UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - CFH

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA - PPGSP

VALDIR ALVIM DA SILVA

ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DO GRUPO BANCO MUNDIAL AO BRASIL: AJUSTAMENTO DO SETOR FINANCEIRO E PROGRAMAS DE PRIVATIZAÇÃO - O PROES E O CASO PARTICULAR DO SFBESC

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Doutor em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Ary César Minella

Linha de Pesquisa: Estado, Mercado, Empresariado e Sistema Financeiro
NESFI: Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro

Florianópolis

11 de abril de 2007

Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ***ppgsp@cfh.ufsc.br***

ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DO GRUPO BANCO MUNDIAL AO BRASIL: AJUSTAMENTO DO SETOR FINANCEIRO E PROGRAMAS DE PRIVATIZAÇÃO – O PROES E O CASO PARTICULAR DO SFBESC.

VALDIR ALVIM DA SILVA

Esta Tese foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, composta pelos Professores:

Profº. Drº. Ary César Minella
Orientador

Profº. Drº. Fernando Ponte de Sousa
Membro

Profº. Drº. Jaime Cesar Coelho
Membro

Profº. Drº. Carlos Augusto Vidotto
Membro

Profº. Drº. Nildo Ouriques
Membro

Profª. Drª. Cécile Hélène Jeanne Raud
Coordenadora

FLORIANÓPOLIS, (SC), ABRIL DE 2007.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos a todos os realmente amigos que trilham pelo caminho das pedras, como companheiros de viagem, e a todos que participaram da minha trajetória acadêmica e contribuíram para a elaboração deste trabalho, valendo a máxima consideração: de cada de acordo com a sua capacidade e a cada um de acordo com sua necessidade!

Desejo agradecer imensamente a UFSC como instituição pública e as considerações do orientador Ary C. Minella, e aos co-orientadores do nosso Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro – NESFI, pelos momentos calorosos de reflexão e pensamento crítico: Alceu, Cláudia, Cleito, Fábio, Gabriel, Iliane, Itamar, Ivandro, Jacques, Marisa, Netanias, Nise, Thúlio, Zé Carlos e demais colegas que participaram e já se desprenderam. Aos professores do Programa Sociologia Política (PPGSP), que, com suas vozes ou silêncios - vontades ou más vontades - contribuíram dialeticamente no concreto desta tese. Estendo meus sinceros agradecimentos aos trabalhadores técnicos administrativos que cumprem suas funções universitárias nesta *res pública,* representados neste ato pela Albertina, Fátima e Otto, pela presteza e consideração de suas atividades essenciais, e à ex-coordenadora Tamara Benakouche, que pelos seus atos nos inspirou a debater e organizar um livro sobre Universidade e Democracia, e a atual Cécile Raud, pela compreensão carinhosa dos desafios que encontramos na escalada da ciência, e no significado do ser um pós-graduando nos tempos atuais, e ao CNPq pelos dois anos financiados com bolsa.

Agradeço também as famílias, ao meu pai, Vilmar Pinho (*in memorian*), que nos deixou o legado do seu amor e compreensão humana, e à minha mãe, Júlia Alvim, que sabiamente superou as dificuldades e não perdeu a confiança em seu filho, o primogênito, que um dia concluiria este longo ciclo acadêmico. Aos meus irmãos Bruno, o temporão, à Cléo e Daniel, meu afilhado; Ione e Roni, o cunhado - e queridos sobrinhos, Carolina e Guilherme; à Meri, a irmã do meio; e às minhas queridas filhas Luisa e Sofia, a quem eternamente peço o perdão pela minha ausência presente! Toda a gratidão à minha outra família: Helga Annita e Carlos Fünfgelt, que não perderam a esperança neste agregado, e permitiram meu auto-exílio no recanto do Perequê; à Mônica, sensibilidade à flor da pele e companheira de todas as horas; à Karla e Cassiano e Guilherme, o novo rebento; e à Karine e Bida e Mariana, pelo carinho e consideração nesta difícil empreitada, galgada por veredas abruptas na estrada real da ciência.

Valeu a força!

RESUMO

A perspectiva da análise dos planos de investigação e de exposição deste trabalho de tese é a sociopolítica do *sistema financeiro multilateral*. A tese apresentada objetiva demonstrar o conjunto das estratégicas da assistência financeira elaboradas pelo Grupo Banco Mundial ao Brasil. As estratégias foram as que promoveram o ajustamento do setor financeiro oficial ao longo do período inflacionário, e as que orientaram a privatização dos bancos estaduais na segunda metade da década de 1990. A hipótese central é a de que a política de privatização destes bancos, e os programas elaborados nesse período, estavam condicionados pelas orientações estratégicas que propunham a *completa eliminação no longo prazo, dos ativos e passivos das instituições financeiras oficiais do total do Sistema Financeiro Nacional*. A assistência financeira aprovada pelo Banco Mundial constituía-se na sua área de *finanças*, em um ciclo de projetos que tinha como objetivo o ajustamento programático do setor financeiro ao longo do tempo. Projetos de financiamento aprovados no âmbito dos planos de ação das principais instituições oficias, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o Banco Central do Brasil, o Banco do Nordeste, o Ministério da Fazenda e a Comissão de Valores Mobiliários. Tais Instituições buscavam financiar o desenvolvimento de políticas para suas capacidades institucional e operacional, promovendo a melhoria e o aperfeiçoamento dos instrumentos de atuação, a melhoria das políticas de gestão fiscal e financeira, e o controle da volatilidade dos fluxos financeiros. A pesquisa destes desenvolvimentos concentra-se nos elementos do desenho institucional, nos critérios e nas condicionalidades instituídas nos programas de privatização. Os desdobramentos efetivos destes elementos foram observados a partir da criação de *linhas especiais de assistência financeira* com recursos do Tesouro Nacional, no âmbito do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados e do Programa Nacional de Desestatização. Os resultados da implementação destes programas foram analisados a partir das contratações oficiais entre o governo do estado de Santa Catarina e a União Federal, objetivando o acesso ao crédito nessas linhas especiais, a partir de 1998. A investigação explorou o caso particular da experiência concreta no processamento da federalização do Sistema Financeiro BESC, para posterior privatização.

1. Assistência Financeira Multilateral. 2. Grupo Banco Mundial. 3. Privatização. 4. PROES.

ABSTRACT

The present research is grounded on the *multilateral financial system* sociopolitics. The dissertation displays the sum of the World Bank Group's strategies of financial assistance to Brazil, which both promoted the adjustment of the official financial sector through the inflationary period and oriented the privatization of the state banks in the second half of the 1990's. My claim is that the politics of privatization of the state banks as well as the programs elaborated in this period were conditioned by strategic orientations directed towards the *complete elimination, in the long haul, of the actives and passives of the whole National Financial System's institutions.* The financial assistance approved by the World Bank consisted of a cycle of projects whose aim was the programmatic adjustment of the financial sector regarding the plan of action of Brazil's most important financial institutions, such as the National Bank of Economic and Social Development, the Central Bank of Brazil, the Northeast Bank, Treasury Department and Valores Furnitures' Commission. These institutions have attempted to improve instruments of action, fiscal and financial politics, and the control of the financial flux volatility.

The research focuses on the elements of the institutional design and the criteria and conditionalities instituted by the privatization programs since the creation of special lines of financial assistance. Those lines were provided by the National Treasure through the Incentive to the Reduction of the State Public Sector in Banking Activities Program, the State Restructuring and Fiscal Adjustment Program, and the National Program of De-statization. The study examines the results of those programs, obtained since 1998, when the state of Santa Catarina and the Federal Union realized the official hiring, which aimed at the promotion of access to credit in the special lines. This dissertation explores, in particular, the concrete experience of the federalization of the BESC financial system, ultimately directed to the bank's future privatization.

1. Multilateral Financial System ; 2. World Bank Group; 3. Privatization; 4. PROES

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 18

PARTE I

I - ESTRATÉGIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS: ANÁLISE SOCIOPOLÍTICA DO SISTEMA FINANCEIRO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO 23

I.1 - O contexto da crise: regime dominado pela esfera financeira - François Chesnais 28

I.2 - A crise financeira: crise secular do capitalismo - Fernand Braudel 36

I.3 - As hierarquias sociais ativas do capitalismo: o Estado, o dinheiro e a cultura 47

I.4 - A Cultura do dinheiro: mutações e as instituições associadas 51

II - A MATRIZ DA AMERICANIZAÇÃO DO MUNDO: ASSIMILAÇÃO DO DOLAR 59

II.1 - Os sinais dos tempos: "*de te fabula narratur*" 63

II.2 - A instalação da supremacia dos EUA: padrão dólar-ouro e grande potência 72

II.2.1 - A expansão do *pillar dollar* de prata: da Europa para a América 75

II.2.2 - Expansão do dinheiro amoedado: signo do jogo duplo do ouro e da prata 77

II.2.3 - O capitalismo norte-americano: *dollar* - unidade monetária nacional (1785) 82

II.2.4 - Os EUA: a crise e os futuros donos das finanças 83

II.2.5 - Plano de Banco Central: reserva federal e controle do crédito 88

II.3 - O Século norte-americano: expansão planejada dos grandes bancos e indústrias 91

III - INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS: A MATRIZ DA NOVA ORDEM 106

III.1 - Organismos financeiros multilaterais: nova fase do capitalismo transnacional 108

III.2 - A americanização do mundo: a vontade historicamente decidida de criá-la 115

III.3 - Políticas de ajuste estrutural: organismos financeiros multilaterais na crise 122

III.4 - Assistência financeira multilateral no capitalismo contemporâneo 130

III.5 - Grupo Banco Mundial: composição institucional de capital financeiro 138

PARTE II

IV - A MATRIZ DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DO GRUPO BANCO MUNDIAL: DOCUMENTOS DE ESTRATÉGIA E PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL 147

IV.1 - Assistência financeira: assessoramento e documentos de estratégia 149

IV.2 - Diretoria Executiva: assessoramento aos governos assistidos 160

IV.3 - Documentos de Estratégia do Grupo Banco Mundial: Assistência ao País 163

IV.4 - Estrutura dos documentos de Estratégia da Assistência ao País (EAP) 170

IV.5 - Projetos aprovados pelo Grupo Banco Mundial ao Brasil (1976-2007) 174

IV.5.1 - Projetos para o BNDES: capacidade institucional e Desestatização (1976-1993) .. 175

IV.5.1.1 - Primeiro projeto: fortalecimento da capacidade operacional (1976-1986) 176

IV.5.1.2 - Segundo projeto: pequenas e médias empresas em crise (1982-1986) 177

IV.5.1.3 - Terceiro projeto: grandes empreendimentos industriais (1985-1990) 186

IV.5.1.3.1- Pacote de políticas para o ajustamento do setor financeiro (1988-1990) 193

IV.5.1.4 - Quarto projeto: privatização e fortalecimento das finanças privadas (1990-1993) 203

IV.5.1.5 - Programa Nacional de Desestatização - gestor reforma do Estado (1990-2002) .. 205

IV.5.2 - Projeto para o BNB: desenvolvimento das microfinanças (2000-2007) 214

IV.5.3 - Projetos para o BACEN: ajustes e privatização de bancos (1997- 2002) 220

IV.5.3.1- Primeiro projeto: PROAT I - aperfeiçoamento dos instrumentos (1997-2002) 228

IV.5.3.2 - Segundo projeto: 1º empréstimo programático - ajuste financeiro (2001-2002) .. 237

IV.5.3.3 - Terceiro Projeto: PROGER - Gestão fiscal e financeira (2001-2007) 238

IV.5.3.4 - Quarto projeto: CVM - fluxo financeiro e ciclos de crise (2001-2007) 240

IV.5.3.5 - Quinto projeto: 2º Empréstimo programático - ajuste financeiro (2002) 243

IV.5.4 - BACEN: Regimes de Intervenção e programas de reestruturação 245

IV.5.4.1 - RAET: Regime de Administração Especial Temporária 248

IV.5.4.2 - PROER: Programa de Estímulo à Reestruturação (1995) 251

IV.5.4.3 - Regimes de Intervenção: resultantes da experiência histórica (1946-2006) 258

IV.5.5 - Ministério da Fazenda: centralidade dos programas de ajustes 264

IV.5.5.1 - PROES - Incentivo à Redução da Atividade Financeira (1996-2004) 268

IV.5.5.1.1 - Medidas Provisórias: mecanismos e condicionalidades (1996-1997) 269

IV.5.5.1.2 - PROES - Linhas especiais de assistência financeira: Banco Central (1997) 275

IV.5.5.1.3 - PARAFE: Linhas especiais: Tesouro Nacional (1997) 277

IV.5.5.2 - Resultados do PROES (1997-2004) 280

PARTE III

V - AJUSTAMENTO DO SETOR FINANCEIRO: O CASO PARTICULAR DO SFBESC.....289

V. 1 - SFBESC: reestruturação e federalização para posterior privatização (1996- 2000)....291

V.1.2 - Renegociação da dívida estadual no âmbito do PARAFE (1997).....295

V.1.2.1 - As condicionalidades do contrato de refinanciamento das dívidas.....298

V.1.3 - Projetos de saneamento e reestruturação - BADESC e BESC no PROES 300

V.1.3.1 - BADESC: transformação em Agência de Fomento/Desenvolvimento.....301

V.1.3.2 - BESC: saneamento e reestruturação - compromisso de gestão junto ao BACEN ..303

V.1.3.2.1 - Compromisso institucional: banco múltiplo 304

V.1.3.2.2 - Compromisso econômico-financeiro: aumento de capital social.....309

V.1.3.2.3 - Projeto da gestão: tripartição no Conselho e na Diretoria.....311

V.1.4 - Federalização: repactuação dos contratos assinados com a União (1999).....316

V.1.4.1- Contratos: repactuação dos critérios de acesso ao PROES 317

V.1.4.2 - CPI/Besc: fatos determinantes da federalização - quadro explicativo 331

V.1.4.3 - SFBESC: Demonstração dos resultados: ajuste consolidado (1997-1998).....344

V.1.4.4 - CPI/Besc: segurança jurídica para que "não triunfe a impunidade" 352

V.2 - Inclusão do SFBESC no PND: Decreto Federal 359

CONSIDERAÇÕES FINAIS 362

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....369

LISTA DE QUADROS

QUADRO III. 1 - CRONOLOGIA INDICATIVA DOS CHOQUES FINANCEIROS (1960-1995) 124

QUADRO III. 2 - GRUPO BANCO MUNDIAL – COMPOSIÇÃO DE SUAS INSTITUIÇÕES (1999) 141

QUADRO IV. 1 - BANCO MUNDIAL: EMPRÉSTIMOS ACUMULADOS AO BRASIL (1949-2005) 154

QUADRO IV. 2 -BANCO MUNDIAL: TIPOS E COMPOSIÇÃO DOS DOCUMENTOS DA ASSISTÊNCIA 172

QUADRO IV. 3 - BNDES: PROJETOS APROVADOS - SETOR FINANCEIRO (1976-1990) 175

QUADRO IV. 4 - BRASIL: PROGRAMAS OFICIAS DE CRÉDITO (1987) 182

QUADRO IV. 5 - BANCO MUNDIAL: CRONOGRAMA PARA AJUSTAMENTO(1988-1989) 192

QUADRO IV. 6 - MATRIZ DE POLÍTICAS: BRASIL- ESTABILIDADE FINANCEIRA E CONTROLE MONETÁRIO 196

QUADRO IV. 7 - MATRIZ DE POLÍTICAS: BRASIL- REDUÇÃO DOS PROGRAMAS DE CRÉDITO OFICIAL E TAXAS DE JURO 197

QUADRO IV. 8 - MATRIZ DE POLÍTICAS: BRASIL- EMPRÉSTIMOS OBRIGATÓRIOS 199

QUADRO IV. 9 - MATRIZ DE POLÍTICAS: BRASIL – AUMENTO DA COMPETITIVIDADE E EFICIÊNCIA DA INTERMEDIAÇÃO FINANCEIRA 200

QUADRO IV. 10 - MATRIZ DE POLÍTICAS: BRASIL- FORTALECIMENTO DO BANCO CENTRAL 202

QUADRO IV. 11 - PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO: OBJETIVOS (1990) 207

QUADRO IV. 12 - PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO: PROCESSOS OPERACIONAIS 207

QUADRO IV. 13 - PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DAS MICROFINANÇAS (2000-2007) 214

QUADRO IV. 14 - PROGRAMA CREDIAMIGO: COMPONENTES DE POLÍTICAS 218

QUADRO IV. 15 - PROJETOS APROVADOS PARA O BANCO CENTRAL (1997-2007) 220

QUADRO IV. 16 - MATRIZ DA ESTRATÉGIA DE ASSISTÊNCIA AO BRASIL (1998-2000) 227

QUADRO IV. 17 - COMPONENTES DE POLÍTICAS PARA APERFEIÇOAMENTO DO BACEN (1997) 229

QUADRO IV. 18- DISTRIBUIÇÃO DO EMPRÉSTIMO- TIPO DE DESPESA DO BACEN 231

QUADRO IV. 19 - PROGER: APLICAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS (2000-2002) 239

QUADRO IV. 20 - PROGER:COMPONENTES DE POLÍTICA 240

QUADRO IV. 21 - BACEN E CVM: COMPONENTES E METAS DO PROJETO (2001-2007) 243

QUADRO IV. 22 - BACEN: FORMAS DE INTERVENÇÃO OFICIAL 245

QUADRO IV. 23 - BACEN: PROGRAMAS DE RECUPERAÇÃO DOS BANCOS (1983-1987) 249

QUADRO IV. 24 - PROER: COMPONENTES DE POLÍTICA E VINCULAÇÃO DOS RECURSOS.....252

QUADRO IV. 25 - PROES: LINHAS ESPECIAIS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA NO BACEN 275

QUADRO IV. 26 - PARAFE: OBJETIVOS E CONDICIONALIDADES (1997-1998) 278

QUADRO IV. 27 - PROES: CRONOLOGIA DOS LEILÕES (1997-2004) 282

QUADRO V. 1 - SANTA CATARINA: CONTRATAÇÃO - PARAFE E PROES (1998-1999) 290

QUADRO V. 2 - BACEN: PROBLEMAS VERIFICADOS - INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS 321

QUADRO V. 3 - SFBESC: PROVIDÊNCIAS - AJUSTES REGULAMENTARES E TÉCNICOS.....324

QUADRO V. 4 - BACEN: CONSIDERAÇÕES - LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO SFBESC 329

QUADRO V. 5 - CONTRATO DE ABERTURA DE CRÉDITO - COMPRA E VENDA DE AÇÕES (1999).....330

QUADRO V. 6 - CPI/BESC: FATOS DETERMINANTES APURADOS - SITUAÇÃO (1987-2000).....332

QUADRO V. 7 - SFBESC: DEMOSTRATIVO DOS ACIONISTAS E DO CAPITAL TOTAL (2001) 360

LISTA DE TABELAS

TABELA IV.1 - BRASIL: DÍVIDA EXTERNA - DESEMBOLSOS FINANCEIROS (1997) 150

TABELA IV.2 - BRASIL: DÍVIDA EXTERNA DESEMBOLSADA (1976-2001).....155

TABELA IV.3 - PND: RECEITAS DE EMPRESAS ESTADUAIS (1996-2002) 212

TABELA IV.4 - BRASIL: COMPOSIÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (09.01.1995) 247

TABELA IV.5 - BACEN: TIPO DE REGIME ESPECIAL SUBMETIDO (1946-1995).....248

TABELA IV.6 - BACEN: REGIMES ESPECIAIS - TIPO DE INSTITUIÇÃO (1946-2006).....259

TABELA IV.7 - BACEN: REGIMES ESPECIAIS - TIPO DE ENCERRAMENTO (1946-2006).....260

TABELA IV.8 - BACEN: REGIMES ESPECIAIS - APÓS A LEI 6024/74 (1974-2006).....261

TABELA IV.9 - BACEN: REGIMES ESPECIAIS - APÓS O PLANO REAL (1994-2006) 262

TABELA IV.10 - MEDIDAS PROVISÓRIAS: EDIÇÃO ORIGINÁRIA E ORDINÁRIA (1992-2001) 272

TABELA IV.11 - MEDIDAS PROVISÓRIAS: APROVADAS - CONVERTIDAS EM LEI (1992-2001).....272

TABELA IV.12 - MEDIDAS PROVISÓRIAS: REEDIÇÃO (1992-2001) 273

TABELA IV.13 - INDICADORES CHAVES: REDUÇÃO DOS BANCOS ESTADUAIS (1996-2001).....281

TABELA IV.14 - PROES: VALOR ARRECADADO NO LEILÃO (1997-2004).....282

TABELA IV.15 - PROES: VALOR DOS TÍTULOS EMITIDOS - POR ESTADO (1997-2002) 285

TABELA IV.16 - PROES: CRONOLOGIA DOS TÍTULOS EMITIDOS POR ESTADO (1997-2002) 286

TABELA V. 1 - PARAFE: EMPRÉSTIMOS AUTORIZADOS AOS ESTADOS (1996).....293

TABELA V. 2 - PARAFE: REFINANCIAMENTO DAS DÍVIDAS - SANTA CATARINA (1997) 295

TABELA V. 3 - PARAFE: DÍVIDAS CONFESSADAS - SANTA CATARINA (1998).....296

TABELA V. 4 - PARAFE: DÍVIDAS REFINANCIADAS - SANTA CATARINA (1998) 297

TABELA V. 5 - BADESC: DESTINO DOS RECURSOS - AGÊNCIA DE FOMENTO 301

TABELA V. 6 - BESC: PARTICIPAÇÃO - EMPRESAS CONTROLADAS (31.12.97) 305

TABELA V. 7 - BESC: PARTICIPAÇÃO - EMPRESAS COLIGADAS (31.12.97) 305

TABELA V. 8 - BESC: EVOLUÇÃO DO CAPITAL SOCIAL (1994-1997).....310

TABELA V. 9 - SANTA CATARINA: PRINCIPAIS EMPRESAS EM PODER DO ESTADO (1996).....311

TABELA V. 10 - SFBESC: COMPOSIÇÃO DO CAPITAL VOTANTE (1997).....312

TABELA V. 11 - SFBESC: ESTRUTURA DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO (1996-1997) 315

TABELA V. 12 - SFBESC: AJUSTES REGULAMENTARES DETERMINADOS PELO BACEN.....326

TABELA V. 13 - SFBESC: AJUSTES TÉCNICOS RECOMENDADOS PELO BACEN 327

TABELA V. 14 - SFBESC: AJUSTES - RESULTADO CONSOLIDADO (1997-1999).....350

TABELA V. 15 -SFBESC: AJUSTES - RECEITAS E DESPESAS (1997-1999) 351

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO IV.1 - BRASIL: DÍVIDA EXTERNA - DESEMBOLSOS FINANCEIROS (1997) 150

GRÁFICO IV.2 - COMPORTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL (1992-2001) 152

GRÁFICO IV.3 - PND: RESULTADOS CONSOLIDADOS - VENDAS POR SETOR (1991-2002) 210

GRÁFICO IV.4 - PND: RESULTADOS CONSOLIDADOS - FEDERAL E ESTADUAL (1991-2002).....211

GRÁFICO IV.5 - BACEN: REGIMES ESPECIAIS- TIPO DE INSTITUIÇÃO (1946-2006) 259

GRÁFICO IV.6 - BACEN: REGIMES ESPECIAIS: TIPO DE ENCERRAMENTO (1946-2006) 260

GRÁFICO IV.7 - BACEN: REGIMES ESPECIAIS - TIPO DE INSTITUIÇÃO (1994-2006).....262

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEL	-	Associação Brasileira das Empresas de Leasing
AGE	-	Assembléia Geral Extraordinária
AGO	-	Assembléia Geral Ordinária
AID	-	Associação Internacional de Desenvolvimento
ALALC	-	Associação Latino-Americana de Livre-Comércio
ALESC	-	Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina
AMGI	-	Agência Multilateral de Garantias de Investimentos
AP	-	Avaliações da Pobreza
ARO	-	Antecipação de Receita Orçamentária
ASBACE	-	Associação Brasileira dos Bancos Estaduais
ASP	-	Avaliações do Setor Privado
BACEN	-	Banco Central do Brasil
BADESC	-	Banco de Desenvolvimento de Estado de Santa Catarina
BANERJ	-	Banco do Estado do Rio de Janeiro
BASA	-	Banco da Amazônia
BB	-	Banco do Brasil
BDE	-	Bando de Desenvolvimento de Estado de Santa Catarina
BEM	-	Banco do Estado do Maranhão
BESC	-	Banco do Estado de Santa Catarina S.A
BESCAM	-	Besc S.A. Corretora de Títulos, Valores e Câmbio
BESCOR	-	Besc S.A. Corretora de Seguros e Administradora de Bens
BESCRI	-	Besc Crédito Imobiliário
BESCVAL	-	Besc Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.
BID	-	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	-	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BIS	-	Bank for International Settlements
BNB	-	Banco do Nordeste
BNCC	-	Banco Nacional de Crédito Cooperativo
BNDE	-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	-	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	-	Banco Nacional de Habitação
BRDE	-	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
BVRJ	-	Bolsa de Valores do Rio de Janeiro
CAE	-	Comissão de Assuntos Econômicos
CAS	-	Country Assistance Strategy
CASAN	-	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CDBS	-	Certificados de Depósitos Bancários
CED	-	Comittee for Economic Development
CEF	-	Caixa Econômica Federal
CELESC	-	Centrais Elétricas de Santa Catarina
CEPAL	-	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CFI	-	Corporação Financeira Internacional
CFR	-	Council on Foreign Relations
CICDI	-	Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos
CMN	-	Conselho Monetário Nacional
CND	-	Conselho Nacional de Desestatização
CODESC	-	Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
COHAB	-	Companhia de Habitação
COPA	-	Confederação Parlamentar das Américas
CP	-	Country Paper
CPI	-	Comissão Parlamentar de Inquérito

CPI/BESC	**-**	Comissão Parlamentar de Inquérito do BESC
CVM	**-**	Comissão de Valores Mobiliários
CZ$	**-**	Cruzado
D	**-**	Dinheiro
EAP	**-**	Estratégias de Assistência ao País
EDP	**-**	Exames das Despesas Públicas
ES	**-**	Exames Setoriais
ESP	**-**	Estratégia para o Setor Privado
EUA	**-**	Estados Unidos da América
FCVS	**-**	Fundo de Compensação de Variações Salariais
FED	**-**	Federal Reserve Bank
FGC	**-**	Fundo Garantidor de Créditos
FGV	**-**	Fundação Getúlio Vargas
FHC	**-**	Fernando Henrique Cardoso
FINEX	**-**	Fundo Nacional para Exportação
FMI	**-**	Fundo Monetário Internacional
FND	**-**	Fundo Nacional de Desestatização
FRN	**-**	Floatting Rate Notes
FUNAGRI	**-**	Fundo Nacional da Agricultura
FUSESC	**-**	Fundação Codesc de Seguridade Social
G-7	**-**	Grupo dos Sete
GATT	**-**	General Agreement on Tariffs and Trade
GBM	**-**	Grupo Banco Mundial
HSBC	**-**	Hong Kong and Shangai Bank
IFMs	**-**	Instituições Financeiras Multilaterais
IGC	**-**	Inspeção Global Consolidada
IGP-DI	**-**	Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna
II PND	**-**	II Plano Nacional de Desenvolvimento
MEP	**-**	Memorandos Econômicos sobre o País
MF	**-**	Ministério da Fazenda
MPO	**-**	Ministério do Planejamento e Orçamento
MPS	**-**	Medidas Provisórias
ONG´S	**-**	Organizações Não Governamentais
ONU	**-**	Organização das Nações Unidas
ORTN	**-**	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OSC	**-**	Organizações da Sociedade Civil
OTN	**-**	Obrigações do Tesouro Nacional
PAA	**-**	Postos de Atendimento Avançado
PAC	**-**	Programa de Apoio Creditício
PAG	**-**	Plano de Ação do Governo
PARAFE	**-**	Programa de Apoio a Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados
PDI	**-**	Programa de Demissão Incentivada
PDS	**-**	Partido Democrático Social
PFL	**-**	Partido da Frente Liberal
PIB	**-**	Produto Interno Bruto
PID	**-**	Project Information Development
PL	**-**	Projeto de Lei
PL	**-**	Participação nos Lucros
PMDB	**-**	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	**-**	Pequenas e Médias Empresas
PNAA	**-**	Planos Nacionais de Ação Ambiental
PND	**-**	Programa Nacional de Desestatização
PPA	**-**	Plano Plurianual
PPB	**-**	Partido Progressista Brasileiro

PROBEX	**-**	Programa Besc de Excelência Empresarial
PROER	**-**	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PROES	**-**	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária
PROREF	**-**	Programa de Recuperação Econômico-Financeira
PT	**-**	Partido dos Trabalhadores
RAET	**-**	Regime de Administração Especial Temporária
RAP	**-**	Revisão da Assistência ao País
RDA	**-**	Recibos de Depósitos de Ações
RDB	**-**	Recibos de Depósitos Bancários
RLR	**-**	Receita Líquida Real
SFBESC	**-**	Sistema Financeiro BESC
SFN	**-**	Sistema Financeiro Nacional
STF	**-**	Supremo Tribunal Federal
STN	**-**	Secretaria do Tesouro Nacional
URSS	**-**	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
US$	**-**	Dólar norte americano

Lei, lei!

Será que toda merda de lei neste país foi feita pra me prejudicar?

Se é assim, se a lei é contra mim, então, meus senhores vamos ter que mudar a lei!

(Assis Chateaubriand)

INTRODUÇÃO

Todo começo é difícil em qualquer ciência.
Não há estrada real para a ciência,
só têm probabilidade de chegar
a seus cimos luminosos,
aqueles que enfrentam a canseira
para galgá-los por veredas abruptas.
(Marx)

O trabalho de tese que ora se apresenta propõe-se a abordar as estratégias da assistência financeira do Grupo Banco Mundial que promoveram o ajustamento do setor financeiro oficial no Brasil na segunda metade da década de 1990, e que resultaram na implementação da política e dos programas de privatização das instituições financeiras estaduais. As orientações da assistência foram destinados a fortalecer as estratégias de desenvolvimento do setor financeiro privado e influir de forma determinante no modo de operar o Sistema Financeiro Nacional (SFN).

A queda abrupta da inflação elevada, após julho de 1994, aliada ao contexto da crise financeira global, iniciada em 1997, acentuaram ainda mais a fragilidade das finanças dos estados subnacionais, somando-se aos problemas já arraigados dos seus bancos estaduais.

Entretanto, os históricos altos e baixos da política brasileira, exigiram do Governo Federal um longo período de preparativos para desregulamentar a relação existente entre os bancos e as finanças públicas estaduais. O conjunto de ações por este requeridas deveria levar em consideração um cálculo que envolvia os impactos da eliminação da cultura inflacionária e os efeitos da crise global sobre as finanças dos bancos, principalmente os controlados pelos governos estaduais. A cultura inflacionária escamoteava os desequilíbrios patrimoniais na relação política danosa, existente nos governos estaduais, entre os gastos do Tesouro e a utilização dos recursos de suas próprias instituições financeiras, acobertando e ampliando os estrangulamentos fiscais.

Os resultados positivos da estabilização de preços manifestavam-se negativamente na política fiscal do estado, com o fim da correção monetária e das astronômicas taxas de juros nominais. Isto posto, propiciava queda nas receitas dos bancos e do governo devido à extinção dos "ganhos fictícios" adquiridos nos mercados financeiros, explicitando, portanto, níveis

mais realistas de gastos face à arrecadação dos impostos, o que acentuou sobremaneira os problemas orçamentários amplificando assim o excesso de despesas sobre receitas.

Num primeiro momento, o cenário da estabilidade monetária gerou um campo de incertezas quanto à credibilidade da duração do Plano Real no longo prazo. Esta situação conduziu os governadores para um dilema adicional, pois exigia saídas difíceis ou penosas em relação à manutenção ou não do controle acionário de seus bancos. Ou seja, as restrições financeiras e condicionalidades institucionais, impostas pelas autoridades monetárias, deveriam visar à viabilidade comercial dos bancos, com a ampliação da oferta de produtos, serviços e créditos de curto prazo, o que acabava restringindo suas obrigações históricas na promoção do desenvolvimento e da integração regional com a oferta de créditos de médio e longo prazos. As soluções para o dilema, ofertadas pelo governo federal, deveriam pautar-se pelas resoluções normativas editadas pelo Conselho Monetário Nacional, que orientava e disciplinava a atuação supervisionária e fiscalizatória do Banco Central.

Num segundo momento, a regularidade estável do plano, depois de três anos, demonstrava não se tratar apenas de adequar receitas e despesas, promovendo o equilíbrio patrimonial das instituições financeiras como no passado, mas se tratava de fato da definição do papel a ser desempenhado pelos bancos públicos estaduais: num provável e duradouro cenário de estabilidade; num ambiente altamente competitivo e concentrador dos mercados financeiros internacionais; e num contexto de crise financeira globalizada, em expansão.

Para as autoridades monetárias, algumas das estratégias garantidoras da estabilidade, deveriam basear-se, estrategicamente, no fortalecimento dos fundamentos fiscais, promovendo ajustes estruturais nas finanças do setor público. Estes se centravam na eliminação dos gastos públicos através da privatização de empresas, visando, no médio prazo, a melhoria do desempenho fiscal dos estados subnacionais.

A partir dessas estratégias, o Governo Federal concentrou os esforços da elaboração da política de privatização no Ministério da Fazenda, desenhando a arquitetura dos componentes dos programas, mecanismos e dispositivos legais com base em Medidas Provisórias, e, por determinação oficial, a estrutura regulatória ficou a cargo de um conjunto de resoluções normativas no Conselho Monetário.

A alternativa programática apontada pelo Ministério da Fazenda foi forçar através do Banco Central uma solução a curto prazo para os problemas enfrentados pelos bancos estaduais, priorizando mudanças na gestão e no controle acionário, através da privatização,

federalização, liquidação, extinção e/ou transformação dos bancos em agências de fomento. O Banco Central passou a desempenhar assim, um papel estratégico com a criação das Inspeções Globais Consolidadas, através das quais exercia com maior prioridade suas diligências na supervisão bancária, realizando ajustes regulamentares e técnicos nas instituições do Sistema Financeiro Nacional. O Banco Central se transformou num dos principais instrumentos da implementação dessas orientações no âmbito da agenda do Plano Real, sendo devidamente preparado para atuar, com sua estrutura e supervisão bancária, no ajustamento e privatização do setor financeiro estadual, em áreas de empréstimos consideradas estratégicas para a assistência financeira multilateral do Grupo Banco Mundial: "Reforma do Estado/Privatização".

Assim, após 1997 observou-se a centralidade dos programas no âmbito do Banco Central com a criação de linhas especiais de assistência financeira propondo a problemática eliminação dos "ativos e passivos" dos bancos estaduais do total do Sistema Financeiro Nacional. Desta forma observando, formulou-se a tese de que a política de privatização do governo brasileiro esteve centrada nos moldes das orientações estratégicas da assistência financeira do Grupo Banco Mundial, principalmente na segunda metade da década de 1990.

A hipótese central a ser corroborada é a de que estes programas que levaram a termo o plano da política de privatização dos bancos estaduais, requerida pelo governo brasileiro na segunda metade da década de noventa, estavam centrados e condicionados pelas orientações estratégicas da assistência financeira do Grupo Banco Mundial. Esta suposição foi a que orientou o plano de investigação da tese, e partiu do princípio de que as análises dos ajustes realizados no setor financeiro foram orientadas no âmbito das negociações com os Diretores Executivos do Grupo em parceria com outras instituições financeiras multilaterais, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

É nesse contexto de aprofundamento das reformas do setor financeiro através da política e dos programas de privatização dos bancos estaduais que se insere a problemática do caso particular do Sistema Financeiro BESC em Santa Catarina, sendo processado no Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária e no Programa de Apoio a Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados, foi condicionado ao saneamento, reestruturação e federalização para posterior privatização no âmbito do Plano Nacional de Desestatização (PND).

O plano de descrição dessa tese se estrutura, além desta Introdução, em três Partes, num total de cinco Capítulos. A primeira parte contempla os Capítulos I, II e III, a segunda o capítulo IV, e a terceira o capítulo V, e as Considerações Finais.

A primeira parte aborda as estratégias teórico-metodológicas para uma análise sociopolítica do sistema financeiro - de caráter multilateral - no capitalismo contemporâneo. Objetiva-se num primeiro momento, compreender o sentido histórico do ajustamento do setor financeiro brasileiro, que se insere num regime de acumulação mundializado e dominado pela esfera financeira. Segundo a concepção de François Chesnais, a crise que se manifesta com intensidade no final da década de 1990 está relacionada, neste contexto, à revalorização do dólar. Desta forma buscou-se a gênese da supremacia do dólar, como dinheiro mundial de um Estado capitalista, os Estados Unidos (EUA), num momento histórico determinado, resultado do que Jacques Attali convencionou chamar de uma "matriz da americanização do mundo", que se inicia no princípio do Século XX.

Procurou-se elucidar a hipótese de que o dinheiro, na concepção histórico-estrutural proposta por Fernand Braudel, pode ser considerado um ponto de partida teórico e "um bom indicador" para os estudos das múltiplas determinações, e significados, do capitalismo contemporâneo, constituído historicamente de forma dominante por "hierarquias sociais ativas" - a do Dinheiro, a do Estado e a da Cultura. Assim, o dinheiro transforma-se numa estrutura secular dominante, que enseja ao longo do tempo as crises financeiras e as transformações ocorridas nas relações sociais no capitalismo contemporâneo. E como um objeto sensível por excelência, transforma-se numa instituição social relevante da sociedade moderna, o que foi explorado na perspectiva dada por Nigel Dodd.

A segunda parte foca a centralidade na ação do Grupo Banco Mundial, na noção de "capital financeiro" de caráter multilateral, como parte integrante do sistema financeiro internacional. Consiste na exploração das características da sua assistência financeira para o caso do Brasil, destacando a regularidade na aprovação de projetos para o ajustamento do setor financeiro oficial, considerados para sua área de "Finanças", visando o aperfeiçoamento da capacidade institucional e operacional das autoridades e principais instituições monetárias.

A terceira parte contempla o caso particular de assistência financeira ao SFBESC no âmbito do PROES e do PARAFE, explorando os acontecimentos institucionais que levaram ao processamento da reestruturação e federalização, para posterior privatização, no âmbito do PND.

PARTE I

CAPITULO I

ESTRATÉGIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS: ANÁLISE SOCIOPOLÍTICA DO SISTEMA FINANCEIRO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Quem, de três milênios,
não é capaz de se dar conta
vive na ignorância, na sombra,
à mercê dos dias, do tempo.

(Goethe)

O plano de exposição desta primeira parte depara-se com a problemática das definições teóricas e suas identidades numa abordagem histórico-estrutural na perspectiva da análise sociopolítica do sistema financeiro multilateral, examinando-o especificamente no disciplinamento da identidade própria da Sociologia Política[1].

No campo das Ciências Sociais essa perspectiva passa a compor a prática de estudos na pesquisa social cujas disciplinas, na percepção de Ricardo Silva "têm-se revelado particularmente às mutações dos sistemas de valores prevalecentes em diferentes épocas históricas e em diversos tipos de sociedade", e procura assim, observar a construção de conhecimento substantivo, seus objetos e métodos, e as características específicas de determinados conceitos utilizados como prática de pesquisa, cujo desafio de "interpretar os acontecimentos históricos e sociais segundo seu particular ponto de vista" se coloca como renovado e sensível em cada nova geração de cientistas sociais[2].

O objetivo geral dessa abordagem é o de contribuir minimamente para a construção de identidade conceitual e metodológica na realização de análises sociopolíticas das transformações ocorridas no Sistema Financeiro Nacional com a implementação da política de

---

1 Esta perspectiva de análise sociopolítica investiga as instituições financeiras em geral, seus atores, ações e projetos, e procura compreender suas redes de interação no desenvolvimento de políticas no âmbito do Estado e da sociedade civil. Os estudos e pesquisas se desenvolvem no Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro (NESFI) do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e visam a compreensão dos sistemas financeiros nas relações de produção e reprodução do capitalismo contemporâneo e suas transformações. A gênese do Núcleo se estabeleceu no início dos anos noventa na constituição da Linha de Pesquisa Empresariado, Estado e Sociedade; foi redefinida em 1999 denominando-se Estado Empresariado e Políticas Públicas; atualmente as temáticas da Linha de pesquisa foi ampliada para Estado, Mercado, Empresariado e Sistema Financeiro. Mais detalhes sobre o NESFI está disponível em <http://www.nesfi.ufsc.br/nucleo.php>.

2 SILVA, Ricardo. Sociologia política e ideologia autoritária. In: *Política & Sociedade*: Revista de Sociologia Política. V.1, nº 1. Florianópolis: Cidade Futura, 2002, p. 103. [Revista do Programa de Pós-Graduação em sociologia Política da UFSC].

“privatização do governo brasileiro quando da criação do PROES - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária - a partir de 1996.

O PROES foi o principal programa de privatização do setor financeiro oficial no nível subnacional, e a sua perspectiva sociopolítica remete a querer compreender melhor o contexto onde se concentraram os ajustes estruturais realizados no Estado brasileiro, fase em que se inscrevem a política e os programas de privatização dos bancos estaduais. O objetivo dos ajustes estruturais era o de inserir a economia brasileira na “nova ordem mundial” seguindo intimamente os cânones do pensamento hegemônico neoliberal, amplamente sistematizado e disseminado pelos organismos financeiros multilaterais.

A análise sociopolítica desta situação dos ajustes estruturais permite uma melhor compreensão dos desdobramentos dos programas no cenário interno onde se concentrou a implementação do PROES, responsável pela extinção de dois terços das instituições financeiras oficiais estaduais no contexto da agenda do Plano Real brasileiro. No ambiente externo o cenário geral se pautou pelas agendas da assistência financeira e do assessoramento político do Grupo Banco Mundial (GBM), particularmente na problemática crise financeira global instaurada em 1997, na qual se conforma ainda mais o fortalecimento e a internacionalização do sistema financeiro privado na região da América Latina.

Esse período reflete os acontecimentos e fatos relacionados ao contexto da crise financeira global da segunda metade dos anos 1990, e significou a fase mais aguda e intensa dos ajustes estruturais no âmbito da consolidação das estratégias utilizadas pelos organismos financeiros multilaterais contemplando os problemas estruturais resultantes das transformações ocorridas no capitalismo contemporâneo no final do Século XX.

A hipótese central desta tese parte do princípio de que os ajustes estruturais foram orientados pelas análises dos diretores executivos do GBM em parceria com outras instituições financeiras multilaterais (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID; e Fundo Monetário Internacional –FMI) e constam nos Documentos de Estratégia elaborados desde a *primeira proposta de ajustamento do setor financeiro* oficial em 1988. Esta proposta manteve sua regularidade no financiamento de projetos aprovados pelo GBM, e é retomada a partir de julho de 1994 no âmbito da agenda do Plano Real com o aprofundamento das reformas estruturais do setor público propondo política e programas de privatização das instituições financeiras estaduais - bancos, empresas e conglomerados.

O aprofundamento dessas reformas estruturais se desenvolveu com a criação do PROES em 1996, estabelecendo mecanismos, critérios, normas e condicionalidades institucionais para a conformação das estruturas regulatórias que selaram o destino das instituições financeiras estaduais. Este programa foi eficaz na conjuntura desse período, pois modificou aspectos histórico-estruturais que ensejaram a criação das instituições bancárias oficiais - federais e estaduais - no longo processo que caracterizou o Estado desenvolvimentista brasileiro. Os resultados concretos podem ser observados na implementação da política e dos programas de privatização que condicionaram a reestruturação patrimonial dos Ativos e Passivos do Sistema Financeiro Nacional, com a extinção de grande parte das atividades financeiras dos estados subnacionais na transferência do controle acionário para a iniciativa do setor privado.

Na conjuntura desse período, ajustar em profundidade as estruturas do Estado e de uma economia como a do Brasil não seria uma tarefa fácil para os operadores dos projetos relevantes do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), pois se tratava, segundo Luiz Marcos Gomes, de uma das dez maiores economias do mundo, em que o Produto Interno Bruto (PIB) encontrava-se na casa dos US$ 800 bilhões, a dívida pública em torno de US$ 300 bilhões, havia um conjunto de empresas estatais de grande porte e uma população estimada em 170 milhões de pessoas. Para este autor o Plano Real deu início a um "novo ajuste" em que seu princípio básico ancorava a estabilidade monetária nas reservas em dólar acumuladas pelo país[3].

Para Gomes a arquitetura do Plano Real foi possível, porque essa âncora cambial foi a grande garantia oferecida pela equipe econômica ao capital internacional hegemonizado pelos Estados Unidos. Isso ocorreu depois que o governo brasileiro fechou um acordo com o chamado comitê dos credores em 15 de abril de 1994, referente à dívida externa antiga. Este acordo com a nova moeda ancorada ao dólar implicou na duplicação dos pagamentos realizados pelo Brasil aos credores externos e foi a variável determinante para a "garantia da estabilidade" do Real, como o principal elemento para atrair novos investidores

---

3 GOMES, Luiz Marcos. Quem é quem no "grande esquema" do governo FHC. In: Brazil Inc. *Revista Reportagem*, dezembro de 1998, 17 p. (Em associação com a revista *Caros Amigos*). Disponível em <http://www.forafhc.hpg.ig.com.br/links.htm> Acesso em 06 set. 2005. Este autor será referenciado ao longo desta tese quando se depara com os principais operadores da política financiera, e assim o principal critério adotado por ele na sua pesquisa foi o de "procurar listar o rol de operadores relevantes do projeto do governo FHC, entre os quais políticos, burocratas, banqueiros, empresários, enfim, o conjunto de pessoas que opera o projeto e estabelece pontes com o mercado financeiro internacional, com o grande empresariado nacional e com as principais oligarquias regionais espalhadas pelos diferentes partidos que compõem a chamada base política do

internacionais. Tal compromisso fez-se importante para que o Brasil pudesse executar suas "reformas estruturais" no setor público, procurando promover a tese do equilíbrio fiscal a partir de cortes nos gastos sociais com larga privatização do patrimônio público envolvendo as empresas e os serviços do Estado. Para que a estratégia da estabilização monetária pudesse ser eficaz, alguns princípios sociais consagrados no texto da Constituição de 1988 foram apontados como os principais obstáculos à modernização do país[4].

No plano interno, FHC esbarrou na base do seu governo com os interesses políticos regionais e a correlação de forças partidárias. Para vencer as resistências enfrentou intensas negociações com o Congresso e acabou se utilizando de estratagemas constitucionais exclusivos do Poder Executivo para períodos de emergências e crises, abusando na edição de medidas provisórias para modificar aspectos essenciais da Constituição de 1988, demonstrando assim um outro "lado obscuro" e centralizador do seu projeto de governo. A urgência imposta nos ajustes estruturais proporcionou ampla negociação sobre os critérios e mecanismos da sucessão ao poder com a emenda da reeleição. Esta negociação implicou debates mais ostensivos sobre o papel do Estado, o pacto federativo e os direitos sociais, entre outros.

No plano externo as sucessivas ondas da crise provocando instabilidade geral no sistema mundial, tornavam ainda mais complicado estabelecer controles sobre os setores internacionalizados e ampliavam ainda mais a complexidade da situação geral, pois a crise financeira abalou muitos países, derrubando a cotação das moedas locais, destruindo forças produtivas e gerando desemprego nos países por onde ela passou[5].

A idéia central aqui é abordar a problemática levantada por Gomes de que a variável determinante para a "garantia da estabilidade" monetária foi o acordo realizado com o comitê dos credores em abril de 1994, com o governo assumindo o compromisso de que a nova moeda do Real - a ser implantada - deveria estar necessariamente ancorada ao dólar, como o principal elemento para atrair novos investidores internacionais.

Entretanto, não se pretende investigar o mérito dessas negociações em si, mas problematizar inicialmente esta tese da necessidade da ancoragem da moeda local ao dólar,

---

governo".

4 GOMES, Luiz Marcos. *Construindo o Estado do mal-estar social*. Disponível em http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=43&cod_not=693> Acesso em 06 set. 2005.

5 GOMES, 1998, p. 1.

como um dos elementos considerados determinantes para a estabilização monetária diante das crises globais.

A partir deste entendimento e objetivando uma melhor compreensão das orientações estratégicas elaboradas no âmbito dos organismos financeiros multilaterais, cujas políticas de assistência financeira se estabelecem ancorados ao dólar, com a "diplomacia do dólar".

Essa abordagem servirá para melhor compreender o papel político desempenhado por estes organismos, em especial, o Grupo Banco Mundial e o FMI na orientação estratégica que levou ao ajustamento do setor financeiro braileiro e a elaboração das políticas e dos programas de privatização. Assim, o dólar constitui-se no plano da investigação como um elemento da base estruturante das políticas da assistência financiera do Grupo Banco Mundial que condicionaram a reforma do setor público com a reestruturaçã do Estado.

Desta forma, buscou-se as noções históricas do que há de essencial na moeda dólar nos contextos em que se processaram um ou mais ciclos de crise financeira de dimensões internacionais, provocados pelo crescimento acelerado da esfera financeira, e que identifica por outro lado, elementos da "fisionomia" das crises - cujas características financeiras - demonstram as transformações ocorridas no capitalismo contemporâneo em seu "regime de acumulação". Estas noções encontram-se na perspectiva elaborada por François Chesnais com seu conceito de "mundialização financeira"[6]. Na opinião de Chesnais, isso reflete as contradições desse novo regime de acumulação da economia mundial e a crise adquire proporções como a precedente de 1929[7].

Para se compreender como estes elementos externos acabam condicionando o processo de reestruturação do Estado brasileiro diante da crise mundial que se estabelece a partir de 1997, pretende-se focar o dólar como dinheiro-mundial e que se coloca como fundamento na configuração das propostas estratégicas para resolução dos problemas estruturais em contextos de crise mundial.

---

6 Cf. CHESNAIS, François (Coord.) (1998a). *A mundialização financeira*: gênese, custos e riscos. São Paulo, Xamã, 1998.

7 CHESNAIS, François (1998b). A fisionomia das crises no regime de acumulação sob dominância financeira. In: *Novos Estudos Cebrap*, nº 52. São Paulo: Cebrap., 1998, p. 21.

I.1 -O contexto da crise: regime dominado pela esfera financeira - François Chesnais

Nesse contexto histórico da crise financeira do capitalismo contemporâneo, aborda-se inicialmente a perspectiva da análise de François Chesnais que reflete a problemática de um regime de acumulação dominado pela esfera financeira e suas conexões, cujos objetivos da acumulação do capital é mundial e se sustenta na transferência de riqueza de setores e países produtores para países e setores rentistas.

O Brasil na avaliação de Chesnais estava na lista dos países vulneráveis e dependentes do exterior e, para salvaguardar a paridade do dólar o BACEN "queimou", em novembro de 1997, um sexto das reservas em divisas cambiais, num momento em que os bancos demonstravam vulnerabilidades em seus balanços. Para que os investidores estrangeiros tomassem a decisão de não retirar seus capitais do país, o governo se mostrou hábil e favorável a estes interesses utilizando-se do que Chesnais chamou de "isca das privatizações" futuras, e desta forma o crescimento do déficit da balança comercial foi rompido graças às estratégias de desaquecimento das atividades internas e do aumento suplementar do desemprego[8].

Ao avaliar a configuração desta situação, Chesnais parte de uma hipótese muito singular para querer explicar as transformações que a sociedade brasileira vivenciou a partir dos governos Collor e FHC. Ele tinha a sensação de que uma “burguesia industrial” típica dos anos 1930 tivesse sido deslocada para um setor de classe arcaico: os rentistas. Estes rentistas para ele são os capitalistas cujos rendimentos provém dos “juros usurários” pagos pelo Estado para financiar a dívida interna pública[9].

A tese de Chesnais é a de que estamos em face de uma economia internacional de valorização de um capital que conserva a "forma dinheiro" e que busca “engordar” (passar de **D** para **D`**) "investindo-se" sob a forma de aplicações em bônus e ações, mas também sob a forma de empréstimos internacionais aos governos (ou, como no caso da Ásia, aos bancos e empresas privadas)[10].

---

8 CHESNAIS. François (1998a), p. 19.

9 CHESNAIS, François (1998c). Crise da Ásia ou do capitalismo? In: *Revista Adusp*. São Paulo: Adusp. Jul. 1998, p. 29-36. (Entrevista concedida a Antônio Martins). Disponível em <http://www.adusp.org.br/revista/14/r14a05.pdf> Acesso em 11 ago. 1998.

10 CHESNAIS, 1998b, p. 27.

O que se observa nessa perspectiva é que Chesnais fundamenta-se no fetichismo particular do dinheiro da figura monetária do valor em Marx, onde o "fazer dinheiro" acontece desconstituído do processo produtivo dada a sua forma autônoma como capital na circulação. Neste sentido pode-se observar que a perspectiva inicial dada por Marx estava na idéia de que o dinheiro no capitalismo torna-se moeda de cálculo, padrão contábil, e o preço é a forma pela qual o valor de troca aparece, transformado e vazio de valor, entre as trocas de mercadorias na circulação. Para Marx, a concepção dos "nomes monetários" traduz as formas próprias que as mercadorias dão aos seus valores de troca e se transformam expressando mutuamente o que valem, e então, "o dinheiro, como moeda de cálculo, pode existir apenas idealmente, enquanto o dinheiro que circula efetivamente é cunhado em outro padrão totalmente diferente". Isto, historicamente no caso do ouro, "como padrão de preços aparece com os mesmos nomes de cálculo que os preços das mercadorias (...) chamou-se a esses nomes de cálculo seu preço em moeda"[11].

Marx assinalava posteriormente que "a dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação" e o "sistema de crédito público" cujas origens ele remete à Gênova e Veneza na Idade Média, transforma o dinheiro em capacidade criadora, "como uma varinha de condão" para seu dono sem muitos riscos e aborrecimentos. Marx considerava este acontecimento particular em que a "dívida pública passa a se converter em capital", a marca impressa da "era capitalista" que se apoderava da Europa estabelecendo o fim da preponderância do sistema colonial do período manufatureiro. Para ele, o predomínio industrial já estava assegurado pela supremacia comercial impulsionada pelo comércio marítimo e pelas guerras comerciais que, com "um simples empurrão" acaba proclamando a produção da mais valia como o "último e único objetivo da humanidade"[12].

Para Marx, a Holanda foi o primeiro Estado a implantar o regime de dívida pública, e por isso a “dívida do estado, a venda deste, seja ele despótico, constitucional ou republicano, imprime sua marca à era capitalista”, pois:

> A única parte da chamada riqueza nacional que é realmente objeto da posse coletiva dos povos modernos é... a dívida pública. Por isso a doutrina moderna revela coerência perfeita ao sustentar que uma nação é tanto mais rica quanto mais está endividada. O crédito público torna-se o credo do

---

11 MARX, Karl. Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes; A economia vulgar. São Paulo: Abril Cultural, 1982, p. 61.

12 MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política. L.1, v. I. São Paulo: Difel, 1985a, p. 872.

> capital. (...) a dívida pública converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva[13].

Para os credores do Estado a soma da dívida pública transforma-se em títulos, que são facilmente transferíveis e continuam a funcionar como dinheiro em suas mãos. Para Marx, a dívida pública, além disso, faz prosperar o jogo na bolsa de valores, a sociedade anônima, o comércio com títulos negociáveis, a agiotagem, e o que ele designava como uma "moderna bancocracia", uma vez que desde sua origem:

> os grandes bancos ornados com títulos nacionais não passavam de sociedades de especuladores e particulares que cooperavam com os governos e, graças aos privilégios recebidos, ficam em condições de adiantar-lhes dinheiro. Por isso, a acumulação da dívida pública tem sua mensuração mais infalível nas altas sucessivas das ações desses bancos, que se desenvolvem plenamente a partir fundação do Banco da Inglaterra, em 1694.
>
> (...) a acumulação do capital da dívida pública nada mais significa, conforme se viu, que o aumento de uma classe de credores do Estado, a qual tem direito a tomar para si certas quantias tiradas do montante dos tributos[14].

Como se poderá observar uma classe de credores do Estado ainda se mantém com toda força, como regularidade histórica, no capitalismo contemporâneo.

Esta regularidade histórica caracteriza-se no interior das transformações estruturais globais e se manifesta pelo regime da acumulação onde a centralidade da remuneração do capital se fixa ainda nas "características rentistas do dinheiro**",** nas taxas de juros reais, onde grandes proporções destes rendimentos são pagos pelos Estados nacionais que se utilizam da emissão de títulos públicos para financiar suas dívidas.

O método de observação de Chesnais permitiu-lhe identificar que houve um intenso deslocamento "qualitativo" do capital para a esfera financeira com a mundialização e está relacionado ao contexto da crise atual na hierarquização dos fatores atuantes na economia mundial contemporânea. Esta esfera financeira é, portanto, o ponto de partida para se compreender o movimento da mundialização do capital em seu conjunto.

A "mundialização financeira" caracterizada por Chesnais acontece na perspectiva de uma economia política da globalização com a financeirização resultando na emergência de um regime de acumulação mundial onde se expressa a "fisionomia" da crise atual. A crise do capitalismo contemporâneo se caracteriza fundamentalmente então pela transferência de

---

13 *Ibid*·

14 *Ibid*, p. 873.

riqueza e seu quadro interpretativo pode ser observado concretamente na recente crise dos países Asiáticos.

A crise asiática inicia-se em julho de 1997 na Tailândia, um país de muito pouco significado para as finanças internacionais, e se desenvolve numa sucessão, semana após semana, de "*crashes* financeiros" internacionais que, segundo Chesnais, adquire um caráter quase "quimicamente puro" e atinge a Malásia, a Indonésia, Filipinas, Cingapura e praça de Hong Kong. Em outubro do mesmo ano este processo desembocou num "*mini-crash*" das bolsas de valores em escala mundial. Em novembro, a crise centrava-se na Coréia e se estendeu ao Japão e mais tarde à China, adquirindo, para esse autor, características quase clássicas[15].

A crise asiática e seus mecanismos de propagação representaram, assim, a vulnerabilidade financeira do sistema capitalista em escala mundial, cujas características se manifestaram como "choques" financeiros desde a crise mexicana de 1982. A que alcançou a Coréia foi muito mais que mera crise financeira e a hipótese levantada por Chesnais é a de que estas características têm a ver com uma crise econômica preponderantemente mundial em seus primeiros passos, como a dos anos 1930[16]. Para ele esta crise não é "necessariamente asiática", mas suas características envolvem os países que possuem seus lastros ancorados ao dólar e, portanto, a dependência do exterior gera a sua vulnerabilidade financeira[17]. A propagação da crise imprime aos países uma relação de subordinação ao regime de acumulação mundializado e se torna mais aguda ampliando e fortalecendo a vulnerabilidade financeira sistêmica. Essa ancoragem ao dólar foi considerada por ele o "calcanhar de Aquiles", o ponto vulnerável dos países asiáticos que até então permaneciam prósperos e longe de serem atingidos por turbulências financeiras mundiais[18] uma vez que, depois dos EUA, "a Ásia Oriental foi, nos anos 90, a única região do globo em que houve crescimento econômico significativo, tanto para os investimentos verdadeiros quanto para as aplicações financeiras especulativas"[19]. A ancoragem ao dólar portanto era a condição complementar

15 CHESNAIS, 1998b, p. 8.
16 *Ibid*, p. 8.
17 *Ibid*, p. 9.
18 *Ibid*, p. 8.
19 CHESNAIS, 1998c, 30.

necessária à liberalização financeira e fundamental para a garantia de que os "investidores anglo-saxões" admitiriam os países na mundialização "à maneira neoliberal"[20].

Para Chesnais, a crise se traduz na dificuldade crescente das empresas, tanto asiáticas quanto norte-americanas e européias, em atender aos objetivos da maximização da rentabilidade dos seus investimentos produtivos encontrando dificuldades na satisfação dos níveis de rendimento já habituados e requeridos internamente nos EUA.

A revalorização do dólar frente às moedas nacionais, desde 1995, fez com que a situação se deteriorasse até atingir taxas de câmbio insuportáveis em 1997. Neste caso, para Chesnais, o dólar foi o ponto de partida dos *crashes* e a sua valorização em relação às moedas locais deu razão aos *déficits* comerciais, excedendo sobre receitas, despesas cada vez mais elevadas. A gravidade da situação fez com que as políticas adotadas inicialmente para resolver a situação estivessem baseadas no "desligamento da ancoragem" ao dólar. As expectativas não podiam ser outras: queda livre da taxa de câmbio e fuga de capitais de curto prazo com o desmoronamento do mercado financeiro de obrigações e de títulos na bolsa de valores, provocando a degradação brutal dos ativos bancários bem como a alta astronômica do custo de todos os empréstimos em dólar, no exterior, e emitidos pelos bancos e empresas locais. O resultado final foi a "insolvência" do sistema bancário local, pois a elevação tarifária sobre os créditos das empresas foi imediata devido À nova "situação de risco". Isto provocou o início das falências bancárias em série. Para Chesnais, por trás desse episódio aparentemente financeiro o que se esconde é uma verdadeira crise econômica. A idéia chave para ele é a de que não se pode sustentar por muito tempo um sistema "conduzido por aqueles que vivem de renda sem trabalho e pensam que o dinheiro produz juros assim como a pereira produz peras", parafraseando Marx. Portanto, Chesnais parte da tese de que estes rentistas são os capitalistas cujos rendimentos provém dos juros usurários pagos pelo Estado para financiar a sua dívida pública[21].

Essa crise financeira global acabou demonstrando a fragilidade sistêmica do capitalismo contemporâneo quando se expandiu de forma mecânica pela Tailândia, Coréia, Japão e Hong Kong, e, de acordo com Chesnais, pode ser observada a partir de seus três mecanismos, responsáveis pela sua propagação[22].

---

20 CHESNAIS, 1998b, p. 9.
21 CHESNAIS, 1998c, p. 31.
22 *Ibid*, p. 30.

O primeiro mecanismo teve sua centralidade no setor industrial. As empresas foram obrigadas a contrair severamente suas atividades produtivas, pois necessitaram reestruturar-se e demitir seus trabalhadores. Uma das causas pode ser buscada nas medidas impostas pelo FMI que agravaram a "espiral recessionista" e provocaram o "afundamento" das exportações regionais. O fato é que o FMI, para Chesnais, foi utilizado estrategicamente como uma grande instituição econômico-financeira internacional cuja preocupação central "é a de preservar a existência de um regime de acumulação e de distribuição orientado para as exigências dos extratos sociais e instituições que de alguma forma se aproveitam ou vivem de rendimentos financeiros". A outra causa foi a busca frenética por exportações em novos espaços nos mercados mundiais. Isto acelerou a deflação mundial no setor de matérias-primas e, nesse caso da Ásia, já havia iniciado uma queda acentuada de preços das matérias-primas e estabelecido projeções para valorização em outros setores de interesse[23].

O segundo mecanismo de expansão da crise foi estabelecido pelos agentes econômicos do setor privado a partir das dívidas acumuladas com o sistema internacional de crédito. Os empréstimos foram contraídos por estes agentes em longas cadeias internacionais de créditos e a situação exigia a "contração" dos créditos correntes.

O terceiro mecanismo se estabeleceu no mundo "paranóico" das bolsas de valores, que reagiu de forma "irracional" diante das "más notícias" uma vez que o combustível que as alimenta são as "incertezas" quando das recorrentes situações de instabilidade, tanto econômica quanto política, já que estas bolsas estão nos níveis de "cima" nas hierarquias das altas finanças[24].

Entretanto, para Chesnais, uma recessão mundial só seria possível a partir de um *crash* nas bolsas de Nova Iorque e de Chicago, complementando o movimento numa amplitude mundial. Chesnais salienta que houve um consenso entre os “especialistas” em mercados financeiros excluindo esta hipótese. Segundo ele existem ainda alguns "bolsões" localizados que fazem parte da crise clássica do capitalismo e que se definem pela "superprodução" sobre um fundo de "subacumulação" devido a uma "demanda efetiva" insuficiente[25].

Dessa forma, o conceito de “regime de acumulação” está relacionado ao movimento geral do capitalismo mundial onde a "pedra angular" é a esfera financeira. Este conceito está

---

23 CHESNAIS, 1998b, p. 24.
24 CHESNAIS, 1998c, p. 30.
25 *Ibid*, p. 30.

atrelado intimamente às orientações estratégicas que visam implementar políticas de liberalização e desregulamentação dos mercados nacionais, extremamente necessárias para os fluxos da expansão financeira internacional. Para Chesnais, este movimento repousa no agravamento brutal nas relações salariais em razão da liberalização dos investimentos e do comércio exterior. As tendências hegemônicas e de domínio são comandadas pelas operações e opções do capital financeiro cada vez mais "centralizado" e "concentrado". A esfera financeira representa assim o "capital que se valoriza" de forma fictícia através das aplicações financeiras em bônus, ações ou empréstimos[26].

Esse poder do capitalismo na esfera financeira, segundo Chesnais, é fruto de uma intervenção política massiva dos Estados capitalistas modernos liderados pelos EUA, destruindo o consenso até então existente de subordinar as posições do capital diante do trabalho. No segundo pós-guerra se estabelece um novo clima político com aumento dos salários e novos mecanismos de distribuição dos ganhos de produtividade do capital para o trabalho. Tal consenso se estendeu na conjuntura internacional, muito particularmente, entre as décadas de 1940 e 1970, no contexto da "guerra fria", o que obrigou os EUA a elaborar programas de ajuda real com seus capitais, crédito e tecnologia a outras economias do mundo, principalmente as européias destroçadas pela guerra. Estes programas implicaram na "irrigação" surpreendente dos fluxos monetários em dólar, promovendo a expansão de seus capitais industriais em suas novas bases produtivas e condicionando também a expansão do consumo para suas novas mercadorias, produzidas internamente e demandadas pelo esforço de recuperação dos danos universais causados pelo conflito armado. Deste modo:

> os fluxos de capital que partiam dos EUA impulsionaram de modo notável a expansão da indústria, ao financiarem tanto a instalação de uma nova base produtiva quanto o consumo das novas mercadorias produzidas. Um novo clima político permitiu que, na maior parte dos países, os ganhos de produtividade fossem repartidos entre o capital e o trabalho, favorecendo o aumento dos salários e o estabelecimento de mecanismos de produção social[27].

Esse regime de acumulação "consensuado", portanto, possibilitou três décadas de crescimento acelerado e entrou em crise no mundo capitalista nos anos 1970, expandindo-se nos anos 1980 na "revolução conservadora" ocorrida nos EUA com a era Ronald Reagan e no Reino Unido de Margareth Thatcher, dando origem ao modelo que se convencionou chamar de "neoliberalismo", não como produto de uma evolução natural dos mercados, mas fruto

---

26 CHESNAIS, 1998b, p. 7.

dessa intervenção massiva objetivando destruir o consenso que deu origem ao Estado do bem-estar social.

> Diante de queda da demanda interna nos países centrais, a estratégia neoliberal consistiu em aumentar a produtividade através da reestruturação industrial, fusões e aquisições, em quebrar o poder do trabalho organizado, para reduzir a dispersão de lucros, e em fechar as "janelas de oportunidades" que haviam se aberto, através das políticas de substituição de importações para diversas nações do terceiro mundo[28].

O novo modelo neoliberal, distinto do "fordismo" que vigorou no pós guerra, se caracteriza fundamentalmente pela “dominação das finanças” e é liderado pelos EUA, que acaba exercendo um novo papel nas relações internacionais e está fundamentado justamente na perspectiva da idéia da liberalização e da desregulamentação. Este processo teve a ver com a redução dos investimentos básicos do Estado em infra-estrutura, tais como rede de águas, eletricidade, transportes, etc., e nas políticas de substituição de importações da periferia. Assim, a implementação real dessas idéias, a partir da atuação de instituições financeiras multilaterais, como o FMI, orientou os grandes grupos produtivos e financeiros norte-americanos para a necessidade de mundializarem seus capitais, se reorganizarem e reformularem suas estratégias internacionais, para que a expansão dos seus investimentos pudesse se estabelecer "em todo lugar onde se possa gerar lucros" uma vez que as condições objetivas e subjetivas já haviam sido desenvolvidas, o que permitiria a utilização de formidáveis instrumentos de comunicação e controle com as novas tecnologias da "telemática" e dos "satélites"[29].

Este regime de acumulação sob o domínio da esfera financeira acaba por reforçar a economia norte-americana a um lugar central da regulação do sistema, sendo chamada a assumir cada vez mais as contradições das crises sistêmicas que se manifestam em função de suas decisões e atos que vão além das suas próprias fronteiras políticas e atingem “escala mundial”. Esta centralidade os torna "credores em última instância", pois o Banco Central (*Federal Reserve*-FED), as autoridades monetárias e o FMI terão um papel cada vez mais subordinado ao Congresso dos EUA, dada a necessidade constitucional deste em autorizar as transferências dos fundos para a superação das crises criadas pelas ações destes organismos, como foi o caso do México. Assim, a “vulnerabilidade sistêmica” é o efeito das contradições que beneficiam os EUA num primeiro momento. Entretanto o FMI na sua capacidade de

---

27 CHESNAIS, 1998c, p 31.
28 *Ibid*, p 31.

desempenhar um papel nas crises financeiras, está condicionado às determinações do Poder Executivo norte-americano, que tem na ação dessas instituições a segurança necessária para lhes permitirem diagnosticar devidamente os "obstáculos à expansão" dos seus capitais de forma a liberalizar os mercados e desregulamentar as economias periféricas[30].

A liberalização e a desregulamentação provocaram um crescimento muito mais acelerado dos ativos financeiros em dólar do que dos investimentos produtivos, e a expansão financeira se deu rapidamente passando de US$ 10 trilhões em 1980 para aproximadamente US$ 35 trilhões em 1991. Esta estratégia neoliberal aprofundou os déficits crescentes e, no início da década de 1990, as dívidas dos governos correspondiam a 25% desta expansão; e a manutenção do pagamento dos juros fez surgir em todo o mundo uma "ditadura de credores" com a "bola de neve" das dívidas públicas. Para Chesnais, portanto, "a expansão dos ativos financeiros permitiu que se reconstituísse uma classe social de credores profissionais, que desfrutam de rendimentos resultantes da simples posse de títulos da dívida pública e ações"[31].

Como se pode observar, para Chesnais a esfera financeira representa a hegemonia de um novo poder mundial que orientam os grandes grupos norte-americanos para a necessidade de reformularem suas estratégias internacionais e reorganizarem seus investimentos produtivos e financeiros para que sua expansão possa gerar lucros em todo lugar que se estabeleçam. A partir dessa proposição pode-se perceber que o dinheiro e os sistemas monetários se transformam em categorias cada vez mais complexas no capitalismo contemporâneo, tendo, portanto, a esfera financeira como representativa deste novo poder dominante do dinheiro que se transforma em capital na sua forma ideal clássica **D-D`**, segundo a concepção clássica de Marx.

I.2 -A crise financeira: crise secular do capitalismo - Fernand Braudel

Para Chesnais, a perspectiva da crise do capitalismo contemporâneo têm suas raízes nos fundamentos do sistema econômico capitalista internacional, sendo comandada por interesses poderosos do tipo "rentista", nos níveis de "cima" das hierarquias das altas finanças, e seus traços característicos são acentuados pelo regime de acumulação dominado por estas

---

29 CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã. 1996, p. 23.
30 CHESNAIS, 1998b, p. 8.
31 CHESNAIS, 1998c, p 31.

"altas finanças". Isto possibilita uma melhor compreensão histórico-estrutural das mudanças no padrão do processo da acumulação de Capital em geral, e em especial, das transformações e crises do "sistema capitalista" com o crescimento acelerado da esfera financeira, ou ainda, melhor caracterizar a ascensão do regime de acumulação predominantemente financeiro no contexto da crise financeira atual do final de década de 1990.

Entretanto o contexto histórico dessa crise, identificado na primeira metade da década de 1980, pode ser também interpretado a partir das idéias de Braudel, em que, para ele permanecem o papel dominante, insistente e diversificado das diversas minorias sobreviventes dos jogos dialéticos financeiros e que compõem este novo poder financeiro predominante, refletindo mais uma das "crises seculares" do capitalismo.

Neste caso, o que é importante destacar, como definição teórica para a análise sociopolítica, é a tese de Braudel de que o poder político está atrelado fundamentalmente ao dinheiro e constitui-se numa estrutura secular dominante, de longa duração. Para ele, a crise possui também um caráter secular e ele considera isto um dos elementos explicativos para a compreensão das crises estruturais do capitalismo contemporâneo, e sua conseqüente solução. Esta crise secular serve de medida, como bom indicador, para o entendimento dos elementos dominantes na longa duração das estruturas financeiras, do presente e do passado[32].

Para Braudel o conceito de estrutura relaciona-se aos "sustentáculos e obstáculos", "permanência ou sobrevivência" no imenso domínio cultural, o que remete para a compreensão da idéia da "expansão financeira", como fases finais e de crise dos grandes ciclos de desenvolvimento capitalista na sua longa duração, como duração completa do sistema capitalista mundial. É por isso que a permanência de sistemas, como regularidades históricas, são ocultadas por ciclos, interciclos e crises estruturais, que são preferencialmente do domínio da Ciência Econômica na pesquisa histórica da longa duração[33].

Estes ciclos assinalam a transição de um regime de acumulação para outro em escala mundial, num processo de destruição recorrente de antigos regimes e criação de outros, um fenômeno recorrente que marcou o capitalismo desde os seus primórdios no fim da Idade Média até o início da Era Moderna: Gênova, Holanda, Grã-Bretanha e agora os Estados Unidos.

---

32 BRAUDEL, Fernand. *Escritos sobre a História*. 2 ed. São Paulo: Editora Perspectiva. 1982, p. 26.
33 *Ibid*, p. 51.

Em primeiro lugar, o que chama a atenção para as concepções de Braudel é o seu esquema interpretativo "tripartido" da economia. São três níveis de investigação: o capitalismo, a economia de mercado e uma infra-economia ou vida material. Ele defende a tese de que esta "tripartição" da economia, por níveis, possibilita uma melhor compreensão do que ele chama de "matriz de observação para o tempo presente", determinando uma distinção no significado do capitalismo em suas diversas formas, desde a primeira modernidade do mundo (aproximadamente nos Séculos XV ao XVIII). Esta compreensão distinta do conceito de "capitalismo" leva-o a interpretar os conceitos de "capital" e "capitalista" entendidos na perspectiva de suas dimensões históricas seculares, ou histórico-estruturais. Para Braudel, estas três palavras são chaves, solidárias, inseparáveis e uma maneira de afastar certas ambigüidades e, portanto, não crê ele que o modo de produção "industrial" seja a "particularidade essencial" e indispensável de "todo o capitalismo"[34].

Para Braudel "a economia começa no limiar do valor de troca"[35] e, portanto, existe uma margem inferior da economia que é mais ou menos larga e que é feita, então, de pequenas unidades independentes. Ele alerta para o fato de que, se percebemos o capitalismo como envolvendo a sociedade inteira, no conjunto do social não é justo que uma pequena oficina na Itália ou uma tipografia falida em Nova Iorque sejam colocadas na categoria do "verdadeiro capitalismo", por não ser justo nem no plano da ordem social nem no plano da gestão econômica. O verdadeiro capitalismo é cada vez mais "superlativo" para Braudel, e ele está se propondo a criar o hábito de designar por capitalismo "os níveis superiores". Para ele "visar o alto" é visar corretamente, pois o "setor concorrencial", por sua vez, não pode abarcar tudo o que o "capitalismo da cúpula" deixou de lado ou mesmo abandonou.

Braudel propõe, então, que esta "tripartição" por níveis sirva como um modelo, ou mais precisamente, como uma "matriz da observação para o tempo presente" e que signifique rever muitos pontos de vista a respeito do "sistema" que "seria capitalista de alto a baixo da sociedade". Ele acredita na possibilidade de outras leituras, pois "há, pelo contrário, para falar resumidamente, uma dialética viva do capitalismo em contradição com o que abaixo dele não é o verdadeiro capitalismo"; por isso ele é cada vez mais superlativo[36].

---

34 BRAUDEL, Fernand. (1998a). *Civilização material, economia e capitalismo - Séculos XV-XVIII*: os jogos das trocas, v. 2. São Paulo: Martins Fontes, p. 200.

35 *Ibid*, p. 7.

36 BRAUDEL, 1998b, p. 584-585.

O verdadeiro "capitalismo" para Braudel é um universo à parte, de caráter sempre multinacional, parente próximo do monopólio da Cia. das Índias, análogo aos monopólios de hoje. A realidade observada nas relações econômicas entre os Séculos XV e XVII, onde se detém o desenvolvimento da Europa pré-industrial com o advento da revolução industrial, possibilitou, segundo ele, uma progressiva entrada das racionalidades de mercado, da empresa e do investimento capitalista, sendo observável na realidade de forma bem nítida e transparente nos discursos que constituem a Ciência Econômica.

A "economia de mercado" para ele é a que costuma ser descrita nos mecanismos de produção e da troca, ligados às atividades rurais, oficinas, lojas, estabelecimentos, bolsas, feiras e, naturalmente, aos mercados. Para Braudel, esta é uma segunda zona sem a qual o capitalismo torna-se impossível, pois é aí que ele se aloja e prospera.

A "infra-economia" ou "vida material", constitui-se de uma "civilização material" uma "não-economia" sob o signo da "auto-suficiência", pela "troca de produtos e dos serviços num raio muito curto", visualizada como uma "zona de opacidade" sob o mercado, uma zona espessa que se mantém rente ao chão, como sendo aquela outra metade informal da atividade econômica[37].

O "mercado" é o lugar predileto da oferta e da procura e exerce aí seu papel elementar, pois:

> O mercado é uma libertação, uma abertura, o acesso a outro mundo. É vir à tona. A atividade dos homens, os excedentes que eles trocam passam aos outros por essa brecha estreita com tanta dificuldade, no princípio, como o camelo da Escritura pelo buraco da agulha. Depois os buracos se alargaram, se multiplicaram, tornando-se a sociedade, no fim do caminho, uma 'sociedade de mercado generalizado'[38].

Assim, para Braudel, o limite por excelência do capitalismo é o limite superior da economia de mercado e da infra-economia, colocando-se acima da vasta superfície desses mercados, erguendo-se como hierarquias sociais ativas: a do Estado, a do dinheiro e as da cultura. O capitalismo, para o autor, é "ligado aos comércios longínquos e aos jogos de crédito complicados" como uma arte requintada "aberta, quando muito, a alguns privilegiados" e são essas hierarquias sociais que "falseiam a troca em proveito próprio, fazem vacilar a ordem estabelecida; voluntária e até involuntariamente, criam anomalias, "turbulências", e têm

---

37 BRAUDEL, 1998a, p. 7.
38 *Ibid*, p.12.

maneiras muito suas de tratar dos seus assuntos"[39]. Podem abalar inclusive setores inteiros da economia, compostos de grupos de atores privilegiados, que se controlam à distância numa rede mundial. Ele inclui neste nível os grandes mercadores de Gênova no Século XVI e os de Amsterdã do Século XVIII[40].

Braudel também concorda que a crise manifestada na primeira metade da década de 1980, porém iniciada nos anos 1970, é pior do que a de 1929 e corre-se o risco de "engolimento" de firmas de primeira grandeza, arquitetando-se novas centralizações e concentrações do capital. Esta crise é sim uma ameaça ao capitalismo, mas sua característica fundamental é ser uma das crises seculares que "penalizam uma discordância crescente entre as estruturas da produção, da demanda, do lucro, do emprego, etc.. Produzem-se panes e, no reajustamento que se impõe, certas atividades definham ou desaparecem". Mas, ao mesmo tempo da crise, desenham-se novas linhas de lucro para os sobreviventes dela. O capitalismo, assim, como "sistema", pode até sair reforçado e tem todas as possibilidades de sobrevivência. Isto não significa necessariamente uma sobrevivência ideológica, mas econômica, atravessando por crises e peripécias, o que não chega a ser verdade que ele esteja nos seus momentos finais de expiração, ou seja, não é a “crise final” do capitalismo, doente e incurável[41].

Esse capitalismo que é capaz de provocar crises e turbulências, criar anomalias e abalar economias inteiras, compõe-se de jogos de crédito complicados, estruturados numa rede mundial, como jogos monetário-financeiros, em que as crises podem se manifestar recorrentemente: um "novo jogo embaralha as cartas, privilegia algumas raras pessoas, lança outras para o lado da má sorte. Qualquer sociedade sujeita a este impacto tem de arranjar uma pele nova” e “qualquer sociedade de arquitetura antiga que abra as suas portas à moeda acaba por perder o equilíbrio que tinha e liberta forças que deixa de poder controlar"[42].

Nessas forças há uma redistribuição das cartas em proveito dos mais fortes nos níveis nacional e internacional e nesse jogo das grandes crises os fracos enfraquecem e os fortes se reforçam. Durante os últimos decênios houve uma profunda modificação no mundo, e de diversas maneiras as grandes crises favoreceram sempre uma "outra distribuição" que se

---

39 BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo - Séculos XV-XVIII*: as estruturas do cotidiano, v. 1. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 401.

40 *Ibid*, p. 12.

41 *Ibid*, p. 582.

42 *Ibid*, p. 401.

desenhou à escala internacional, pois a hegemonia mundial às vezes muda "de mãos e de localização geográfica"[43], como no caso dos Estados Unidos em relação à Inglaterra.

Para Braudel por si mesmo o capitalismo não vai ruir e não será uma deterioração "endógena", pois hoje como ontem, há a resistência de uma minoria dominante e sempre prevenida que possui solidariedade mundial e um peso gigantesco sobre a sociedade, e que não se abala facilmente com programas e discursos ideológicos ou sucessos eleitorais momentâneos de esquerda[44].

O capitalismo tem, sim, a possibilidade de sobreviver às crises e favorecer o desenvolvimento no que diz respeito ao processo de acumulação com a centralização e a concentração do capital. Nesta perspectiva da sobrevivência às crises nada mudou, porque a centralização e a concentração são os elementos "silenciosos", "construtores" e "demolidores" das arquiteturas sociais e econômicas e o que as favorece são as "crises essenciais", como as caracterizadas pela inflação e pelo desemprego[45].

Em geral o papel das crises na Europa pré-industrial foi o de fazer desaparecer os pequenos da escala capitalista: "as empresas frágeis criadas num momento de euforia econômica, ou pelo contrário, as empresas envelhecidas – aliviar, portanto, a concorrência, e não a reforçar e concentrar em algumas mãos o essencial das atividades econômicas" [46]. Assim sendo, certas atividades econômicas definharam ou desapareceram nas novas "linhas de lucro" que ao mesmo tempo surgiram mais centralizadas e concentradas para salvaguarda dos sobreviventes.

Em que pesem as crises, “o monopólio” ainda "não perdeu seus direitos", apesar de tudo o que se tem dito do capitalismo liberal e concorrencial dos Séculos XIX e XX. O monopólio assume, ainda, uma série de outras formas, como *trustes*, *holdings* e as multinacionais norte-americanas, vistas como "sucessos americanos" envolvendo muito dinheiro e triplicando, na década de 1960, o número de suas filiais[47].

Segundo Braudel, no início da crise mundial em 1973 havia pelo menos cinco países estrangeiros onde estavam instaladas 187 multinacionais que realizavam algo em torno de

---

43 *Ibid*, p. 582.
44 *Ibid*, p. 581.
45 *Ibid*, p. 582.
46 *Ibid*, p. 582.
47 *Ibid*, p. 577.

33% das vendas totais de bens manufaturados no mercado interno, 50% das exportações, e ¾ dos investimentos externos. Estas empresas - apesar de serem o foco de intensas acusações e objetos de inquérito no Senado norte-americano - "também jogam em qualquer quadro": no quadro industrial jogam "investindo em países com salários baixos"; no quadro financeiro jogam "obrigatoriamente" em função do peso dos seus fundos disponíveis de curto prazo, que, somados, significam mais que o dobro das reservas bancárias controlados pelos diversos bancos centrais e pelas instituições monetárias internacionais, onde, por outro lado, o poder político é de tal monta que, pelos cálculos do próprio Senado, basta um movimento de 2% da liquidez para que provoque "uma verdadeira crise monetária aguda", e, esperando o pior, ela pode acontecer em qualquer lugar do planeta; e no quadro comercial, enquanto as multinacionais americanas asseguravam apenas 34% da produção nos cinco países em 1971, eram ao mesmo tempo responsáveis por 62% das exportações. Para manter determinadas "liberdades de escolha" criou-se uma série de regras e de cumplicidades "em defesa das multinacionais"[48].

O capitalismo contemporâneo, para Braudel, apesar de atravessar por crises e peripécias, já não suscitaria admiração como nos tempos de Marx e já não pode ser visto, como nos tempos de Max Weber e Werner Sombart, como a coroação de sua evolução na sua última fase[49].

O que se pode observar aqui é a gênese da definição da idéia *força* sobre uma concepção do capitalismo contemporâneo e tem a ver, segundo Braudel, com o livro *Der Moderne Kapitalismus* de Werner Sombart, publicado em 1902. A partir desta evolução, Braudel propõe que o conceito de capitalismo tem que ser reinserido na "vida econômica" por não ocupar o lugar inteiro dela. Para ele a "palavra capitalismo" surge neste momento com toda a força como "antônimo natural" de socialismo e se diluiu nas discussões políticas daquele início de Século XX[50]. O mundo se modificou muito profundamente nestes últimos

---

48 *Ibid*, p. 577.

49 O consenso na intelectualidade alemã estava sendo demonstrado no novo comitê de redação da Revista Arquivo para a Ciência e a Política Sociais, de Berlim, publicada em 1904, cujas preocupações estavam no "debate político das idéias", com o consenso se orientando em torno dos critérios para publicação e o conteúdo dos ensaios na Revista. O Comitê era composto por Max Weber, Werner Sombart e Edgar Jaffé, cujo debate transcorria sobre temas centrais de ordem teórico-metodológica abordando questões sobre a "objetividade do conhecimento nas ciências sociais e políticas". Para maiores detalhes ver "A Objetividade do Conhecimento nas Ciências na Política Sociais", In: WEBER, Max. *Sobre a teoria das Ciências Sociais*. São Paulo: Editora Moraes, 1991. (Título original *Essais sur la Théorie de la Science*, Plon, 1967). Ver também CHACON, Vamireh. Max *Weber*: a Crise da Ciência Política. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988.

50 BRAUDEL, 1998a, p. 200.

decênios e Braudel argumenta que os pesadelos que pesam sobre a nossa existência são: a "tradição e as gerações anteriores", pois atualmente nenhuma sociedade no mundo tem renunciado à "tradição" e ao "uso de privilégio"[51].

Os segredos das estratégias capitalistas estão na vitalidade de sua capacidade de mudança de rumo a qualquer momento uma vez que seus agentes possuem o poder de poder escolher a assumir uma posição social dominante. Esta capacidade de mudança pode acontecer, pois, segundo ele, o "sistema" capitalista pode ser substituído sem atritos numa evolução, mas o seu "substituto" pode muito bem se parecer "como um irmão"[52].

Isto se torna possível em função do peso político que possuem os capitais na capacidade de realização de empréstimos, na organização das redes de informações e pelos vínculos próximos entre os seus membros ativos, mas que acabam divididos por obra do jogo da concorrência. Assim, eles criam as regras e as cumplicidades.

Para a ampliação do campo de atuação do capitalismo contemporâneo nos quadros acima descritos, lhes servem todos os setores da economia que possam lhes permitir a penetração ampla da produção, mas podem deixar também importantes volumes de atividades de fora do "sistema" ou, ainda, abandonar determinadas atividades para serem processadas no nível da "economia de mercado". Esta gira fundamentalmente por conta própria, guiada por "iniciativas de pequenas empresas, ao empenho artesanal e operário, por conta do povo" [53].

As profundas mudanças acontecidas no mundo contemporâneo reforçam ainda mais as estratégias de mudanças da hegemonia e da localização geográfica, e essas "regras e cumplicidades" podem ser observadas como aquela espécie de consenso formando unidades dentro da diversidade de interesses, que se estruturam objetivando organizarem-se para a manutenção dos privilégios e das liberdades de escolha nos grupos capitalistas. Para Braudel, se observarmos os EUA neste contexto como o "país mais avançado do mundo", segundo uma concepção política do tipo de Estado, norte-americano, dentro dele, certamente, pode-se ter bons exemplos de "economia concorrencial", mas que foram consideradas "obsoleta" por serem vistas como parte do "atraso econômico".

De acordo com Braudel, nove grupos partilhavam sozinhos 80% da produção mundial em meados da década de 1980, e estava havendo um deslocamento do "eixo econômico" do

---

51 BRAUDEL, 1997, p. 583.
52 *Ibid*, p. 581.

Atlântico para o Pacífico. Isto para ele significava que Nova Iorque "a primeira cidade industrial do mundo" estava sendo debilitada com o deslocamento da economia interna dos EUA para o Sul e para o Oeste, numa espécie de eixo econômico com o Japão, onde a economia-mundo do ocidente está dominando há muito, mas precisa rever suas políticas estratégicas em grande parte do mundo devido justamente às crises instaladas[54]. Durante os dois últimos decênios que precederam a crise dos anos 70, a cidade de Nova York:

> viu declinar uma atrás da outra as minúsculas empresas, muitas vezes com menos de vinte participantes, que eram sua substância industrial e mercantil – o enorme setor da confecção, centenas de tipografias, muitas indústrias de produtos alimentícios, um bom número de pequenos empreiteiros da construção civil... Enfim, um mundo verdadeiramente "concorrencial" em que as unidades se chocavam, apoiando-se também umas nas outras[55].

Assim, passa a ser uma prática de "política consciente" a compreensão de que, sendo uma "economia de sobrevivência", estes pequenos empreendimentos deveriam desaparecer, "deixando na Nova York desertada um vazio irreparável" com a eliminação da pequena empresa. Para Braudel:

> a desorganização de Nova York resultou do desaparecimento dessas milhares de empresas que antes, permitiam encontrar na cidade, fabricado localmente, armazenado localmente, tudo o que o consumidor pudesse desejar. Foram grandes empresas que suplantaram, destruíram esse universo em benefício de grandes unidades de produção, fora da cidade. O pão, que antigamente era fabricado por uma velha empresa local para as escolas nova-iorquinas, vem hoje de Jersey[56].

Desde a última Segunda Grande Guerra Mundial, também se praticou essa "política consciente" na eliminação das pequenas empresas em vários países europeus, por terem sido consideradas como de "sobrevivência" e portanto no nível do "atraso econômico".

Os EUA incentivavam então regras e cumplicidades para os monopólios e os créditos estavam sempre disponíveis para eles, tendo os bancos recebido ordens de "fechar o crédito" para empresas menores. Esta "ajuda parasitária" do Estado passa a ser, segundo Braudel, a

---

53 *Ibid*, p. 578.

54 *Ibid*, p. 582. O termo economia-mundo foi forjado por ele a partir de um significado especial da palavra alemã weltwirtschaft e envolve "apenas um fragmento do universo, um pedaço do planeta economicamente autônomo, capaz, no essencial, de bastar a si próprio e ao qual suas ligações e trocas internas conferem certa unidade orgânica". Ou seja, a idéia de Braudel é a de que a partir do exame de um caso particular pode-se deduzir que uma economia-mundo: "é uma soma de espaços individualizados, econômicos e não econômicos" que são por ela agrupados e "representa uma enorme superfície" que por princípio torna-se a "mais vasta zona de coerência" que e se manifesta em determinada época e região do globo e "habitualmente, ela transcende os limites dos outros grupos maciços da história". (BRAUDEL, 1998, p. 14)

55 *Ibid*, p. 584

56 *Ibid*, p. 584.

forma de eliminação destas empresas cujas características consistem de "efetivos minúsculos e uma gestão personalizada" e que se viu declinarem em crises sendo condenadas a vegetar ou desaparecer. Assim os elementos da estratégia capitalista que levam à manutenção dos privilégios e da liberdade de escolha destes grandes grupos corporativos vinculam-se a uma minoria poderosa que acaba definindo as regras do jogo e as cumplicidades mapeando em seus campos de atuação os seus próprios "territórios de caça reservados". Nestes territórios destacam-se: a grande especulação imobiliária; a grande especulação bolsista; o grande banco; a grande produção industrial; o comércio internacional; a produção agrícola; os transportes, etc. O que é óbvio para Braudel é que os "riscos" já estão calculados e não abrigam toda a faculdade de adaptação, a agilidade ou a força repetitiva do capitalismo.

As novas regiões exploráveis e de "caça" são a América Latina, a África e a Índia, países que até ainda há pouco estavam confinadas ao papel de "fornecedores de matérias primas", considerados países atrasados que "necessitam ser subdesenvolvidos" pela indução externa a partir de empresas multinacionais das sociedades ocidentais. O objetivo estratégico é o de garantir aos países processos efetivos de industrialização, uma vez que são caracterizadas como regiões de "baixo nível de vida". Houve, entretanto, uma cisão do "terceiro mundo" segundo Braudel, com alguns países sendo industrializados, outros enriquecendo recentemente com a produção do petróleo, mas o aumento da miséria e das dificuldades, em outros, aumentando[57].

> Por conseguinte, no que diz respeito ao novo Terceiro Mundo, apostemos que o capitalismo, durante mais algum tempo, saberá reorganizar as formas da sua dominação ou escolher outras. E utilizar, uma vez mais, a força terrível do passado, e das posições adquiridas. Essas regiões exploráveis, com baixo nível de vida, são a imensa América Latina, a África que se tornou supostamente livre, e também a Índia[58].

Para Braudel, a Índia, em 1978, sem dúvida acabava de transpor uma etapa decisiva realizando progressos agrícolas com a ajuda de duas ou três boas colheitas e estando pela primeira vez, com intensos excedentes. Foi obrigada a exportar o seu trigo em razão de dificuldades inesperadas e insolúveis de armazenamento. Uma vez habituadas às ameaças da fome (3 a 4 milhões de mortos em Bengala, em 1943) a Índia continuará com sua miséria geral e sua população, que aumenta cerca de 13 milhões de pessoas por ano, não está numa

---

57 *Ibid*, p. 582.
58 *Ibid*, p. 583.

posição decisiva de transformar "uma massa de camponeses em compradores de produtos manufaturados *made in Índia*"[59].

Assim como a riqueza no decorrer do tempo passa de mão em mão, em sucessões diferentes, para Braudel, não somos capazes de suprimir a riqueza individual e nem a propriedade individual, e o capitalismo segue o mesmo acontecimento; e "mudando sempre, sucede infinitamente a si próprio", como se nunca fosse capaz de morrer quando adoece. E quando há crises, muitos capitalistas sucumbem, mas outros sobrevivem, outros se instalam, e:

> Muitas vezes, as soluções novas criam-se mesmo fora deles, a inovação vindo não raras vezes da base. Mas quase automaticamente voltam às mãos dos possuidores de capitais. E finalmente, surge um capitalismo renovado, muitas vezes reforçado, tão ágil e eficaz quanto o precedente[60].

No plano institucional os países que estão no centro de uma economia-mundo, necessitam renunciar aos seus privilégios e questionar-se se, no nível nacional, "será de se esperar que grupos dominantes que associam o capital ao Estado e que têm a garantia do apoio internacional, aceitem jogar o jogo e passar a jogada!"[61].

Para Braudel o Estado e um "certo" capital, das grandes firmas, dos monopólios, formam um “bom casal”, pois o "capital nunca está muito longe dessa fonte ressurgente". E considera esta relação uma forma própria de sobrevivência do "sistema capitalista". Para ele a idéia aplicada aqui é a de "sistema" chamado "capitalista", que não necessariamente engloba "todo" o "sistema social"; e o entendimento entre o capital e o Estado atravessa os séculos da modernidade, e não é de hoje. Para Braudel, portanto, é o pior dos erros afirmar, sem mais, que o capitalismo é um "sistema econômico".

Para se desvendar os conceitos e os limites de excelência da "palavra capitalismo" e que suscita explicitar, nos seus “jogos dialéticos”, suas contradições inerentes, Braudel destaca as ambigüidades no que ele denomina criticamente de "sistema capitalista moderno” e

---

59 *Ibid*, p. 583.

60 *Ibid*, p. 578.

61 *Ibid*, p. 586. Segundo Braudel, o Socialismo propôs como solução substituir o monopólio do capital pelo monopólio do Estado, mesmo apontando os defeitos mútuos deste ou daquele. Como então propor soluções segundo Braudel que sejam clássicas da esquerda que poderiam suscitar entusiasmo "dos eleitores" se procurássemos, com seriedade e honestidade colocar a serviço deles soluções econômicas clássicas possibilitando ampliar o "setor do mercado", de modo a colocar aos seus próprios serviços as vantagens econômicas advindas daí, uma vez "que um grupo dominante reservou para si" sob o capitalismo? Na essência, estas vantagens econômicas e reservas políticas se colocam como dificuldades. Temos, portanto uma solução que não é meramente de ordem econômica, mas fundamentalmente para Braudel "ela é de ordem social".

elabora os significados essenciais do Estado, do Dinheiro e da Cultura como “hierarquias sociais ativas” do capitalismo contemporâneo.

I.3 -As hierarquias sociais ativas do capitalismo: o Estado, o dinheiro e a cultura

As hierarquias sociais ativas do capitalismo contemporâneo são compostas por grupos de “atores privilegiados”, como visto, que se controlam à distância, numa rede mundial, e podem desempenhar um papel principal que faz vacilar a ordem estabelecida criando anomalias e turbulências e podendo abalar setores inteiros da economia.

O capitalismo desta forma hierarquizado vive da ordem social e está em/quase “pé de” igualdade com o Estado, como adversário ou cúmplice. O Estado por sua vez é, e sempre foi, um personagem incômodo para o capitalismo e é dependente das classes dominantes, que ao defendê-lo acabam defendendo a si mesmas. O apoio que a Cultura traz para a solidez do edifício social é apropriado em proveito do capitalismo e do Estado. Apesar dela dar o melhor de si para a manutenção da ordem estabelecida, é atravessada por correntes contraditórias quando é desigualmente distribuída[62].

O Estado, para o Capital, é uma máquina de coletar e redistribuir enormes fluxos de dinheiro, pois desempenha um papel principal para o capitalismo monopolista, uma vez que os entendimentos entre o Estado e o capital atravessam os séculos da modernidade, e de quando em quando o Estado vacila e vê-se o capitalismo aplicar o golpe. Para Braudel, então, o capital das grandes firmas e dos monopólios deixou ao Estado, como em outros tempos, as tarefas sociais mais dispendiosas e pouco remuneradoras para os capitais a serem empregados: atividades de infra-estrutura das estradas e das comunicações, o exército, os prodigiosos encargos do ensino e da pesquisa, os cuidados com a higiene pública e boa parte do peso da seguridade social. Assim, o Estado, para o capital, como "máquina de coletar enormes fluxos de dinheiro que chegam a ela e que ela redistribui", é também "uma máquina de gastar mais do que recebe e, portanto, de contrair empréstimos", podendo sobreviver "sem constrangimentos da complacência, isenções, auxílios e liberalidades"[63]. O capitalismo identifica no Estado um meio de garantir a sua própria sobrevivência, o que para Braudel significa o "sistema chamado capitalista".

---

62 *Ibid*, p. 579.
63 *Ibid*, p. 579.

Braudel demonstra que há uma "rede cerrada" entre o poder econômico e o poder político, e por estarem formalmente separados, estabelecem relações informais. Esta simbiose reflete as boas relações do econômico com o Estado na medida em que ele se transforma nos interesses do capital, principalmente quando o Estado exerce a função de "distribuidor das vantagens fiscais (para ativar o sacrossanto investimento), de encomendas suntuosas, de medidas que lhe abrem melhor os mercados externos". Braudel destaca ainda que a oposição entre o "capitalismo monopolista" e o "setor concorrencial" faz com que a simbiose das grandes firmas só faz o grande capital prosperar, formando uma idéia de que, para as indústrias monopolistas, o crescimento do setor do Estado, passando pelo Estado providência, torna-se indispensável para a expansão da indústria privada[64], como foi, pode-se destacar, a experiência do estado desenvolvimentista a partir da década de 1950 no Brasil.

O Dinheiro, além de estar relacionado ao poder político, constitui-se, para Braudel, como uma "estrutura". Uma estrutura que evidencia uma injustiça e qualquer tese que se coloque a favor da desigualdade social levará "água no moinho", pois para aquela minoria privilegiada e poderosa não adianta negar as desigualdades porque ela é entendida como "fenômeno natural" e de toda ordem. Por isso que, para Braudel, em 1920 John M. Keynes já se manifestava pela "desigualdade" na distribuição da riqueza, como forma de garantir a vitalidade econômica por meio da acumulação de capitais. Nesta perspectiva da desigualdade todo recurso pode ser uma arma de ataque e defesa nas discussões, pois, ainda segundo Braudel, para manter a desigualdade sempre se invoca a natureza imutável do homem e,

---

64 *Ibid*, p. 579. Numa discussão em meados da década de 1980 sobre os problemas de ordem estrutural do Estado capitalista, Claus Offe e Volker & Ronge propõem uma visão alternativa sobre o conceito de Estado, que parte do princípio de que este não favorece, absolutamente, interesses específicos. Entretanto, em vez disso o Estado se comporta de maneira tal que "protege e sanciona instituições e relações sociais que por sua vez, constituem o requisito institucional para a dominação de classes do capital. O Estado nem está a serviço nem é 'instrumento' de uma classe ou outra. Sua estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista. O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes", e desta forma o conceito de Estado "refere-se a uma forma institucional de poder público em sua relação com a produção material", abstraindo-se evidentemente as diferenças históricas importantes e as mudanças estruturais e de função. Esta forma institucional pode ser caracterizada, especialmente, de acordo com uma das suas determinações funcionais que é a da privatização da produção, aonde o "público e o "privado" são conceitos definidos juridicamente pelo próprio Estado, e a utilização da propriedade pública se dá de forma privada. Sendo assim a "utilização política não está sujeita a decisões políticas", pois as estratégias de utilização e aplicação da propriedade pública são as mesmas adotadas pelo capital privado perseguindo os mesmos objetivos que colocam à disposição deste capital esta produção "política", a baixos custos, bem como bens infra-estruturais, tais como: eletricidade, transportes, metalurgia, telecomunicações, etc. Ver. OFFE, Claus & RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 123.

portanto, por extensão, a sociedade também não pode mudar porque "sempre foi ajustada, hierarquizada, desigual".

Observando o quão "meritório" e carregado de "honra e exemplo para todas as nações" foi o lema do "*self made man*", que inebriou toda a América com o "deixem-se andar e que ganhe o melhor!", Braudel destaca como eram "ocultados os trampolins" dos *self made men* nos EUA, pois suas riquezas originavam-se das grandes fortunas familiares "burguesas" européias desde pelo menos o Século XV. Obviamente que estes exemplos não são tão raros como se pensa e não faltam "sucessos" deste tipo na América e em outros lugares, mas o que Braudel observa concretamente é que "a honestidade" nem sempre foi o forte para se alcançar esses sucessos[65].

O capitalismo contemporâneo busca assim na hierarquia social ativa da Cultura uma parte de sua segurança, pois a cultura, para Braudel, "volta quase sempre a ser proteção da ordem estabelecida". A relação do capitalismo com a cultura é muito contrastada porque são ambíguas, e "a cultura é, ao mesmo tempo, apoio e oposição, tradição e contestação. É certo que a contestação se esgota com freqüência para além das suas explosões mais vivas"[66]. Braudel cita, por exemplo, os protestos de Lutero contra os monopólios das grandes firmas dos Fugger e dos Welser, na Alemanha, e que não deram em nada. Questiona então se Lutero, por acaso, não "traiu a causa dos revoltosos de 1525" por ocasião da guerra dos camponeses. Para ele a Reforma de Lutero liberou uma Europa superlativamente capitalista, uma Europa dominante em que *O Príncipe*, de Maquiavel, resultou assim na contra-reforma como resultado do Renascimento. Por isso segundo ele, surge na Alemanha, como um triste resultado, a "corja dos príncipes territoriais"[67]. Para Braudel. tudo acaba por se arranjar, pois se incorporaram às "ordens existentes" e às "feridas" acabam por se curar:

> O Renascimento e a Reforma apresentam-se como duas magníficas revoluções culturais e de longo alcance, que irrompem sucessivamente. Na civilização cristã, reintroduzir Roma e a Grécia já era uma operação exclusiva, rasgar a veste incólume da Igreja era outra, ainda pior[68].

Para Braudel desapareceu aquela eufórica e boa "consciência capitalista" do princípio do Século XIX, e acredita ele que "como tudo está ligado, a grande crise de nossas economias e sociedades atuais implica profundas crises culturais" onde sucedem-se ataques e respostas,

---

65 BRAUDEL, 1997, p. 580.
66 *Ibid*, p. 580.
67 *Ibid*, p. 581.

uma linguagem defensiva em resposta a ataques veementes, como a contra-reforma respondeu à Reforma. O que Braudel percebe nesta perspectiva da "linguagem defensiva" é, em parte, uma resposta aos ataques, implicando novamente numa crise profunda das culturas na nossa sociedade atual e nas nossas economias.

Para justificar essa assertiva, aponta para a experiência na França de 1968, na qual instrui, naquele momento, a implicação da profunda crise cultural, da economia e da sociedade, onde a "ridicularização do capitalismo" no interior da sociedade tornou a sociedade também ridicularizada, colocando o capitalismo numa situação "menos boa do que antes"[69].

Para Braudel, a "revolução francesa de 1968" tratou-se realmente de uma verdadeira revolução cultural, pois ela abalou o edifício social, rompeu hábitos, normas e até certas resignações, e o tecido social e familiar saíram rasgados suficientemente a ponto de "se criar novos tipos de vida, e em todos os escalões da sociedade"[70]. Entretanto, o tempo passou e, em matéria de cultura, houve francos sucessos e não fracassos. Os anos que se passaram foram muitos para os atores de 1968, mas não é nada para a lenta história das sociedades[71]. Para Braudel o capitalismo foi realmente atacado na França de 1968:

> não só por socialistas e marxistas ortodoxos, como também por grupos novos que rejeitam, além do mais, o poder sob todas as formas: abaixo o Estado!. Eis os atores de 1968 recuperados por uma sociedade paciente, à qual a lentidão dá uma prodigiosa força de resistência e de absorção. A inércia é o que menos lhe faz falta[72].

Já no caso da cultura americana, com o *self made man*:

> Inicia-se a natureza do homem, que não pode mudar; portanto, também a sociedade é imutável; e sempre foi injusta, hierarquizada. Desigual. A história vem assim prestar socorro. Mesmo o velho mito da "mão invisível", do mercado que regularia tudo por si melhor do que faria uma vontade humana, não morreu e ensina que "servir ao interesse individual é servir ao interesse geral". Então, "deixem-se andar e que ganhe o melhor"[73].

Assim, para Braudel a história vem prestar socorro para mostrar que, no capitalismo contemporâneo, o poder político realiza-se fundamentalmente nestas hierarquias sociais ativas e exercem o domínio assumindo uma cultura do dinheiro e do Estado na sociedade moderna.

---

68 *Ibid*, p. 581.
69 *Ibid*, p. 580.
70 *Ibid*, p. 580.
71 *Ibid*, p. 580.
72 *Ibid*, p. 581.
73 *Ibid*, p. 580.

I.4 -A Cultura do dinheiro: mutações e as instituições associadas

A cultura do dinheiro pode ser também observada com uma maior "lucidez sociológica" na concepção de Nigel Dodd, que nos alerta para a desatenção que grande parte dos Sociólogos têm a respeito do dinheiro, e as atuais análises sociológicas são relativamente incongruentes quando tratam da ocupação teórico-social sobre o dinheiro como objeto, como objeto de estudo em si mesmo, e acabam utilizando o dinheiro apenas como meio, meio de ilustrar ou ampliar outros aspectos dos trabalhos realizados[74].

A lucidez sociológica recaindo sobre o dinheiro, na opinião de Dodd é algo de novo, o que permite descortinar as "subjetividades" que se produzem sob o seu domínio, transformando-se em algo tão importante para a sociedade moderna que deveria ser reconhecido para a vida cotidiana das pessoas como uma "instituição social relevante" manifestada pelos "usos do dinheiro, as instituições associadas a seu controle e aquisição, e as idéias que as pessoas têm sobre sua natureza e funções**"** [75]**,** constituindo, por outro lado, as características marcantes desta vida sob o capitalismo contemporâneo[76].

Se para John Hughes "as concepções do mundo têm mudado historicamente" [77] a concepção sobre a forma dinheiro também teve suas mudanças históricas exercidas por suas diversas funções, pois se forem observadas as determinações do circuito das finanças, como "capital financeiro", relacionados fundamentalmente à circulação e gestão do dinheiro, do capital, e de outros recursos líquidos, pode-se, como visto em Braudel, fazer uma sociedade de arquitetura antiga perder o equilíbrio e libertar forças que deixa de poder controlar possuindo assim a capacidade de criar perturbações, ao abrir as suas portas à moeda.

Na perspectiva de sua evolução histórica e das suas funções, o dinheiro foi retratado por Max Weber como o "criador da propriedade individual" mais antigo, desde o princípio. E considerado o "elemento subjetivo de propriedade dos objetos" elaborados pelos próprios

---

74 DODD, Nigel. *A Sociologia do dinheiro*: economia, razão e a sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997, p. 7.

75 *Ibid*, p. 7.

76 ALVIM, Valdir. Dinheiro: instituição social relevante na sociedade moderna. In: *Revista EMTESE*, v. 1, nº 1. Ago-dez/ 2003, p. 1-25. [Revista Eletrônica dos alunos do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC]. Disponível em < http://www.emtese.ufsc.br/>.

77 HUGHES, John. *A filosofia da pesquisa social*. Rio de janeiro; Zahar, 1983, p. 18.

indivíduos, tais como armas, utensílios, ornamentos, etc.. Para ele buscar a "origem do dinheiro" significa buscar os "direitos que regem os objetos" em sua propriedade individual[78].

Neste sentido Weberiano, o dinheiro como elemento da propriedade individual, por conseguinte, se constitui num objeto essencial de significado existencial do homem moderno, e pode ser caracterizado como símbolo da riqueza geral e elemento determinante que se imbrica nas condições da vida real dos indivíduos, das instituições e das organizações sociais.

Por outro lado, é a apropriação dos objetos, segundo Karl Marx, que define o dinheiro como o criador da dependência de um indivíduo a outro, e se constitui ele mesmo como objeto a ser apropriado individualmente. Desta forma o dinheiro atua como um equivalente geral que detém o poder de tudo comprar, ou seja, para Marx quando o dinheiro funciona como medida de valor na equivalência do trabalho abstrato**,** expressa a relação nas trocas entre produtores e consumidores de mercadorias, e é o objeto por excelência que serve de mediador na afirmação das necessidades humanas, sejam elas de natureza objetiva e/ou subjetiva provindas do estômago, dos sentimentos e/ou das paixões, dada a natureza da produção e da reprodução dos homens serem socialmente necessárias na sociedade moderna[79].

Isso acontece porque a riqueza das sociedades onde rege a produção capitalista configura-se, segundo Marx, em "imensa acumulação de mercadorias" e a mercadoria isoladamente considerada é a forma elementar dessa riqueza, e assim:

> a mercadoria é, antes de mais nada, um objeto externo, uma coisa que, por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da fantasia(2). Não importa a maneira como a coisa satisfaz a necessidade humana, se diretamente, como meio de subsistência, objeto de consumo, ou indiretamente, como meio de produção.
>
> Cada coisa útil, como ferro, papel etc., pode ser considerada sob duplo aspecto, segundo qualidade e quantidade. Cada um desses objetos é um conjunto de muitas propriedades e pode ser útil de diferentes modos, das diversas maneiras de usar as coisas(3), e a invenção das medidas, socialmente aceitas, para quantificar as coisas úteis. A variedade dos padrões de medida das mercadorias decorre da natureza diversa dos objetos a medir e também de convenção[80].

---

78 WEBER, Max. *História Geral da Economia*. São Paulo: Mestre Jou, 1968, p. 219-247.

79 MARX, Karl. *Manuscritos Econômico-Filosóficos*. São Paulo: Martin Claret. 2001, p. 116. Marx considera as afirmações ontológicas do dinheiro como objeto de poder e mediador das necessidades humanas na sociedade moderna.

80 MARX, 1985a, p. 41-42. De acordo com a as notas de rodapé da citação de Marx: (2) "Desejo envolve necessidade; é o apetite do espírito e tão natural como a fome para o corpo... a maioria (das coisas) tem valor porque satisfaz as necessidades do espírito". (Nicholas Barbon, "a Discourse on coining the new money lighter. In answer to Mr. Locke´s Consideration etc.", Londres, 1696, pgs. 2 e 3); e (3) "as coisas possuem uma virtude

Para Marx, o homem da sociedade moderna fez o dinheiro constituir-se como “força social”. Esta força que dá vida, energia, estímulo, reanima,vincula o indivíduo à vida humana, verdadeiro meio de separação e união, liga a sociedade ao indivíduo, e portanto, une o indivíduo à natureza e ao próprio homem. Pode-se observar, então, que a mercadoria é um objeto externo ao homem e suas propriedades satisfazem as necessidades objetivas e/ou subjetivas, dos desejos humanos, onde o dinheiro serve como mediador entre as coisas e o homem para a produção de riquezas em relações sociais historicamente determinadas, e satisfaz as necessidades humanas como meios e/ou objetos**.** O dinheiro, assim, é o objeto por excelência de afirmação das necessidades humanas na sociedade moderna[81].

Para se constituir como força, o dinheiro se constitui também como “laço social” para Marx, que o considera como objeto essencial para a satisfação das necessidades humanas, tanto no que diz respeito aos desejos, aos sentimentos e ao prazer dos indivíduos, quanto as necessidades materiais das atividades concretas. Procura não restringir estes sentimentos, paixões e atividades apenas em suas "características antropológicas" mas como afirmações reais da existência objetiva e sensível, como um ser social. Portanto, a satisfação das necessidades do ser humano são, para Marx, verdadeiras afirmações ontológicas, garantidoras da existência elementar e da sobrevivência do homem como "ser genérico". O homem nesta condição de ser genérico necessita satisfazer a natureza de suas necessidades elementares. Ou seja, a afirmação das naturezas subjetiva e objetiva, comuns e inerentes, a todos e a cada um dos seres humanos, já que o homem é também apenas uma parte da natureza:

> a natureza é o corpo inorgânico do homem, ou seja, a natureza na medida em que não é o próprio corpo humano. O homem vive da natureza, ou também, a natureza é o seu corpo, com o qual tem de manter-se em permanente intercâmbio para não morrer. Afirmar que a vida física e espiritual do homem e a natureza são interdependentes significa apenas que a natureza se inter-relaciona consigo mesma, já que o homem é uma parte da natureza[82].

Marx percebe que na sociedade moderna capitalista, os desejos para se transformarem em realidade relacionam-se ao poder verdadeiramente criador do dinheiro. Este poder criador reside no fato do dinheiro se constituir como mediador na vida produtiva dos homens, também como "ser genérico", mas “alienado e autoalienante”, entre o ser imaginário e o ser

---

intrínseca (como Bardon designa valor-de-uso), igual em toda a parte, como a propriedade do ímã de atrair o ferro" (*Ibid*, p. 6). A propriedade do imã só se tornou útil, depois de se descobrir, por meio dela, a polaridade magnética."

81 ALVIM, 2003, op. cit.

82 MARX, 2001, p. 116.

sensível, real, transformando as incapacidades humanas no seu contrário, "como poder alienado da humanidade"[83].

> Certamente, o trabalho, atividade vital, a vida produtiva, aparece agora para o homem como o único meio que satisfaz uma necessidade, a de manter a existência física. A vida produtiva, entretanto, é a vida genérica. É a vida criando a vida. (...) a vida revela-se simplesmente como meio de vida[84].

Mas para Marx "o homem faz da atividade vital o objeto da vontade e da consciência. Possui uma atividade vital lúcida (...) ser genérico, ser lúcido, o trabalho alienado inverte a relação, uma vez que o homem, enquanto ser lúcido, transforma a sua atividade vital, o seu ser, em simples meio da sua existência" [85].

Para Marx, diferentemente de outros animais, o homem constrói a beleza! Os animais produzem-se apenas numa direção, produzem-se a si mesmos como necessidade da espécie, ao passo que o homem, na sua lucidez, produz universalmente, e desta forma, reproduz toda a natureza![86]

O dinheiro, visto nesta perspectiva "vital" da produção, aparece como o objeto por excelência em virtude da sua *propriedade* universal de se apropriar de todos os objetos, como ser onipotente. A sua natureza de poder tudo comprar segundo Marx "é a onipotência da sua natureza"[87]. A simples existência da vida humana possui características relacionadas aos seus diversos modos de afirmação, que não são necessariamente imutáveis, diz Marx, pois os objetos existem para a satisfação de necessidades humanas e "a maneira como o objeto para eles existe é o modo característico da sua satisfação"[88].

Desta maneira, Marx considera o dinheiro somente na medida da sua existência também como objeto, objeto sensível. A afirmação do objeto surge como sua anulação, constitui-se na sua afirmação sensível, pois o homem é um ser que possui sentimentos humanos, onde se manifesta sua afirmação objetiva, ou seja, na sua forma independente como, por exemplo, comer, beber e participar na elaboração do próprio objeto. A afirmação objetiva se vincula a uma relação de dependência mútua com outro indivíduo, sendo da mesma forma, a dependência da sua própria satisfação como pessoa.

---

83 *Ibid*, p. 169.
84 *Ibid*, p. 116.
85 *Ibid*, p. 116.
86 *Ibid*, p. 116.
87 *Ibid*, p. 167.
88 *Ibid*, p. 166.

Este fenômeno da objetivação para Marx faz com que o homem trabalhador se aliene pela perda do objeto produzido, sua produção e o produto do seu trabalho. O trabalhador não cria nada sem a natureza, pois é ela que fornece os meios de existência do trabalho, e o trabalho não pode viver sem objetos pois, "a apropriação do objeto manifesta-se a tal ponto como alienação que quanto mais objetos o trabalhador produzir, tanto menos ele pode possuir e mais se submete ao domínio do seu produto, do capital". Entretanto, o significado da alienação do produto para o trabalhador não é só que "o trabalho se transforma em objeto, assume uma existência *externa*, mas que existe independentemente, *fora dele* e a ele estranho, e se torna um poder autônomo, em oposição a ele; e a vida que deu ao objeto se torna uma força hostil e antagônica[89]. Para Marx, o trabalho ainda:

> produz coisas boas para os ricos, mas produz a escassez para o trabalhador. Produz palácios, mas choupanas para o trabalhador. Produz beleza, mas deformidade para o trabalhador. Substitui o trabalho por máquinas, mas encaminha uma parte dos trabalhadores para um trabalho cruel e transforma os outros em máquinas. Produz inteligência, mas também produz estupidez e a cretinice para os trabalhadores[90].

Marx conclui, assim, que o homem trabalhador só se sente livre e ativo nas suas funções animais, como "comer, beber e procriar, quando muito, na habitação, no adorno, etc. - enquanto nas funções humanas se vê reduzido a animal, o elemento animal torna-se humano e o humano, animal". E procurou compreender então qual era a potencialidade real da afirmação sensível na satisfação das necessidades humanas e suas características específicas que se manifestam nos diversos modos de afirmação do objeto. Para ele, a essência ontológica das paixões humanas surge na sua totalidade e na sua humanidade intermediada pela indústria na sociedade moderna, que se desenvolve e se manifesta como propriedade privada.

O dinheiro é, assim, essencial na relação que se estabelece entre a necessidade humana e o objeto na direção da existência, ou seja, "entre a vida do homem e os meios de subsistência". Neste sentido da existência, um é dependente do outro diz Marx, pois "o que direciona a *minha* vida *direciona* da mesma forma para mim a existência dos outros homens" [91]

Se o dinheiro retratado por Weber é o “criador da propriedade individual” - desde o seu princípio a propriedade individual mais antiga, tida como “elemento subjetivo de

---

89 *Ibid*, p. 112.
90 *Ibid*, p. 114-115.
91 *Ibid*, p. 166.

propriedade dos objetos" elaborados pelos próprios indivíduos, e buscar sua origem significa buscar os "direitos que regem os objetos" em sua propriedade individual - para Marx também a propriedade privada, constituída e livre da alienação, traz um significado existencial, como "*objetos essenciais* para o homem, tanto como objetos de prazer como de atividade". Assim, o dinheiro constitui-se desta forma como um destes objetos essenciais e como a "universalidade da sua *propriedade* é a onipotência da sua natureza; considera-se, portanto, como ser onipresente...", que, por sua excelência, possui as virtudes da apropriação de todos os objetos, ou seja, "a propriedade de tudo comprar" [92].

Desde o seu princípio, segundo Weber, o dinheiro possuía formas de equivalência entre si de diversos tipos, a partir de escalas de valores classificadas de acordo com valor de uso dos bens nas trocas e utilizadas como unidades de conta, dentro da tradição social dada a necessidade de manejar e a importância de contar os objetos[93]. No seu processo de desenvolvimento o dinheiro assume historicamente funções diversificadas para servir como direitos; como meio de troca; meio de pagamentos legais; meio de entesouramento; assumindo equivalências monetárias (ou não, de escalas de valores de uso dos bens nas trocas) e também como moedas metálicas cujo padrão monetário serviram para as trocas gerais e internacionais. Para Weber, a barra de metal foi a precursora do dinheiro amoedado. O ouro foi o metal dominante, mas a prata deteve a posição principal, além do cobre.

Assim, os metais preciosos, a partir de suas características técnicas importantes como a inoxidabilidade, a raridade e a divisão fácil, constituíram-se normalmente ao longo do tempo como as principais referências-base das organizações monetárias. Um fator decisivo para isso, segundo Weber, foi a utilização cada vez mais crescente de instrumentos de aferição de pesos, as balanças, pois as medidas dos valores encontravam-se no peso dos metais, utilizados como meios de troca e/ou de pagamentos na aquisição de bens de consumo[94].

Passa a se estabelecer, então, um padrão metálico para as relações de troca no comércio cada vez mais crescente e dinâmico. Por padrão metálico Weber entende a "aceitação de determinadas moedas como meios de pagamento" pelo princípio da "livre cunhagem de padrões monetários". A aceitação da moeda pode se dar de modo ilimitado,

---

92 *Ibid*, p. 167.
93 WEBER, 1968, p. 222.
94 *Ibid*, p. 224.

segundo o padrão monetário, ou como moeda divisionária, aceitação de um valor máximo determinado. Este padrão pode ser monometalista, quando há a aceitação e circulação de apenas um metal na cunhagem das moedas, ou bimetalista, quando este padrão duplica na aceitação de dois metais como ouro e prata, por exemplo, e o padrão paralelo quando há a liberdade plena de cunhagem da moeda. Neste caso em particular de cunhagem livre da moeda, Weber considera o fato natural na Idade Média, em que a fabricação e a movimentação da moeda eram feitas desta forma, considerando, entretanto, a cunhagem livre, do ponto de vista monetário, como uma irracionalidade![95]

Em suma, na perspectiva do papel do dinheiro como instituição social relevante na sociedade moderna, observada por Dodd, associando-se seu controle e aquisição ao processo de domínio na hierarquia social ativa do capitalismo contemporâneo, de Braudel, em que, para Chesnais, o regime de acumulação se coloca predominantemente na esfera financeira, o dinheiro, a moeda, pode ser caracterizado como de importância central na compreensão dos movimentos e das mutações qualitativas do capital com a mundialização financeira no capitalismo contemporâneo.

Assim, observa-se que, para Robert Guttmann, "a moeda desempenha um papel central nas sociedades capitalistas avançadas, dominando assim nossa economia, como única representante do rendimento e do capital em sua forma mais pura", e por isso "trata-se de uma instituição social muito complexa, sujeita a mudanças históricas", e sua particular evolução determina transformações de forma em que "o período de sua regulação institucional" passa a desempenhar "um papel importante na determinação dos modos de desenvolvimento da nossa economia" [96]. Guttmann resume da seguinte forma o papel primordial da moeda em nosso sistema econômico moderno, no circuito das formas dos capitais financeiro e produtivo:

> O desenvolvimento de qualquer empreendimento necessita da presença de agentes dispostos a gastar dinheiro hoje, com a intenção de ganharem mais dinheiro no futuro. Esses investidores podem ser produtores, em busca de recursos (mão-de-obra, instalações industriais, equipamentos) para produzirem bens e serviços e vendê-los com lucro: trata-se então de um circuito de investimento que é definido mais precisamente como o do capital industrial.
>
> Alternativamente, os investidores podem fazer empréstimos, com seu excedente de caixa, e nesse processo obter o direito legal de participar dos ganhos futuros de outro agente (o tomador de empréstimos).

---

95 *Ibid*, p. 225.

96 GUTTMANN, Robert. As mutações do capital financeiro. In: CHESNAIS, 1998a, p. 62.

> Esse circuito de investimento, que tem por base o crédito e uma carteira de ativos que proporcionam uma redistribuição de renda, pode ser chamado de circuito de capital financeiro; em oposição à produção e aos ativos criativos, que geram rendimentos de tipo 'produtivo'.
>
> Quaisquer que sejam as diferenças – em termos de capacidade de criar perturbações, de natureza dos rendimentos, de tempo de giro, de liquidez -, essas duas formas de capital implicam um dispêndio imediato, na expectativa de obter mais dinheiro de volta, em data futura, seja sob a forma de juros, dividendos e ganhos de capital (no caso do capital financeiro)[97].

Para complementar, Tom Bottomore afirma que, tal qual a teoria do dinheiro de Marx, o papel do Estado na "administração do dinheiro" deve ser considerado como "mediador das relações sociais no capitalismo". E esta mediação acontece quando o dinheiro funciona:

> a) como medida de valor, expressa a relação entre produtores de mercadorias, ou seja, a equivalência do trabalho abstrato (socialmente necessário nas trocas);
>
> b) como meio de circulação, valida a relação entre produtores de trabalho privado como relação social;
>
> c) como meio de pagamentos, media a relação entre devedores e credores;
>
> d) como capital-dinheiro, expressa a dominação do proprietário do dinheiro como capitalista sobre o trabalhador enquanto proprietário da força de trabalho[98].

Portanto, o que se pode observar acerca do dinheiro moderno, como visto até aqui, é que a gênese da supremacia do dólar - enquanto dinheiro mundial, nas suas funções e nos seus circuitos de investimento como capital-dinheiro, como elemento da hierarquia social ativa e dominante, administrado por um Estado capitalista avançado - pode ser buscada num momento histórico determinado. Inicia-se no princípio do Século XX, a qual Jacques Attali convencionou chamar de uma "matriz da americanização do mundo" [99].

A institucionalidade e a regularidade histórica do dólar como moeda de intercâmbio nas relações internacionais, permitiu a ele chegar ao final do Século XX ainda numa posição consensuada de domínio, após vários ciclos de crises, com a retomada da hegemonia norte-americana no âmbito da chamada "americanização do mundo" ou simplesmente "globalização".Seus aspectos histórico-estruturais serão relatados no próximo capítulo.

---

97 *Ibid*, p. 62-63.

98 BOTTOMORE, Tom. "Dinheiro". In: *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2001, p. 109.

99 ATTALI, Jacques. *Os Judeus, o dinheiro e o mundo*. São Paulo: Futura, 2003, p. 463.

CAPITULO II

A MATRIZ DA AMERICANIZAÇÃO DO MUNDO: ASSIMILAÇÃO DO DOLAR

Há duas maneiras de conquistar um país estrangeiro:
uma é ganhar o controle do seu povo pela força das armas;
outra é ganhar o controle de sua economia por meios financeiros.

(Foster Dulles – Secretário de Estado dos EUA, na gestão Eisenhower)

A proposição deste capítulo é descrever o dólar como o "dinheiro mundial", que se constituiu como uma das "hierarquias sociais ativas" e desfruta de uma regularidade secular. Esta regularidade se transforma num elemento determinante do domínio dos capitais norte-americanos, no longo prazo, gestado desde os princípios do "novo mundo", até seu apogeu: a hegemonia dos EUA, como economia-mundo, que centraliza o regime de acumulação sob dominância financeira, característica do capitalismo contemporâneo.

Assim para efeito desta análise sociopolítica, o dólar, como "dinheiro mundial", define-se como um dos elementos histórico-estruturais que permitem a dominância do poder político dos EUA, atrelando suas instituições, seus usos e costumes à moeda nacional. Como visto, os condicionamentos da "assimilação da moeda dominante" fazem parte do regime de acumulação do capitalismo contemporâneo predominantemente financeiro, cujas turbulências nos seus ciclos de expansão, são capazes de gerar crises.

Apesar de ser caracterizada como uma "crise financeira global", e também quase clássica, por Chesnais, a última crise Asiática não veio de fato a somar-se à intensidade provocada pelas outras duas crises conhecidas como "Grandes Depressões" acontecidas entre 1873 e 1893, e entre 1929 e 1941, embora tenham ocorrido, segundo Bottomore, 35 ciclos econômicos e crises nos EUA desde 1834[100].

Na perspectiva de Braudel, o significado das crises constitui-se como "crise secular" do capitalismo e se transforma, como visto, numa crise financeira global na contemporaneidade. Essa crise do final do Século XX caracteriza-se como componente das estratégias neoliberais, resultado da liberalização dos mercados nacionais e da desregulamentação dos Estados. Provocou assim a expansão acelerada dos ativos financeiros pelo mundo, que ultrapassaram a cifra dos trilhões de dólares na década de 1990, em relação

---

100 BOTTOMORE, T. "Crises Econômicas". In: *Dicionário do Pensamento Marxista*. Op. cit., p. 85-6.

aos investimentos produtivos, aprofundando os crescentes déficits e as dívidas dos governos nacionais em face do pagamento de juros elevados das dívidas públicas, que, contraídas, fez surgir, segundo Chesnais, uma "ditadura de credores" em todo o mundo.

Por outro lado, o "*dollar"* como medida de valor, na sua trajetória histórico-estrutural, já se constituía como meio de circulação numa moeda mundializada desde o Século XVI. Entretanto, como "moeda nacional", meio de pagamentos, se institucionalizou em 1785, mais de meio século antes desses ciclos de crises, tornando-se uma unidade monetária oficial por decisão do Congresso do "novo Estado", os EUA.

Assim, como capital-dinheiro, após a última "Grande Depressão" optou-se por ganhar o controle das economias por meios financeiros, idéia atestada na epígrafe deste capítulo, o que demonstra bem a força política e ideológica desta estratégia contida nas palavras do Secretário de Estado norte-americano John Foster Dulles durante o governo de Dwight Eisenhower (1952-1960).

O que se pode observar é que esta estratégia, segundo Pearson et Anderson, estava desenhada no âmbito da Doutrina Eisenhower, em que Dulles procurava garantir a soberania das nações do Oriente Médio que mantinham suas posições pró-ocidentais fazendo enfrentamento à União Soviética e seus interesses na região[101].

Segundo Pearson et Anderson, Foster Dulles convocou uma "conferência pessoal" com Andrey Gromiko, Ministro das Relações Exteriores da União Soviética, realizada na primeira semana de outubro de 1957, em que alertava o Ministro para o fato de se provocar novamente a Guerra caso se concretizassem as ameaças da União Soviética de se apoderar das imensas reservas de petróleo localizadas no Oriente Médio. Ressaltava Dulles a importância da "cooperação" entre os EUA e a URSS insistindo no fato de que "o povo e o Governo norte-americanos" desejavam "sinceramente a paz", acrescentando ainda que os EUA tinham

---

101 PEARSON, Drew. ANDERSON, Jack. *Estados Unidos Potência de Segunda Classe?* São Paulo: Bestseller, 1959. p. 26. O secretário de Estado John Foster Dulles "fez sua carreira numa das mais antigas firmas jurídicas de Wall Street e provém de uma das mais antigas famílias, cujos membros, tradicionalmente, prestaram serviços ao Departamento de Estado. Seu avô, John W. Foster, foi Secretário de Estado do Presidente Benjamin Harrison, e seu tio, Robert Lansing, foi Secretário de Estado de Woodrow Wilson". Por outro lado, os autores relatam neste livro o processamento da "crise política" que se apoderou da cúpula dirigente dos EUA durante o período do governo do General Eisenhower devido à superioridade da União Soviética no campo científico e das estratégias militares, ligadas fundamentalmente ao desenvolvimento dos mísseis balísticos intercontinentais, o que propiciou mais tarde a ida de Yuri Gagarin ao espaço, como o primeiro cosmonauta humano a entrar e permanecer em órbita da terra.

interesses históricos e "grandes capitais aplicados no Oriente Médio, estando além disso comprometidos por tratados com alguns governos da região" [102].

A “conferência” havia sido convocada por Dulles porque como Secretário, havia recebido relatórios da *Inteligência* "indicando que os soviéticos pretendiam penetrar não somente na Síria, mas também no Líbano, Arábia Saudita, Jordânia e Iraque, até garantir a posse das imensas reservas de petróleo do Oriente Médio” o que representava à época cerca de 70% das reservas mundiais conhecidas[103]. Entretanto neste período, segundo Pearson et Anderson a “balança do poder” pendia para o lado dos Soviéticos, sendo isto inclusive consenso entre a diplomacia internacional.

Apesar disso os norte-americanos e o próprio presidente Eisenhower foram “pegos de surpresa” quando, em 4 de outubro de 1957, alguns dias antes portanto da “conferência pessoal”, a União Soviética fez o lançamento do *Sputnik,* o primeiro satélite artificial que a colocava à frente dos EUA no campo dos projéteis balísticos intercontinentais, e se tornava uma grande ameaça como “potência de primeira classe”, pois a concepção americana da “política de forças” era a de que “os vitoriosos são os rápidos e os poderosos". A preocupação da classe dirigente, de acordo com Pearson et Anderson, era a de que os EUA já haviam se preparado concretamente para dominar expandindo sua moeda com investimentos em dinheiro e portanto:

> Depois de gastar 99.666.000.000 de dólares, entre 1947 e 1957, na reconstrução da Europa e na revitalização de duas nações que guardam a entrada do Mar Negro; depois de ter treinado e equipado o exército da NATO para a defesa da Europa; depois de conceder assistência técnica a países situados em todos os quadrantes do mundo, os Estados Unidos defrontava-se com a possibilidade de que todo aquele investimento de dinheiro e amizade tivesse sido aplicado em vão[104].

Esta situação crítica desencadeou posteriormente, o que se convencionou chamar de "guerra fria" com a URSS. Demonstrava bem a refinada tese estruturada pelos EUA que o levou ao seu domínio político e econômico a partir da segunda metade do Século XX, bem como às especificidades das orientações estratégicas, como veremos, que o impulsionaram à expansão de seus capitais financeiros, produtivos e comerciais na conquista de países estrangeiros.

---

102 *Ibid*, p. 27.
103 *Ibid*, p. 27.
104 *Ibid*, p. 28.

Consagrado o fim da "guerra fria" no final da década de 1980, com o desmoronamento da URSS, a queda do Muro de Berlin, o estabelecimento do Consenso de Washington e da visão neoliberal, Paulo Nogueira Batista destaca que:

> os Estados Unidos controlam, alias, não apenas o investimento estrangeiro que se faça em seu território; controlam, igualmente, o investimento norte-americano no exterior. Quando conveniente, estabelecem restrições de ordem econômica ou política, quando obrigam, por exemplo, suas multinacionais a aumentar suas remessas de dividendos para os Estados Unidos ou proíbem que as mesmas exportem para países sob sanções econômicas norte-americanas[105].

A "supremacia do dólar" norte-americano atuando como "dinheiro mundial", como se vê, formata a "diplomacia do dólar". Cria-se uma infinidade de indicadores de controle que estão fundamentalmente imbricados à sua moeda nacional, que se tornou "padrão monetário" do "capital-dinheiro" aceito e consensuado internacionalmente, transformando-o num verdadeiro símbolo do poder e da estratégia de um Estado nos interesses da sua comunidade financeira, produtiva e comercial. Assim, estas características do dólar como "capital-dinheiro" podem ser compreendidas historicamente na acepção de Marx como "o negócio de câmbio e o comércio de lingotes de metais preciosos" que "são as formas mais primitivas do comércio de dinheiro e tem sua origem nas duas funções do dinheiro: a de moeda nacional e a de dinheiro mundial" [106].

Para melhor compreender a gênese da situação histórico-estrutural do dólar neste longo período, parte-se da idéia de Marx no Prefácio da primeira edição de *O Capital*, em que uma nação "deve e pode aprender de outra". Procura-se caracterizar assim os elementos histórico-estruturais determinantes das instituições associadas ao *dollar* nos EUA e que propiciaram a instalação de estratégias finaceiras que subverteram o poder político da Inglaterra, sua dominação e hegemonia, em meados do Século XX.

---

105 NOGUEIRA BATISTA, Paulo. *O Consenso de Washington*: visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 3 ed. São Paulo: Consulta Popular, 2001, p. 43.

106 MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política – o processo global de produção capitalista". L.3, v. V, 4 ed. São Paulo: Difel, 1985b, p. 367. Segundo Marx "para chegar a dinheiro mundial, a moeda nacional se despoja de seu caráter local; uma moeda nacional se expressa noutra, e ambas se reduzem ao respectivo teor em ouro ou prata, enquanto esses dois metais, na condição de mercadorias que circulam como dinheiro mundial, se reduzem à relação mútua de valor, que varia constantemente. Os agentes de câmbio fazem dessa mediação negócio particular".

II.1 - Os sinais dos tempos: "*de te fabula narratur*"

"*De te fabula narratur*", a "história é a teu respeito", é a expressão clássica utilizada por Marx para caracterizar sua escolha pela Inglaterra, e não pela Alemanha, como campo preferencial de sua pesquisa científica, uma vez que para ele "o país mais desenvolvido não faz mais do que representar a imagem futura do menos desenvolvido" [107].

Nesta acepção de Marx, são as "leis econômicas" que regem o movimento da sociedade moderna dentro das "fases naturais" do seu desenvolvimento, mas ao desvendar as "leis naturais" que a regem, pode-se encurtar e reduzir as "dores do parto", sem precisar suprimir necessariamente por "saltos" ou por "decretos", as fases naturais do seu próprio desenvolvimento[108]. Marx justifica, assim, a crítica que fez à economia política do seu tempo por, justamente, "descobrir a lei econômica do movimento da sociedade moderna" [109].

Para Marx, os "sinais dos tempos" evidenciavam como a sociedade da época já estava sendo percebida pelas classes dominantes. Segundo ele, os representantes estrangeiros da Coroa Britânica diziam sem rodeios existir "uma transformação nas relações existentes entre o capital e o trabalho", de forma "tão visível e tão inevitável", em todos os países civilizados do Continente Europeu: Inglaterra, Alemanha e França. E do outro lado do mundo, diz Marx, Mr. Wade o vice-presidente dos Estados Unidos dava declarações em comícios dizendo que, depois de abolida a escravatura, entraria na ordem do dia a "transformação das relações do capital e da propriedade da terra" [110].

Esta percepção das classes dominantes havia demonstrado para Marx o quanto a sociedade da época já não era "um ser petrificado, mas um organismo capaz de mudar, constantemente submetido a processo de transformação" num contexto de desenvolvimento

---

107 MARX, 1985a, p. 5. Marx justifica desta forma sua dedicação à pesquisas: da situação dos trabalhadores ingleses; da situação da indústria; da agricultura; das leis fabris; da estatística social; das relações políticas e sociais; do governo; do parlamento; da nação; da classe média; da classe trabalhadora; das classes dominantes; da história; do conteúdo político; dos resultados da legislação; etc.

108 *Ibid*, p. 6. Marx expõe e ilustra nesta obra sua explanação teórica de acordo com a perspectiva da sua própria concepção do método dialético, de fundamentação materialista, realizada no campo da pesquisa concreta clássica da produção capitalista e suas correspondentes relações de produção e de circulação, encontradas particularmente de modo mais desenvolvido na Inglaterra do Século XIX.

109 *Ibid*, p. 6.

110 *Ibid*, p. 7. Marx faz referência a uma série de argumentos relatados num dos "Livros Azuis" intitulado Correspondence with Her Majesty´s Missions Abroad, regarding industrial (questions and Trades Unions), publicado poucas semanas antes da data em que ele escrevia o Prefácio da primeira edição de O Capital. Segundo ele, estes "sinais dos tempos" demonstram que não tinham um "significado de milagre" e "que não se deixam encobrir por mantos purpúreos ou negras sotainas".

de uma "formação econômico-social", cujo processo "histórico-natural", que se descortinava, era o do evidente progresso nas mudanças das "relações consagradas de propriedade" [111].

Pode-se observar também que Marx e Engels já haviam caracterizado no seu "Manifesto", o papel extremamente revolucionário da burguesia liberal moderna, pois, para eles "cada uma das etapas de desenvolvimento da burguesia foi acompanhada por um processo político correspondente"; e por isso ela "é o produto de um longo processo de desenvolvimento, de uma série de revoluções nos modos de produção e de troca". Assim, a partir do poder do Estado, processos políticos revolucionaram e fizeram sucumbir a feudalidade. A burguesia portanto, desempenhou um papel extremamente revolucionário, e é por isso que o Estado para eles "nada mais" era do que "um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa". Assim, "onde quer que tenha conquistado o poder, a burguesia destruiu todas as relações feudais, patriarcais, idílicas", e:

> dilacerou impiedosamente os variegados laços feudais que ligavam o ser humano a seus superiores naturais, e não deixou subsistir de homem para homem outro vínculo que não o interesse nu e cru, o insensível "pagamento em dinheiro".
>
> Afogou nas águas gélidas do cálculo egoísta os sagrados frêmitos da exaltação-religiosa, do entusiasmo cavalheiresco, do sentimentalismo pequeno-burguês. Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca e no lugar das inúmeras liberdades já reconhecidas e duramente conquistadas colocou a liberdade de comércio sem escrúpulos.
>
> Numa palavra, no lugar da exploração mascarada por ilusões políticas e religiosas colocou a exploração aberta, despudorada, direta e árida. A burguesia despojou de sua auréola todas as atividades até então consideradas dignas de veneração e respeito.
>
> Transformou em seus trabalhadores assalariados o médico, o jurista, o padre, o poeta, o homem da ciência. A burguesia rasgou o véu de comovente sentimentalismo que envolvia as relações familiares e as reduziu a meras relações monetárias[112].

Por outro lado, o eixo crítico do debate de Marx com Bruno Bauer nos "Manuscritos" de 1844, permite compreender como a dissolução da feudalidade acaba libertando o "espírito político do homem" em seu elemento essencialmente individualista, egoísta, e se torna uma condição que provocou a própria transformação do Estado e da sociedade feudal[113].

---

111 *Ibid*, p. 7.

112 MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Martin Claret, 2001, p. 47-48. Na nota de Engels à edição inglesa do Manifesto de 1888 entende-se por burguesia "a classe dos capitalistas modernos, que são proprietários dos meios de produção social e empregam trabalho assalariado."(*Ibid*, p. 45)

113 *Ibid*, p. 13-44.

Esse caráter de "revolução política", para Marx, acabou dissolvendo a sociedade civil da feudalidade sem a submeter à crítica e transformou seus componentes sem necessariamente os revolucionar. Este espírito político se liberta pois havia sido "desfeito, fragmentado e perdido nos vários becos sem saída da sociedade feudal", o que permitiu aos homens criar as condições para uma "emancipação humana" e "emancipação política" na conformidade da organização da sociedade civil moderna. Esta se separa da esfera do poder do Estado, e de seu caráter religioso, e provoca mudanças significativas na sua estrutura e organização. O fenômeno das transformações políticas contidas no poder da religião se transfere do Estado feudal para a "sociedade civil burguesa" [114].

As transformações políticas da feudalidade conformaram outros elementos jurídicos e organizacionais na esfera dos direitos humanos, civis e políticos como instituições da moderna sociedade civil burguesa. A crise da feudalidade tornou o regime resultante dum enfraquecimento do poder central do Estado, que unia estreitamente religião, autoridade política e propriedade da terra, estabelecendo uma relação de dependência entre vassalos e suseranos.

A sociedade civil, que surge com a instituição do Estado político, é referência histórico-estrutural importante. Pode-se observar sua capacidade de "influenciar, condicionar e até mesmo determinar o modo da produção das identidades sociais, das práticas políticas e a definição das regras coletivas", detendo importância fundamental nas transformações dos elementos culturais, das relações que os indivíduos estabelecem entre si no seu processo de produção social[115].

Estas mudanças culturais na dissolução da feudalidade envolvem a religião na medida em que, para Marx, o homem recebe a liberdade religiosa, mas não se emancipa da religião; recebe a liberdade da propriedade e não fica livre dela; recebe a liberdade para se empenhar no comércio, mas não consegue se libertar do egoísmo que o comércio traz; no mesmo ato institui indivíduos independentes, cujas relações são reguladas por lei, conformando a constituição do Estado político e a dissolução da sociedade civil. Esta nova constituição põe em decomposição os organismos anteriormente existentes separando seus elementos

---

114 HEGEL, G.W.F. *A Sociedade Civil Burguesa*.. São Paulo: Mandacaru. 1989.

115 ALVIM, Valdir. *A Emancipação humana e política*: conceitos explorados no contexto da modernidade. Florianópolis: CPGSP-UFSC, 2002.1. [Monografia elaborada para a disciplina "Tópicos Avançados em Teoria Social I" do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC]. Nesta monografia estes temas foram explorados mais detidamente.

constituintes. Esta separação cria uma cultura política, retratada da mesma maneira com que estava regulada anteriormente, ou seja, as relações entre os homens nas ordens e guildas eram dadas por privilégios.

Assim a sociedade civil, burguesa, vem à tona sob a égide do mundo das necessidades, do trabalho, dos interesses privados e da lei civil. Estes elementos servem de sustentáculos para a própria existência da sociedade e se tornam pressupostos inteiramente subsistentes; portanto, passam a ser sua nova base natural. Para Marx, o homem surge aí como "ser apolítico", que se transforma obrigatoriamente em outro homem natural. Ou seja, há uma transformação na natureza subjetiva e objetiva da cultura política dos homens. Deixa de se constituir, então, uma relação geral entre o indivíduo e o "Estado como totalidade". O Estado político triunfa com o idealismo; e ao mesmo tempo triunfa também o materialismo da sociedade civil: "o assunto público tornou-se, antes, assunto geral de cada indivíduo, e a função política transformou-se na sua função geral" [116].

A dissolução da feudalidade na sociedade civil burguesa tornou-a o objeto da certeza imediata e, conseqüentemente, um objeto natural que conforma ainda o homem egoísta, resultado passivo, apenas dado, desta sociedade real. Por isso, para Marx, "a emancipação política foi ao mesmo tempo uma emancipação da sociedade civil a respeito da política, e até da aparência de um conteúdo geral" [117].

O homem como membro da sociedade civil transforma-se na base e no pressuposto do Estado político e é desta maneira reconhecido nos próprios direitos do homem; como homem verdadeiro, que se dá unicamente na forma do *citoyen* abstrato. Os direitos do homem aparecem como direitos naturais porque é na ação política que passa a se concentrar a atividade autoconsciente. Assim, para Marx, "finalmente, o homem como membro da sociedade civil é identificado como o homem autêntico, o *homme* como distinto do *citoyen,* porque é o homem na sua existência sensível, individual e imediata, ao passo que o homem político é unicamente o homem abstrato, artificial, o homem como pessoa alegórica, moral" [118].

Assim, os elementos culturais e materiais que formam a essência da vida, consubstanciam-se num movimento de reconhecimento da liberdade do homem

---

116 MARX, 2001, p.35.
117 *Ibid*, p.35.
118 *Ibid*, p.37.

individualista, e mais precisamente no reconhecimento desta liberdade. Desta forma, foram removidos os jugos políticos e os laços que uniam o espírito egoísta da sociedade civil e o espírito político se libertou da fragmentação e da desfeita no bojo da transformação política da feudalidade, mergulhando as atividades e situações vitais específicas numa significação puramente individual. "Congregou-o a partir desta dispersão, libertou-o da sua adulteração com a vida civil e constituiu-o como esfera da comunidade, o interesse geral do povo, numa independência ideal dos elementos particulares da vida civil" [119].

Por isso, para Marx, a "transformação política", como "revolução política", foi um dos determinantes importantes que derrubou o poder do soberano no feudalismo:

> a revolução política que derrubou o poder do soberano e elevou os negócios do Estado a negócios do povo, que constituiu o Estado político como assunto *geral,* isto é, como Estado geral, abalou forçosamente todas as ordens, corporações, guildas, privilégios, que eram outras tantas expressões da separação do povo da sua vida comunitária.
>
> A revolução política aboliu, portanto, o caráter político da sociedade civil. Dissolveu a sociedade civil nos seus elementos simples, de um lado, os indivíduos, do outro, os elementos materiais e culturais que formam o conteúdo vital, a situação civil destes indivíduos" [120].

Assim a feudalidade, para Marx, como organização da vida, foi transformada pelos seus determinantes políticos e sua transformação política foi determinante para a transformação da organização social: a unidade do Estado, a consciência, a vontade, a atividade da unidade do Estado. Visto pelo sentido feudal, a sociedade civil manteve seu caráter político como condição vital da suas fundações, mas o indivíduo foi excluído do Estado como totalidade. As relações particulares que existiam entre as corporações e o Estado foram transformadas numa relação geral entre o indivíduo e a vida social. Estes elementos criaram as condições de transformação da "sua atividade e situação civil específica na sua atividade e situação geral" e, desta forma, revelaram-se como assuntos privados de um governante e seus servidores, necessariamente separados do povo [121].

Vista dessa forma, a emancipação política significa um momento concomitante com a dissolução da feudalidade, da antiga sociedade na qual o poder soberano e o Estado eram estranhos ao povo, pois a antiga sociedade civil possuía um caráter diretamente político. Isto significava que os principais componentes da vida civil, como a família, os diversos tipos de

---

119 *Ibid*, p.35.
120 *Ibid*, p.35.
121 *Ibid*, p.35.

trabalho e a propriedade, foram alçados de forma suserana, sob a ordem da cooperação. O trabalho e a propriedade não eram elevados ainda a elementos sociais, como organização da vida nacional. Estes elementos faziam parte da cooperação da vida política, e assim impuseram a relação do indivíduo singular com o Estado, como totalidade, ou seja, sua conjuntura política ou, ainda, sua relação de separação e eliminação dos outros elementos da sociedade. Mas, ao seu final, este processo "levou a *separação* do Estado como totalidade e constituiu-os em sociedades distintas no seio da sociedade". Assim, a "revolução política é também a revolução da sociedade civil" [122].

O homem na sua realidade mais íntima é, para Marx, um "ser profano" na sociedade civil. O "ser profano" na sociedade civil é ser contrário ao respeito devido às coisas sagradas, à hierarquia eclesiástica, pertencente ao povo não religioso, estranho ou alheio a idéias ou conhecimentos sobre determinados assuntos religiosos. Como ele diz na célebre frase "a religião é o ópio do povo"! Esta passagem histórica significou um passo importante na capacidade do indivíduo de refletir sua condição, de se emancipar, no âmbito da sociedade civil, como "ser social" [123]. Ser social, nesta perspectiva, procura explorar a plenitude da radicalidade em que o homem, nesta "condição radical", é um **"**ser genérico**"** que necessita satisfazer a natureza de suas "carências", pois, para Marx, "ser radical é segurar tudo pela raiz. Mas, para o homem, a raiz é o próprio homem" [124].

Se para Marx o entendimento de que a radicalidade está no próprio homem, então a emancipação humana "constitui uma *restituição* do mundo humano e das relações humanas ao *próprio homem*"; e ela só será plena "quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato", quando tiver se tornado um ser genérico, ou seja, "como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças (...) como forças sociais, de maneira a nunca mais se separar de si esta força social como força política" [125].

Se o homem na sua realidade mais íntima é, para Marx, um ser profano na sociedade civil, então, a emancipação política "é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, indivíduo *independente e egoísta* e, por outro, a *cidadão*, a pessoa moral."

---

122 *Ibid*, p.35.
123 *Ibid*, p.22.
124 *Ibid*, p.53.
125 *Ibid*, p.37. Grifos de Marx.

A organicidade da sociedade do Século XIX, portanto, conteve em si os elementos determinantes do seu processo de transformações política e social a partir das “leis naturais” da produção capitalista e suas tendências, pois, segundo Marx, são elas "que operam e se impõem com férrea necessidade", demonstrando que a questão fundamental não se coloca apenas nos intrínsecos debates sobre o maior ou menor grau no processo de desenvolvimento dos antagonismos sociais oriundos das leis naturais da produção capitalista. A situação da organicidade da nação hegemônica, a Inglaterra, era de palpável processo revolucionário, diz Marx, e faria estremecer os governos e parlamentos da Alemanha e da Europa Ocidental se, por acaso, estes constituíssem:

> comissões de inquérito periódicas sobre as condições econômicas, dando-lhes plenos poderes para apurar a verdade, e se conseguissem, para esse fim, homens competentes, imparciais, rigorosos, como os inspetores da fábrica da Inglaterra, seus médicos informantes sobre saúde pública, seus comissários incumbidos de investigar a exploração das mulheres e das crianças, as condições de habitação e de alimentação etc.[126].

As condições para a transformação da situação nas fábricas da Alemanha, com a falta do contrapeso das leis fabris, como de resto na parte ocidental do continente Europeu, eram, segundo Marx, muito piores que a da Inglaterra onde se implantou a produção capitalista, sendo ainda "atormentada não apenas pelo desenvolvimento da produção capitalista, mas também pela carência desse desenvolvimento" e, assim, os "males da época" se caracterizavam pelas condições do desenvolvimento daqueles "males modernos", com a implantação da indústria capitalista, além de uma série de "males herdados", segundo ele, "originários de modos de produção arcaicos, caducos, com seu séquito de relações políticas e sociais contrárias ao espírito do tempo" [127].

Para Marx, era necessário observar no contexto histórico as conseqüências da Guerra da Independência Americana do Século XVIII para a Europa, que "fez soar o toque de alerta para a classe média" e a Guerra Civil Americana do Século XIX, que foi "o toque de alerta para a classe trabalhadora". Para ele, o processo revolucionário na Inglaterra, quando pudesse tornar-se palpável, "depois de alcançar certo nível, terá de repercutir sobre o Continente", e assumirá formas mais brutal ou mais humana conforme o grau de desenvolvimento da classe trabalhadora. Por isso Marx põe de lado os "motivos de índole nobre" das classes dominantes e busca destacar seus interesses mais egoístas, em que eliminam "todos os obstáculos

---

126 MARX, 1985a, p. 5.
127 *Ibid*, p. 5.

legalmente removíveis, que estorvam o progresso da classe trabalhadora", e, desta forma, investigou intensamente a história do conteúdo e dos resultados da legislação fabril inglesa[128].

A conclusão geral a que Marx chegou acerca da investigação de suas pesquisas iniciais, retomadas aqui na perspectiva clássica de sua contribuição à crítica da economia política, foi que as "determinações necessárias" são independentes da vontade dos homens - no sentido genérico -, pois, para a produção social da sua existência estes estabelecem relações de produção que "orrespondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais" e se constituem na "estrutura econômica da sociedade". Os homens também estabelecem relações políticas e jurídicas que "correspondem a determinadas formas de consciência social" e que "não podem ser compreendidas por si mesmos nem pela dita evolução do espírito humano" [129].

Entretanto, no conjunto, formam-se relações entre as forças produtivas da estrutura econômica com a superestrutura jurídica e política. Dessa forma o modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida em geral nos seus aspectos social, político e intelectual. Desta maneira, para Marx, "não é a consciência dos homens que determina o seu ser", mas, sim, "o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência", pois não se julga um indivíduo pela idéia que ele mesmo faz de si próprio, assim como não se poderá julgar uma "época de transformação" pela mesma razão da consciência de si. Por isso, é necessário explicar esta consciência pelas "contradições da vida material", pelo conflito existente entre as "forças produtivas sociais", com as "relações de produção".

Para Marx, as "transformações da base econômica" têm a capacidade de alterar "toda a imensa superestrutura", mais ou menos rapidamente, e as alterações incidem sobre as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas e filosóficas, que se constituem nas formas ideológicas levadas às últimas conseqüências, modo pelo qual os homens "tomam consciência dos conflitos" nas transformações. Estas alterações materiais são caracterizadas pelas "condições econômicas da produção" e podem ser comprovadas de maneira "cientificamente rigorosa" [130]. Segundo ele, uma organização social nunca desaparece "antes que se

---

128 *Ibid*, p. 6.

129 MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. São Paulo: Martins Fontes, 1983, p. 24.

130 *Ibid*, p. 25. A concepção teórica de Marx é caracterizada por ele como a do "processo histórico-natural" que define o desenvolvimento da formação econômico-social. A natureza da pesquisa, do conteúdo da obra, representa para ele "a natureza peculiar da matéria que versa" pois é o resultado da "pesquisa científica livre, no domínio da economia política". O conteúdo da sua pesquisa enfrentou seus limites naqueles que se encontravam em outros domínios próprios da natureza científica da pesquisa e encontrou adversidades nas "fúrias do interesse

desenvolvam todas as forças produtivas que ela é capaz de conter, pois nunca relações de produção novas e superiores se lhe substituem antes que [novas] condições materiais de existência destas relações se produzam no próprio seio da velha sociedade." É por isso que a humanidade, ainda segundo ele, "só levanta os problemas que é capaz de resolver e assim, numa observação atenta, descobrir-se-á que o próprio problema só surgiu quando as condições materiais para resolver já existiam, ou estavam, pelo menos, em vias de aparecer". A sociedade moderna, com suas relações de produção burguesa, destaca-se como a última forma de produção social contraditória. A contradição não é individual, mas nasce das "condições de existência social dos indivíduos", e ocorrem no interior da sociedade, forças produtivas em desenvolvimento com condições materiais para criar e resolver, ao mesmo tempo, estas contradições[131].

Por fim, para Marx a dialética "entrará mesmo na cabeça" quando a "crise geral" já "tiver o mundo como palco", aproximando-se das contradições inerentes à sociedade capitalista, nos vaivens de seus "ciclos periódicos" mais contundentes, experimentados pela "indústria moderna", que naquele momento histórico estava apenas nos seus primeiros estágios; e assim, com a organização social da sociedade burguesa termina a pré-história da sociedade humana[132]. E é por isso que a dialética na sua forma racional, para Marx:

> causa escândalo e horror à burguesia e aos porta vozes de sua doutrina, porque sua concepção do existente, afirmando-o, encerra, ao mesmo tempo, o reconhecimento da negação e da necessária destruição dele; porque apreende, de acordo com seu caráter transitório, as formas em que se configura o devir; porque, enfim, por nada se deixa impor, e é, na sua essência, crítica e revolucionária[133].

---

privado" que levantou contra ela "as mais violentas, as mais mesquinhas e as mais odiosas paixões". (MARX, 1985a, p. 6)

131 MARX, 1983, p. 25. Marx faz uso de conceitos e categorias analíticas, no qual faz questão de explicitar o caráter figurativo; e "nem tão róseo" foi o colorido dado, segundo ele, às definições de "capitalista" e do "proprietário de terras". Este cuidado com os conceitos analíticos foi para evitar "possíveis equívocos" na utilização de "pessoas" como critério metodológico da análise em sua obra: "mas aqui, as pessoas só interessam na medida em que representam categorias econômicas, em que simbolizam relações de classe e interesses de classe". Na sua concepção de pesquisa ele posiciona as "pessoas", excluindo-as da responsabilidade pelas relações estabelecidas enquanto "indivíduos" pois os considera de forma genérica, como "criaturas humanas por mais que, subjetivamente, se julguem acima delas". (MARX, 1985a, p. 6)

132 MARX, 1985a, p. 25.

133 *Ibid*, p. 17. Para Marx, Hegel (1770-1831) formulou a doutrina do idealismo absoluto que identifica a realidade com a razão, onde todo real é racional e foi compreendida por meio do desenvolvimento histórico da consciência, resultando na criação do método dialético. Conforme a dialética Hegeliana, a natureza verdadeira e única da razão e do ser, identificados um ao outro, definem-se segundo o processo racional que procede pela união incessante de contrários - tese e antítese - numa categoria superior, a síntese. Para Marx "em Hegel, a dialética está de cabeça para baixo. É necessário pô-la de cabeça para cima, a fim de descobrir a substância racional dentro do invólucro místico." Nesta perspectiva, o fundamento materialista do método dialético de Marx difere-se do fundamento idealista do método Hegeliano. Para aquele, no método deste o processo do pensamento

Em suma, nesta perspectiva de Marx, como visto, as formas em que se configuram o devir apreendem o seu caráter transitório quando a "crise geral" ocupa o palco do mundo, e nos vaivens de seus "ciclos periódicos" mais contundentes, percebe-se uma aproximação das contradições inerentes à sociedade capitalista. Assim, o caráter transitório dos casos das crises e das transformações históricas ocorridas nos EUA que resultaram na sua supremacia após uma crise geral, podem ser observados na proposição defendida por Jacques Attali de que a instalação da supremacia do dólar ocorreu coma instituição do *Gold Standart Act,* em 1900[134].

II.2 - A instalação da supremacia dos EUA: padrão dólar-ouro e grande potência

Doravante para Attali, os EUA tornam-se "a maior potência do mundo" no final da primeira guerra mundial, vitória obtida na retaguarda antes de sê-lo no *front*, pois, em abril de 1918, o banqueiro Otto Kahn, representando os banqueiros norte-americanos que situavam-se ao lado dos aliados, liderados principalmente Felix Warburg, foi recebido na França como herói por Clemenceau, que o designa como "o maior americano vivo" por ter organizado e liderado o bloqueio financeiro à Alemanha[135].

> como ninguém lhe concede novos empréstimos – graças às pressões de Otto Kahn, entre outros –, o *kaiser* recorre ao Banco Central, que aciona a máquina de imprimir notas; a inflação, até então contida, explode. Max Warburg insiste então com o *kaiser* em que se tente novamente lançar uma captação de empréstimos a longo prazo junto a países neutros, inclusive sob a condição de abandonos territoriais. Seu plano é descartado. Em 6 de julho de 1917, perante o Reichstag, ele prediz o fracasso da guerra submarina e anuncia a derrota alemã por desmoronamento da economia[136].

Para Attali, quando em Berlim acelera-se a deterioração, mais política do que militar, do Estado alemão, o *kaiser* Guilherme II abdica e parte para o exílio nos Países Baixos, acelerando o desmoronamento da sua economia, uma vez que a Alemanha não estava podendo saldar suas dívidas de guerra[137]. Em Paris, nas negociações do tratado de paz, a

---

"é o criador do real, e o real é apenas sua manifestação externa", e Hegel o transforma "em sujeito autônomo sob o nome de idéia". O que Marx critica na dialética hegeliana é a sua mistificação, no momento em que a dialética mistificada estava na moda na Alemanha "porque parecia sublimar a situação existente". Marx, mesmo assim, declarou-se abertamente discípulo de Hegel, o qual considerava um grande pensador, pois "a mistificação por que passa a dialética nas mãos de Hegel não o impediu de ser o primeiro a apresentar suas formas gerais de movimento, de maneira ampla e consciente". (ALVIM, 2002.1, op. cit).

134 ATTALI, 2003, p. 463.

135 *Ibid*, p. 486.

136 *Ibid*, p. 484.

137 *Ibid*, p. 487.

delegação financeira foi dirigida por Max Warburg, por solicitação do novo chefe do governo alemão Friedrich Ebert, e teve a participação da delegação americana, composta pelo irmão de Max, Paul Warburg. A delegação foi dirigida por um financista de *Wall Street* chamado Bernard Baruch, que foi celebrizado na América por ter adquirido sua fortuna na bolsa de valores, antes mesmo de ter trinta anos, e desde então passou a aconselhar vários presidentes dos Estados Unidos[138].

A posição estratégica do governo norte-americano, segundo Attali, era a de alinhar os banqueiros a "mobilizar-se para vender os bônus de guerra emitidos por Washington" criando, assim, "em escala continental, enormes redes de venda que colocarão rapidamente esses bônus, inventando com isso técnicas utilizadas em seguida para vender *ad nauseam* títulos de empresas americanas" [139]. Entretanto:

> os alemães se resignam à perda de suas colônias, à neutralização da margem esquerda do Reno, ao abandono de seus investimentos no exterior e ao essencial de sua frota, e ainda ao pagamento, como "reparação" aos aliados, de 132 bilhões de marcos-ouro, dos quais cinco milhões a liquidar antes de 1º de maio de 1921, em troca do abastecimento em alimentos e em matérias primas. O Império austro-húngaro está desmantelado. Surgem numerosos estados: Checoslováquia, Hungria, Polônia, países bálticos... [140].

> No fim de setembro de 1923, Paul e Max Warburg, com o Norddeutsche Bank e o Dresdner Bank, criam o Hamburger Bank, que emite suas próprias notas lastreadas sobre o ouro e redescontáveis em dólares por intermédio do Warburg – também aqui, o dinheiro vem do Kuhn-Loeb. Isso salva primeiro o Warburg e depois, como sessenta e seis anos antes, Hamburgo. Hjalmar Schacht, desde dois anos antes no Reichsbank, retoma a idéia por sua conta e sugere ao presidente do Conselho, Gustav Stresemann, criar uma nova moeda para toda a Alemanha, o Rentenmark, garantido pelo conjunto dos bens da economia alemã, com um novo instituto de emissão, o Rentenbank. Grande sucesso: os Warburg permitiram à Republica de Weimar estabilizar-se. No verão de 1925, por ocasião de um almoço em casa de Schacht, Max Warburg encontra o Marechal Hindenburg, que acaba de ser eleito presidente da República após a morte de Ebert, em 28 de fevereiro de 1925[141].

Assim, de acordo com Attali, a virada dos Estados Unidos o estabelece como superpotência imperial militar e financeira na primeira metade do Século XX, pois já são os "principais produtores de trigo, carvão e aço, eles detém metade do ouro do planeta, o dólar é a única moeda ainda verdadeiramente conversível em ouro. A libra caducou". Isto permitiu o

---

138 *Ibid*, p. 487.
139 *Ibid*, p. 483.
140 *Ibid*, p. 488.
141 *Ibid*, p. 496.

ajuste oficial do dólar ao padrão-ouro dominante da libra esterlina[142], que, até então, detinha o domínio da moeda internacional e reinava hegemonicamente na condição de padrão-ouro.

Por outro lado, para Jan Kregel, o dólar norte-americano parecia ser a moeda que não possuía a menor possibilidade de superá-la, mas:

> a I Guerra Mundial debilitou o poder do Reino Unido, e a moeda norte-americana entrou no período de pós-guerra com uma paridade em relação ao ouro superior à da libra esterlina. Além disso, a economia dos EUA, após uma breve recessão, conheceria o período de prosperidade chamado de "os anos loucos da década de 20", época áurea do rádio e do automóvel[143].

Essa situação histórica procura demonstrar de fato como ocorreram algumas das mudanças de alguns dos elementos histórico-estruturais considerados aqui como determinantes na mudança da paridade do dólar em relação ao ouro, tornando-a superior à da libra esterlina. A instalação da "supremacia do dólar", portanto, tornou-se possível depois que as atividades creditícias dos EUA foram institucionalizadas e regulamentadas com maior intensidade após a Guerra de Secessão (1860-1865). Como resultado concreto desta guerra, a emissão de papel moeda para financiá-la desencadeou uma crise monetária internacional que levou à Grande Depressão de 1873-1893. Assim, após esta crise, a instituição do *Gold Standart Act,* em 1900, permitiu o ajuste oficial do dólar ao "padrão-ouro" dominante da libra esterlina, e pôs fim ao padrão cambial norte-americano do "domínio da prata".

O fim do domínio da prata do dólar solucionou a crise estabelecida e tornou os EUA, e sua moeda, a "maior potência do mundo" ao longo do Século XX. O interessante a destacar neste declínio do domínio da prata é a relação com a expansão da sua produção, da circulação e da emissão como moeda, nos EUA e na Europa, o que provocou a queda no seu preço internacional. Isto obrigava os bancos privados a se respaldarem nesses metais para poder emitir suas notas conversíveis, o que acabou mudando o padrão monetário e financeiro externo dos EUA. Portanto os fatos e acontecimentos envolvidos nesta crise estão relacionados desde sua origem histórica, aos determinantes da própria trajetória secular da moeda "dólar de prata".

---

142 *Ibid*, p. 487.

143 KREGEL Jan. A história do dólar. Disponível em <http://www.cliohistoria.hpg.ig.com.br/bco_imagens/moeda/moeda_07.htm >; Acesso em 13 jan. 2006.

II. 2.1 - A expansão do *pillar dollar* de prata: da Europa para a América

O interessante aqui nest4e ponto, é abrir parênteses para se compreender porque os elementos históricos que deram origem à grande expansão na produção e na circulação desta moeda de prata alemã, relacionam-se fundamentalmente com a história da criação do dólar norte-americano. Esta é a do *dollar* original que se transformou na moeda oficial, no padrão ouro, nas notas verdes e nas causas das crises. Constitui-se também na identidade simbólica do poder do dinheiro e dos EUA como se conhece hoje.

No caso específico das colônias inglesas na América, utilizava-se uma moeda de prata espanhola denominada *pillar dollar,* muito popular devido a simples necessidade do seu uso e na prática comum das atividades que envolviam o dinheiro como meio de pagamento e de troca, segundo consta a versão de Jack Weatherford[144].

Esse padrão prata da moeda e sua expansão só foi possível devido à descoberta de um "processo racional", segundo Weber, que beneficiava a prata por meio de um amálgama com mercúrio, o que permitiu utilizá-la largamente no desenvolvimento do comércio, quando da exploração das minas de prata e dos povos do México e do Peru. Fluiu da América para a Europa, entre 1493 e 1800, segundo ele, uma quantidade enorme do metal estimada em cerca de 90 a 100 milhões de quilogramas. Estes indicadores demonstram a grande influência que a prata transformada em moeda teve no desenvolvimento do comércio Europeu. Isto fez com que ela se estabelecesse na história monetária como "padrão metálico", expandindo-se em quantidade e em cálculos, o que fez Weber relatar as origens de uma grande expansão dessas moedas de prata na Europa, quando se começou a cunhar o *Joachimstaler*, suplantando o Florim Florentino de ouro[145].

Esta história da expansão da moeda foi relatada por Weatherford, e sua versão dos fatos dá conta de que ela ocorreu por volta do ano de 1516, no contexto da Reforma Luterana de 1517-1520, quando um Conde chamado Hieronymos Schlick descobriu uma grande mina de prata nas suas propriedades localizadas num vale da Boêmia, chamado *Joachimsthal*. Após extrair a prata o Conde começou a cunhar moedas partir de 1519.

---

144 WEATHERFORD, Jack, A História do dinheiro: do arenito ao cyberspace. São Paulo: Negócio Editora, 2000, p. 115-126.
145 WEBER, 1968, p. 230.

No ano seguinte ele foi autorizado por Carlos V[146] a emitir oficialmente moedas de prata para o "sacrossanto Império Romano-Germânico", o que propiciou ainda mais o alargamento da expansão da produção e da circulação deste metal pela Europa. As primeiras moedas de prata cunhadas pelo conde Schlick foram denominadas de *Joachimsthalergulden ou Joachimsthalergroschen,* em homenagem ao vale (*Tal*) onde elas estavam sendo produzidas e cunhadas. Estas moedas ganharam o mundo e expandiram-se por todas as partes, sendo conhecidas popularmente como *Thalergroschen, Thalers* ou simplesmente *Talers*[147]. A redução na sua denominação ocorreu obviamente devido à exagerada nomenclatura e à difícil execução da pronúncia na língua alemã, mesmo entre os germanos. Os *thalers* espalharam-se, tornando-se uma moeda aceita em quase todos os cantos do mundo, por conta da expansão das relações comerciais e políticas do Império.

Segundo Weatherford, a história da denominação "*dollar*" pode ser interpretada pela numismática, ciência que estuda as moedas e medalhas. De acordo com esta interpretação ela aconteceu por derivação lingüística, conforme o entendimento que cada nação tinha do nome dessa moeda alemã: em italiano foi denominado *thallero*; em holandês *daalder*; em dinamarquês *daler* ou *rigsdaler;* ou sueco *riksdaler*; e em inglês *dollar*.

Estes *thalers/dollars* que circulavam na Inglaterra penetraram através da Escócia no reinado de James VI, que não utilizava a libra como moeda circulante devido a sua política anti-inglesa. Assim, esta moeda, que possuía o padrão metálico da prata, foi levada pelos escoceses para as colônias britânicas na América.

Para se ter uma idéia da produção e expansão, o Conde Schlick, só no primeiro ano, cunhou cerca de 250 mil *talers*. De 1529 até 1545 foram cerca de 5 (cinco) milhões e estima-se que até o final do Século XVIII foram cunhados em torno de 12 (doze) milhões de *thalers*. A taxa de câmbio de um *thaler* equivalia a 3 (três) marcos alemães, e o mais famoso deles foi o que na cunhagem tinha a imagem da Imperatriz da Áustria, Maria Theresa (1717-1780). Mesmo depois da sua morte, estima-se que foram produzidos e cunhados, com data de 1780, mais de 800 milhões de *talers,* até o ano de 1975[148].

---

146 O imperador Carlos V (1500-1558) foi Rei da Espanha de 1516 a 1556 e Imperador da Alemanha de 1519 a 1556.

147 Em alemão Gulden = Florim; Groschen era uma moeda alemã mais antiga equivalente a 10 Pfennigs. Cf. LANGENSCHEIDTS UNIVERSAL-WÖRTERBUCH PORTUGIESISCH. Berlin: Langenscheidt KG, 1978.

148 WEATHERFORD, 2000, p. 115.

Por outro lado, também é interessante e curioso de se saber de onde vem o símbolo "$", tão popular, que acompanha as notas verdes de dólar e que se transformou num forte símbolo “universal” do dinheiro, usado para expressar as unidades monetárias em muitos países.

A explicação, segundo Weatherford, vem da moeda de prata espanhola *pillar dollar* que circulava nas colônias das Américas, a do norte e a latina, e traziam no seu anverso duas colunas e uma bandeira. As duas colunas eram paralelas e identificavam as "colunas de Hércules" do estreito de Gibraltar, que separa a Espanha do Marrocos e liga o Mediterrâneo ao Atlântico. Isto representava para os europeus os limites dos hemisférios ocidental e oriental. A bandeira fixada nestas colunas, era a imagem que pendia “tremulando ao vento”. No anverso da moeda havia uma inscrição em latim *plus ultra*, que significava "ir mais além". Este símbolo continha a idéia que ensejava transpassar as “colunas de Hércules” em direção a um "novo mundo", e a "descoberta" da América significou o ir "mais além" em direção ao ocidente. Segundo Weatherford "algumas pessoas dizem que o sinal do dólar moderno deriva desse *pillar dollar*". De acordo com essa explicação, as duas linhas paralelas representam as duas colunas e o "S" significa o formato da bandeira tremulando[149].

Por outro lado, segundo Weber, o dinheiro moeda aparece com o comércio helênico tirando vantagens técnicas e superiores, mas foi a Lídia, com o "dárico", que fez a casa da moeda mais antiga sob os domínios do Rei da Pérsia[150] promovendo assim a expansão do dinheiro amoedado.

II. 2.2 - Expansão do dinheiro amoedado: signo do jogo duplo do ouro e da prata

Por outro lado, para John Keneth Galbraith, a moeda utilizada como metal, como artigo de conveniência, é bastante antigo e data de aproximadamente 4.000 anos. Foi Heródoto quem relatou os Lídios como os primeiros a cunharem moedas de ouro e prata no final do Século VIII a.C., entretanto faz uma ressalva dizendo que a Índia, provavelmente, já o havia feito várias centenas de anos antes, inclusive com a divisão decimal[151].

---

149 *Ibid*, p. 126.
150 WEBER, 1968, p. 222;
151 GALBRAITH, John K. *Moeda*: de onde veio, para onde foi. São Paulo: Pioneira, 1977, p. 08.

Para Braudel, a *ratio* entre as moedas de prata e ouro "acarreta incessantes e vivos movimentos de um país para outro, de uma economia para outra", e relata então os choques históricos[152] entre os dois metais:

> Em 30 de outubro de 1785, uma decisão francesa faz a relação ouro-prata passar de 1 contra 14,5 para 1 contra 15,3 – isto para deter a fuga do ouro para fora do reino.
>
> Em Veneza, tal como na Cicília, no Século XVI e mais tarde , como já disse, a alta excessiva do ouro torna este uma má moeda, nem mais nem menos, que expulsa a boa, segundo a lei chamada Greshan. A boa, no caso, é a prata, então necessária ao comércio e ao levante.
>
> Na Turquia, notam essa anomalia e, em 1603, chega a Veneza uma quantidade de *zecchini*, moedas de ouro, que se trocavam com vantagem, dadas as cotações da praça.
>
> Toda a idade média monetária, no Ocidente, viveu sob o signo do jogo duplo do ouro e da prata, com solavancos, reviravoltas, surpresas que a modernidade ainda conhecerá, mas em menor grau[153].

Assim, para Braudel, no plano particular das moedas nas economias, elas estiveram fortes e fracas, jogavam-se umas contra as outras e acabavam definindo uma diferenciação social importante em sua "forma trimetalista", com suas divisões e flutuações contínuas, pois:

> os ricos são praticamente os únicos que manejam largamente e conservam na sua posse as moedas de ouro e prata, ao passo que os humildes nunca têm na mão mais do que moedas de bilhão e de cobre.
>
> Ora, essas moedas jogam umas contra as outras, como jogariam, justapostas numa economia, moedas fortes e moedas fracas entre as quais se pretendesse manter artificialmente uma paridade fixa – operação impossível, a bem dizer.
>
> As flutuações são contínuas. Com efeito, no tempo do bimetalismo, ou melhor, do trimetalismo, não há uma, mas várias moedas. E são hostis umas às outras, opostas como a riqueza e a penúria[154].

Na Inglaterra, segundo Weber, o "padrão ouro" foi implementado durante a primeira metade do Século XVIII contra a vontade dos legisladores; e o pouco tempo na exploração do "ouro brasileiro" fez com que a situação na Inglaterra se invertesse ao adotar o padrão ouro em relação ao da prata:

> desde o descobrimento de ouro no Brasil, este metal afluiu à Inglaterra, em proporções crescentes; e o padrão paralelo criou embaraços, cada vez

---

152 Para uma leitura sobre as leis de estrutura do regime senhorial até a grande crise dos Séculos IX e X, comparando as várias formas de realização do regime sob diferentes períodos e zonas ocupando-se dos aspectos decorrentes do problema do poder, ver: BERNARDO, João. *Poder e Dinheiro – do poder pessoal ao estado impessoal no regime senhorial, Séculos V - XV*- parte I. Porto, Portugal: Edições Afrontamento, 1995.

153 BRAUDEL, 1998a, p. 374.

154 *Ibid*, p. 373-374.

> maiores, ao governo inglês. (...) As quantidades de metais preciosos extraídos do México e na América do Sul são estimados, no período compreendido entre 1493 a 1800, em, mais ou menos $2^{1/2}$ milhões de quilogramas de ouro. (...) Se o ouro caia de preços, a quantidade de moedas cunhadas neste metal aumentaria, enquanto que a prata era fundida, ameaçando, ao mesmo tempo, a sua circulação[155].

As "descobertas" das minas brasileiras e a "expropriação" das riquezas dos povos pré-colombianos pelos "saques sucessivos", puseram em movimento um enorme fluxo de metal fundido que acabou reduzindo os preços dos metais e elevando os preços das mercadorias.

Para Galbraith o resultado da grande elevação dos preços resultou numa "inflação ocasionada por um aumento da oferta do melhor tipo de dinheiro de boa qualidade" [156].

A expansão dos meios de pagamento, com a ampliação da emissão e do fluxo de moedas de ouro e prata, gerou um contexto de inflação elevada tendo como causa o aumento na oferta do ouro devido ao aumento da quantidade do metal. Por outro lado, o cenário da conjuntura mostrava uma Inglaterra ocupando a posição de principal nação mercantil e potência naval do mundo. Possuia elevada capacidade de mobilização de recursos para a manutenção de suas colônias, com volumosas quantias para a "assistência financeira" aos seus aliados nas conquistas, além de estar coligada numa guerra contínua contra a França Revolucionária, sendo o custo desta guerra suportado literalmente a "peso de ouro".

Segundo Paul Singer, o governo Inglês não resistiu à pressão da demanda bélica por empréstimos e subsídios externos excedendo-se na emissão de notas inconversíveis do Banco da Inglaterra. Por isso, "o custo elevado dessa extensa atividade bélica pesava sobre o erário público, o que acabou por suscitar problemas monetários", que geralmente acontecem em épocas de guerra. Neste caso, "os preços começaram a subir e a libra-papel passou a valer menos, em ouro, do que previa a disposição legal que fixava o conteúdo metálico da libra-moeda" [157].

A partir de 1792 tornaram-se dominantes as discussões sobre as políticas monetárias, devido à queda dos preços do ouro, e os círculos acadêmicos e intelectuais tentavam dar conta do debate sobre este fenômeno que relacionava moeda e preços procurando criar as teses

---

155 WEBER, 1968, p. 230.

156 GALBRAITH, 1977, p. 11.

157 SINGER, Paul. Apresentação. In: RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982, p. XIV.

básicas e necessárias para o entendimento do fenônemo e orientação estratégica ao mundo das finanças.

Para Galbraith, a tese de David Ricardo dominava e em sua proposição afirmava que os preços, em sua forma mais elementar, variavam em relação direta à variação da quantidade de moeda em circulação, permanecendo outros fatores constantes, o que o levou a formulação de uma "Teoria Quantitativa da Moeda" [158].

De acordo com Singer, Ricardo, já um banqueiro, intelectual e político, marcou sua estréia nesta temática em 1809 quando publica anonimamente seus pontos de vista numa "carta ao leitor" no Jornal diário de Londres *Morning Chronicle,* a pedido do proprietário. Para Singer, esta manifestação anônima de Ricardo desencadeou uma série de debates sobre as controvérsias econômicas relacionadas a preços e inflação e ele interveio por mais duas vezes. Naquele mesmo ano, Ricardo desenvolveu suas idéias de forma mais completa e extensa e as publicou no ano seguinte num panfleto dando uma prova da depreciação das notas bancárias com o alto preço do ouro. O impacto político foi tão grande que repercutiu diretamente no Parlamento, com a Câmara dos Comuns formando um Comitê do ouro (*Bullion Committee)* para investigar as causas da elevação do seu preço.

O assunto na pauta do debate era a inflação e, segundo Singer, o Relatório deste comitê dava razão às teses de Ricardo. Assim, com sua famosa teoria quantitativa da moeda, ao analisar o efeito do crescimento do volume dos meios de pagamento sobre os preços, Ricardo formulou uma teoria que fundamentava ainda algumas outras teorias monetárias. O que ele fez foi atribuir à alta dos preços, e particularmente do preço do ouro, exclusivamente ao excesso de emissão de notas inconversíveis do Banco da Inglaterra, pois o governo Inglês não resistiu a pressão da demanda de empréstimos e subsídios externos.

As teses de Ricardo estabeleceram também as regras do que se convencionou chamar de "padrão ouro". Segundo Singer, demonstrava que "em condições de liberdade de comércio internacional, se todos os países utilizarem moeda plenamente conversível, o volume de moedas se distribuirá entre eles de tal modo que em cada um o nível de preços será praticamente constante (em termos do referido metal)". E conclui Singer: a celebração de Ricardo ao automatismo "auto-regulador" do mercado, no qual o governo não deveria interferir, demonstra que "no fundo, a postura de Ricardo é política", pois mesmo que se

---

158 GALBRAITH, 1977, p. 12.

entregasse à diretoria do Banco da Inglaterra, ou a uma autoridade qualquer, o "poder de emissão de moeda de curso forçado" e que não fosse conversível ou ouro, ou prata ou qualquer outra mercadoria, por uma "taxa fixa", seria fatal que houvesse "abuso desse poder" em "detrimento do valor da moeda e portanto dos seus possuidores" [159].

As teses de Ricardo prenunciaram, portanto, as atitudes de caráter "monetarista" que se tornaram clássicas, e são, segundo Kregel, revisitadas até os dias de hoje nos debates acadêmicos, intelectuais e no mundo das finanças[160]. Este sistema do padrão-ouro de câmbio prevaleceu até a I Guerra Mundial, quando se debilitou o poder financeiro e político do Reino Unido e o dólar norte-americano entrou no período de pós-guerra com uma paridade em relação ao ouro superior à da libra esterlina. Como visto, detinha os EUA a metade do ouro do mundial sendo o dólar a única moeda ainda verdadeiramente conversível por um determinado peso em ouro; o país era, também, o principal produtor de trigo, carvão e aço.

Para atingir este patamar e reinar hegemônico na condição do padrão-ouro, o que se observa é que foi no contexto inicial da implementação deste padrão e da crise inflacionária com a expansão monetária do ouro e da prata que, em 1782, o presidente norte-americano Thomas Jefferson submeteu oficialmente ao novo país, pela primeira vez, uma unidade monetária denominada *Unit*, ou *dollar* - aquele mesmo derivado do pillar e do thaller. A moeda tornou-se uma unidade monetária oficial por decisão do Congresso dos EUA em 1785, e nasce aí uma das bases estruturais do capitalismo norte-americano. Lembrando a máxima de Braudel, neste momento um "novo jogo embaralha as cartas, privilegia algumas raras pessoas, lança outras para o lado da má sorte", e esta sociedade que nasce "tem de arranjar uma pele nova"; e abrindo suas portas à moeda, perde o equilíbrio que possuía, libertando forças que "deixa de poder controlar" [161].

159 SINGER, 1982, p. XV.
160 KREGEL, 2006, op. cit.
161 BRAUDEL, 1997, p. 401.

II. 2.3 - O capitalismo norte-americano: *dollar* - unidade monetária nacional (1785)

> No dia da declaração da independência da nova república, 4 de julho de 1776, a sociedade americana ainda é uma economia agrícola, com alguns negociantes, uma indústria fraca e ninguém para correr o risco de financiá-la. Como a potência britânica fez questão de manter as colônias na dependência em relação à metrópole, também não há ninguém para prover às necessidades em capitais por parte do frágil Estado que se instala: nem bancos ingleses nem os bancos europeus[162].

No dia 6 de junho de 1785, o Congresso dos EUA aprova a nova unidade monetária. Como o *Unit* era apenas uma moeda oficial de circulação restringida e contábil, convencionou-se denominar o *dollar* como unidade monetária nacional, dado seu uso e costume comum por parte do povo. Em 1787 foram cunhadas as primeiras moedas de cobre e em 1792 o Congresso aprovou uma lei que criava a Casa da Moeda norte-americana. Em 1794 têm inicio as primeiras cunhagens da moeda *dollar* de prata. Segundo Kregel, desde 1789, a Constituição dos EUA nunca havia outorgado exclusividade à emissão de moedas e notas ao Governo Federal, bem ao contrário dos sistemas monetários europeus[163].

Segundo Attali, o primeiro "banco de investimento" surgiu em Nova Iorque em 1826, pelas mãos de modestos comerciantes, como Nathaniel Prime, que criaram um estabelecimento especializado no "aconselhamento e no empréstimo a longo prazo às empresas", cuja formatação se baseava no *merchand bank* inglês. O segundo banco foi aberto neste mesmo ano por Alex Brown, e um outro por John Vermilye, em Baltimore. Jay Cooke criou outro em Filadélfia, sendo que fizeram o mesmo, mais tarde, Pierpont Morgan e John D. Rockefeller[164].

Durante este período inicial de sua estruturação monetária, o novo "frágil Estado" não gozava ainda de muita confiabilidade no cenário internacional por não possuir um sistema monetário unificado e vários estados da União encontravam-se na bancarrota, pois eram proibidos de emitir papel-moeda e não podiam honrar seus compromissos. Por outro lado, o Governo Federal era obrigado a realizar suas transações financeiras em espécie ou através de estabelecimentos privados, pois, segundo Kregel, inexistia um banco nacional que pudesse realizar as operações financeiras em todo o território[165].

---

162 ATTALI, 2003, p. 437.
163 KREGEL, 2006, op. cit.
164 ATTALI, 2003, p. 439.
165 KREGEL, 2006, op. cit.

Por tratar-se ainda de um país agrário, as necessidades de moeda dependiam dos ciclos das colheitas. Quando os agricultores vendiam seus produtos, os seus depósitos se acumulavam nos bancos e, por estarem em regiões agrícolas, acabava provocando uma escassez de numerários e fundos nos bancos das regiões mais industriais ao Leste. Isto acontecia porque não havia impedimentos para a criação de bancos privados, e os *national banks*, como ficaram conhecidos, não podiam ter sucursais e careciam de mecanismos para canalizar os recursos excedentes destes ciclos agrícolas. Tinha-se, portanto, um enorme território com atividades bancárias atomizadas, anárquicas e "descontroladas" porque as leis (*free banking laws*) permitiam a qualquer indivíduo ou associação abrir um banco e emitir cédulas sem a necessária autorização ou controle algum do Estado. Estes bancos podiam colocar cédulas em circulação livremente e as leis acabaram sendo extremamente complacentes a tal ponto que levou o "estado" de *Kentucky* a fundar um banco "privado", sendo o estado seu único proprietário efetuando pagamentos com suas próprias cédulas. Essas leis americanas estavam sendo implementadas no sentido clássico da forte tradição liberal do livre comércio. Isso acaba se refletindo na estrutura, na organização e no funcionamento das políticas monetárias e financeiras. Como ainda não havia um controlador central para os empréstimos e reservas monetárias, também não havia os meios eficazes para enfrentar essas flutuações, exceto, credita Kregel, mediante a "modificação dos fluxos dos empréstimos", abaixo de uma "brutal mudança das taxas de juro" e na declaração de falências dos bancos. Foi a partir desta problemática que, no ano de 1840, o presidente Martin Van Buren criou o sistema de "Tesouro Independente", abrindo suas agências em todo o território dos EUA. A estratégia visava resolver em parte esta situação caótica aliada ao fato de que as moedas estrangeiras ainda tinham curso legal e os estados já cunhavam suas próprias moedas de prata, utilizadas para "uso comercial". Isto se prolongou até 1857[166].

II. 2.4 - Os EUA: a crise e os futuros donos das finanças

Na esteira deste "frágil Estado" que se instala como nova república em 1776, segundo Attali, muitas pessoas estiveram na linha de frente como modestos comerciantes e pobres imigrantes e foram os responsáveis pelo "nascimento do capitalismo americano e da americanização do mundo". Para Attalli, entretanto, é somente partir de 1840 que uns poucos imigrantes aventureiros, recém chegados da Europa, "irão subverter e estruturar o capitalismo

166 *Ibid.*

americano" e, fundando bancos, "vão enriquecer dando à América os meios para organizar seu formidável desenvolvimento" [167].

Segundo Attali, estes migrantes exerceram e desenvolveram suas "profissões financeiras" e se transformaram, como grandes banqueiros, em "futuros donos das finanças" provendo assistência de capitais para a indústria, o comércio e a agricultura e participando dos grandes acontecimentos, dos jogos políticos, monetários e das guerras. Todos seguiram muito capilarmente como pioneiros e exploradores, oportunizando-se da "corrida do ouro" e adotando, como princípio, a cultura liberal do individualismo. E assim, acabaram assimilando uma convicção, a de "ir viver no meio dos selvagens", e desta forma impulsionaram as perspectivas de um "novo mundo" do sonho da América dos "cidadãos livres e iguais", pois, segundo Attali, fazia parte da crença dos imigrantes de que nada seria "duravelmente bom para eles se não for igualmente útil para aqueles que os rodeiam"[168].

Assim para Attali "os recém chegados vão enriquecer dando à América os meios para organizar seu formidável desenvolvimento", e a maioria deles era originária da Baviera, ou de Frankfurt, e chegam pobres: Goldman, Guggenheim, Kuhn, Lazard, Lehman, Levinsohn, Loeb, Macy, Sachs, Schiff, Schoenberg, Sears, Seligman, Strauss, Warburg e Werheim. A exceção fica por conta dos Schoenberg (que passaram a chamar-se Belmont) e dos Warburg, oriundos de grandes famílias européias, sendo que e os Guggenheim vêm da Suíça germânica e os Lazard são franceses, entre muitos outros[169].

Organizando-se em comunidades, protegem-se em redes familiares, casam-se uns com os outros e entre si tecem vínculos de negócios e instalam-se, fazendo disso a base para a acumulação de suas fortunas: criam colônias; compram terras e escravos, exploram a agricultura e o gado; abrem comércio; fazem corretagem; vendem a crédito; emprestam dinheiro; coletam o ouro; comercializam o metal precioso; abrem bancos; concedem empréstimos sob penhor, abrem escritórios de representação; fundam indústrias; participam dos negócios do novo Estado; e propõem financiamentos ao governo. Nem todos, obviamente, segundo Attali, obterão o tão desejado "sucesso"!

---

167 ATTALI, 2003, p. 439.

168 *Ibid*, p. 439.

169 *Ibid*, p. 438-439. Attali descreve de forma bastante detalhada a participação destes imigrantes nas redes políticas e na conformação estrutural do sistema financeiro norte-americano que elevou o dólar a esta condição de supremacia. Serão abordados apenas os principais acontecimentos e fatos que marcaram o período.

Assim, em 1849 foram realizados os primeiros investimentos de capitais ingleses na América com os Morgan e Peabody tornando-se bancos poderosos. Da Alemanha vêm os Spyers e os Hellman, que deterão a presidência do *Wells Fargo Nevada Bank,* de São Francisco, e fundarão o primeiro banco de Los Angeles[170].

> Até então, os Rothschild não davam muita importância aos Estados Unidos, e nenhum membro da família tinha ido até lá. Mas os de Londres [banqueiros] estimam que agora Nova York poderá tornar-se um dia um grande porto, secundado por um mercado financeiro considerável. Na época, tratava-se ainda de uma cidade bem menos importante do que Boston, Filadélfia ou Charleston, e decidir abrir ali um escritório de finanças é enxergar longe[171].

Neste ambiente de intensa migração, o Tesouro e suas Agências não foram constituídos como um banco central, e desta forma não podiam emitir cédulas. Esta situação, segundo Kregel, foi agravada pela grande absorção de numerário de um Tesouro independente, aliada ainda à falta de uma regulamentação bancária que, por outro lado, desse conta estritamente do controle dos meios circulantes, o que acabava provocando instabilidades extremas e freqüentes crises. O resultado das atividades monetárias e financeiras governamentais (receitas e despesas) deveria ser efetuado em prata ou ouro e os estados da federação assim procedendo, deveriam se orientar sob a égide do equilíbrio fiscal e orçamentário, não podendo custear desembolsos que ultrapassassem os impostos arrecadados, a não ser que recorressem à emissão de obrigações subscritas em ouro. Isto posto, "a falta de uma legislação monetária clara deu lugar a uma infinidade de meios de pagamento que circulavam praticamente sem nenhum controle ou respaldo de um organismo bancário central" [172].

O papel moeda popularmente conhecido como "notas verdes" (*greenbacks*), pelo qual o dólar norte-americano é conhecido ainda hoje em todo o mundo, começou a ser emitido pelo Governo Federal como alternativa de financiamento da Guerra de Secessão (1861-65). Estas emissões deram origem a diversas disposições monetárias que permaneceram vigentes até o final do Século XIX. O Tesouro norte-americano começou por emitir "notas à vista" (*demand notes*) que não tinham curso legal, mas eram conversíveis em ouro. Com o desenrolar da guerra, a escassez de reservas de ouro do Tesouro obrigou o governo a suspender imediatamente a conversibilidade. As notas eram respaldadas "apenas na boa-fé e

---

170 *Ibid*, p. 438-439.
171 *Ibid*, p. 440.
172 KREGEL, 2006, op. cit.

na reputação do governo" e o financiamento pôde continuar a ser realizado graças à emissão de notas do Tesouro (*US Notes*) até o fim da guerra. Assim, a extraordinária diversidade de formas de pagamento, representando as obrigações de milhares de bancos, havia se reduzido às "notas verdes", cuja emissão estava limitada em 433 milhões, devido às crescentes dificuldades para se obter empréstimos para financiamento do crescimento dos gastos e às notas dos bancos privados (*national banks*), que não podiam ser convertidas em metal[173].

Para Kregel, logo após a Guerra de Secessão, o secretário do Tesouro, Salman P. Chase, autoriza em 1869 (via *National Bank Act)* uma lei instituindo um sistema de livre criação de bancos em todo o país. Autoriza qualquer grupo de cinco pessoas a constituir uma "associação bancária nacional", bem como garantia a emissão de notas correspondentes as suas obrigações do Governo Federal que seriam depositadas junto ao "Controlador da Moeda". Os bancos estaduais, por outro lado, deveriam pagar uma taxa de 10%, cujo objetivo seria impedir a concorrência entre essas notas com as dos bancos privados. Entretanto, "os bancos estaduais contra-atacaram, oferecendo serviços de pagamento por cheque contra as contas em depósito, o que se mostrou um atraente substituto para as emissões dos bancos privados" [174]. A cobrança desta taxa logo levou os bancos estaduais a saírem de circulação, tendo falido cerca de 40 estabelecimentos bancários em Michigan nos dois anos subseqüentes pois fixou-se rigidamente a política de oferta monetária e não se podia ajustar às flutuações dos câmbios nem mesmo às freqüentes ondas de pânico desencadeadas pela falência dos bancos, carentes de regulamentação[175].

Diante desta crise, que se generalizava, foi constituído um movimento em favor da "prata livre" (o *free silver movement*) liderado por William Jennings Bryan, cujo objetivo era o de poder cunhar livremente esse metal como dinheiro legal. Este movimento procurava, por um lado, minimizar a crise de instabilidade criada pelo sistema de livre criação de bancos, pelos problemas de emissão e pela falta de numerários, e, por outro, beneficiava os interessados na manutenção da prata como a base do sistema monetário norte-americano. Assim, o movimento saiu vitorioso e, em 1878, a lei *Bland-Allison* autorizava a emissão de bônus de prata do Tesouro. Em 1882 foram adotadas medidas similares para os bônus de ouro, mas nenhuma delas deu à circulação monetária a flexibilidade esperada, pois "esse sistema criou graves dificuldades não só internas como também internacionais" - e a solução

---

173 *Ibid.*
174 *Ibid.*

que se projetava era a de que "a única maneira de compensar os câmbios da demanda interna de numerário eram as operações no mercado mundial". Por este motivo, eram justamente elas que "provocavam uma instabilidade no funcionamento do sistema monetário internacional"[176].

As emissões destes bônus de prata do Tesouro de 1878, de acordo com Kregel, se converteram em dinheiro legal em 1886 e, a partir disso, se institucionalizou a *Sherman Silver Act,* de 1890, que praticamente obrigava o Tesouro a adquirir a produção total das minas de prata dos produtores americanos para estabilizar e compensar os câmbios da demanda interna por numerário. Esta estratégia de flexibilizar a circulação monetária, relacionando-as ao cambio internacional, aconteceu num contexto em que o movimento pela conversão da prata cresceu. O medo que se propagava era o de que os EUA não respeitariam o câmbio de sua moeda no padrão ouro, convertendo os débitos da sua dívida externa no padrão prata, cujo preço nos mercados internacionais estava em baixa. Isto provocou uma fuga incontrolável do ouro americano em 1893, quando os mercados tentaram se precaver de uma "brusca crise internacional anunciada" que poderia levar à falência a rede de grandes bancos credores. Entretanto, o balanço de pagamentos era superavitário e o ouro que acabava entrando no Tesouro era utilizado exclusivamente para financiar seu déficit. O Tesouro, por sua vez exercendo seu papel no sistema independente, adotava como política não respaldar emissões de dinheiro nem se colocar como credor de última instância. Desta forma, o superávit do Tesouro demonstrava que a acumulação de ouro estava causando mais estragos do que a fuga; e com a oferta se desacelerando, a crise da dívida estava contornada.

Dessa forma, de acordo com os dados de Kregel entre 1899 e 1910 triplicou a quantidade de ouro nas mãos do público e do próprio Tesouro, pois "o montante de ouro da reserva mundial correspondente aos EUA passou de 15 a 30%, ao mesmo tempo em que muitos outros países (Áustria-Hungria, Rússia, Japão, etc.) adotaram também o padrão-ouro"[177].

Assim sendo, o dólar passou a ser convertido também livremente. É por isso que se pode compreender porque a “solução da crise” aconteceu em 1900 com a instituição do *Gold Standart Act*, que, ao contornar a crise do padrão metálico da prata e colocar o dólar como padrão de conversibilidade no ouro, fez os EUA adentrarem no novo século no centro das

---

175 *Ibid*.
176 *Ibid*.
177 *Ibid*.

relações internacionais. Assim, a "supremacia do dólar" se estabeleceu e a América "tornou-se imperial". Segundo Attali, "o Gold Standart Act instala a supremacia do dólar":

> Como a cada vez em que uma nação se transforma em entreposto de mercadorias, a nação em pauta se transforma em entreposto de moedas. Trinta anos após sua tomada do poder industrial, a América, que agora obtém lucros superiores àqueles que pode investir em casa, começa a emprestar suas divisas às empresas e aos outros Estados do mundo.
>
> Os bancos americanos de negócios, que continuam a captar na Europa aquilo que emprestarão à América, começam a operar também em sentido inverso.
>
> Assim, em 1910, o Kuhn-Loeb e N.M. Rothschild providenciam para a República Dominicana um crédito cujo reembolso seria garantido pelos direitos aduaneiros que este recebe. Antes de decidir participar da iniciativa, Jacob Schiff [dos EUA] telegrafa a Sir Ernest Cassel, em Londres: "Se eles não pagarem, quem irá buscar esses direitos aduaneiros?" Cassel responde: "Seus *marines* e os nossos".
>
> A superpotência militar e financeira já não é somente britânica: a América tornou-se imperial[178].

Como se pode observar, os argumentos de Attali explicitam bem as idéias que viriam a ser adotadas dali em diante pela "virada" dos Estados Unidos, que o estabelece ao lado da "superpotência" britânica - imperial, militar e financeira - já no primeiro ano do Século XX.

II. 2.5 - Plano de Banco Central: reserva federal e controle do crédito

No início do Século XX, novas perspectivas de crise bancária poderiam surgir em 1903 devido ao descontrole do crédito. Attali destaca que este fato fez com que o banqueiro Paul Warburg publicasse um *Plano para um Banco Central* que se baseava no modelo de Ludwig Bamberger, criado para o Império alemão de 1870. Este plano propunha "a implantação de um Banco Central que serviria de garantia mútua entre os bancos e do qual seriam proprietários, em partes iguais, o governo e os grandes bancos privados". Pela proposta somente dez bancos federais regionais poderiam ficar autorizados a emitir moeda, lastreada pelo ouro, bem como exercer o controle dos créditos de outros bancos[179].

Em 1907 o Congresso norte-americano considera necessária a criação de uma instituição nacional para enfrentar as flutuações da demanda monetária, de outra maneira que não a absorção de ouro do exterior, sendo que determinados estados acabavam votando leis para instaurar o controle do crédito.

---

178 ATTALI, 2003, p. 463-464. (Grifos do autor)

Entretanto, destaca Attali, somente em novembro de 1912 o novo presidente Wilson "logo após ser eleito contra Taft e Theodore Roosevelt, pede a Paul Warburg que redija um projeto de lei a partir de seu livro". O Projeto do banco central foi então apresentado no Senado por Robert Owen e na Câmara dos Representantes por Carter Glass, eleito pela Virgínia, sendo aprovado e tornando-se então a *Glass-Owen Act,* que cria o *Federal Reserve Bank* (FED) e doze bancos regionais de reserva, dois a mais dos previstos e projetados por Paul Warburg em 1903[180].

Assim, em 1913 foi instituído oficialmente o *Federal Reserve Act* que criava um organismo bancário central e um sistema de 12 distritos no território norte-americano, para cada um dos bancos da Reserva Federal criados pela *Glass-Owen Act*, e cujo capital era subscrito pelos bancos privados, que eram obrigados a aderir a este sistema, que entrou em funcionamento no dia 2 de novembro de 1914[181].

Esta condição da subscrição, segundo Kregel, transformava os banqueiros privados em proprietários e diretores do sistema de bancos federais e as decisões sobre a política monetária cabia sempre, em última instância, a eles, fazendo com que o Conselho da Reserva Federal, nomeado pelo presidente da República e com sede em Washington, exercesse uma tutela problemática sobre esta política. Além de converter o dólar em uma moeda nacional garantida pelo governo dos EUA, as reservas consistiam essencialmente em divisas que, por sua vez, podiam ser convertidas em ouro. Os bancos federais foram autorizados a emitir um novo tipo de moeda, as notas *da Reserva Federal*, dinheiro legal para todas as dívidas e obrigações tanto dos bancos quanto do governo dos EUA. Para Kregel:

> Essas novas notas deviam substituir as dos bancos privados, e a dívida que tinha servido de respaldo para estes deveria ser recolhida e paga com notas da Reserva Federal. A emissão estava lastreada em ouro em pelo menos 40%, e o restante por valores comerciais e outros ativos idôneos adquiridos, mediante desconto, dos bancos privados. Desse modo, supria-se a necessidade de criar um meio flexível de pagamento, que pudesse aumentar ou diminuir a oferta de moeda em função das exigências dos intercâmbios e da situação do sistema bancário. Um banco associado com escassez de divisas podia adquiri-las descontando ativos em troca de cédulas da Reserva Federal[182].

---

179 *Ibid*, p. 461.
180 *Ibid*, p. 465.
181 *Ibid*, p. 481.
182 KREGEL, 2006, op. cit.

Dessa forma, criam-se as condições institucionais necessárias para garantir a regularidade da supremacia internacional do dólar, ou seja: a unificação da moeda nacional, emitida por uma só autoridade com poder para atuar como garantidor de última instância e a acumulação de uma parte considerável da reserva mundial de ouro, obrigando o sistema monetário internacional a adotar um padrão-ouro de câmbio; e o dólar passa a ser a única moeda verdadeiramente conversível em ouro[183].

Depois da história de sua longa duração, a preponderância do dólar como moeda conversível em ouro vai se impondo cada vez mais na primeira metade do Século XX, pois, segundo Attali, os Estados Unidos já detém cerca da metade do ouro do planeta, fazendo a libra esterlina "caducar em relação ao dólar" e tornando os EUA a maior "potência do mundo".

Os EUA posicionam-se no cenário internacional, detendo a única moeda ainda conversível em ouro, transformando-se no seu equivalente geral, cujo padrão de moeda mundial, levou à expansão e domínio das instituições e das regras de controle a ela vinculadas, e que vêm, de forma historicamente determinada, arquitetando as formas de legitimação do poder político e financeiro dos norte-americanos sobre o mundo. Assim, os países que aderissem a esse sistema de procedimentos deveriam manter suas reservas em ouro em quantidade suficiente para garantir a conversão de suas moedas[184].

O dólar torna-se, assim, uma hierarquia social ativa como moeda de domínio na realização dos jogos monetários e financeiros, de meios de pagamento internacionais, reserva de valor, e capital dinheiro; e para ser eficiente e eficaz necessita de uma rede de instituições associadas a ele com capacidades técnico-políticas, compatíveis e necessárias para a garantia do domínio e da sua regularidade, estruturando um conjunto padrão de instituições para os jogadores, como proprietários privados que controlam o capital. Constituiu-se, assim, uma "matriz da americanização" no conjunto dos jogos da produção global, valorizando sua "arte de extrair juro" e lucro da "mais valia" social.

No âmbito desses jogos financeiros desenvolvem-se eficazmente os controles na circulação monetária e financeira, intervindo nas regularidades sociais dos ciclos de acumulação e crises. Estas regras de expansão se constituem, portanto, como um conjunto de orientações estratégicas, movimentos que podem ser melhor observados a partir das

---

183 *Ibid.*

concepções de Giovanni Arrighi, com a ampliação das "estratégias capitalistas" aliadas ao arrefecimento das "estratégias territorialistas", com o dólar americano hegemonizando como "dinheiro mundial" e os EUA na posição de dominância das relações interestatais[185]. Estas orientações impulsionaram a trajetória do domínio do sistema financeiro dos EUA, ramificadas nos processos produtivos e de serviços, controlados por um número cada vez mais reduzido de empresas e pessoas extremamente poderosas operando como "capital financeiro" internacional nas praças do mundo inteiro. A necessidade de uma "nova ordem" política e econômica internacional estava relacionada às dos grandes bancos e indústrias para a consagração do "Século norte-americano".

II. 3 - O Século norte-americano: expansão planejada dos grandes bancos e indústrias

A Conferência de Paz de Paris, como vist, realizada em maio de 1919, teve a participação de representantes dos EUA. Segundo René Dreifuss, a maioria composta de assessores do governo de Woodrow Wilson, entre os quais John Foster Dulles - e seu irmão Allen Dulles -, enviados para avaliar os resultados da Conferência e a possibilidade do bloqueio do Senado norte-americano à entrada do país na Liga das Nações[186].

A preocupação dos EUA estava na "velha ordem" pública e econômica internacionais. O objetivo da participação era o estabelecimento de um eixo de coordenação e articulação atlântica com perspectivas globais. Procuravam tirar vantagem na consolidação dos "interesses imperiais" e no marco do estabelecimento de sua estabilidade política, a ser assegurada, pela participação de um grupo de acadêmicos, intelectuais, diplomatas e empresários norte-americanos e britânicos, numa associação entre os estudiosos e responsáveis pela política econômica dos dois países[187].

---

184 ATTALI, 2003, p. 487.

185 ARRIGHI, Giovanni. *O longo Século XX*: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

186 DREIFUSS. René A. A *Internacional capitalista*: estratégias e táticas do empresariado transnacional 1918-1986. 2 ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987, p. 32. Além dos irmãos Dulles o grupo era formado pelo Coronel Edward House; os Professores Archibald Coolidge da Universidade de Harvard, Clice Day (Yale), James Sothwell e Christian Herter (Columbia); os historiadores George Louis Beer e Hamilton Fish Armstrong; e Thomas W. Lamont, posteriormente chefe do Comitê Internacional de banqueiros, representando o Grupo Morgan.

187 *Ibid*, p. 32.

O conjunto de instituições políticas do Estado norte-americano estava associado “em rede” com a formação, em 1918, de grupos privados que detinham capacidades técnico-políticas. Estes grupos haviam sido organizados no ano anterior à conferência e sua estrutura interna de poder expressava a proeminência dos grupos financeiros e industriais, cujo propósito relacionava-se à perspectiva de constituição e consolidação do poder internacional do capitalismo norte-americano.

Segundo Dreifuss, o principal destes grupos foi o Conselho das Relações Exteriores (*Council on Foreign Relations* - CFR), um verdadeiro precursor das “elites orgânicas". Sua estrutura interna de poder “expressava a proeminência de grupos financeiros e industriais do leste norte-americano”, e o papel de liderança era exercido pelo grupo ligado ao banqueiro J.P. Morgan. O CFR se colocou assim como "o panteão dos negócios da política, das finanças, da universidade e da imprensa norte-americana”, constituindo-se numa das "primeiras e mais significativas tentativas de reunir industriais, banqueiros, militares e burocratas de estado, intelectuais e figuras de destaque da mídia num novo formato político e intelectual", o que levou David Rockefeller a caracterizá-lo como um "casamento de cérebros e dinheiro" [188].

O propósito fundamental da criação do CFR foi o de estudar a situação específica dos EUA, visando obter o controle do poder internacional. Isto significava, para Dreifuss, "analisar, formular, acompanhar e avaliar iniciativas e diretrizes estratégicas (privadas ou públicas) indispensáveis para sustentar a crescente projeção do capitalismo norte-americano", para que o governo pudesse sair do isolacionismo e apoiar uma política "internacionalista". Para isso, havia a necessidade de empenhar-se junto a outras elites, bem como a opinião pública, para ficar "afinada com a consolidação e expansão dos seus novos interesses globais", sendo necessário “expandir os investimentos norte-americanos, assegurar fontes confiáveis de matérias-primas e aumentar as exportações", evitando assim que as indústrias em expansão entrassem em crise[189].

A atuação do CFR foi marcada por tentativas bem sucedidas de intervenção política, e por influenciar as políticas e diretrizes do Estado, numa época em que "os debates sobre política exterior foram, ao contrário, dominados por uma coalizão heterogênea de postura isolacionista”. Isto acabava impedindo uma “política abertamente expansionista, não obstante o recurso à força em áreas limitadas como o Caribe e a América Central”. Desta forma, aos

188 *Ibid*, p. 33.
189 *Ibid*, p. 34.

olhos do CFR, como conseqüência dessa postura, os EUA desempenhariam um novo papel no cenário mundial adotando um "estilo hesitante e irresponsável", o que foi rotulado de *internacionalismo limitado*[190].

Assim, no contexto da Grande Depressão de 1929, uma década após a criação do CFR norte-americano, surgia na Europa o britânico "*Political and Economic Planning – PEP*", constituído como um centro análogo de planejamento e ação estratégica da elite, que se diferenciava e superava as limitações do já existente "*Royal Institute of International Affairs*". Entretanto o PEP foi fundado oficialmente em 1931 por um "núcleo de destacados intelectuais e empresários – entre os quais Lionel Curtiss, co-fundador do *Round Table Groups* e do *Royal Institute",* e nasceu, segundo Dreifuss, num contexto em que havia um conjunto de desafios políticos ao sistema vigente destacando entre estes:

> a ascensão do Partido Trabalhista ao governo e a eclosão política da sociedade de massas, que passou a ter no Parlamento o seu canal e caixa de ressonância para as suas demandas sociais.
>
> Ao mesmo tempo, esses desafios refletiam o começo do fim de representação exclusivista e excludente dos interesses dominantes nos partidos tradicionais, o Conservador e o Liberal[191].

O esforço de estruturação de uma rede de organizações políticas de caráter privado que levassem ao domínio dos norte-americanos e britânicos, na consolidação dos seus interesses conjuntos do pós-guerra, fazia parte, segundo Dreifuss, da concepção de um esquema que já vinha sendo montado há pelo menos uma década no âmbito do CFR norte-americano, mas que necessitaria dos marcos de uma "estabilidade política necessária" para se articular com o mundo anglo-saxão. A articulação foi possível em torno do que se convencionou chamar de o Grupo da Távola Redonda (*Round Table Groups*). Este grupo foi estabelecido pelo Estado britânico como "assunto de guerra", recebendo o apoio de inúmeros colaboradores do mundo empresarial privado, associados principalmente ao banqueiro norte-americano J.P. Morgan.

> O *Round Table Groups* mantiveram intensa correspondência e intercâmbio de pessoas entre si, ao longo de 10 anos de existência, ganhando destaque durante a Primeira Guerra Mundial, quando participaram da formulação de objetivos de guerra do Império Britânico. A delegação britânica ao encontro de Paris seria de membros dos *Round Tables*.

---

190 *Ibid*, p. 34.

191 *Ibid*, p. 36. A composição do PEP foi cuidadosamente escolhida e reunia um espectro variado de ativistas para além dos industriais e banqueiros diretamente interessados, incluindo centenas de indivíduos das mais diversas áreas, tais como: John Maynard Keynes, Harold Mcmillan, Max Nicholson, Ralf Darendorf, Julian Huxley, Aldous Huxley e Mark Abrams, entre outros. Ver a relação completa no Apêndice B nesta obra, p. 304-317.

> Desses encontros veio a existir o Instituto (Anglo-Americano) de Relações Exteriores, com uma seção inglesa chamada *Chathan House* ou *Royal Institute for International Affairs* e uma seção norte-americana, o *American Institute of International Affairs*.
>
> Após dois anos de existência, a seção norte-americana quase entrou em colapso, salva unicamente pela fusão com um "Gentleman´s Club" econômico e político de Nova Iorque, o *Council on Foreign Relation* ou Conselho das Relações Exteriores, que existia desde 1918, vinculado a outra organização de elite, a *Century Association* de Nova Iorque. (...) A estrutura interna de poder do CFR expressava a proeminência de grupos financeiros e industriais do leste norte-americano[192].

Portanto, neste contexto pós-primeira guerra, de relativa estabilidade bélica na Europa, segundo Dreifuss, a idéia básica deveria ser a de agir no contraponto entre a pesquisa e a formulação de diretrizes cujos objetivos deveriam ser os de "estudar problemas de importância pública e empresarial, identificando os fatos, apresentando-os 'imparcialmente' e sugerindo formas e meios para que este conhecimento pudesse ser aplicado à nível de empresa, estrutura social, governo", ou do aparelho estatal, dada a "incipiente desintegração do Império britânico" dado o "rápido declínio da Grã-Bretanha no concerto europeu" [193].

Além disso, Dreifuss destaca que neste contexto havia também o surgimento da União Soviética como laboratório social e político. Avaliavam assim as "vantagens de uma economia centralmente planejada e orientada socialmente no marco de um processo de industrialização acelerada", bem como havia "o atrativo ideológico exercido pelo nazismo e pelo fascismo, do qual não escaparam nem mesmo alguns membros da nobreza britânica". Surge, assim, a necessidade de se repensar e estimular, no plano externo, o "desenvolvimento capitalista britânico", para que se pudesse estar "incluindo a competitividade do seu parque industrial, suas políticas sociais e seus mecanismos de formulação de políticas" [194].

Os norte-americanos e ingleses constituem, conjuntamente, uma ampliação "trans-atlântica" do CFR, com a criação do "*Council on Foreign Relation, Inc*" [CFRI], uma outra organização privada de caráter internacional. Esta foi constituída como organização política capaz de funcionar e agir no domínio de longo prazo, objetivando refletir as estratégias internacionais nos aspectos relacionados aos problemas políticos, econômicos e financeiros das suas economias nacionais e dos Estados que o constituíam. Segundo Dreifuss, eles se autodefiniam como um "grupo de pessoas" que se preocupavam na disseminação de "algum

---

192 *Ibid*, p. 33-34.
193 *Ibid*, p. 36.
194 *Ibid*, p. 36.

conhecimento sobre assuntos internacionais" e, particularmente, no “desenvolvimento de diretrizes de política exterior”. Isto acaba proporcionando melhoraria na ação política dando assim maior organicidade aos interesses do grupo, que no início mostrava o papel de liderança exercido pelo grupo Morgan, mas posteriormente exercida pelo grupo Rockefeller desde a segunda metade da década de 1950. Segundo Dreifuss, a estrutura de organização foi constituída por uma “coordenação informal, dentro de uma estrutura geral de cooperação entre diferentes grupos, mais do que um modelo definido de comando” [195].

Entretanto, no início de 1929, o banqueiro Paul Warburg vê formar uma "bolha financeira” e, de acordo com Attali, anuncia "uma depressão geral em todo o país". Mas sua denúncia não surte o efeito desejado, ninguém o escuta e a crise chega em outubro no banco *Kreditanstalt* de Viena[196].

Para Attali, os antigos grandes bancos norte-americanos iam de mal a pior, e o Goldman-Sachs estava quase falindo, pois havia criado um fundo de investimento em 1928 do qual metade dos títulos foi vendido ao público. A situação era também péssima para o Kuhn-Loeb, tanto quanto para outros bancos como o Morgan, o Kidder Peabody´s e o Lee Higginson. Na Alemanha, os bancos mal sobreviviam à crise e o *Darmstädter Bank,* de Jacob Goldschmidt, assim como os bancos de Warburg estavam em perigo. Em toda a parte, na Europa e nos Estados Unidos, numerosas famílias desciam na escala social e os bancos eram acusados de "plutocracia" e responsáveis pela recessão[197].

A grande crise de 1929-31, segundo Kregel, estava fundada nas “provas inegáveis da generalização da fraude bancária, vindas à tona”, o que levou os EUA ao enfrentamento das graves conseqüências, no plano sócio-econômico, com a expansão do desemprego massivo e a perspectiva de bancarrota financeira. O craque da Bolsa de Nova Iorque em 1929 havia provocado inúmeras falências bancárias que a Reserva Federal não pôde compensar, ocorrendo uma derrocada dos “valores dos investimentos” e da “especulação em Wall Street”, o que levou a uma depressão mundial. Para Kregel:

> a entrada maciça de capitais de investimento nos EUA, provocada no início pelo crescimento rápido da atividade econômica e pela prosperidade do mercado acionário e, depois; pelas elevadas taxas de juros aplicadas com a

---

195 *Ibid*, p. 34. Ver a relação completa dos Executivos e Diretores do CFR entre 1921 a 1982 no Apêndice "A" da obra de Dreifuss, p. 299-303.

196 ATTALI, 2003, p. 498.

197 *Ibid*, p. 499.

> intenção de pôr fim à especulação em Wall Street, acabou com a estabilidade das taxas de câmbio.
>
> As provas inegáveis da generalização da fraude bancária, vindas à tona com esse desastre, evidenciaram as deficiências na função controladora exercida pela Reserva Federal e em sua capacidade de orientar a política monetária, a fim de proteger da falência até os bancos mais bem administrados.
>
> Uma série de medidas - nacionalização do ouro, desvalorização do dólar a 35 dólares a onça de ouro etc. - assim como a Banking Act de 1935, que reforçava as atribuições do Conselho da Reserva Federal, deu lugar finalmente à criação de um sistema com atribuições equivalentes às de um banco central europeu[198].

Já para Dreifuss, foi um surto de nacionalismo econômico que se abateu sobre os EUA, após o início da Grande Depressão, e provocou grandes polêmicas sobre os rumos possíveis que o país deveria tomar na direção de um governo mundial.

> Pretendia-se escolher entre o crescimento econômico auto-sustentado, o distanciamento frente à Europa e a manutenção de uma zona de influência estratégica, econômica e política reduzida às Américas, preservando a autonomia decisória ou a acelerada integração com a economia mundial, assumindo com esta última a "responsabilidade de liderança" outrora exercida pela Inglaterra Imperial.
>
> Este confronto de opções, na opinião do CFR, marcou posteriormente, durante dez anos, o debate político nos EUA e "resultou numa abrangente reorientação política e econômica da política externa"[199].

Impunha-se, também, a necessidade de refletir sobre as resistências internas, a forma e os meios de participação de setores da comunidade empresarial nas ações políticas que levariam à sua integração à economia mundial:

> No entanto, as esporádicas tentativas de superar a estreiteza política característica das organizações empresariais norte-americanas de cunho tradicional, como o *National Association of Manufacturers* ou a *National Chamber of Commerce*, esbarraram em resistências ideológicas, embora já em 1933 fosse fundado o *Business Council*, uma formação avançada de ação empresarial, que reforçaria as posturas do CFR no plano interno.
>
> O *Business Council* nasceu como um órgão assessor empresarial do Departamento de Comércio, composto nessa época por 60 empresários para lidar com a Depressão.
>
> Passaria a ter vida própria, como fórum de debates, estudos, análises e consulta informal com figuras do governo – numa interrelação profícua com o CFR: o *Business Council* teria até diretores do CFR, sendo que 22% de seus 200 membros também participariam do *Council on Foreign Relation.*
>
> A partir desse ano, o setor da comunidade empresarial que propugnava a integração com a economia mundial, já sob a liderança ideológica e política do CFR e do *Business Council,* deslanchou uma campanha, bem sucedida no

198 KREGEL, 2006, op. cit.

199 DREIFUSS, 1987, p. 34.

> balanço final, contra os que defendiam "um sistema mundial composto de capitalismos nacionais" e que implicava no "fechamento" da economia norte-americana.
>
> O CFR e o *Business Council* lograriam "reverter" a tendência inicial do *Neal Deal*, de sustentar um 'capitalismo nacional' baseado numa intervenção de estilo keynesiano 'radical' do Estado como saída para as crises interna e internacional. A vitória dos que propunham uma economia mundial aberta foi consolidada e ampliada até o final da década[200].

Assim, pois, o CFR norte-americano foi, a partir dos anos 1940, o responsável pela formulação dos lineamentos básicos das políticas estratégicas que levariam ao "século norte-americano", alcançando os mais altos patamares da política de Estado e focando questões de grande profundidade, como a criação de instituições financeiras internacionais.

Para Dreifuss, a concepção do CFR da "nova ordem" do pós Segunda Grande Guerra deveria ser realizada através de instrumentos de planejamento estratégico e de uma direção operacional objetivando "a *grande estratégia* (política, social, econômica e militar) que conduziria à vitória dos aliados sobre as potências do eixo", no final da Guerra.

Mas o CFR, por meio de seus "Estudos de Guerra e Paz" (*War and Peaces Studies)*, visualizava, segundo Dreifuss, objetivos de longo prazo "que iam muito além da projetada vitória militar"; e a abrangência envolvia, sobretudo, as questões que diziam respeito à "nova ordem" sob domínio dos EUA a ser construída no pós-guerra. Esta nova ordem pretendida, envolveria o reordenamento político-econômico e exigiria que o Estado norte-americano desempenhasse um papel diferente, constituindo-se como "potência hegemônica central na rearticulação de um sistema global emergente". Para tanto, as orientações estratégicas coordenavam os interesses e as demandas das elites civis e militares, dos banqueiros e industriais com o Estado - o Departamento de Estado, a Casa Branca e as Forças Armadas - adequando a ordem política e econômica internacional às necessidades das grandes indústrias e bancos em expansão vinculados ao CFR[201].

Dessa forma procedendo:

> O CFR apresentou um memorando, no dia 24 de julho de 1941, ao Presidente Roosevelt e a seu Secretário de Estado, esboçando a sua visão sobre "política norte-americana, sua função na presente guerra, e seu possível papel no período do pós-guerra".
>
> O memorando analisava a economia norte-americana, sua vocação e tendência e suas necessidades para um bom funcionamento.

---

200 *Ibid*, p. 34-35.
201 *Ibid*, p. 35.

> Definia uma "Grande área" geopolítica e econômica indispensável à sua sobrevivência e exigia, no período imediato, a contenção das ameaças alemã e japonesa, nesse território específico.
>
> Para o pós-guerra, o memorando do CFR recomendava um intenso trabalho de remodelação da Europa e outras regiões de capital importância para os Estados Unidos, listando, ainda algumas questões que deveriam ser focalizadas em profundidade – entre elas, a criação de instituições financeiras internacionais para facilitar investimentos e o desenvolvimento de áreas subdesenvolvidas.
>
> A administração Roosevelt, estreitamente vinculada ao CFR, aceitou as linhas mestras do memorando, assim como o fez a administração Truman, que a sucedeu[202].

Para Dreifuss, a proposta de criação destas instituições financeiras internacionais era uma das linhas mestras para estabilizar as moedas e facilitar investimentos e o desenvolvimento em países subdesenvolvidos. Para isso foi constituído, em 1942, o Comitê para o Desenvolvimento Econômico (*Comittee for Economic Development* - CED) [203].

O CED fazia coro com o CFR a respeito da necessidade dos EUA se tornar dominante no mundo do pós-guerra e "cultivar uma nova forma de encarar os arranjos mundiais", uma vez que o Império britânico não mais existiria como no passado e cabia aos EUA tomar seu lugar. Assim influenciados, os membros do Comitê Assessor para a Política Externa do Pós-Guerra tentavam levar os EUA adiante refletindo sobre a necessidade de pensar o mundo e sua nova forma de organização, na qual este país deveria "aceitar a responsabilidade mundial". Segundo Dreifuss, para os membros do CFR, a “medida da vitória” seria também a “medida da dominação após a vitória”, pois tinham interesses na segurança norte-americana ao lidar com áreas estratégicas que levariam ao "controle mundial" como uma “forma de impor a *Pax Americana”*. Era necessário, portanto, ocupar posições chaves no governo norte-americano e na administração dos esforços da guerra e do pós-guerra.

Segundo Dreifuss, o CED tornou-se uma das mais “poderosas elites orgânicas” dos EUA ao longo dos quarenta anos subseqüentes e o pivô da articulação transnacional de organizações de empresários e técnico empresários industriais, de formação intelectual e profissional aliados aos membros da comunidade acadêmica das grandes universidades americanas, que se encarregaram de realizar um conjunto de pesquisas econômicas para a elaboração de políticas. Torna-se "a primeira organização deste tipo nos Estados Unidos, provavelmente no mundo" tratando-se historicamente de um "experimento intelectual

---

202 *Ibid*, p. 35-36.
203 *Ibid*, p. 41.

inigualável na comunidade de negócios da América – uma fusão das melhores mentes das corporações mais bem sucedidas e das melhores universidades, neste esforço comum". O CED foi criado, portanto, para garantir as transformações necessárias da estrutura militarista que se desenvolveu nos EUA com os esforços bélicos. Na perspectiva de estabilidade política do pós-guerra havia a necessidade da retomada das bases civis de governo com o forte intuito de se preparar para evitar uma outra grave crise financeira, que pudesse reeditar a Grande Depressão de 1929-1934, proporcionando outra *débâcle* econômica e colapso industrial, ameaçando, sobremaneira, com o desemprego massivo e as conseqüentes mobilizações políticas incontroláveis. Estas mobilizações poderiam vir a articular setores e tecnocratas reformistas do *New Deal*, desestabilizando o sistema que estava sendo gerido com o apoio da *National Planning Association*, criada em 1941, e incorporado por técnicas de planejamento, reguladoras e alocadoras, que estavam "viabilizando o complexo capitalismo moderno"[204].

Desta forma procedendo, segundo Dreifuss, o CED predispôs o empresariado norte-americano às pretensões hegemônicas sendo "capaz de projetar, perante o público e o próprio governo, a sua imagem de *porta-voz dos interesses gerais do capital apresentados como sendo equivalentes aos interesses nacionais*", articulando um projeto político de acordo com seus esforços de organização.

O CED se estruturou numa série de comitês e subcomitês de pesquisa e análise que tinham como objetivo formular as propostas e declarações sobre política nacional. Faziam parte da sua direção mais de 200 empresários e acadêmicos, sendo que 50 deles, como conselheiros, faziam parte da Coordenação Geral junto ao Comitê de Pesquisa e Diretrizes Políticas. Este, por sua vez, era auxiliado por uma Junta Consultiva de Pesquisa - formada por um corpo reduzido de pesquisadores permanentes e por assessores escolhidos dada a sua competência nos assuntos objetos de estudos - além de outros comitês de Informação e Publicação e de Educação[205]. Assim, pode-se perceber a grande estrutura, organizada e complexa visando às pretensões hegemônicas do CED, que defendia a tese de que: "a crescente compreensão humana e (...) a aplicação da sabedoria econômica em favor do bem-estar humano (dependerá) da combinação entre experiência frutífera, pensamento e ação, um

---

204 *Ibid*, p. 41.
205 *Ibid*, p. 43.

processo que tem que preceder o aumento do conhecimento em qualquer campo" [206]. Desta forma se organizando:

> O Comitê de Política e Pesquisa desenvolve o trabalho de supervisão em quatro grandes áreas, às quais correspondiam os Comitês de Economia Nacional, Aperfeiçoamento de Administração no Governo, Educação e Desenvolvimento Urbano e Economia Internacional.
>
> Estes, por sua vez, supervisionavam o trabalho dos subcomitês instituídos ao longo dos anos e tão variados como os de Comércio Internacional, *Decision-Making* para a Segurança Nacional, América Central, Revisão da Política Fiscal e Monetária, Crescimento Econômico, Reforma do Sistema Internacional, Política Salarial, Estrutura Empresarial e Performance, Educação para as Áreas Urbanas Carentes, Problemas da Pobreza Urbana, Avaliação de Programas Federais, Ajuda Econômica a Países de Baixa Renda, Redução de Barreiras Comerciais e Distorções não Tarifárias de Comércio, Desenvolvimento Econômico do Sudeste Asiático, Modernização do Congresso, O Dólar e o Sistema Monetário Internacional, O Banco Central e a Estrutura Financeira, Política de Desenvolvimento Econômico, Conquista de Independência Energética, Broadcasting e Televisão a Cabo, Uma Nova Política Americana de Produção Rural para as renovadas Necessidades Mundiais de Alimentação, *Decision-Making* do Congresso para a Segurança Nacional, Política Econômica Internacional, Abastecimento de Energia e Conservacionismo, Estratégia para a Competitividade Industrial dos Estados Unidos, Energia Nuclear e Segurança Nacional e Comércio Leste-Oeste, entre outros! [207].

O CED e o CFR foram os responsáveis pela elaboração do conceito de "orçamento estabilizado" e de determinados pontos fundamentais das diretrizes do Plano Marshall, de caráter keynesiano, destinadas a evitar a depressão, manter o pleno emprego e minimizar a inflação, com as disposições da Legislação do Pleno Emprego (*Full Employment Act*), de 1946, que criava o Conselho de Assessores da Presidência e comprometia o governo norte-americano com as políticas fiscais e monetárias de longo alcance. Foram também responsáveis pela “participação crucial na definição do marco do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional” e pelo estabelecimento do Comitê Conjunto do Congresso para Assuntos Econômicos. E mais:

> o CED recrutou em seus primeiros 15 anos de vida e dentro de suas próprias fileiras, os quadros de primeira linha, necessários à implementação dessas propostas e diretrizes, ao mesmo tempo em que 38 de seus *trustees* ocupavam postos do primeiro escalão do governo e posições de destaque no Congresso.
>
> Por seu lado, o CFR ampliou, modificou e adequou suas funções ao papel hegemônico dos Estados Unidos, consolidando o papel privilegiado na

206 *Ibid*, p. 43.
207 *Ibid*, p. 43.

> formulação de opções político-estratégicas para as diretrizes da política exterior norte-americana.
>
> O CFR foi, de fato, extremamente eficaz como arquiteto da *Pax Americana* do pós-guerra, desenhando para os estados Unidos a política de contenção do avanço soviético na Europa; inspirando a contribuição norte-americana para a Carta das Nações Unidas e estimulando a reformulação da doutrina nuclear, que passou da noção de "retaliação massiva" à de "resposta flexível" [208].

Por outro lado, Dreifuss salienta que estas "elites orgânicas" fizeram do keynesianismo "uma poderosa arma intelectual" tendo-o depurado de forma pragmática, ou seja:

> Na visão de Keynes, que tinha como poderosa e efetiva caixa de ressonância das suas idéias o PEP britânico, o capitalismo do nosso tempo teria como problema fundamental a insuficiência crônica de demanda.
>
> O CED passou a argumentar a favor da "utilização de uma pequena parcela dos futuros rendimentos fiscais do estado para o levantamento antecipado de recursos, com o intuito de estimular a demanda e, por conseguinte, a economia nacional", fomentando o consumo e a demanda agregada – o que teria, por sua vez, "efeitos multiplicadores sobre a produção adicional".
>
> A partir desta perspectiva, "a política do pleno emprego, o seguro contra o desemprego, os tributos progressivos e até mesmo os preços mínimos agrícolas, conquistados a partir das reivindicações e lutas políticas, passavam a ter a sua existência explicada pelas necessidades mesmas do capitalismo".
>
> Desta forma, "os avanços políticos anteriores eram descaracterizados como tal. O capitalismo racionalizava e despolitizava estas mudanças, que passavam a ser entendidas como mecanismos" – automáticos, inerentes e neutros politicamente – "de sustentação da demanda ou, mais precisamente, 'anticíclicos'.
>
> Os grandes sindicatos, os agricultores e as camadas progressistas em geral obtinham com isto a garantia de preservação de suas conquistas e eram, a bem dizer, cooptados, juntamente com as suas vitórias".
>
> Dotado destes mecanismos, incorporados em novas instituições, que reforçavam a lógica da operação do capitalismo, este podia finalmente "ser governado como uma ciência. O seu governo seria uma administração das coisas, ficando os conflitos políticos relegados a um plano secundário e a luta de classes caracterizada como forma de sobrevivência irracional" [209].

Assim, segundo Dreifuss a "matriz da nova ordem internacional" do pós-guerra foi desenhada junto ao público e às elites dos EUA visando a aprovação no Congresso de novas "instituições públicas internacionais" e envolveu uma campanha intensa e bem articulada entre os empresários e intelectuais do CED e do CFR "para moldar a criação do sistema de

---

208 *Ibid*, p. 43-44.

209 *Ibid*, p. 44.

Bretton Woods (1944), centrado no Banco Mundial, no Fundo Monetário Internacional, e mais tarde no *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)" [210].

Dessa forma, a função de liderança exercida pelo CED e pelo CFR projetou-se para o exterior e foi um dos "fatores fundamentais para estabilização política e econômica do sistema capitalista na Europa e no Japão do pós-guerra". Assim, asseguraram o "estabelecimento da hegemonia político-militar e a supremacia econômica dos Estados Unidos sobre o bloco ocidental e suas zonas de equilíbrio", propugnada sobre uma articulação econômica transnacional de reorganização industrial e financeira[211].

O Acordo de Bretton Woods, de 1944, estabelece formalmente, portanto, nos marcos dos acordos interestatais, o dólar norte-americano como uma moeda de domínio, e tornou-se um elemento determinante para que os demais países "ao invés de acumularem ouro como reserva de valor internacional, mantivessem suas reservas em dólares" tornando-o uma moeda nacional na condição de referencial monetário internacional. Isso foi possível, de acordo com Alceu Ferreira, porque no imediato pós-guerra os EUA "detinham 2/3 das reservas internacionais de ouro, portanto a moeda norte-americana era a única que podia ser convertida imediatamente em ouro em quantias significativas, o que consolidava a sua aceitabilidade mundial" [212].

Os EUA tornaram-se, assim, segundo Kregel, o maior credor do mundo do pós-guerra, condicionando todos os países a adquirir dólares caso desejassem comprar mercadorias e reconstruir-se dos danos causados pela guerra. Isso transformou a moeda norte-americana na primeira moeda internacional[213], baseada em novas "instituições financeiras internacionais", acordada no sistema de *Bretton Woods,* e desencadeada numa campanha intensa, e bem articulada, com o Plano Marshall, centrado no Banco Mundial e no FMI.

Em suma rembrando as cifras iniciais publicadas por Pearson et Anderson, os EUA “gastaram” entre 1947 e 1957 cerca de 99,7 bilhões de dólares, em trmos nominais, depois de conceder assistência técnica a países situados em todos os quadrantes do mundo, pois defrontavam-se com a possibilidade da superioridade da URSS e corriam o risco de que toda

---

210 *Ibid*, p. 53.

211 *Ibid*, p. 53.

212 FERREIRA. Alceu C. As Agências Multilaterais e a Política Econômica do Governo FHC. In: ALVIM, Valdir; FERREIRA, Alceu C. (Orgs.). *A trama da privatização*: a reestruturação neoliberal do Estado. Florianópolis: Insular. 2001, p. 30.

213 KREGEL, 2006, op. cit.

esta expansão de investimento em dinheiro pudesse ter "sido aplicado em vão" [214], caso a União Soviética se expandisse e se apropriasse das reservas de petróleo do Oriente Médio.

Enfim como visto, o predomínio do "padrão dólar" como "dinheiro mundial" se manifesta nas redes de relações internacionais e interestatais como operações financeiras sobre as moedas fortes, e acaba como "capital financeiro", caracterizando o "padrão da riqueza" numa espécie de "diplomacia do dólar" global[215].

Este movimento no predomínio do dinheiro mundial na concepção superlativa do capitalismo contemporâneo permite compreender o "deslocamento qualitativo" de quantidades de capital para a esfera financeira. Atrela assim, a dominância do poder político do Estado norte-americano, cabendo a um "Estado nacional" a administração do "dinheiro mundial" bem como a responsabilidade institucional pela regulação dos seus fluxos na circulação dos capitais em geral, observada nesta fase atual da "mundialização financeira".

Isso permite, no sentido geral da acumulação, o maior controle dos fluxos financeiros e da riqueza real produzida por grandes parcelas do capital em geral por parte dos EUA. Detém a capacidade de lastrear seu déficit público com a remuneração de sua própria moeda a partir dos instrumentos financeiros de suas instituições, apropriando-se do valor gerado pelos capitais produtivos e da "valorização fictícia" nos mercados financeiros especulativos em todos os quadrantes do globo.

Como visto, o capitalismo contemporâneo segue recorrente em sua evolução histórica e seu substituto parece ser um "grande irmão", como relatou Braudel[216], modificando profundamente o mundo contemporâneo. Entretanto, não renuncia à tradição das gerações anteriores, nem ao uso dos "privilégios do ouro". Demonstra sua vitalidade e capacidade na elaboração das estratégias planejadas para mudança de rumo, detendo ainda o poder de poder escolher e assumir uma posição social dominante nas suas "hierarquias sociais ativas", articuladas pela capacidade de organização de uma rede de informações. Criam as regras e as cumplicidades a partir dos vínculos próximos entre os seus membros, que acabavam divididos "naturalmente" em função do peso dos seus capitais, por obra dos jogos financeiros, de seus interesses e da concorrência.

---

214 PEARSON et ANDERSON, 1959, p. 28.

215 TAVARES, M.C. MELIN, L.E. Pós-escrito 1997: reafirmação da hegemonia norte americana. In: TAVARES, M.C. FIORI, J.C. (Org.) *Poder e dinheiro*: uma Economia Política da globalização. 2. Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997.

216 BRAUDEL, 1997, p. 581.

Os Estados Unidos e aliados vencedores das Grandes Guerras condicionaram em seus acordos comerciais internacionais todos os países a adquirir dólares. Isso se configura numa determinação importante da "matriz da nova ordem internacional" do pós-guerra. No bojo das estratégias de dominação e legitimação, necessitaram também expandir as instituições, como o Banco Mundial, o FMI, o BID, o GATT, entre outras, constituindo-se nos mais importantes organismos políticos e econômico-financeiros, interligados na Organização da Nações Unidas (ONU). Estas instituições, juntas e organicamente vinculadas, formaram, de acordo com Lichtensztejn et Baer, as mais significativas instituições financeiras internacionais do acordo de *Bretton Woods*[217].

Assim, Bretton Woods significou o reordenamento do sistema monetário internacional, estabelecendo as bases diferenciadas para a hegemonia americana sobre a inglesa, desde a bem articulada e intensa campanha, exercida pelas lideranças entre os empresários e intelectuais do CED e do CFR junto ao público e às elites na gestação própria desses atores internacionais. Projetaram-se para o exterior sobre o bloco ocidental e oriental, desenhando as etapas que envolveriam fatores fundamentais para a estabilização política e econômica do "sistema capitalista" contemporâneo. Nisso estabeleceram a hegemonia político-militar e a supremacia econômica dos Estados Unidos, o que resultou nas "zonas de equilíbrio", proporcionadas pela sua ampla expansão pela Europa e pelo Japão no pós-guerra. Consequentemente, as articulações transnacionais de reorganização produtiva e financeira com a mundialização do capital, asseguraram na hierarquia social ativa da Cultura, o que se convencionou chamar de "americanismo" no capitalismo contemporâneo.

Assim sendo, este "americanismo" remetem aos elementos culturais dominantes na hierarquia social ativa do dinheiro, associados ao poder do Estado, como desdobramentos materiais explorados na "cultura americana moderna", com a "ideologia neoliberal" da "globalização", caracterizados na forma de organização da sua economia monetária no domínio do dinheiro mundial.

Um dos elementos que possibilitaram a condição de existência do dólar como dinheiro mundial foi a sua capacidade de “ancoragem” ao ouro; e sua expansão se transformou,

---

217 LICHTENSZTEJN, Samuel. BAER, Mônica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*: estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 9. Este livro trata fundamentalmente do funcionamento, trajetória estratégico-política e os principais antecedentes históricos do FMI e do BIRD, com suas referências até o ano de 1985.

historicamente, em instrumento do "poder político" de um Estado e do “poder financeiro”, símbolo de suas instituições.

Para efeito desta análise sociopolítica, o tema do próximo capítulo corresponde a hipótese recorrente de que a transformação fundamental do dólar em símbolo do poder político e financeiro dos EUA, criou as condições para o estabelecimento da "americanização do mundo", conduzido, no âmbito das suas “hierarquias sociais ativas”, à formatação das estruturas e instituições necessárias para a legitimação e o domínio deste poder político no que se convencionou chamar de “matriz da nova ordem internacional". Esta é sustentada por um conjunto de orientações estratégicas desenvolvidas no âmbito das Organizações Multilaterais, particularmente nos seus organismos financeiros, que, por princípios, foram definidos, projetados e proclamados como de “cooperação internacional”. Isto elevou a capacidade de construção da hegemonia norte-americana no capitalismo contemporâneo, permitindo assim, uma reformulação do poder interestatal a partir da segunda metade do Século XX.

CAPITULO III

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS: A MATRIZ DA NOVA ORDEM

Na Conferência de Paz de Paris de 1919 foi criada a Liga das Nações como uma organização internacional que teve seu pacto fundador inscrito em todos os tratados de paz posteriores. Apesar da participação de John Foster Dulles e seu irmão, Allen Dulles, assessores de Woodrow Wilson - Presidente dos EUA - enviados para avaliar os resultados do bloqueio do Senado norte-americano à entrada do país na Liga, a idéia central da Conferência de Paz se pautou pela criação de um organismo internacional cujo objetivo era o de preservar a paz e amparar a resolução dos conflitos internacionais por meio da "mediação e do arbitramento". Esta idéia já havia sido defendida pelo presidente Wilson e por alguns outros estadistas ainda durante a Primeira Guerra Mundial. Entretanto, como o Congresso norte-americano se recusou a ratificar o Tratado de Versalhes, isto impedia o país de se tornar membro do novo organismo.

> A Liga possuía uma Secretaria Geral permanente, sediada em Genebra, e era composta de uma Assembléia Geral e um Conselho Executivo.
>
> A Assembléia Geral reunia, uma vez por ano, representantes de todos os países membros da organização, cada qual com direito a um voto.
>
> Já o Conselho, principal órgão político e decisório, era composto de membros permanentes (Grã-Bretanha, França, Itália, Japão e, posteriormente, Alemanha e União Soviética) e não-permanentes, estes últimos escolhidos pela Assembléia Geral.
>
> Não possuindo forças armadas próprias, o poder de coerção da Liga das Nações baseava-se apenas em sanções econômicas e militares.
>
> Sua atuação foi bem-sucedida no arbitramento de disputas nos Bálcãs e na América Latina, na assistência econômica e na proteção a refugiados, na supervisão do sistema de mandatos coloniais e na administração de territórios livres como a cidade de Dantzig.
>
> Mas ela se revelou impotente para bloquear a invasão japonesa da Manchúria (1931), a agressão italiana à Etiópia (1935) e o ataque russo à Finlândia (1939). Em abril de 1946, o organismo se autodissolveu, transferindo as responsabilidades que ainda mantinha para a recém-criada Organização das Nações Unidas, a ONU[218].

---

218 FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - FGV. *A Liga das Nações*. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos20/ev_centindep_liganacoes.htm> Acesso em 02 out. 2005. Este tema faz parte de um trabalho elaborado pelo CPDOC da FGV intitulado "A Era Vargas - 1º tempo - dos anos 20 a 1945", lançado em 1997 sob a forma de CD-Rom. O conteúdo foi adaptado e disponibilizado neste sítio da FGV com o título "Navegando na História". Ao todo são 126 textos, 300 imagens e 140 biografias,

Em 24 de outubro de 1945, logo após o fim da Segunda Guerra, 51 países participaram nos EUA da Conferência de San Francisco, onde foi discutido o projeto que desenhava a Carta das Nações Unidas, elaborado pelas quatro "grandes potências": os Estados Unidos, a União Soviética, a Inglaterra e a China. Com a criação da ONU - e a autodissolução da Liga das Nações em abril de 1946 - a sede do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral da ONU foram fixados em Nova Iorque, sendo constituídos pelos outros países vencedores da Grande Guerra. A ONU foi, assim, proclamada de âmbito mundial tendo seus objetivos institucionais fundamentados na cooperação multilateral: econômica, social, cultural, científica e de segurança mútua. A cooperação multilateral objetivava reverter os danos universais causados pelos conflitos das Guerras, entre outros. A estruturação do sistema ONU foi realizada a partir da criação de diversas instituições com este caráter multilateral, para operacionalizar e complementar os trabalhos de cooperação entre as nações e para atuarem no âmbito continental ou regional sob a forma de "Agências" especializadas e "Comissões" econômicas, servindo para tratar dos problemas econômicos, sociais e culturais[219].

Assim, observa-se que, enquanto organismos de um sistema multilateral de cooperação, atuam num sistema de "governo mundial", adquirindo crescente influência, domínio e poder político, expandindo os interesses estatais e corporativos dos EUA, sob a ótica das orientações estratégicas lideradas pelas "elites orgânicas" norte-americanas, pois como visto, o CFR e o CED foram, a partir dos anos 1940, os responsáveis pela formulação dos lineamentos básicos para a criação de instituições financeiras internacionais, constituindo-se **na** questão estratégica de grande profundidade da política de Estado, o que levaria ao "século norte-americano".

Neste sentido, a legitimação do crescente poderio dos EUA, procura encontrar sustentação política com a Carta de *Bretton Woods* - de 1944 -, onde se constituíram os organismos financeiros interestatais como o Banco Mundial e o FMI, que passaram a compor, posteriormente, o sistema de organizações da ONU, constituídos como agência de cooperação no âmbito mundial, continental ou regional[220].

---

apresentados em três módulos temáticos: "Os Anos 20"; "Anos de Incerteza (1930 - 1937)"; e "Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945)".

219 Sistema ONU: Agências Especializadas: UNCTAD, UNESCO, OIT, FAO, OMS; Comissões Econômicas Regionais: Europa, América Latina, África, Pacífico e Ásia. Maiores detalhes: Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/ONU> Acesso em 2 out. 2005.

220 ALVIM, Valdir. Neoliberalismo, globalização e americanismo: as estratégias dos organismos financeiros multilaterais. In: *Revista Katálysis*, v. 7, nº 1. Florianópolis: Editora da UFSC, jan./jun. de 2004, p. 100. (Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC, p. 99-110).

Dessa forma, parte-se da proposição, conforme Lichtensztejn e Baer, de que estes organismos financeiros multilaterais foram criados inicialmente para dar suporte estruturante às economias devastadas pela Segunda Guerra Mundial, mas sua estrutura e atuação institucionais tiveram um papel estratégico que seria o de acompanhar e contribuir para dinamizar uma "nova fase do capitalismo transnacional". Em seu processo de atuação se inscrevem para a moderna internacionalização do sistema econômico que se instala no segundo pós-guerra[221]. Procura-se justificar que esses organismos, como grandes instituições financeiras multilaterais, se constituem historicamente num tipo particular de "capital financeiro", muito mais do que simples reguladores do sistema de relações internacionais.

III.1 - Organismos financeiros multilaterais: nova fase do capitalismo transnacional

Para que estes organismos atuassem como dinamizadores da nova fase do capitalismo transnacional, havia a necessidade da afirmação da cooperação monetária internacional. Isto proporcionaria a expansão e o crescimento equilibrado das relações de troca internacionais, bem como a manutenção de altos níveis de ocupação produtiva e de trocas comerciais, de acordo com as condições objetivas para a ampliação dos rendimentos dos capitais norte americanos (geração de lucros, dividendos e apropriação de juros) e promovendo a "estabilidade cambial" entre as moedas nacionais. Por outro lado, as diversas Agências especializadas, as Comissões econômicas regionais e os Organismos financeiros, foram criados para trtar de situações de acordo com os interesses geoestratégicos regionais. Isso, claro, de acordo com as especificidades dos seus mecanismos de atuação, de dominação, de primazia e de hegemonia, exercidos sobre as sociedades nacionais e, em seus conjuntos internacionais.

Por isso, tais organismos financeiros surgiram, segundo Cleantho Leite, para "comandar as decisões nacionais na área do desenvolvimento econômico e do comércio internacional", tendo o Banco Mundial sido contemplado a princípio como instituição financiadora da reconstrução da Europa, esforçando-se "para se transformar num organismo financiador do desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos".

---

221 LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 8.

Segundo este autor, os processos de transformação da vida internacional são essencialmente dinâmicos a cada grande conflito mundial e as organizações que se formam e se sucedem nas margens deles alteram substancialmente a distribuição do poder aparecendo "novas potências", como foi o caso dos Estados Unidos e do Japão, em 1914, e da China em 1959. Assim as "novas potências" que se constituíram na Conferência de San Francisco de 1945, e os 51 países que participaram, corroboraram o projeto da Carta das Nações Unidas elaborado pelas quatro "grandes Potências" emergentes[222].

Desde as primeiras tentativas de organização das relações internacionais, com a Rússia, a Áustria, a Inglaterra e a Prússia, como as "grandes potências" que derrotaram Napoleão, e juntando-se a França, com o tratado de Paz de Paris de 1815[223], buscava-se estabelecer um pretenso "equilíbrio" do sistema internacional no Congresso de Viena[224].

A ONU, assim, teve a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança definidos, projetados e proclamados como de cooperação mundial. No seu entorno destaca Tavares de Sá orientaram-se "tantos profissionais que verdadeiramente manipulam o jogo de forças e interesses em plano mundial" e levam ao domínio das relações interestatais os problemas situados na órbita dos conflitos entre os "blocos de poder" que se formam[225].

---

222 LEITE, Cleantho de Paiva. Debatedor. In: BAHIA, Luiz A. *Questões críticas da situação internacional.* Brasília: Editora da UnB, 1982, p. 33. (Cadernos da UnB, Série Debates do Foro San Tiago Dantas do Instituto de Estudos Políticos e Sociais do Rio de Janeiro).

223 A cidade de Paris sempre foi muito concorrida para a realização de conferências de paz e a assinatura dos respectivos tratados, os quais viriam a tomar o seu nome. O acesso à lista desses tratados de 1259 a 1973 está disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Paris>. Este Tratado de Paris foi assinado em 20 de novembro de 1815, após a derrota de Napoleão Bonaparte na Batalha de Waterloo. "Após o período dos Cem Dias que seguiu a evasão de Napoleão da ilha de Elba, ele foi mais severo que o Tratado de 1814, negociado por Talleyrand, dado o recente apoio popular a Napoleão na França: a França foi reduzida a suas fronteiras de 1790 — ela perdia as conquistas territoriais dos exércitos revolucionários de 1790-92, que o tratado anterior permitia à França manter — e devia pagar 700 milhões de francos de indenizações, além de manter a seus custos um exército de ocupação de 150 000 soldados nos territórios fronteiriços do país por um período máximo de cinco anos. Enquanto que alguns aliados, e particularmente a Prússia, exigiam inicialmente que a França abandonasse uma parte importante de seu território a leste, a rivalidade entre as potências vencedoras e o desejo geral de garantir a restauração dos Bourbon tornaram a paz menos onerosa do ela poderia ter sido. Desta vez, a França não fazia parte dos signatários: o tratado foi assinado pelo Reino Unido, Áustria, Rússia e Prússia". Cf. WIKIPÉDIA: a Enciclopédia Livre. "Tratado de Paris (1815)". Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Paris_%281815%29> Acesso em 2 out. 2006.

224 LEITE, 1982, p. 31.

225 TAVARES DE SÁ, Hernane. *Nos bastidores da ONU*. Rio de Janeiro: Bibliex-José Olympio, 1967, p. 3. "É verdade que o primeiro secretário-geral, Trygve Lie, envolveu a ONU num conflito de vulto, a Guerra da Coréia, contra os desejos da União Soviética, mas de conformidade com uma resolução do Conselho de Segurança. O delegado soviético, no entanto, na ocasião boicotava o Conselho, e a resolução foi aprovada em sua ausência. Estão de acordo os estudiosos de que este foi um episódio aberrante, que jamais voltará a ocorrer. Seu sucessor, Dag Hammarskjöld, era de opinião de que a maior cautela deveria ser a regra sempre que estivessem em jogo, no seu dizer, problemas que se situam, clara e positivamente, na órbita dos atuais conflitos entre blocos de poder." (*Ibid,* p. 8)

No entanto, esta cooperação foi utilizada explicitamente como um mecanismo institucional possuindo instrumentos adequados e desenvolvendo ações estratégicas necessárias para exercer os objetivos da hegemonia, cujos princípios foram estabelecidos na realização de inúmeros acordos comerciais internacionais entre os Estados vencedores da guerra, como, por exemplo, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

O GATT constituiu-se, portanto, de um tratado multilateral de comércio internacional, articulado por um código de tarifas e regras de comércio, estabelecidos em comum acordo por 23 nações signatárias, inclusive os EUA. Foi firmado em Genebra em 1947 onde teve a sede de seu Secretariado, e objetivava basicamente garantir o livre-comércio entre as nações signatárias, entrando em operação em 1948.

Ao procurar traçar um perfil das mudanças das regras de funcionamento do sistema interestatal enfocando o papel das grandes potências, dentro do que se convencionou chamar de "nova ordem mundial", Celso Lafer dizia que o GATT "exercia uma efetiva função quase jurisdicional de controle das normas de comércio internacional" e que inclusive cabia ao FMI conduzir as negociações dos conflitos exercendo uma supervisão também "quase jurisdicional, de alcance internacional, da ortodoxia econômica, contemplada na Carta de Bretton Woods" [226]. Segundo ele outras instituições "tiveram que se amoldar a formas compatíveis com o GATT", como a Associação Latino-Americana de Lívre-Comércio (ALALC), surgida em 1959, como mecanismo de integração econômica da América Latina[227].

Para Celso Lafer, ainda, a relação entre *ordem* e *poder* no sistema internacional cria e estrutura uma "determinada ordem" com um "padrão de relações previsíveis na ação conjunta" ou na rivalidade entre alguns países, o que tem levado a uma distribuição assimétrica do poder, classificando-se historicamente o poder dos Estados.

> Nos primórdios do sistema interestatal, por exemplo, as grandes potências, estruturadoras da ordem internacional, eram três: a Áustria dos Habsburgs, a França e o Império Otomano.

---

226 LAFER, Celso. Celso Lafer. In: BAHIA, 1982, p. 9. Exposição de Celso Lafer no Seminário realizado na Universidade de Brasília no dia 02 de julho de 1981, com o tema "Panorama Geral da situação internacional".

227 ALALC foi uma organização internacional criada pelo Tratado de Montevidéu em fevereiro de 1960 e extinta em 31 de dezembro de 1980. Previa o estabelecimento de uma área de livre-comércio como base para um mercado comum latino-americano, semelhante ao modelo do Mercado Comum Europeu, reduzindo tarifas, e eliminando barreiras comerciais. Faziam parte a Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Depois outros países ingressaram: Colômbia, e Equador (1961), Venezuela (1966) e Bolívia (1967). Foi substituída em 18 de março de 1981 pela ALADI – Associação Latino-Americana de Integração - criada pelo Tratado de Montevidéu, assinado em 12 de agosto de 1980.

> É por isso que os autores da época, como Botero, classificaram os Estados, de acordo com o seu poder internacional, em grandes, médios e pequenos, e Campanella indicava como critério distintivo de grande potência a ambição de escopo universal.
>
> A igualdade formal dos Estados, no plano internacional, é um dos pressupostos da teoria da soberania, cuja colaboração se inicia na Idade Moderna, nunca excluiu, consequentemente, não só a desigualdade de fato como também a idéia de que as grandes potências desempenham um papel especial na dinâmica das relações internacionais.

É por isso que na Carta das Nações Unidas da Conferência de San Francisco as tarefas de manutenção da paz do sistema cabem ao Conselho de Segurança no qual apenas 5 (cinco) países têm assento permanente como "grandes potências". Neste sentido, para Lafer:

> a Carta é depositária do repertório de soluções do Concerto Europeu, que remonta ao Congresso de Viena, e que se traduzia no princípio de que só a ação conjunta de grandes potências é capaz de assegurar a ordem na vida internacional.
>
> A tradição no sistema interestatal, desde suas origens até a Carta das Nações Unidas é, portanto, uma tradição assinalada pelo papel da gestão da ordem mundial, historicamente exercido ou formalmente atribuído às grandes potências[228].

O papel da gestão desta "nova ordem" mundial se estabelece também quanto à "capacidade do poder" que se expressa no "poder de veto", exercido pelas grandes potências na definição dos assentos permanentes do Conselho de Segurança da ONU. As decisões na ONU representam a vontade de um voto para cada país, enquanto que nas suas instituições financeiras o voto é ponderado segundo o aporte de recursos financeiros que cada país faz ou segundo suas cotas.

Para Beverly Silver e Eric Slater o FMI e no BIRD são os "novos guardiões institucionais da economia mundial". E quanto ao direito de voto o controle foi estruturado de modo a favorecer os "maiores contribuintes" - as grandes "potências ocidentais", os países mais ricos do mundo na rede de veteranos do sistema original" [229], e para Ferreira "a preponderância do poder econômico dos EUA, a despeito dos interesses dos países menos desenvolvidos, se traduz em decisões favoráveis àquele país" [230].

No caso do FMI, a "tradição" se destaca pelo fato de quanto os Estados Unidos detém um papel predominante desde a concepção e implantação e, de acordo com Lichtensztejn e

---

228 LAFER, 1982, p. 6-7.

229 SILVER, Beverly. e SLATER, Eric. As Origens Sociais das Hegemonias Mundiais. In: ARRIGHI, Giovanni. SILVER, Beverly J. *Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ, 2001, p. 218.

Baer, mesmo reconhecendo-se que a "hegemonia americana" teve de ser compartilhada e conciliada com outros países capitalistas, e mesmo sublinhando todos os estudos históricos sobre este organismo, o papel predominante dos EUA "em muitos aspectos permanece como um eixo em relação ao qual mantêm-se orbitando as relações de dominação no FMI" [231]. O sistema de quotas define o poder do voto uma vez que "a quota, além de ser a principal fonte de recursos e base de cálculo para os serviços financeiros e obtenção de DES [Direito Especial de Saque], é a unidade fundamental que mede o poder de voto de um país dado" e portanto, para esses autores, a "quota é o símbolo" que mede "o peso de cada país no âmbito do Fundo, tanto ao nível da sua participação nas decisões, como na origem e emprego dos seus recursos financeiros" [232].

Para reforçar este argumento da "tradição" assinalada pelo papel da gestão da ordem mundial, historicamente exercida, Lichtensztejn e Baer demonstram também que a expansão da dominação internacional no após Segunda Grande Guerra esteve consagrada "no poder econômico, financeiro e político dos Estados Unidos, estendendo internacionalmente a hegemonia de sua moeda e de suas políticas" [233]. Isto significou o reordenamento do sistema monetário internacional, estabelecendo as bases concretas para a nova hegemonia norte-americana, onde este tipo de organismo criado serviu de instrumento financeiro na definição de um "governo mundial" sob a liderança dos EUA. Para estes autores, o FMI e o Banco Mundial atuaram, historicamente, muito mais do que "simples reguladores do sistema monetário" nas relações internacionais, pois juntos e organicamente vinculados formaram as mais significativas "organizações financeiras multilaretais" [234].

Já para José Luis Fiori, os Estados Unidos saíram da Guerra Fria "na condição de uma *hiperpotência",* e esta "concentração de poder global, num só estado, durante o Século XX" fez muitos autores afirmarem que seria uma "condição essencial de uma paz mundial duradoura e de uma economia internacional estável" [235].

---

230 FERREIRA, 2001, p. 30.

231 LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 62.

232 *Ibid*, p. 62.

233 *Ibid*, p. 34.

234 *Ibid*, p. 34.

235 FIORI, José Luís, Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, José Luís. (org.) *O Poder americano*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2004, p. 11.

Criados inicialmente, como visto, no âmbito das negociações de Bretton Woods para dar "suporte estruturante" às economias devastadas pela Segunda Guerra Mundial, estes organismos desempenharam na realidade - ao longo da Guerra Fria - um papel estratégico para legitimar a concentração desta dominação na economia-mundo norte-americana. O caráter estratégico destas instituições financeiras para a conformação desta "matriz da nova ordem mundial" estava estreitamente ligado ao seu poder político e ao papel histórico desempenhado, impulsionando a dinâmica global do capitalismo contemporâneo, podendo ser vistas como instrumentos político-financeiros da expansão e do poder político norte-americano sobre a economia mundial.

O caráter da formatação multilateral de âmbito mundial dessas instituições demonstra bem a complexidade desta amplitude, pois, distingue-se quanto à sua organicidade para uma necessária atuação técnico-político-institucional, dado o tipo de informação e de conhecimento que podem controlar, como variáveis chaves. Pode-se destacar assim que estas instituições multilaterais, como organismos financeiros da economia mundial, possuem sim o papel estratégico para "agir na realidade concreta" dos países associados, estruturados como "elites orgânicas", preparando a ação e o planejamento estratégico, interagindo e organizando suas "matrizes políticas" para uma nova configuração das políticas e do poder interestatais.

Desta forma, quando estudam, analisam, diagnosticam e interagem nas transformações de determinados aspectos da vida social, cumprem um papel fundamental quanto às orientações estratégicas para o desenvolvimento de políticas econômicas, sociais e culturais. Interagem assim com os governos por eles assistidos, e que predispõem, na acepção de Dreifuss, aos interesses da valorização do capital nas suas relações institucionais no plano da ação política, atuando como "frentes móveis de ação" visam a intervenção com "senso de Estado" em determinados tipos de conflitos e problemas[236]. Ou seja, estes organismos financeiros multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, se enquadram nas características, pois são compostos por "elites", atuando como "frentes móveis" predispondo a classe dominante para a "luta política", onde, segundo Dreifuss:

> é através das elites orgânicas que se dá a unidade real da classe (em si) – na imagem gramsciana, a articulação do momento corporativo-solidário dos interesses materiais com o momento político-ideológico-coercitivo – e a sua expressão na ação de classe (para si), visando a dimensão estatal e a sua intervenção no conflito social com senso de Estado.

---

236 DREIFUSS, 1987, p. 24.

> Diríamos, portanto, que a elite orgânica procura "traduzir" (relacionar, transpor) as exigências da esfera da produção (necessidades econômicas) para o plano da ação política, onde busca a sua realização institucional.
>
> Essa mediação não se dá segundo uma tal de "lógica do capital", já que o capital não é nem lógico nem ilógico, muito menos um sujeito da ação política.
>
> A "articulação" entre produção e instituição, entre economia e estado (ou no linguajar abstracionista, entre estrutura e superestrutura) se dá pela luta política dos interessados[237].

Para Dreifuss, são as "elites orgânicas" que possuem o papel de atuar como "sujeitos da ação política" e, portanto, comportam-se como "mentora intelectual" e "pensadora" da classe dominante disseminando suas concepções como "atividade ideológica central" em que procuram configurar sua "matriz" estatal.

> E nesta atividade, se constitui na expressão mais clara da capacidade da classe dominante de articular variadas expressões sociais num corpo ideológico e organizacional que é "matriz" da configuração estatal a que se aspira.
>
> As elites orgânicas são mestres na simbiose de análise e prescrição. A fusão de ideologia político-econômica e análise político-estratégica permite que todo o seu argumento "lógico" apareça como demanda e reflexão sobre sua própria classe.
>
> Nesse sentido, as prognoses são, de fato, um programa político e econômico, por cujo sucesso a elite orgânica trabalha, com a própria prognose fazendo parte desse esforço[238].

Para Dreifuss, então, são as elites que operam seus objetivos estratégicos e táticos, numa espécie de "*estado-maior"*, transformando as relações de força de acordo com sua ação política, num "núcleo de vanguarda político-intelectual", organicamente vinculada a um braço operacional de uma classe, bloco ou fração, por tratar-se de uma elite que detém papel determinante.

> A elite orgânica é, assim, a consciência de uma classe dominante devidamente organizada, capaz de pensar, no dizer de Raymond Aron, na "determinação de constantes e variáveis".
>
> Ainda nesta tarefa (de pensadora da classe dominante), a elite orgânica produz "estudos, análises e pesquisas sobre os princípios da política pública e da política empresarial, formulando diretrizes que deverão nortear o funcionamento" da "sociedade" e do "Estado", dois termos que funcionam, neste caso, como um eufemismo para a economia e os valores dos próprios interesses dominantes.
>
> Em sua atuação como verdadeiro "estado-maior" da classe dominante, a elite orgânica se ocupa não só do preparo e do planejamento estratégico de classe

---

237 *Ibid*, p. 24-25.
238 *Ibid*, p. 26-27.

> – a partir de uma apreciação sintético-analítica das relações de poder entre os diversos sujeitos coletivos num momento/movimento em particular – mas da formulação dos principais lineamentos de ação, frente às outras forças sociais, além da direção de toda a ação.
>
> Cabe ao estado-maior estabelecer a estratégia, à luz da razão fria, organizando a paixão social e classista em forma de reflexão deliberada e de racionalidade política[239].

Assim, como se vê, as "elites orgânicas" atuam nos interesses das estratégias capitalistas, detendo elas a capacidade de condicionar geo-estrategicamente a direção dos fluxos de investimento e os "territórios de caça" reservados para o processo de acumulação do capital em geral e, no no caso específico aqui, como visto, a expansão dos capitais norte-americanos no âmbito do que se está convencionando chamar aqui de "globalização", o processo de "americanização do mundo", ou a vontade historicamente decidida de criá-la. A "americanização" já se fazia sentir na década de 1930, e como observado por Antônio Gramsci, dizia respeito a "nortear" o funcionamento da "sociedade" e do "Estado", como um "eufemismo para a economia" [240].

III.2 - A americanização do mundo: a vontade historicamente decidida de criá-la

Para Gramsci, o "americanismo" para se estabelecer exigia um "determinado ambiente, uma determinada estrutura social" ou ainda "a vontade decidida de criá-la", com "um determinado tipo de Estado", que, para ele, "é o Estado liberal, não no sentido do liberalismo alfandegário ou da efetiva liberdade política, mas no sentido mais fundamental da livre iniciativa e do individualismo econômico, que alcança através de meios próprios" um regime onde prevalece a "concentração industrial e do monopólio" através do próprio desenvolvimento histórico como "sociedade civil".

Portanto, para Gramsci, a "chave" para se entender estes movimentos do "americanismo" é a "política econômico-financeira do Estado", que se explicita com as "políticas de financiamento da dívida pública", dos títulos públicos e da política tributária que definem em última instância o peso da "taxação direta" que conforma a receita orçamentária. Além do que o Estado é a fonte para a criação de "novos acumuladores de capitais" [241].

---

239 *Ibid*, p. 27.

240 GRAMSCI, Antônio. Americanismo e Fordismo. In: *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968, p. 388.

241 *Ibid*, p. 388.

Entretanto, Gramsci questiona se estariam aí criadas as condições para uma nova civilização, um outro processo civilizatório com mudanças nas bases da civilização européia? Para ele, na Europa da primeira metade do Século XX, o problema não parece ser este necessariamente, porque em tal contexto histórico:

> o americanismo destoa como a maquilagem na face velha de uma mundana (...) na América só se faz remastigar a velha cultura européia (...) se a América, com o peso implacável da sua produção econômica (isto é, indiretamente) obrigará ou está obrigando a Europa a mudar a sua ordem econômico-social muito antiquada, o que, de qualquer modo, teria se verificado, embora lentamente, mas que de imediato apresenta-se como fruto de um contragolpe da 'prepotência' americana[242].

Este fenômeno se fez realidade quando observamos os casos concretos do CED, do CFR e das outras organizações criadas neste período, que nos foram relatadas por Dreifuss como gênese das "elites orgânicas" no contexto do desenvolvimento de uma "Internacional Capitalista".

Esta ordem econômico-social antiquada, a qual Gramsci se refere**,** remete a recordar que o modo de produção capitalista surgido na Europa serviu de base para o desenvolvimento da sociedade moderna. Assim, ele percebia que já se verificava "uma transformação das bases materiais da civilização européia, o que, a longo prazo (e não muito longo, porque atualmente tudo é mais rápido do que no passado), levará a uma mudança da forma de civilização existente e ao nascimento forçado de uma nova civilização" [243].

Entretanto, para Gramsci, se predominasse a hegemonia americana na Europa o "americanismo" não se constituiria numa nova forma de civilização uma vez que "nada mudou no caráter e nas relações dos grupos fundamentais (...) trata-se apenas de um prolongamento orgânico e de uma intensificação da civilização européia, que adquiriu uma nova pele no clima americano" [244].

A civilização européia foi a base para o desenvolvimento da sociedade moderna e suas características fundamentais são destacadas por Octávio Ianni, que nos lembra que nela "ocorre o predomínio da dominação burguesa, articulada com a propriedade capitalista, compreendendo a produção e a reprodução do capital" ainda que "aí estejam presentes distintas e contraditórias formas de organização do trabalho e da produção" compreendendo

---

242 *Ibid*, p. 411.
243 *Ibid*, p. 411.
244 *Ibid*, p. 412.

as diversas formas de vida social, mas o importante a observar é que "é a reprodução ampliada do capital que predomina", e é neste contexto que se desenvolvem as forças produtivas, compreendendo "capital, tecnologia, força de trabalho, divisão do trabalho social, mercado, planejamento e violência estatal", sendo estas que envolvem "implicações sociais, econômicas, políticas e culturais, que se desenvolvem originariamente no mundo europeu, em seguida espalhando-se pelo mundo" [245].

Dessa forma, as orientações dos movimentos corporativos deste prolongamento orgânico do capitalismo no Estado e na sociedade civil, segundo observa Gramsci, fazem com que "o elemento negativo da 'política econômica'" predomine até aquele momento sobre "o elemento positivo da exigência de uma nova política econômica" que a modernize e que renove "a estrutura econômico-social da nação mesmo nos quadros da velha ordem industrial" [246].

Assim, esta organicidade, na qual o americanismo se imbrica, é a que remete particularmente aos conceitos de "sociedade civil" e "sociedade política", e que deriva da concepção de "Estado no sentido ampliado" proposto por Gramsci. O sentido é o da "unidade histórica das classes dirigentes" que se "produz no próprio Estado", como foi o caso concreto do CED e do CFR, movimentos que ele, provavelmente, estava observando concretamente.

Para Gramsci, porém, as sociedades "civil" e "política" constituem-se como resultado das relações orgânicas e concretas na história do Estado e dos grupos de Estado, na sua unidade formal (jurídica + política) de constituição do próprio Estado em que se expressam as "relações orgânicas internas" dos diversos grupos fundamentais e seus intelectuais, e não só como "unidade puramente jurídica e política". Detém-se assim, segundo ele, a partir de um determinado grupo, a capacidade de construir e reconstruir o Estado de acordo com os interesses dos grupos hegemônicos numa formação social dentro dos processos de relação de forças. Ou seja, estas relações envolvem confiança e consenso, direção e pensamento, que se definem na supremacia e suas formas, no seu domínio e sua direção intelectual e moral[247].

É por esse motivo que, para Gramsci, a idéia de hegemonia adquiriu uma poderosa "ênfase cultural", segundo Perry Anderson, que o levou a produção de uma nova concepção

---

245 IANNI, Octávio. *Enigmas da modernidade-mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 21.

246 GRAMSCI, 1968, p. 388.

247 GRAMSCI, Antônio. Apontamentos sobre a história das classes subalternas: críticas metodológicas. In: SADER, Emir (Org.) *Gramsci*: poder, política e partido. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 151-152.

sobre o papel dos intelectuais que exercem assim a função clássica de "mediar a hegemonia das classes exploradoras sobre as classes exploradas através de sistemas ideológicos, dos quais eles são os agentes organizadores" [248].

Dessa forma, o papel dos intelectuais ao mediar a hegemonia, possui a capacidade de formulação e sustentação das "novas bases ideológicas", representativas das forças políticas constituídas no poder dos Estados aos quais representam. Agindo assim, de acordo com Dreifuss, passam a atuar como "verdadeiras elites orgânicas", ou seja, como "agentes coletivos político-ideológicos especializados no planejamento estratégico e na implementação da ação política de classe, através de cuja ação se exerce o poder de classe" [249].

Para Dreifuss, o conceito de "poder de classe" significa deter "a capacidade de exercer essa ação política de forma ininterrupta ou com descontinuidades menores, num movimento de pinças, envolvente, político-ideológico, sempre reproduzindo e ampliando as bases de atuação para conquistar, salvaguardar e consolidar posições." E por isso, a manifestação deste poder se dá pela "capacidade de planejar e conduzir a ação política - operações necessárias e possíveis; ações destinadas a alcançar o seu objetivo estratégico no interior de uma correlação de forças dadas; numa relação de conflito aberto ou institucionalizado" [250].

Assim, o poder de classe para Dreifuss está sintetizado numa estrutura de organização, complexidade, capacidade, área de atuação, base social e objetivos de acordo com três níveis: as Elites Orgânicas, Unidades de Ação e as Centrais de Idéias e Pesquisas, onde segundo ele:

> as *Elites Orgânicas* propriamente ditas, as centrais ou laboratórios de idéias e de pesquisas, fundações e agências de planejamento e consultoria que servem à classe dominante (sem serem necessariamente partes dela ou participantes da ação política direta)
>
> e as *Unidades de Ação*, grupos táticos visando alvos específicos e fins limitados, no âmbito de uma estratégia encabeçada por elites orgânicas que as orientam para ações conjunturais e de curto alcance.
>
> As *Centrais de Idéias e Pesquisas* funcionam como segmentos auxiliares e de assessoria num leque limitado de questões, geralmente circunscritos à dimensão da formulação de políticas públicas, que correspondem às necessidades do setor privado. Servem também como celeiro de recrutamento de quadros, tanto para as instâncias de pesquisa e análise das elites orgânicas quanto para preencher as vagas da administração do estado.

---

248 ANDERSON, Perry. As antinomias de Gramsci. In: *Crítica marxista*: a estratégia revolucionária na atualidade. São Paulo: Joruês, 1986, p. 23.

249 DREIFUSS, 1987. p. 24.

250 *Ibid*, p. 29-30.

> Nesta situação, servem como canais para projetos elaborados pelas elites orgânicas e como *lobbies* frente ao executivo e ao legislativo[251].

Pode-se inferir aqui que este conceito de poder político de classe, dado por Dreifuss, com estes níveis de complexidade, conformam nitidamente o papel e as funções desempenhados pelos organismos financeiros multilaterais, que detém a capacidade de planejar as estratégias a serem utilizadas com o sentido de "visualizar objetivos globais e de operacionalizar a condução das ações requeridas em todos os campos para alcançar suas metas, face à resistência de forças sociais e políticas adversas"[252].

Nesse sentido, da capacidade de planejar as estratégias na busca da reprodução ampliada do seu capital a partir da Segunda Grande Guerra Mundial, o americanismo, portanto, como prolongamento orgânico do capitalismo europeu em "nova pele", procura estabelecer os instrumentos adequados para a operacionalização dos novos domínios a partir o papel desempenhado pelos organismos financeiros multilaterais. Visa assim, ao longo da segunda metade do Século XX, a exigência de novas políticas econômicas, modernizando a estrutura econômico-social da "velha ordem" e propondo "novos ajustes estruturais" nos Estados nacionais, uma vez que, como demonstra Waldir Rampinelli, "o fracasso do estado liberal no Século XIX e início do XX em promover um processo de industrialização que atendesse às necessidades da classe média e popular levou a substituí-lo pelo de bem estar social ou populista que se tornou o responsável pela criação das empresas estatais" [253].

O "americanismo" também foi observado por Arrighi e Silver no contexto do capitalismo contemporâneo como a "expressão do aumento do poderio" dos Estados Unidos na "nova ordem global", "adquirido" pelo "triunfo" que se seguiu à derrocada da União Soviética (URSS). Entretanto para eles, é só "aparentemente global", e são largamente percebidos pelo próprio americanismo como sinais da "globalização". O reconhecimento destes sinais pode ser visto pela manifestação crescente da "hegemonia global da cultura popular norte-americana e a importância crescente de órgãos de governo mundiais" sendo articulados e "desproporcionalmente influenciados pelos Estados Unidos e por seus aliados mais próximos" [254].

---

251 *Ibid*, p. 28.

252 *Ibid*, p. 29-30.

253 RAMPINELLI, Waldir. A Globalização e as Privatizações. In: ALVIM, V.; FERREIRA, A.C, op. cit, p. 22.

254 ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. Caos e governabilidade no moderno sistema mundial. Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ. 2001, p. 17. No caso a ONU, OTAN, G-7, FMI, BIRD e OMC como órgãos de governo mundial.

Por outro lado, essas influências americanistas na expansão da governabilidade num "mundo globalizado" fornecem as bases do sistema ideológico, sob forte conteúdo da "ideologia neoliberal".

Na observação de Milton Santos, a "globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista" [255] que, de certa forma, "impõe-se à maior parte da humanidade como uma globalização perversa" e considera nela "a emergência de uma dupla tirania, a do dinheiro e a da informação, intimamente relacionadas". Para Santos são estas que juntas "fornecem as bases do sistema ideológico que legitima as ações mais características da época e, ao mesmo tempo, buscam conformar segundo um novo *ethos* as relações sociais e interpessoais, influenciando o caráter das pessoas" [256].

Organizados na forma de instituições financeiras multilaterais intimamente relacionadas com o dinheiro e a informação – ou, como disse Rockfeller, a união de "dinheiro e cérebros - como "agentes coletivos político-ideológicos", atuam diretamente no mundo globalizado como seus "intelectuais orgânicos", capazes de articular a "hegemonia global da cultura popular" norte-americana com ações políticas de classe que direcionam na dinamização do "americanismo", interagindo também diretamente nas definições e nas orientações das políticas econômicas dos países assistidos financeiramente por estas instituições. Assim agindo, estas fornecem os fundamentos do sistema ideológico, do dinheiro e a da informação, operacionalizadas com base em planejamento estratégico e legitimando suas ações com senso político de Estado.

Constituem-se dessa forma, de acordo com Adhemar Mineiro, como verdadeiras "guardiãs dos interesses dos centros financeiros mundiais" e representam, assim, as "afinidades políticas, ideológicas e de poder"; e portanto, dos interesses subjacentes dos centros financeiros, dos grupos econômicos corporativos e dos interesses em jogo no plano interno[257].

Se se considerar o pressuposto de que os organismos financeiros multilaterais atuam como "agentes político-ideológicos" especializados no planejamento estratégico, então o

---

255 SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. 5 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 23.

256 *Ibid*, p. 37.

257 MINEIRO, Adhemar S. Estabilização, desenvolvimento e gestão macroeconômica: opiniões sobre as visões contidas nos documentos do Grupo Banco Mundial e do BID. In: VIANNA JR. Aurélio (Org.). *As Estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil*: análise crítica e documentos inéditos. Rede Brasil sobre Instituições

conceito de "estratégia" é fundamental para se entender, na perspectiva desta análise sociopolítica, a caracterização geral da concepção do plano de assistência financeira elaborado por eles a partir do assessoramento político.

Segundo nos orienta Carlos Matus, o "objeto de um plano" não é nada mais do que a "realidade social". Então a "estratégia", para ele, é definida como "o uso ou aplicação da mudança situacional visando alcançar a situação-objetivo" [258]. Matus observa a existência de ambigüidades nesta linguagem uma vez que o próprio "conceito de estratégia" possui múltiplos significados no uso pelo senso comum. Para ele às vezes se utiliza a palavra "estratégia" quando se quer indicar "algo importante" e, outras vezes, quando se pretende assinalar "coisas transcendentes" que se referem ao futuro. No entanto, ele utiliza estratégia para "indicar um cálculo" ou a forma de "ganhar um jogo ou vencer a resistência de um oponente que dificulta nossos objetivos" e, por isso, as ambigüidades desaparecem quando as referências dizem respeito ao planejamento, e mais precisamente ao "planejamento estratégico" como definição de um "modo de vencer num jogo dialético" [259].

Assim, quando há referências ao jogo dialético da correlação de forças políticas de um país visando o domínio, os condicionamentos e determinações das políticas de ajustamento estrutural no Estado, dissipam-se nesta perspectiva as ambigüidades em torno das quais as orientações estratégicas são adotadas pelos organismos financeiros multilaterais. Quando se utilizam do planejamento - como estratégico - visando um "modo de vencer" na realidade concreta, conforma-se assim a necessidade de tentar submeter à própria vontade o curso encadeado de alguns acontecimentos institucionais cotidianos, e não outra coisa, pois esta submissão determina segundo Matus: "uma direção e uma velocidade à mudança que inevitavelmente experimenta um país" em decorrência das ações definidas[260].

No entendimento do papel e da atuação dos organismos financeiros multilaterais, suas orientações estratégicas significam então uma tentativa submeter à sua própria vontade o curso encadeado, a direção e a velocidade das políticas de reestruturação do Estado, utilizando-se de um plano de assistência técnica e financeira "abstraído" de uma dada realidade social, e da realidade do Estado a que necessitam submeter, controlando variáveis chaves, produzindo seus estudos, análises e pesquisas sobre políticas públicas para o

---

Financeiras Multilaterais. Brasília-DF. mar-98, p. 17.

258 MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & governo*. Brasília: IPEA. 1993, p. 195.

259 *Ibid*, p. 191 e 193.

desenvolvimento do setor privado, para o qual direcionam estrategicamente a perspectiva da condução da gestão macroeconômica no Estado em seus encadeamentos socioeconômicos, como forma de vencer o jogo dialético, submetendo os acontecimentos institucionais das ações governamentais.

Em suma, pode-se observar até aqui, que esses organismos financeiros desempenharam um papel estratégico na legitimação dos interesses dominantes dos capitais produtivos e financeiros, dos bancos, das corporações e das instituições de governo dos Estados Unidos. Foram forjados para exercer a sua hegemonia no sistema monetário internacional, detendo o controle e o poder sobre o padrão dólar nos fluxos do dinheiro mundial. A moeda de troca internacional não é mais o "padrão ouro conversível", mas o padrão dólar flexível, que hegemoniza mesmo a partir da Segunda Guerra Mundial. Esses organismos tornam-se instituições relevantes para a conformação das relações de trocas internacionais, pois detém a capacidade de orientar, controlar e administrar determinados fluxos da moeda norte-americana no âmbito mundial, continental ou regional, prestando assistência financeira aos Estados nacionais, cujos objetivos, em princípio, seriam para a cooperação econômica, social, cultural e científica, bem como para a segurança monetária e financeira mútua entre as nações.

Portanto, o que se pode observar é que estas instituições financeiras multilaterais tornaram-se relevantes, estrategicamente, pelo domínio de seus instrumentos de execução e operacionalização para um governo "globalizado", e seu sistema de gestão financeira está ancorado fundamentalmente numa moeda nacional, com a “diplomacia do dólar”.

III.3 - Políticas de ajuste estrutural: organismos financeiros multilaterais na crise

Após Bretton Woods, a divisão consagrada das tarefas até o final da década de 1960, segundo Lichtensztejn et Baer, reservou ao FMI atender aos problemas de liquidez internacional com o dólar, estabelecendo a gestão das políticas monetária, fiscal, da dívida externa e das políticas cambiais de curto prazo. Em meados desta década o FMI "aparece como a instituição oficial mais relevante na estrutura financeira internacional", caracterizada pela fase de expansão da economia mundial. Ao Banco Mundial, o papel reservado foi o de

---

260 *Ibid*, p. 09.

"atender problemas referentes à atribuição de recursos destinados às atividade produtivas nos diferentes países membros", com suas políticas concentradas em matérias prioritárias referentes às inversões de capital, gastos públicos, eficiência no uso de recursos, e políticas de preços a médio prazo[261].

Para se compreender o papel desempenhado pelo Banco Mundial e pelo FMI neste contexto de crise, observa-se o quadro elaborado por Chesnais, propondo uma síntese da crise financeira que ocupou o pensamento da época entre 1960 e 1995, e compõe-se de três fases indicativas.

Destaca-se, a Fase III, entre 1986 e 1995, quando se dá a acentuação dos "mecanismos financeiros" e a incorporação dos "mercados financeiros" no processo da "mundialização financeira", cujos resultados da crise redundaram em especulações, *crashs*, abalos, desabamentos de mercados, falências de bancos, bem como salvamentos obrigatórios de falências, tendo nos "mercados emergentes" a "contaminação" que deu início ao desabamento dos mercados de títulos e ações, com queda brutal das taxas de câmbio, provocando abalos em "todos os mercados", etc. [262], conforme o Quadro III.1.

---

261 LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 11-12.

262 CHESNAIS, François. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In: CHESNAIS, 1998d, op. cit., p. 250-251.

Quadro III. 1 - Cronologia indicativa dos choques financeiros (1960-1995)*

Fase	EUA	Europa	Japão	NPI**
Fase I (1960/1980) Sistemas nacionais fechados Integração indireta pelo mercado de eurodólares Evolução do sistema financeiro norte-americano rumo às finanças diretas e à liberalização financeira	Turbulência no mercado de papéis de caixa e falência do grupo Penn Central (outono de 1969 – verão de 1970) Falência do banco regional novaiorquino Franklin National: perdas nos mercados de câmbio, abalos nos outros bancos norte-americanos (maio-outubro de 1974	Crise dos bancos secundários ingleses especializados em crédito imobiliário (fim de 1973-1974) Falência do banco alemão Herstatt: perdas nos mercados de câmbio, abalos nos mercados de eurodólares (junho-julho 1974).	Sem choque Significativo	Sem choque Significativo
Fase II (1980/1985) Alta brutal das taxas de juros Desinflação Efetivação das finanças diretas e da integração através de arbitragem Abertura e desregulamentação financeiras Passagem à securitização da dívida pública	Forte impacto da dívida do Terceiro Mundo, combinado com um impacto das taxas de juros da desinflação sobre a agricultura e os setores petrolífero e de mineração Donde: - Primeira crise das Caixas de poupança (1981); - falência do banco regional Penn Square (julho de 1982); - falência do Seatle First e fusão de emergência com o Bank of America (1983); - falência do Illinois (1984), em dificuldades desde 1982; -Ressurgimento da crise das caixas de poupança (1985)	Repercussões limitadas da crise da dívida do Terceiro Mundo sobre os bancos europeus com aumento do passivo dos balanços	Sem choque Significativo	Crise de pagamento da dívida do México, em 1982, seguida de dificuldades de pagamento pelo Brasil, Argentina, etc. Quase-interrupção dos créditos (para financiar as dívidas anteriores) para a América Latina (1983-1986)
Fase III (1986 –1995) Acentuação dos mecanismos dos Mercados financeiros Incorporação dos "mercados financeiros" no processo de mundialização financeira	Ajuda ao banco regional texano First Republic (1986). Salvamento do Bank Texas de Dallas (1987). Ajuda ao First City Bank de Houston e novo salvamento do First Republic (1988) *Crash* da Bolsa de Wall Street com repercussão nos mercados derivativos de Chicago (outubro de 1987) Desabamento do mercado de *junk bonds* em N. York (1989) Falência da corretora Drexel Bruham Lambert (1990) Crise definitiva e salvamento obrigatório das caixas de poupança privadas (1989-1990) Falência do banco Regional de Boston, Bank New England (julho de 1990-janeiro de 1991) Sobressaltos no mercado obrigatório (fevereiro-março 1994) Queda importante do dólar (março-abril de 1995)	Abalos no Departamento FRN (*floatting rate notes*) dos mercados europeus. Repercussões limitadas sobre os bancos e agentes de mercado (1986) Desabamento do mercado imobiliário (1990). Grandes dificuldades dos bancos na Suécia e Noruega dificuldades camufladas na França que vão eclodir em 1994 (Crédit Lyonais, etc.). especulação intensa nos mercados de câmbio e morte do SME (maio-outubro de 1992) especulação intensa contra o franco francês (verão de 1993). Falência do Barings (fevereiro de 1995)	Repercussões sobre os bancos japoneses, do choque dos FRN Desabamento do mercado imobiliário, seguido da queda do mercado acionário (1990-1991 Acumulação de créditos duvidosos pelos bancos Falência dos bancos especializados no setor imobiliário (19-1994-1995) Grandes dificuldade de diversos bancos comerciais e caixas de poupança (1994-1995)	Desabamento, no México, dos mercados de títulos e ações. Queda brutal do peso (dezembro 1994-janeiro 1995) Início do contágio (Argentina e Brasil) Abalo de todos os "mercados emergentes"

(*) Quadro criado a partir de Davis (1992), Wolfson (1992), Geoffron e Rubinstein (1996) e publicações do FMI. (**) NPI: novos países industrializados

Fonte: CHESNAIS, 1998d

De acordo com Lichtensztejn e Baer, até meados da década de 1960 com os sistemas nacionais mais fechados, observaram eles que o Banco Mundial exercia uma função secundária ao FMI, apoiando a expansão de empresas e de bancos internacionais dos países industriais aos países mais atrasados ou "subdesenvolvidos". No final da década de 1960 e na de 1970 com a crise cambial, o Banco Mundial busca mecanismos para administrar a crise exigindo, inclusive, "maior audácia teórica e ideológica" com enfoque próximo aos problemas da produção e do comércio internacional, oferecendo uma base de soluções mais adaptadas à nova etapa de abertura capitalista, principalmente as associadas aos problemas energéticos[263].

Assim sendo, o quadro de crise cambial no contexto da década de 1970 fez com que o FMI perdesse legitimidade, fazendo retroceder sua gravitação internacional e tendo que adotar uma transição crítica durante a maior parte da década. Esta transição objetivava criar uma "instabilidade controlada" em substituição às políticas de "estabilidade cambial", pois a crise de liquidez não pôde ser regulada pelo Fundo Monetário uma vez que a hegemonia do dólar como moeda mundial chegou a estar comprometida. A crise monetária e energética o fez "relativizar os seus esquemas de ajustes de curto prazo pela demanda global", passando a considerar em suas análises: os aspectos da oferta; os aspectos relacionados aos programas de ajuste do balanço de pagamentos; e a implementação de novos serviços de financiamento. Acentua-se o caráter impositivo de suas políticas de preços e subsídios ligados ao problema energético e da produção agrícola e industrial e passa a se relacionar mais intimamente com a gestão do Banco Mundial[264].

Este novo contexto da crise se apresenta de forma complexa e diversificada, e o enfoque dado aos objetivos monetários se pautava pelos obstáculos aos programas de fomento às exportações, com as políticas cambiais sofrendo desvalorizações drásticas, adequando determinados países e seus balanços de pagamentos a sistemas indiretos de câmbios múltiplos, a partir de derivações monetárias visando as políticas de gastos e da dívida pública e fixando tetos variáveis, pois podiam comprometer certos programas de investimento público, em matéria de produção e exportação, atenuando o déficit fiscal[265].

Assim os empréstimos do Banco Mundial para os ajustes estruturais detinham grande aproximação com as áreas operativas do FMI, e suas concepções comuns se davam através

263 LICHTENSZTEJN; BAER, 1987, p. 11.
264 *Ibid*, p. 11-12.
265 *Ibid*, p. 12.

das políticas de estabilização e de equilíbrio dos balanços de pagamentos. Quanto às políticas cambiais dando apoio a sistemas indiretos de tipos de câmbio múltiplos, o interesse do Banco Mundial era o de aumentar a competitividade dando maiores margens de lucro às exportações, apoiando desvalorizações em níveis até mais drásticos do que os protagonizados pelo FMI, dada a situação de determinados balanços e pela necessidade de fomento aos programas de exportação, bem como maior abertura externa de certos países subdesenvolvidos, favorecendo políticas de investimentos públicos para atenuação do déficit fiscal priorizando áreas produtivas e de exportação.

Para o Banco Mundial o conceito de "ajuste estrutural" compreendia, de acordo com Lichtensztejn e Baer "a colocação em prática de políticas que facilitam a maior abertura dos países devedores ao comércio e aos investimentos estrangeiros diretos que sirvam de '*catalizadores*' de empréstimos dos bancos transnacionais". Assim, para estes autores, as políticas de ajuste estrutural, articulando os mecanismos de tomada de decisão, fazem parte da filosofia que os EUA tratam de imprimir ao FMI e ao Banco Mundial, procurando enfocar as responsabilidades comuns nas definições, de origem e destino, dos recursos financeiros, controlando e exigindo condicionalidades unilaterais para a liberação dos empréstimos; numa espécie de "convergência interinstitucional". Mesmo "em que pesem suas particulares trajetórias históricas e as divergências anotadas, o FMI e o Banco Mundial não se distanciaram" e suas concepções foram realizadas em missões onde encontraram conflitos comuns[266]. Mas, sem dúvida, "é a crescente interação das duas instituições com os bancos privados internacionais e o desencadeamento da crise de endividamento de 1982 que levou a aumentarem as suas ações combinadas e complementares, centradas cada vez mais no sul subdesenvolvido", e na operacionalidade entre ambos "há um intercâmbio contínuo de rascunhos, informes, comentários e de consultas mútuas entre o Fundo e o Banco. Além disso, há uma participação crescente nas missões" [267].

Assim, "a coordenação de projetos gigantescos e custosos, com alta participação de emprestadores bancários – como as recentes operações de co-financiamento – estende e aprofunda a articulação observada entre o Banco Mundial e o sistema de grandes bancos transnacionais". Neste caso, o Banco Mundial se transforma em fonte de financiamento com a incorporação direta de recursos e de interesses bancários privados nos projetos. Mas "o

---

266 *Ibid*, p. 13. Como nos casos da Colômbia (1949), Brasil (1959), Turquia e Índia (início de 1960) e a Jamaica (final de 1970). (Grifos nossos)

expoente maior dessa classe de fenômenos tem sido o FMI". Até porque o FMI "representa, a certa altura, o papel de *gendarme* dos interesses globais da comunidade financeira internacional" e a crise de 1982, portanto, serviu para "deixar nuas e sem falsos pudores as forças em jogo e as funções reais que governam as duas maiores instituições internacionais do capitalismo moderno transnacional" [268].

Portanto, segundo Lichtensztejn e Baer, desde a década de 1970, com a política da "instabilidade controlada" substituindo a "estabilidade cambial", o Secretário do Tesouro norte-americano James Baker III "reforça a estratégia que os países desenvolvidos e os bancos transnacionais defendem quanto à dívida externa do Terceiro Mundo" pois, "nesse último espaço de tempo foi que, como nunca, o FMI e o Banco Mundial adquiriram uma presença gravitante e ampliada na elaboração das estratégias e políticas econômicas dos países subdesenvolvidos". Para isso levaram em consideração "os severos desequilíbrios financeiros de que estes, na sua maioria, padeceram em virtude do pagamento dos serviços de suas elevadas dívidas externas" [269].

Nessa perspectiva, segundo esses autores, se desmancham no ar os objetivos de cooperação monetária internacional que levariam à expansão e crescimento equilibrado do comércio internacional; a manutenção de altos níveis de rendimentos reais e de ocupação; a estabilidade cambial; e o desenvolvimento dos recursos produtivos dos países vinculados ao Acordo de Bretton Woods. A crise financeira propriamente dita dos anos 1980 , reforça as estratégias dos países desenvolvidos e dos bancos transnacionais acerca das dívidas externas dos países do terceiro mundo no âmbito do Plano de James Baker III, quando da 40ª Reunião Anual conjunta do FMI e do Banco Mundial em Seul em 1985. Os pontos prioritários da agenda se pautaram pela "necessidade de se adotarem políticas macroeconômicas de ajuste e de mudanças estruturais", bem como definir o papel e articulação do FMI e do Banco Mundial com os bancos transnacionais; e a necessária coordenação "entre as agências financeiras internacionais e o apoio específico que o Banco Mundial deve continuar oferecendo à expansão dos bancos, mas, agora, também das empresas transnacionais nos países desenvolvidos" [270].

---

267 *Ibid*, p. 13.
268 *Ibid*, p. 14.
269 *Ibid*, p. 9.
270 *Ibid*, p. 10.

Assim, para Lichtensztejn e Baer, essas políticas se constituíram, naquele momento, numa forma de "legitimação e uma forma de impulsionar a recessão produtiva", onde o aumento do desemprego provocou "uma redistribuição regressiva da renda como maneira de permitir – sem uma inflação exagerada – o pagamento dos serviços básicos da dívida externa", bem como, "a redução dos espaços e das funções designadas ao Estado em benefício da acumulação oligopólica privada e, em especial, transnacional". Desta forma, as "vinculações orgânicas" entre esses atores assumem grande importância ao nível do poder financeiro internacional, "sobretudo a partir da crise de 1982 e na medida em que se vêem fomentados por uma franca – embora instável – recuperação recente de posições hegemônicas dos Estados Unidos no Sistema Monetário Mundial", e desse modo, no correr do tempo, e em termos gerais, "essas instituições vêm-se vinculando com maior rigor e complexidade, cumprindo – é claro – funções distintas mas convergentes na estrutura do poder econômico-financeiro internacional" [271].

Assim, neste quadro da crise financeira no capitalismo contemporâneo, pode-se considerar que as manifestações das flutuações nos mercados de câmbio e das crises cambiais e, portanto, as causas da instabilidade monetária internacional, podem ser observadas na perspectiva de Suzanne de Brunhoff. Para esta autora estes elementos identificam-se nos próprios fundamentos dos regimes cambiais, estruturados pelas moedas das "principais potências" capitalistas, tendo como "pivô" um país emissor de uma divisa de referência mundial: o dólar. Nessa perspectiva, portanto, a mundialização financeira, com a expansão das operações financeiras, se pautou, segundo Brunhoff, pela "livre circulação dos capitais" centralizados em poderosos mercados financeiros interdependentes, cujas operações de câmbio atingem hoje cerca de US$ 1 trilhão por dia nos bancos especializados, sendo que apenas 25% intermediam as trocas comerciais como investimentos reais, tendo como principais clientes setores "não-bancários" [272].

A tese de Brunhoff é a de que "essa expansão de operações financeiras sobre as moedas fortes é uma fonte de instabilidade das taxas de câmbio no regime monetário internacional atual". Isto acontece devido aos preços serem cotados diariamente com "câmbio flutuante", a partir das moedas dominantes nas transações internacionais com o dólar, euro e iene. Por outro lado, as moedas de menor importância mantêm um regime de câmbio fixo ou

---

271 *Ibid*, p. 10-11.
272 BRUNHOFF, Suzanne. A Instabilidade monetária internacional. In: CHESNAIS, 2005, p. 69.

administrado, principalmente em relação ao dólar. Para essa autora há uma segunda fonte de instabilidade que está na "hierarquização do sistema monetário internacional". Este se estruturou em torno de "um país", os EUA, como o centro emissor de uma moeda de referência, o dólar. Assim, os regimes de câmbio são estruturados constantemente pelas principais potências capitalistas, que emitem suas moedas para o comércio, os créditos e as finanças internacionais, e "quando a hegemonia do dólar é contestada, os operadores do mercado especulam sobre a baixa da moeda norte-americana em relação ao euro e ao iene" [273].

Segundo Chesnais, Brunhoff encontra razão na "aceitação da hegemonia" mundial norte-americana no "plano político e militar", sendo que para ele é "consenso" de que esta posição hegemônica é ocupada pelo dólar; e não é novo:

> O que é novo é a maneira pela qual os outros principais países industriais aceitam os movimentos de alta e, atualmente, de queda da divisa norte-americana (um terço em relação ao euro em um ano e meio, com aceleração a partir de setembro de 2000) em função da apreciação unilateral pelo governo norte-americano do nível da taxa de câmbio que lhe convém, em um momento ou outro[274].

Neste contexto da acentuação da crise em que se destacam os "mecanismos financeiros", como visto no Quadro III.1, ampliando a incorporação dos créditos e das finanças internacionais nos mercados financeiros, característicos do processo de "mundialização financeira", vê-se que a centralidade na "composição orgânica" entre os organismos financeiros multilaterais fez-se necessária como "ação coordenada", de forma "interinstitucional", objetivando implementar os pontos prioritários da "agenda" que definiu o papel articulado entre Banco Mundial e o FMI para as orientações dos ajustes estruturais e das políticas macroeconômicas na década de 1980. Isso ocorreu quando da intensificação da reestruturação dos estados nacionais para a formatação da "nova ordem mundial", intermediando os interesses de expansão dos bancos e das empresas transnacionais dos países desenvolvidos.

Portanto, destaca-se que a atuação e as estratégias desenvolvidas por estes organismos financeiros estão relacionados às suas orientações políticas e estratégicas no contexto das crises financeiras que se estabeleceram particularmente no decorrer da década de 1980.

Essas orientações estratégicas, principalmente as do Grupo Banco Mundial, em seu caráter "interinstitucional" com o FMI, estão intimamente ligadas aos mecanismos da

---

273 *Ibid*, p. 69.

"assistência financeira" com seus empréstimos visando solucionar os impactos das crises institucionais, a partir das orientações políticas de ajuste estrutural implementadas nas economias e nos Estados nacionais a eles associados. Dessa forma procedendo, observa-se que os organismos financeiros multilaterais atuam essencialmente no interior dos processos de desenvolvimento econômico e social com seus mecanismos da "assistência financeira".

Assim, como hipótese para esta "assistência financeira" do Grupo Banco Mundial no desenvolvimento da análise sociopolítica, como organismo multilateral, será caracterizado aqui na acepção de Marx como "categoria especial de capitalista". Esta carcterística assume uma perspectiva institucional muito particular, em que há a realização de "empréstimos" em dinheiro, na forma multilateral em dólar, um tipo de "capital-dinheiro", que exerce uma determinada forma de "intermediação técnica da circulação do dinheiro" para os Estados associados. Assim, operam financeiramente, apropriando-se de uma parte da mais-valia gerada pelo “lucro bruto” (D + ΔD) dos capitais em geral, sob a forma de juro dos empréstimos, e outra parte apropriada a partir dos tributos do Estado. Desta forma caracterizando, este organismo financeiro multilateral se constitui então numa "categoria especial de capitalista" se o relacionarmos a idéia de “capital financeiro”.

III.4 - Assistência financeira multilateral no capitalismo contemporâneo

Para Nelson Alves Pinto a "noção de capital financeiro" no capitalismo moderno pode ser reconstruída partindo-se das concepções clássicas de Marx e de Rudolf Hilferding, servindo para se compreender o que há de essencial no interior do processo mais geral do desenvolvimento econômico e social[275].

Esta "noção" nessa perspectiva sociopolítica - aqui estabelecida e relacionada ao conceito de “capital financeiro” - pode ser observada a partir das formas de estruturação, organização, controle e dos mecanismos da “assistência financeira” que se destacam adequados aos seus objetivos estratégicos, que são de "apoio" as “estratégias de desenvolvimento do setor privado”, com a expansão dos capitais das grandes instituições financeiras, bancos e empresas transnacionais. Assim, articulados com seus mecanismos de assistência financeira de caráter multilateral, inserem-se também, relativamente no

---

274 CHESNAIS, 2005, p. 29.

275 ALVES PINTO, Nelson P. O Capitalismo financeiro. In: *Crítica Marxista*, vol. 1, tomo 5, São Paulo: Xamã,

capitalismo contemporâneo como “banqueiros institucionais”, na forma geral clássica de valorização fictícia – e ideal - do seu capital (**D-D´)**, onde, atuam também como "comerciante de dinheiro". Ou seja, na perspectiva de Marx, do “capital adicional na forma de créditos” apenas como valores já realizados, exercendo uma "mediação técnica" de uma parte desse **D-D´** [276].

De forma geral, esse “elemento técnico” da metamorfose é exercido quando da “manipulação do capital-dinheiro” na esfera da circulação dos capitalistas comerciantes e industriais, e pode-se acrescentar aqui, na esfera da circulação dos tributos e da dívida pública advindos daí, que como “intermediários operacionais” apropriam-se sob a forma de juro**,** de parte do lucro (**D +** Δ**D**) e de parte dos tributos contidos nos juros das dívidas, gerados pela mais-valia. De acordo com Marx, quando, nessa “mediação técnica da circulação do dinheiro”:

> o capital-dinheiro for adiantado por categoria especial de capitalistas – um capital que representa, reduzindo a escala, o capital adicional que, não fora essa ocorrência, os próprios comerciantes e os capitalistas industriais teriam de adiantar para esse fim – temos, também aí, a forma geral do capital D-D´.
>
> Ao adiantar D, quem desembolsa obtém D + ΔD. Mas, a mediação de D-D´ não se refere aí aos elementos materiais e sim aos elementos técnicos da metamorfose.
>
> É evidente que a massa de capital-dinheiro, que os comerciantes de dinheiro (banqueiros) manipulam, é o capital-dinheiro que está na circulação, dos capitalistas comerciantes e industriais, e que as operações que realizam são apenas as operações desses capitalistas a que servem de intermediários.
>
> Também é claro que seu lucro é apenas dedução da mais-valia, pois só lidam com valores já realizados, mesmo quando realizados apenas na forma de créditos.
>
> Ocorre aí a duplicação de função observada no comércio de mercadorias, pois parte das operações técnicas relativas à circulação do dinheiro tem de ser executada pelos próprios comerciantes e produtores de mercadorias[277].

1997, p. 24.

276 MARX, 1985b, p. 371. Ver especialmente o Capítulo XIX sobre o "O Capital Financeiro". Entretanto, cabe aqui uma ressalva acerca deste conceito de “capital financeiro” discutida por Gerárd Duménil e Claus Germer durante o seminário "Neoliberalismo, Transição e Finanças em Marx", realizado em Florianópolis, SC, no período de 28.11 a 01.12.2006. De acordo com estes autores, este termo "capital financeiro", consignado na tradução brasileira, não possui o mesmo significado na expressão original em alemão, sendo que para Gerárd Duménil o sentido utilizado por Marx era o de "capital de financiamento" e para Claus Germer seria no sentido do "capital de comércio de dinheiro"; a tradução foi feita provavelmente da versão francesa, e influenciada pelo conceito desenvolvido por Rudolf Hilferding, como ver-se-á mais adiante. Em todo caso Marx considera o “banqueiro” com um “comerciante de dinheiro”, intermediários do capital-dinheiro.

277 *Ibid*, p. 371.

No capitalismo contemporâneo, como visto, observa-se, na perspectiva traçada por Guttmann, que se trata do “capital financeiro” como um "circuito de investimento", cuja base é o crédito, com uma "carteira de ativos" proporcionando uma "redistribuição da renda", sendo identificado por ele como "circuito de capital financeiro". Este circuito pode ser definido mais precisamente como sendo de "investidores", que fazem seus empréstimos a partir de "excedentes de caixa" e obtém o "direito legal" de participar dos ganhos futuros do "tomador de empréstimos", dado que o "desenvolvimento de qualquer empreendimento" que necessite da presença de "agentes dispostos a gastar dinheiro hoje" tem a intenção de ganhar mais dinheiro no futuro, "seja sob a forma de juros, dividendos e ganhos de capital" [278].

Já para Alves Pinto, este processamento do capital financeiro, no que há de essencial no interior do desenvolvimento econômico e social, leva "a transformação da riqueza privada – de haveres produtivos em títulos negociáveis – e a centralização do controle sobre os meios de produção – através da expansão da grande sociedade por ações em substituição à empresa familiar". Isto significa que não está correta para este autor a noção dos economistas neoclássicos contemporâneos de que um título financeiro seja "um direito" sobre um "rendimento futuro", mas trata-se "da expressão institucional de um mecanismo de apropriação cujo desenvolvimento *pressupõe* a organização capitalista da produção". Desta forma, para Alves Pinto, não se pode buscar o centro do processo decisório de alocação de recursos produtivos no interior da firma, nas unidades de produção, mas no mercado financeiro, "onde se negociam os títulos/ações que compõem a maior parte da riqueza privada – que se situa o fulcro das decisões de investimento e, portanto, de acumulação de capital" [279].

Assim, através desta pressuposição de Alves Pinto sobre a organização capitalista da produção, que reorienta o centro do processo decisório para alocação de capitais produtivos, o “capital financeiro” para Hilferding se caracteriza pelo "ciclo completo" do capitalismo.

Para Hilferding, a capacidade do "grande banco" como proprietário do "capital fictício" e como proprietário majoritário das "ações", é obter o "poder de dispor do capital fictício" para a ampliação das relações de propriedade na "transformação do capital em capital financeiro". Esta é a forma mais "elevada" e "abstrata" do capital no “capitalismo moderno", segundo ele, e se constituiu pelos processos de concentração "que aparecem, por um lado, na *abolição da livre-concorrência*, mediante a formação de cartéis e trustes e, por outro, numa

---

278 GUTTMANN, 1998, op. cit. p. 62.
279 ALVES PINTO, 1997, p. 24.

relação cada vez mais intrínseca entre o capital bancário e o capital industrial. É através dessa relação que o capital vai assumir a forma de capital financeiro" [280].

Assim, para se entender melhor esta definição, pode-se observar que para Hilferding, é o capital na "forma de dinheiro à disposição dos bancos" que é definido por ele como o "capital bancário". Este "é transformado" numa "parte cada vez maior" do capital produtivo e é, por sua vez, empregado e imobilizado no processo de produção industrial cujas características se relacionam com o desenvolvimento da sociedade anônima e sua monopolização. Portanto, "uma porção cada vez maior do capital da indústria não pertence aos industriais que o aplicam" e assim: "dispõem do capital somente mediante o banco, que perante eles representa o proprietário". Por outro lado, conforme Hilferding:

> o banco deve imobilizar uma parte cada vez maior de seus capitais. Torna-se, assim, em proporções cada vez maiores, um capitalista industrial.
>
> Chamo de capital financeiro o capital bancário, portanto o capital em forma de dinheiro que, desse modo, é na realidade transformado em capital industrial.
>
> Mantém sempre a forma de dinheiro ante os proprietários, é aplicado por eles em forma de capital monetário – de capital rendoso – e sempre pode ser retirado por eles em forma de dinheiro.
>
> Mas, na verdade, a maior parte do capital investido dessa forma nos bancos é transformado em capital industrial, produtivo (meios de produção e força de trabalho) e imobilizado no processo de produção.
>
> Uma parte cada vez maior do capital empregado na indústria é capital financeiro, capital à disposição dos bancos e, pelos industriais. O capital financeiro desenvolveu-se com o desenvolvimento da sociedade anônima e alcança o seu apogeu com a monopolização da indústria.
>
> O rendimento industrial ganha um caráter seguro e contínuo; com isso, a possibilidade de investimento de capital bancário na indústria ganha extensão cada vez maior.
>
> Mas o banco dispõe de capital bancário, e os proprietários majoritários das ações bancárias dispõem do domínio sobre o banco.
>
> É evidente que, com a crescente concentração da propriedade, os proprietários do capital fictício, que dá o poder aos bancos, e os proprietários do capital que dá poder a indústria são cada vez mais as mesmas pessoas. Isto é tanto mais verdade quando, como visto, cada vez mais o grande banco obtém o poder de dispor do capital fictício[281].

Para Hilferding, esta crescente concentração da propriedade nas mesmas pessoas, a "união pessoal" na "formação" de cartéis e trustes, torna o "capitalista financeiro" o mais alto grau de poder como "magnata do capital", das "altas finanças", pois o poder dos "magnatas"

---

280 HILFERDING, Rudolf. *O Capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985, p. 27. (Grifos nossos)

da indústria torna-se cada vez mais dependente do poder dos magnatas proprietários do capital fictício; mas o contrário não é verdadeiro, enquanto o capital comercial se degrada profundamente.

> Na medida em que o próprio capital, no seu mais alto grau, se torna capital financeiro, o magnata do capital, o capitalista financeiro, concentra a disposição de todo o capital nacional em forma de domínio do capital bancário.
>
> A união pessoal também desempenha aqui um papel importante. Com a formação de cartéis e trustes, o capital financeiro alcança seu mais alto grau de poder, enquanto o capital comercial sofre sua mais profunda degradação. Completou-se um ciclo do capitalismo[282].

Dessa forma, este capital financeiro exerce cada vez mais influência na fase contemporânea do capitalismo, a partir dos fenômenos que compõem suas características dinâmicas e que se apresentam na perspectiva de Hilferding: de "forma autônoma, embora reflexa; nas múltiplas formas que esse movimento assume; na dissociação e independência conquistada que esse movimento assume; e na dissociação e independência conquistada por esse movimento em relação ao capital industrial e comercial" [283].

O capital financeiro para Hilferding, portanto, "significa a uniformização do capital" em que "os setores do capital industrial, comercial e bancário antes separados encontram-se agora sob a direção comum das altas finanças, na qual estão reunidas, em estreita união pessoal, os senhores da indústria e dos bancos" [284].

Por outro lado, na perspectiva clássica de Marx o "capital financeiro" (ou o "capital de financiamento" de Duménil, ou o "capital de comércio de dinheiro" de Germer), e seus movimentos, adquire essa função autônoma de um capital particular que é executado como operação peculiar, uma "função técnica", no processo de circulação do capital industrial e comercial. No sentido geral dado por Marx, isso é a transformação do capital no seu ciclo completo, no encadeamento do processo total, do início ao fim do movimento na

---

281 *Ibid*, p. 219.

282 *Ibid*, p. 219.

283 *Ibid*, p. 27.

284 *Ibid*, p. 283. Hilferding considera ainda que no início do desenvolvimento capitalista "o capital monetário, como capital de usura e comercial, desempenha um papel importante tanto para a acumulação de capital quanto também na transformação da produção artesanal em capitalista. Mas aí tem início a resistência dos capitalistas produtivos, isto é, dos capitalistas que obtém lucro, portanto dos capitalistas comerciantes e industriais, contra os capitalistas do juro". (*Ibid*, p. 219)

"metamorfose do dinheiro" na compra e venda sem cessar (**D-M e M-D**)[285]. Desta forma procedendo:

> O dinheiro efetua movimentos puramente técnicos no processo de circulação do capital industrial e, conforme podemos acrescentar agora, do capital comercial (pois este se incumbe de parte da circulação do capital industrial, parte que se torna operação própria e peculiar do capital comercial).
>
> Esses movimentos – ao se tornarem função autônoma de um capital particular que os executa, como operações peculiares, e nada mais faz além disso – transformam esse capital em capital financeiro.
>
> Parte do capital industrial, e também do capital comercial, na forma dinheiro, existiria sempre não só como capital-dinheiro em geral, mas como capital-dinheiro empenhado apenas nessas funções técnicas.
>
> Da totalidade do capital destaca-se e se torna autônoma determinada parte, na forma de capital-dinheiro, tendo a função capitalista de efetuar com exclusividade essas operações para toda a classe dos capitalistas industriais e comerciais[286].

No caso desta abordagem sociopolítica, parafraseando a perspectiva de Marx, considera-se que a assistência financeira desenvolvida pelos organismos financeiros multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, executam determinada "função autônoma de um capital particular", como "prestamistas", para os Estados nacionais e para os capitais privados. E nesta atuação, fazem uma pequena parcela do dinheiro mundial efetuar "movimentos puramente técnicos", no conjunto do processo de circulação, e executam assim esta "tarefa técnica" como "categoria especial de agentes ou capitalistas que o efetuam para toda a classe capitalista" [287].

Nessa condição especial, se definem como um "verdadeiro proprietário jurídico" de parcela do "capital-dinheiro" propriamente dito assumindo assim, nesta perspectiva, uma função particular de "capitalista financeiro" multilateral no qual derivam, de acordo com Marx, nas formas de capital emprestado[288].

Assim, o movimento contínuo da parte deste “capital financeiro” multilateral, configurada na forma dinheiro, como uma operação particular de configuração "puramente técnica", representa também uma espécie de reserva, "guarda do tesouro", como capital-dinheiro potencial dos Estados (capitalistas), e assim sendo pode ser reconstituído no futuro por pagamentos vencidos, pois segundo Marx, parte determinada do capital:

---

285 MARX, 1985b, p. 363.
286 *Ibid*, p. 363.
287 *Ibid*, p. 364.

> tem de existir constantemente como tesouro, como capital-dinheiro potencial: reserva de meios de compra, reserva de meios de pagamentos, capital vadio na forma dinheiro à espera de aplicação; e, nessa forma, parte do capital reflui sem cessar.
>
> Além dos recebimentos, pagamentos e contabilidade, torna-se então necessária a guarda do tesouro, o que por sua vez é uma operação particular.
>
> Ela se caracteriza de fato pela transformação constante do tesouro em meios de circulação e em meios de pagamento e pela reconstituição dele com dinheiro obtido com as vendas e com os pagamentos vencidos; esse movimento contínuo da parte do capital, configurada em dinheiro, separada da própria função do capital, essa operação puramente técnica, ocasiona trabalho e custos especiais – custos de circulação[289].

Este capital emprestado como capital-dinheiro potencial caracteriza o "dinheiro como mercadoria" para Marx, ou seja é "mercadoria capital" apenas "quando emprestado" e "efetiva duplo retorno: no processo de reprodução volta ao capitalista ativo e em seguida transfere-se ao prestamista, o capitalista financeiro, e assim é devolvido ao verdadeiro proprietário, o ponto de partida jurídico" [290]. Isto posto, a natureza é a do capital fixo ou circulante, sendo seu proprietário o dono do dinheiro; e o capital produtor de juros assume um caráter específico e extrínseco:

> No capital produtor de juros tudo aparece extrinsecamente: ao adiantar o capital, o prestamista apenas transfere-o ao prestatário; o capital realizado retorna simplesmente quando o prestatário o restitui, o devolve com juros ao prestamista.
>
> O mesmo se estende à determinação imanente ao modo capitalista de produção: a taxa de lucro não é só determinada pela relação do lucro obtido numa rotação, para o valor-capital adiantado, mas também pela duração

---

288 *Ibid*, p. 397-399.

289 *Ibid*, p. 365. Este tipo de operação particular de transformação do dinheiro, representa para Marx este "custo de circulação", que não cria valor, mas se reduz como custo ao capitalista na medida em que ele é executado por categoria especial de agentes [Bancos]: "Que o dinheiro exerça a função de meio de circulação ou de meio de pagamento depende da forma de troca das mercadorias. Em ambos os casos, o capitalista tem de lidar incessantemente com dinheiro, pagando muitas pessoas ou recebendo-o de muitas pessoas. Essa tarefa puramente técnica de pagar e de receber dinheiro constitui de per si trabalho que, ao servir o dinheiro de meio de pagamento, exige balanços de contas, operações de compensação. Esse trabalho representa custo de circulação e não cria valor. Reduz-se, quando é executado por categoria especial de agentes ou capitalistas que o efetuam para toda a classe capitalista" (*Ibid*, p. 364)

290 *Ibid*, p. 397. (Grifos nossos). Pode-se observar o que diz o capítulo XXI n'O Capital produtor de juros, onde Marx escreve que a "mercadoria, quando emprestada como capital, é cedida, segundo a natureza dela, como capital fixo ou circulante"; (...) mas todo capital emprestado, qualquer que seja a forma dele, como quer que a natureza do valor-de-uso modifique o modo de devolução, é sempre forma particular do capital-dinheiro, pois o que se empresta então é sempre determinada soma de dinheiro sobre a qual calculam os juros"; (...) "o que se empresta, se não for dinheiro nem capital circulante, será reembolsado da mesma maneira que o capital fixo"; (...) "o locador recebe periodicamente juros e ainda parte do valor consumido do próprio capital fixo, equivalente ao desgaste periódico. E ao final do prazo retorna fisicamente a parte não consumida do capital fixo emprestado"; (...) "a maneira de retorno é determinada portanto em cada caso pelo ciclo real do capital que se reproduz e das suas variedades particulares. Mas para o capital adiantado, o retorno toma a forma de reembolso, pois o adiantamento, a cessão dele, tem a forma de empréstimo".

> dessa rotação; é determinada portanto pelo lucro que o capital industrial proporciona segundo períodos determinados.
>
> Essa regulação extrínseca se apresenta no capital produtor de juros, pois estes são determinados e pagos ao prestamista em prazos estabelecidos. (...) o tempo de produção e o tempo de circulação concorrem para determinar o preço das mercadorias; que, por essa razão, a taxa de lucro é determinada para dado tempo de rotação do capital e que essa determinação do lucro segundo um tempo dado acarreta a determinação do juro" [291].

Portanto, os organismos financeiros multilaterais inserem-se na divisão do trabalho, no capitalismo contemporâneo, como uma "categoria especial de agente" com funções exclusivas, convertidas em "negócios especiais". Transformam seus mecanismos financeiros em espécie de "negócio especializado", exercido em grande escala, como na noção de "capital financeiro" ou "comércio" de um determinado dinheiro bancário[292], de um determinado capital adiantado, reservado como Tesouro pelos Estados, a eles associados. Para Marx, portanto,

> a divisão do trabalho faz que essas operações técnicas, condicionadas pelas funções do capital, sejam tanto quanto possível executadas para toda a classe capitalista por uma categoria de agentes ou capitalistas como funções exclusivas, ficando concentradas em suas mãos.
>
> Há aí divisão do trabalho em duplo sentido, como acontece com o capital mercantil.
>
> Aquelas funções se tornam negócio especializado, e porque se efetuam como negócio especializado concernente ao mecanismo financeiro de toda a classe, concentram-se, são exercidas em grande escala; ocorre então nova divisão do trabalho nesse negócio especializado, por se repartir em diversos ramos independentes entre si e por se aperfeiçoarem as condições de trabalho desses ramos (grandes escritórios, numerosos contadores e caixas, adiantada divisão do trabalho).
>
> Pagamentos, recebimentos de dinheiro, operações de compensação, escrituração de contas-correntes, guarda do dinheiro, etc., todas essas operações técnicas, separadas dos atos que as tornam necessárias, transformam em capital financeiro o capital nelas adiantado[293].

---

291 *Ibid*, p. 412.

292 *Ibid*, p. 367. Para Marx, o comércio de dinheiro, ou seja, "o comércio com a mercadoria dinheiro se desenvolve com o tráfico internacional. Desde que existam diferentes moedas nacionais, tem os comerciantes, que compram em países estrangeiros, de converter sua moeda nacional em moeda local e vice-versa, ou ainda de trocar diferentes moedas por prata ou ouro puros sem cunhar, como moeda universal. Daí operações de câmbio que devem ser consideradas uma das bases naturais do moderno comércio de dinheiro. Desenvolveram-se daí as casas de câmbio onde a prata (ou ouro) funciona como dinheiro universal – agora como dinheiro bancário ou comercial – por oposição à moeda corrente. As operações cambiais no sentido de mera ordem do cambista de um país a outro em favor do viajante já se tinham desenvolvido em Roma e na Grécia, a partir do negócio propriamente dito do cambista. O comércio de ouro e de prata como mercadorias (matérias-primas para a fabricação de artigos de luxo) constitui a base natural do comércio de lingotes desses metais, o qual facilita ao dinheiro a função de dinheiro universal".

293 *Ibid*, p. 365.

Em suma, como se vê, separadas dos seus atos de acumulação, como função exclusiva, a transformação do capital adiantado em “capital financeiro” prescinde necessariamente destas determinadas operações técnicas que, como visto, transformam um título financeiro necessariamente num "direito" sobre um "rendimento futuro", o juro, tratando-se realmente de uma "expressão institucional", onde o Estado torna-se um intermediário no "mecanismo de apropriação", que se desenvolveu com a organização moderna da produção capitalista.

Assim é que o "juro" de acordo com Marx "é a parte do lucro paga ao cedente" e que "nada mais é que o nome, designação especial da parte do lucro, a qual o capitalista em ação, em vez de embolsar, entrega ao dono do capital" e que assim "confere ao respectivo proprietário o poder de apropriar-se do juro, parte do lucro produzido pelo capital dele". Segundo Marx ainda, as "formas jurídicas" resultantes limitam-se a dar expressão ao seu conteúdo, pois "as formas jurídicas em que essas transações econômicas aparecem" - como "atos de vontades das partes, expressões de sua vontade comum, contratos com força de lei entre as partes – não podem como puras formas determinar o próprio conteúdo. Limitam-se a dar-lhe expressão" [294].

Justifica-se então, que o conteúdo da "assistência financeira" dos organismos financeiros multilaterais, como o Grupo Banco Mundial, para efeito de seus empréstimos em dinheiro, em dólar, exercem o "direito", por contratos, de poder apropriar-se, sob a forma de juro, de parcela da riqueza produzida que já foi apropriada pelo Estado na forma de tributos. Desta maneira formam uma “outra parte” de seu fundo financeiro para a regularidade dos seus empréstimos aos governos, empresas e instituições privadas. Assim, encontra sua expressão na apropriação de parcelas de um "capital dinheiro" de circulação mundial, cujo padrão monetário dominante é o dólar norte-americano. Desta forma dispõem-se a propriedade e o domínio político sobre estes organismos multilaterais e pode-se caracterizá-los então nesta "noção de capital financeiro" de caráter multilateral.

III.5 - Grupo Banco Mundial: composição institucional de capital financeiro

A expressão concreta dessa formação particular como esfera financeira multilateral, estruturada após a Segunda Grande Guerra Mundial, como visto, justifica-se na centralidade dos organismos multilaterais com a "assistência financeira" e o "assessoramento político"

---

294 *Ibid*, p. 393.

despendidos aos países “assistidos financeiramente” por eles, bem como no incentivo e financiamento da formação de capitais privados - cartéis, trustes e monopólios - aos quais realizam parte da assistência com empréstimos de longo prazo.

Atuam assim, como "mecanismos financeiros" de uma "nova ordem mundial" limitando-se particularmente a dar expressão concreta ao seu conteúdo ideológico no "assessoramento político" e, a partir das formas determinantes no próprio conteúdo da assistência financeira, procuram dar expressão real aos acordos multilaterais, de maneira dialógica, por "atos de vontade" entre as partes, como expressão da "vontade comum" na sua relação dialética com os governos assistidos financeiramente por eles.

Numa aproximação da realidade concreta, observa-se que o Banco Mundial, na condição de “capital financeiro multilateral”, está adotando como eixos de sua “missão oficial” orientações estratégicas na assistência financeira que visam à "redução da pobreza" e À "melhoria na qualidade de vida" das populações dos países em desenvolvimento. Também vem outorgando créditos para as outras instituições do Grupo, tendo como componente de suas ações o "assessoramento político" e “assistência técnica” no desenvolvimento de políticas e suas teses, fundamentadas no “campo das ciências econômicas”, são suportadas e financiadas por um conjunto de “estudos setoriais” articulados pela “intelectualidade acadêmica”, pelos órgãos de Estado e pela sociedade civil (ONG´s); seu objetivo é cada vez mais “prestar serviços de intercâmbio de conhecimentos” com os países assistidos[295]. Por outro lado, o poder de voto de cada país-membro no Grupo Banco Mundial (GBM) vincula-se às suas próprias subscrições de capital em dólar baseadas no poder econômico relativo de cada um. Além disso a composição de parcela dos fundos financeiros do Grupo é realizada através da venda de seus bônus e aplicação em títulos nos mercados de capitais internacionais.

Dessa forma, uma das condições para que os países membros tenham seus capitais integralizados no Banco Mundial é a necessidade deles serem antes, em primeira instância, membros do FMI. Neste caso, o poder de voto recai sobre o sócio majoritário, que é o governo dos EUA, em ambas as instituições.

Até então, ao acompanhar a cronologia de implantação e implementação do Banco Mundial, observa-se que ele, na condição especial de capital financeiro multilateral, se

---

295 GRUPO BANCO MUNDIAL. "País membro do Banco Mundial". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/1148.html> Acesso em 26 set. 2005. A relação de todos os países membros por data de ingresso pode ser encontrada neste sítio.

estruturou e se transformou num grupo de instituições financeiras que mantém uma regularidade na oferta de créditos de longo prazo, tendo seu poder político sob o domínio dos EUA, também mantido numa regularidade.

A composição do Grupo assim se configura: 1) o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD); 2) a Corporação Financeira Internacional (CFI); 3) a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); 4) o Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (CICDI); e 5) a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI)[296].

Pode-se observar mais detalhes desta configuração na composição do Grupo no Quadro III.2:

296 COELHO, Jaime C. *Economia, poder e influência externa*: o Grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa. Campinas-SP: Unicamp. Dez-2002. (Tese de doutoramento em Ciências Sociais apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas). Esta tese nos fornece uma análise mais detalhada da composição destas organizações, dos mecanismos de tomada de decisão, das origens dos recursos e das funções gerais do Grupo e suas afiliadas.

Quadro III. 2 -Grupo Banco Mundial – Composição de suas instituições (1999)

Configuração	BIRD	CFI	AID	CICDI	AMGI
Ano de criação	1944	1956	1960	1966	1988
Numero de países membros	181	174	160	131	149
Condição para ingresso	Ser membro do FMI	Ser membro do BIRD	Ser membro do BIRD	Ser membro do BIRD	Ser membro do BIRD
Fonte de fundos	Capital integralizado; empréstimos do mercado de capitais; reembolsos de prestações anteriores; lucros não distribuídos	Capital dos países membros; empréstimos do mercado de capital (80%) e do BIRD (20%)	Aporte dos governos; transferências dos recursos do BIRD; reembolsos de créditos	Prestação de serviços, mediante conciliação e arbitragem	Capital dos países membros
Total acumulado de financiamentos (US$ milhões)	338.500	21.200	115.900	-	5.500
Financiamento em 1999 (US$ milhões)	22.200	3.600	6.800	-	1.300
Numero de operações novas em 1999	131	-	145	Contratos Internacionais	-
Número de países atendidos em 1999	39	79	53	11 casos registrados	-
Condições de financiamento	Custo médio dos empréstimos mais uma margem	Taxas de mercado	Comissão por serviços de 0,75%	65 casos registrados	-
Vencimentos dos empréstimos	12 a 20 anos	Longo prazo	35 e 40 anos	-	-
Período de carência	3 a 5 anos	4 anos	10 anos	-	-

Fonte: Banco Mundial, 1999
Elaboração: Autor

O BIRD (Banco Mundial) se configura como a primeira instituição do Grupo e procura proporcionar seus empréstimos e assistência técnica "para o desenvolvimento a países de rendas médias com bons antecedentes de crédito". O poder de voto de cada país-membro "está vinculado às suas subscrições de capital, que por sua vez estão baseadas no poder

econômico relativo de cada país" e levantando parcela substantiva dos seus fundos "através da venda de títulos nos mercados internacionais de capital" [297].

Como se observa no Quadro III. 2, visto, o BIRD possui 181 países membros e a sua carteira de empréstimos contém um total histórico de financiamentos na ordem de US$ 338,5 bilhões desde sua criação, em 1944, outorgando US$ 22,2 bilhões em 131 operações para 39 países somente no ano de 1999. Segundo o próprio Grupo, ocupa uma sólida posição nos mercados de capitais:

> Si bien no es una organización que busque maximizar las utilidades, ha obtenido ingresos netos todos los años desde 1948.
>
> Es práctica del BIRF no reprogramar pagos ni participar en acuerdos de reprogramación de la deuda derivada de sus préstamos.
>
> Sus políticas conservadoras de financiamiento, el sólido respaldo financiero de sus países miembros y una gestión financiera prudente permiten al BIRF ocupar una sólida posición en los mercados de capital[298].

A segunda maior instituição do Grupo é a CFI, criada em 1956, que possui 174 países membros que aportam capital, cujo critério de ingresso está condicionado também a ser membro BIRD. As condições de financiamento de longo prazo da CFI envolvem taxas de juro de mercado e, portanto, seu papel é o de promover "o crescimento no mundo em desenvolvimento mediante o financiamento de investimentos do setor privado", bem como realizar a "prestação de assistência técnica e de assessoramento aos governos e empresas". A CFI também promove a parceria com investidores privados proporcionando "tanto empréstimos quanto participação acionária em negócios nos países em desenvolvimento" [299].

Dessa forma, apesar de ser uma instituição jurídica e financeiramente distinta tendo seu próprio pessoal jurídico e de operações, exerce suas funções com os investidores privados e em estreita colaboração com o BIRD em alguns serviços. O BIRD responde por cerca de 20% dos seus fundos de empréstimos que são "emprestados como capital" para empresas comerciais dos países em desenvolvimento, sendo que o restante do fundo provém dos mercados de capitais. O total da sua carteira de empréstimos soma cerca de US$ 21,2 bilhões. As condições para o financiamento através da CFI são para o longo prazo e atendem com

---

297 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Sobre o Grupo Banco Mundial". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view/6.html> Acesso em 16 set. 2005.

298 GRUPO BANCO MUNDIAL. "El Grupo del Grupo Banco Mundial: el BIRF, la AIF, la CFI, el OMGI y el CIADI". In: Informe Anual 1999. Washington: Grupo Banco Mundial, 1999, p. xii-xiii. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view/6.html> Acesso em 18 jun. 2000.

299 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Sobre o Grupo Banco Mundial", op. cit.

taxas de juro de mercado e com prazo de carência de quatro anos. Seu papel institucional é o de promover o crescimento econômico, financiando os investimentos privados e mobilizando os fluxos dos capitais financeiros internacionais em associação com investidores privados. Isto se dá sob a forma de empréstimos e investimentos em "capital social" para empresas em países em desenvolvimento, prestando assessoria técnica e política aos governos e às empresas privadas, exercendo assim uma função catalisadora na rentabilidade aos investimentos e na criação de mercado de capitais eficientes[300].

Outra instituição do Grupo é a AID, criada em 1960, que conta com 160 países membros e desempenha um papel importante na missão do BIRD para a "redução da pobreza". Foram criados critérios de elegibilidade para sua assistência financeira e seus créditos são aprovados somente aos governos cujos países se enquadram nos critérios de "pobreza relativa", cujo Produto Nacional Bruto per capita esteja na ordem de 925,0 dólares, e encontrem "falta de capacidade de geração de créditos". Por isso, a assistência financeira da AID concentra-se nos países mais pobres, onde são proporcionados "empréstimos sem juro e outros serviços", e para isso "depende das contribuições dos seus países membros mais ricos - inclusive alguns países em desenvolvimento - para levantar a maior parte dos seus recursos financeiros" [301].

> En su calidad de institución afiliada que otorga créditos en condiciones concesionarias, la AIF cumple una función clave de apoyo a la misión del Banco de reducir la pobreza.
>
> En el ejercicio de 1999 eran 81 los países que podían recibir financiamiento de la AIF. Los créditos de la AIF se otorgan únicamente a los gobiernos. A AIF es una institución jurídica y financieramente independiente del BIRF, pero comparte el mismo personal y los proyectos que respalda deben ajustarse a los mismos criterios[302].

O Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (CICDI) possui 131 paises membros e foi criado em 1966 para proporcionar "instalações para a resolução de disputas" entre investidores estrangeiros e os seus países anfitriões, mediante conciliação ou arbitragem. O CICDI se coloca no espectro como um "prestador de serviços", objetivando a resolução de problemas e divergências nos contratos internacionais, nos tratados bilaterais e multilaterais, entre investidores estrangeiros e os governos receptores,

---

300 GRUPO BANCO MUNDIAL, 1999, "Informe Anual 1999", op. cit.

301 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Sobre o Grupo Banco Mundial", op. cit.

302 GRUPO BANCO MUNDIAL, 1999, "Informe Anual 1999", op. cit.

sendo que "los contratos internacionales, leyes y tratados (...) sobre inversiones suelen contener disposiciones relativas al arbitraje bajo los auspicios del CIADI" [303].

Outra instituição, criada em 1988, é a Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI). Conta com 149 países membros e seu papel é o de criar capacidade para a promoção de investimentos, responsabilizando-se pelo estímulo aos "investimentos estrangeiros diretos" por meio de "garantias a investidores estrangeiros" oferecendo seguros contra os "riscos não comerciais" aos países em desenvolvimento, como, por exemplo: transferências de moedas, expropriação e guerras. A AMGI proporciona também "assistência técnica" visando ajudar os países a "divulgarem informações sobre oportunidades de investimento" [304], tendo entretanto, "su proprio personal jurídico y de operaciones, y es una entidad jurídica y financieramente distinta del Banco Mundial, el que, sin embargo, se sirve para algunos servicios" [305].

Em suma, pode-se observar que a noção de "capital financeiro" aplicada aos organismos financeiros multilaterais pode se dar observada particularmente em torno destas cinco instituições organicamente vinculadas que estruturam o Grupo Banco Mundial. Desta forma, compõem o modo de produção técnico-político das orientações estratégicas que fundamentam as linhas de financiamento para os projetos outorgados pela assistência financeira multilateral adquirindo a forma de "empréstimos de capital" de longo prazo, seja para os governos do Estado ou para as empresas e instituições privadas. Assistem financeiramente, dependendo do papel que desempenham: com taxas de juro a custo médio e/ou de mercado; cobrando ainda comissões por serviços e estabelecendo prazos de carência de longo prazo; participam de aplicações em títulos do mercado financeiro internacional e vendem seus bônus para ampliar e manter seus fundos de investimentos, ocupando posição sólida nos mercados de capitais; promovem o crescimento econômico prestando assessoramento técnico e político aos governos e empresas privadas, procurando criar "mercados de capitais" eficientes, tornando-se responsável por garantias de parcelas do fluxo de investimentos estrangeiros diretos; conciliam e arbitram as divergências contratuais nos tratados bi e multilaterais, entre investidores estrangeiros e governo receptores; e orientam para as oportunidades e capacidades de investimentos privados realizando seguros e garantias contra os riscos dos mercados, e etc..

---

303 *Ibid*.

304 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Sobre o Grupo Banco Mundial", op. cit.

Dessa forma, a expressão Grupo Banco Mundial, ou simplesmente GBM, será utilizada aqui como principal referência destacando a especificidade de duas destas instituições: o BIRD e a CFI, mas levando em consideração que as outras instituições estão estreitamente vinculadas ao Banco Mundial.

Na perspectiva da noção de “capital financeiro”, esta análise sociopolítica procura dar ênfase ao processamento da assistência financeira do Grupo Banco Mundial, à sua concreticidade no âmbito dos seus elementos orientadores. Nestes, cada tipo de operação de empréstimo e orientação política é realizada individualmente a cada um dos países assistidos por eles, e estão resumidas na "Matriz Política das Estratégias", que é a síntese do plano geral da assistência financeira. Assim, a estrutura e organização das orientações estratégicas compõem os Documentos oficiais e se configuram como resumo do plano geral na Matriz Política. Essa Matriz foi considerada um objeto deste plano de investigação, caracterizando-se teoricamente como suma "síntese das múltiplas determinações" do plano geral da assistência financeira. Compõe ela a estruturação das orientações no desenvolvimento das políticas, criando um quadro resumo dos elementos elaborados pelo planejamento estratégico, contidos nos Documentos e Relatórios elaborados pelas equipes diretoras, vinculadas às áreas de empréstimos do Grupo Banco Mundial.

As políticas são elaboradas, em muitas ocasiões, em diversas parcerias com o FMI e o BID. Neste caso formata-se o processamento da assistência financeira definindo e impingindo condicionalidades a partir das "formas jurídicas" estabelecidas em "contratos com força de lei entre as partes", proporcionando assim "direitos" necessários para a concessão de seus empréstimos multilaterais.

No próximo capítulo explorar-se-ão as características fundamentais da assistência financeira do Banco Mundial para o caso particular do Brasil, resultado do plano geral da assistência financeira que levou ao ajustamento do setor financeiro oficial. A condução dessa assistência teve como conseqüência no longo prazo, a partir de 1994, na elaboração do desenho institucional da política e dos programas de privatização das instituições financeiras estaduais no contexto do plano de estabilização monetária.

---

305 GRUPO BANCO MUNDIAL, 1999, "Informe Anual 1999", op. cit.

PARTE II

CAPÍTULO IV

A MATRIZ DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DO GRUPO BANCO MUNDIAL: DOCUMENTOS DE ESTRATÉGIA E PRIVATIZAÇÃO NO BRASIL

A ONU foi criada em 26 de junho de 1945, e somente em 15 de novembro de 1949 a Assembléia Geral aprovou a moção formalizando seu relacionamento com o Banco Mundial, criado em julho de 1944 na "Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas", realizada na cidade de *Bretton Woods*, New Hampshire (EUA). Neste evento foram negociados os "Artigos de Entendimento" do BIRD e do FMI, e dos 45 países presentes o Brasil foi representado pela delegação encabeçada pelo Ministro da Fazenda Arthur de Souza Costa[306]. Desta forma, em 14 de janeiro de 1946 o Brasil foi o 32º país a assinar estes Artigos de Entendimento e, antes mesmo de o banco começar a funcionar oficialmente, o presidente brasileiro Eurico Gaspar Dutra promulgou, em 27 de maio de 1946, uma Convenção sobre o BIRD oficializando a participação do Brasil como membro do Banco Mundial[307].

A reunião inaugural da Junta de Governadores do BIRD e do FMI ocorreu entre 8 e 18 de março de 1946, na cidade de Savannah, estado da Geórgia (EUA). O capital subscrito do Banco foi de US$ 7,67 bilhões, passaram a ser adotados os regulamentos próprios e a eleição dos Diretores Executivos, e foi escolhida a cidade de Washington (DC) para ser a sede das duas instituições. A primeira reunião dos Diretores Executivos foi realizada no dia 07 de maio deste mesmo ano e deliberaram sobre a escolha do representante dos EUA para assumir a presidência interina até o dia 18 de junho, data em que aconteceria a escolha formal do primeiro presidente do Banco, sendo indicado Eugene Meyer representante dos EUA.

O Banco Mundial passa a funcionar formalmente no dia 25 de junho de 1946. Do dia 27 de setembro a 05 de outubro de 1946 acontece em Washington a primeira reunião anual da Junta de Governadores, e o Banco conta então com 38 países membros e um total de 72

---

306 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Cronologia do Banco Mundial". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/18.html#topo> Acesso em 26 set. 2005. Para acessar os Artigos de Entendimento, ver: IBRD - The International Bank for Reconstruction and Development. "IBRD Articles of Agreement". Disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049557~menuPK:58863~pagePK:43912~piPK:44037~theSitePK:29708,00.html> Acesso em 26 set. 2005.

307 *Ibid*. Este sítio permite acessar um resumo da cronologia dos principais acontecimentos do BIRD entre 1944 e 2005.

funcionários. Em 4 de dezembro, o Presidente Eugene Meyer se afasta do cargo e, em 17 de março de 1947, John J. McCloy se torna o segundo Presidente[308].

O primeiro acordo de empréstimo foi realizado com o governo da França e aprovado pelos Diretores Executivos em 09 de maio de 1947, no valor total de US$ 250 milhões, e objetivava a reconstrução do pós-guerra. Para o GBM estes valores corrigidos permanecem como sendo o maior empréstimo já feito pelo Banco[309].

No dia 15 de julho de 1947, o BIRD inicia sua trajetória oficial como "capital financeiro" e faz sua primeira oferta de títulos no mercado dos EUA no mesmo valor de US$ 250 milhões, "recebendo supersubscrição" com os títulos sendo vendidos imediatamente com ágio sobre o valor de oferta[310].

Em 1º de julho de 1949 Eugene R. Black, o Diretor Executivo, representando os EUA desde março de 1947, torna-se o terceiro Presidente do Banco Mundial. De julho a novembro, o Banco lança a sua primeira pesquisa econômica abrangente sobre um país da América Latina, a Colômbia, e tratava dos bens e necessidades econômicas deste país, destacando os principais obstáculos para seu desenvolvimento, visando indicar as linhas mais promissoras para vencê-los. A primeira missão oficial do Banco Mundial ao Brasil ocorreu no dia 16 de julho de 1947[311].

A crise nas relações internacionais do pós-guerra e as articulações norte-americanas com a América Latina, segundo Octávio Ianni, restringiam a expansão de seus recursos para empréstimos externos e, no caso brasileiro, eram canalizados prioritariamente pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Nesse contexto ocorria o processo da redemocratização brasileira, instaurado a partir de 1945, quando ocorreu a destituição do governo de Getúlio Vargas e fim do "Estado Novo", ampliando as idéias da democracia aliada às eleições e da potencialização das ações do Estado. Esta Comissão exigia como condição que os Estados realizassem um planejamento seguro cujos objetivos deveriam planificar a administração pública visando o futuro das relações bilaterais. Entretanto, a idéia de planejamento se difunde com as propostas da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) aliadas às outras Instituições internacionais encarregadas de fomentar a organização de estruturas

---

308 *Ibid*.
309 *Ibid*.
310 *Ibid*.
311 *Ibid*.

para dar sustentação a um novo processo de desenvolvimento para o pós-guerra, garantindo assim a expansão da hegemonia dos Estados Unidos na América Latina. Estas propostas previam a utilização de planos de desenvolvimento a partir do planejamento como instrumento de governo, ampliando a estrutura estatal ao criar mais instituições financeiras oficiais e outros órgãos nacionais, estaduais e regionais de desenvolvimento[312].

No dia 25 de março de 1948, os Diretores Executivos aprovam o primeiro acordo de empréstimo para um país em desenvolvimento na América Latina, o Chile, no valor de US$ 13,5 milhões objetivando financiar projetos na área de energia hidroelétrica. E desta forma o Banco Mundial passa a atuar também no Brasil a partir de 27 de janeiro de 1949, com o primeiro empréstimo no valor de US$ 75,0 milhões visando financiar as áreas de energia e telecomunicações: o financiamento nº. 0011 para o "*Power and Telephone Project*" [313].

IV.1 - Assistência Financeira: assessoramento e documentos de estratégia

Do primeiro projeto aprovado para o Brasil em 1949, ao analisar a história da assistência financeira do Banco Mundial até 1997, Aurélio Vianna Jr. acaba concluindo que os maiores desembolsos financeiros externos advindos desta instituição não são significativos para o caso Brasil, ou seja, não chegam a 1% (um por cento) do Orçamento Geral da União, não considerando aí incluídos os orçamentos estaduais e municipais[314].

Para Vianna Jr., até 1997 o Banco havia realizado cerca de 250 empréstimos sendo que destes 135 ainda estavam em atividades, 65 em execução, 62 em fase de pagamento e 8 haviam sido recentemente aprovados "totalizando um montante financiado de mais de 24

---

312 IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986. Principalmente o capítulo IV – "Desenvolvimento e Capitalismo Nacional", p. 119-147. Este capítulo enfoca a transição do Governo Dutra para o segundo Governo Vargas, que corresponde a uma reorientação das relações entre o Estado e a economia, sob os efeitos das sugestões e projetos prioritários elaborados por esta Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, p. 119-147.

313 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Cronologia do Banco Mundial", op. cit.

314 VIANNA JR. Aurélio. O Grupo Banco Mundial (BIRD e CFI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil: a importância do debate sobre os documentos de estratégia de assistência ao País. In: VIANNA JR. Aurélio (Org.). *A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil*: análise crítica e documentos inéditos. Brasília, DF: Rede Brasil, 1998, p. 82. (Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais).

bilhões de dólares" [315]. O BID, fundado em dezembro de 1959, também "financiou mais de 12,5 bilhões de dólares ao Brasil, participando em mais de 175 projetos" [316].

Na Tabela IV.1 e no Gráfico IV.1, pode-se perceber que a dívida de US$ 5,7 bilhões desembolsada para o Banco Mundial no ano de 1997 representa menos de 3% da composição da dívida externa total desembolsada, sendo maior a participação da dívida privada (69,3%).

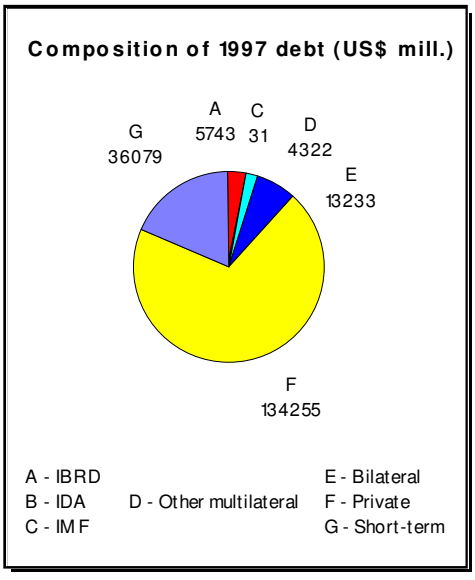
Tabela IV.1 - Brasil: dívida externa - desembolsos financeiros (1997)

(**US$ milhões**)

Instituição e Desembolsos							
Dívida Externa	**BIRD**	**AID**	**FMI**	**Outros**	**Bilateral**	**Privada**	**Curto-prazo**
Total da dívida desembolsada	5,743	-	31	4,322	13,233	134,255	36,079
Participação (%)	2,97	-	-	2,23	6,83	69,32	18,63

Fonte: The World Bank, 1999
Elaboração: Autor

Gráfico IV.1 - Brasil: dívida externa - desembolsos financeiros (1997)



Fonte: The World Bank, 1999

Sobre a afirmativa da insignificância dos empréstimo para o orçamento brasileiro o Banco Mundial manifesta-se a respeito afirmando que o papel do Grupo é limitado, levando-

315 *Ibid*, p. 82.

se em conta as dimensões territoriais do Brasil: "os investimentos anuais do Banco no País são de apenas 0,4% do PIB, mas, como parcela dos investimentos públicos, representam significativos 12%". Entretanto, o banco argumenta que é parceiro do Brasil há mais de 50 anos e "essa parceria de longa data vai muito além do aspecto financeiro", pois busca "ser útil no aproveitamento dos recursos nacionais, ao trazer a experiência internacional para lidar com os problemas e ao utilizar o máximo de todos os esforços para melhorar a qualidade de vida da população brasileira" dedicando assim apoio ao desenvolvimento social e econômico "com vistas a promover a redução da pobreza e o crescimento sustentável do País" numa perspectiva de longo prazo, onde o Banco tem estado presente "através de programas de gestão econômica, investimento no capital humano, desenvolvimento de áreas urbanas e rurais, construção de infra-estrutura e preservação dos recursos naturais" [317].

Nesse caso pode-se ilustrar o comportamento da redução da pobreza no Brasil e seus resultados entre 1992 e 2001 pelo Gráfico IV.2. A taxa de pobreza, segundo o GBM, no geral regrediu de 36,5% em 1993 para 29,8% em 1995, permanecendo com estabilidade média após o Plano Real e atingindo em 2001 o patamar de 28,7%. O índice de pobreza no Brasil encontra-se largamente identificado no meio rural, e reduziu-se de 62% para 53,6%, entre 1992 e 2001, respectivamente, mas ainda está extremamente concentrada no semi-árido da região Nordeste do país. Entretanto nas regiões metropolitanas com maior densidade populacional houve uma tendência inicial de declínio da taxa de pobreza a partir de 1993, de 23,9% para 15,9%, mas esta elevou-se após 1995, atingindo 20,2% em 2001. Nas regiões urbanas também apresentou queda de 33% em 1993 para 26,6% em 1995, estabilizando-se até 1997 e regredindo em 1998 para 24,3%, mas elevando-se a partir de 1998 para 26,1%, numa trajetória contrária às mudanças no perfil da taxa de pobreza geral esperada[318].

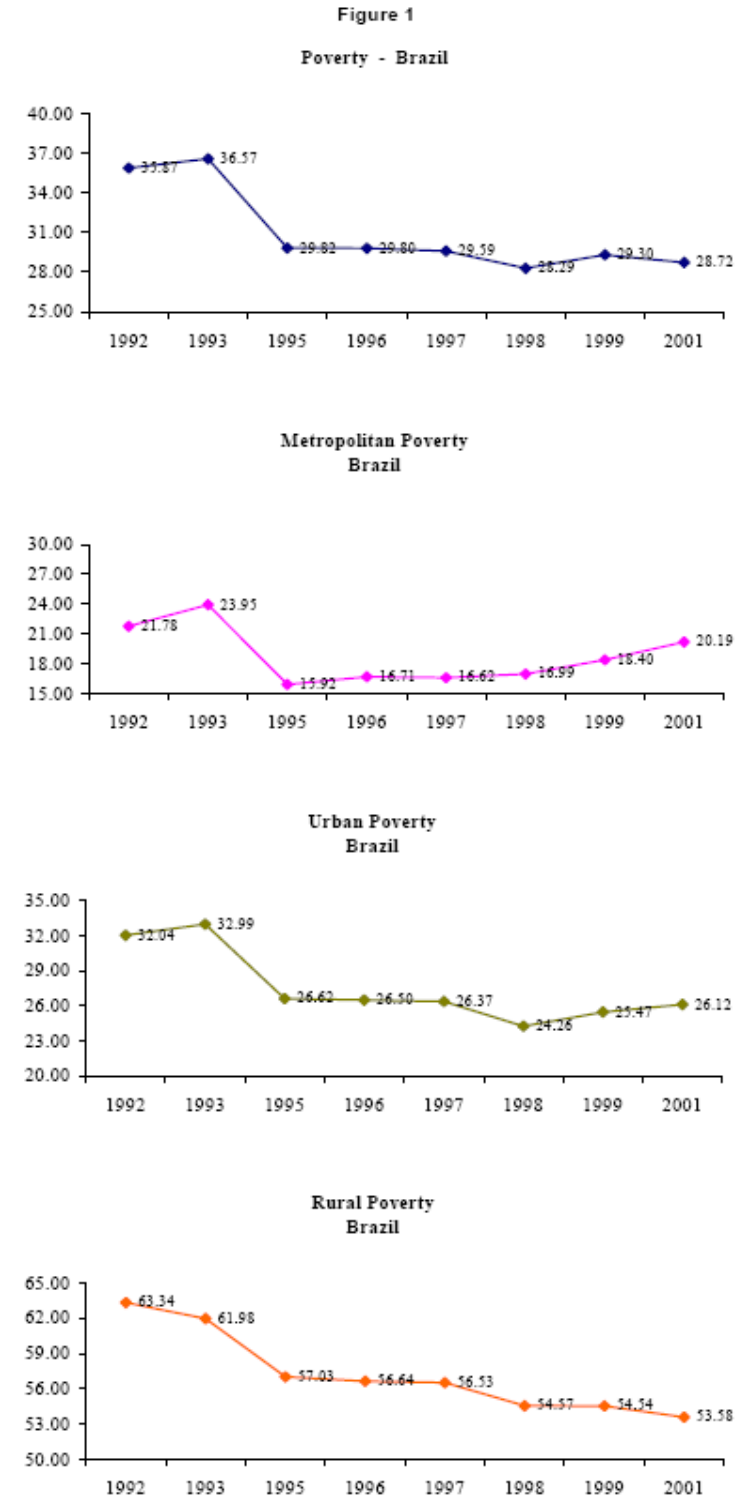
---

316 *Ibid*, p. 79.

317 GRUPO BANCO MUNDIAL. "O Banco Mundial no Brasil – Uma parceria de resultados". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/1646.html> Acesso em 16 set. 2006. Veja mais informações na publicação em anexo com o mesmo título.

318 Para uma análise mais detalhada acerca das tendências das taxas de pobreza no Brasil nos anos 1990 ver: GRUPO BANCO MUNDIAL. Documento do Banco Mundial: Relatório nº 36116-BR - Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e Corporação Financeira Internacional – Relatório de Progresso da Estratégia de Assistência ao País para 2004-2007 - República Federativa do Brasil. 08 de maio de 2006, p. 101-111. Disponível em < <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/1792.html> Acesso em 26 set. 2006.

Gráfico IV.2 - Comportamento da pobreza no Brasil (1992-2001)



Fonte: CPS/FGV using microdata from PNAD/IBGE

Por outro lado, além de priorizar a pobreza, o GBM considera-se a maior fonte mundial de assistência financeira para projetos estratégicos de desenvolvimento proporcionando aos seus "clientes" um volume de empréstimos na ordem de US$ 30 bilhões/ano[319]. Para utilizar-se dados mais recentes, do primeiro empréstimo em 1949 até o ano de 2005, segundo o GBM, o governo brasileiro já recebeu apoio em mais de 380 operações de crédito que somam no total mais de US$ 36 bilhões[320].

Entretanto, as estratégias são elaboradas sobre uma "estrutura de monitoramento de resultados" e a carteira de empréstimos para o Brasil tendeu a aumentar nos "cenários básicos" traçados pelo Banco, que "considerou o Brasil como estando acima do ponto médio do cenário básico, na faixa superior, embora não no ponto mais alto", o que permite ampliar os limites da assistência financeira a cada ano. Como exemplo pode-se observar que no Relatório de Progresso, a Diretoria Executiva apontou para uma tendência de ampliação destes limites no “Programa de Desenvolvimento do Brasil” com base no Plano Plurianual elaborado pelo atual governo para o próximo período de quatro anos (2004-2007), e no âmbito da estruturação das “Estratégias de Assistência ao País (EAP)” poderiam ser aprovados de US$ 4 a US$ 6 bilhões no limite inferior do cenário básico ou de US$ 6 a US$ 7,5 bilhões no limite superior do cenário básico[321].

No Quadro IV.1, tem-se um resumo até o ano de 2005 do valor total acumulado dos empréstimos do Banco Mundial desembolsados ao Brasil, sendo que, dos empréstimos originais de US$ 37,6 bilhões, o BIRD desembolsou efetivamente cerca de US$ 31,4 bilhões e cancelou US$ 3,8 bilhões. O Brasil é considerado um bom prestatário e já reembolsou 70% (US$ 22 bilhões) do total, possuindo ainda obrigações na ordem de US$ 9,5 bilhões[322].

---

319 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Sobre o Banco Mundial". Disponível em: http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view/6.html Acesso em 18 jun. 2006.

320 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Operações no Brasil". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view/5.html> Acesso em 16 set. 2006.

321 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Documento do Banco Mundial: Relatório nº 36116-BR", 2006, op. cit. Ver os detalhes das Estratégias para o ano fiscal 2004-2007 neste Relatório de Progresso.

322 THE WORLD BANK. "World Bank Client Connection". Disponível em <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64402441&piPK=64402272&theSitePK=40941&countrycode=BR&eop_date=&Type=LSR > Acesso em 09 out. 2006.

Quadro IV. 1 - Banco Mundial: empréstimos acumulados ao Brasil (1949-2005)

(US$ milhões)

Empréstimos	BIRD
Principal original	**37,638**
Cancelamento	3,800
Desembolsado	31,354
Não desembolsado	2,610
Reembolsado	**21,966**
Devido	9,342
Ajuste de trocas	157
Obrigação do prestatário	**9,500**

Fonte: The World Bank, 2006
Elaboração: Autor

Em síntese, pode-se verificar que de 1949 até 1997 foram aprovados para o Brasil cerca de US$ 24 bilhões, o que dá uma média de realização de 5,2 projetos/ano com um valor médio de US$ 96 milhões/projeto. Se se considerar os US$ 36 bilhões desembolsados até 2005,[323] implica dizer que neste curtíssimo espaço de tempo, se consideramos as aprovações até 1997 de US$ 24 bilhões, o volume dos empréstimos esteve concentrado nestes oito anos expandindo-se em mais US$ 12 bilhões, crescimento de 50%; tendo expandido também em mais 130 operações de empréstimos, 52% a mais em relação àquelas operações históricas[324].

Por outro lado, a partir desses empréstimos acumulados pode-se perceber, relativamente a uma série de dados selecionados entre 1976 e 2001, que os desembolsos e a evolução anual da dívida externa com o Banco Mundial tem progredido bastante na medida em que se ampliam os limites dos cenários básicos[325].

---

323 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Operações no Brasil". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view/5.html> Acesso em 16 set. 2006.

324 A relação dos projetos aprovados e concluídos para o caso brasileiro desde 1949, pode ser encontrada de acordo com os critérios de "Título" e o "Valor do Financiamento" em dólares (US$) em: GRUPO BANCO MUNDIAL. "Operações no Brasil: Projetos Concluídos". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/29.html#topo> Acesso em 26 set. 2006.

325 Para acessar os dados agregados do Brasil do ano 2000, 2004 e 2005, ver: THE WORLD BANK GROUP.

Na Tabela IV.2 verifica-se que a dívida externa nominal desembolsada cresceu cerca de 554%, de US$ 33,3 bilhões em 1976 para 218,1 bilhões em 2001. A dívida desembolsada para o BIRD cresceu 600%, passando de US$ 1,2 bilhão para US$ 8,2 bilhões, representando um crescimento relativo maior que a dívida total no mesmo período. O maior volume de desembolso, de acordo com essa série, havia ocorrido em 2001, com US$ 8,2 bilhões, o que corresponde a 3,8%, mas a maior participação foi em 1986, ano do Plano Cruzado de Dílson Funaro, em que a dívida desembolsada ao Banco Mundial correspondeu a praticamente 7% do total da dívida externa brasileira desembolsada.

Tabela IV.2 - Brasil: dívida externa desembolsada (1976-2001)

(1976=100 – US$ milhões)

Divida desembolsada	1976	1981	1986	1991	1996	1997	2000	2001
Dívida total desembolsada	**33,340**	**81,454**	**109,026**	**121,020**	**179,480**	**193,663**	**237,953**	**218,073**
Crescimento (%)	-	144,31	227,01	262,98	438,33	480,87	613,72	554,09
Total do serviço da dívida	**4,278**	**17,874**	**11,617**	**8,341**	**25,073**	**38,091**	**53,265**	**50,626**
Crescimento (%)	-	317,81	171,55	94,97	486,09	790,39	1145,09	1083,45
Total dívida desembolsada com BIRD	**1,173**	**2,286**	**7,546**	**8,165**	**5,876**	**5,743**	**7,377**	**8,212**
Crescimento (%)	-	94,89	543,31	296,08	400,94	389,60	528,90	600,09
Participação no total da dívida (%)	**3,52**	**2,81**	**6,92**	**6,75**	**3,27**	**2,96**	**3,10**	**3,77**
Total do serviço da dívida com BIRD	**130**	**317**	**1,165**	**1,917**	**1,638**	**1,428**	**1,351**	**1,475**
Crescimento (%)	-	143,85	796,15	1374,62	1,160	998,46	939,23	1034,61
Participação no total dos serviços (%)	**3,03**	**1,77**	**10,02**	**22,98**	**6,53**	**3,75**	**2,54**	**2,91**

Fonte: The World Bank, 1999; 2002
Elaboração: Autor

Por outro lado, entre 1996 e 2001, depois do Plano Real, houve um significativo crescimento de 21,5% no volume da dívida total desembolsada, de US$ 179,5 bilhões para 218,1 bilhões de dólares. Enquanto isso, os valores da dívida desembolsada para o Banco Mundial se reduziram entre 1991 e 1997, de US$ 8,1 para US$ 5,7 bilhões, retornando ao patamar em 2001, com US$ 8,2 bilhões, representando um diferencial crescimento de 39,8% entre 1996 e 2001.

"Brazil Data Profile". Disponível em <http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?SelectedCountry=BRA&CCODE=BRA&CNAME=Brazil&PTYPE=CP> acesso em 10 out. 2006.

Ao ampliar os níveis dos empréstimos, como se observa, ampliam-se também os pagamentos dos "serviços" da dívida, sendo que seus valores já estão estimados no longo prazo. Para se ter uma idéia, as expectativas de desembolsos de juro já estão devidamente calculadas até o ano de 2024. Para o GBM este "serviço estimado da dívida" tem como base os dados do final de cada mês no sistema de gerenciamento de empréstimos. Por outro lado, são diversos eventos no transcurso dos projetos que afetam diretamente a estimativa de pagamentos futuros, ou seja: desembolsos, cancelamentos, retornos e pré-pagamentos. Outras variáveis chaves que afetam o cálculo são as taxas de juro, taxas de câmbio e o tipo do empréstimo. Um relatório resumido é realizado mensalmente e lista os montantes dos pagamentos futuros estimados, o que, neste caso, está atualizado com os créditos até o primeiro dia do mês de outubro de 2006 e se estende até o último vencimento dos empréstimos, em 15 de agosto de 2024[326].

Assim, o maior desembolso dos serviços da dívida total ocorreu no ano 2000, com um volume de US$ 53,3 bilhões representando um crescimento nos pagamentos de 1.145% em relação aos US$ 4,3 bilhões de 1976, embora em sua maioria para os credores privados. Já os desembolsos realizados para o BIRD evoluíram exponencialmente de US$ 130 milhões em 1976 e atingiram o maior patamar em 1991, com US$ 1,9 bilhão, crescendo 1.375%, o que representou uma participação de 23% no total dos serviços desembolsados neste ano e o maior desembolso com juro para o BIRD neste período.

A evolução histórica dos desembolsos da dívida externa demonstra que ela praticamente sextuplicou, considerando a regularidade ascendente do valor anual desembolsado, e o montante dos desembolsos para o BIRD evoluiu consideravelmente a taxas de crescimento exponenciais muito maiores, se considerarmos os esforços conseguidos com as taxas de redução da pobreza, visto no Gráfico IV.2.

E é Dessa forma atuando que, desde a sua fundação, o Banco Mundial considera-se, como visto, *um dos pilares do desenvolvimento social e econômico mundial*, conformando-se como a *única agência supranacional de financiamentos com presença e impacto globais,* objetivando inclusive, explorar e angariar fundos nos mercados financeiros internacionais para *combater a pobreza através do financiamento* de projetos nos países em desenvolvimento, ajudando, a partir da sua Corporação (CFI) e da Agência Multilateral

---

326 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Serviço estimado da dívida". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/2434.html> Acesso em 26 set. 2006.

(AMGI), a *atrair investimentos privados através de co-investimentos, garantias e seguros de risco político*, além de "oferecer aconselhamento econômico e técnico aos países membros"[327].

Portanto, se os valores dos empréstimos não são assim tão significativos para o caso Brasil, restringindo-se às suas funções de "capital financeiro" no âmbito da assistência de crédito internacional, Vianna Jr. avalia que o Banco Mundial tem atuado como uma *inteligência auxiliar do governo na elaboração dos programas e projetos*, e sua importância deveria estar relacionada, então, muito mais ao seu "papel de estimulador e provedor" dos fluxos de capitais privados[328].

Dessa forma considerando, esses resultados atestam a eficácia e eficiência do Grupo Banco Mundial porque são frutos da aplicação de volumes cada vez maiores de seus "capitais financeiros" operacionalizados por pessoal altamente qualificado.

Assim, de acordo com o então Presidente James D. Wolfensohn, em 1999 o Grupo Banco Mundial possuía cerca de 10.000 funcionários (crescimento também considerável desde os 72 funcionários iniciais em 1946) e que são "extraordinariamente dotados e dedicados no Banco, IFC e MIGA" [329] [CFI e AMGI] instalados em 109 escritórios divididos em diversos países. Para o Grupo, sua "ampla base de conhecimentos" permite "ajudar cada país em desenvolvimento numa trilha de crescimento estável, sustentável e eqüitativo" sendo que seu objetivo principal "é ajudar as pessoas mais pobres e os países mais pobres" [330]. Além de financiar projetos o Grupo Banco Mundial oferece também "sua experiência internacional em diversas áreas de desenvolvimento, assessorando o mutuário em todas as fases dos projetos, desde a identificação e planificação, passando pela implementação, até a avaliação final" e os conhecimentos e experiência técnica do GBM, que se refletem nos numerosos estudos e relatórios que produz[331].

---

327 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Sobre o Grupo Banco Mundial", op. cit.

328 VIANNA Jr., 1998, p. 82.

329 GRUPO BANCO MUNDIAL. *Coalizões para a Mudança.* Washington, DC. Grupo Banco Mundial, 1999, p. 16. (Discurso do Presidente James D. Wolfensohn perante a Assembléia de Governadores em 28 de setembro de 1999).

330 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Sobre o Grupo Banco Mundial". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view/6.html> Acesso em 16 set. 2005.

331 A listagem atual dos estudos disponíveis conta com 1.872 trabalhos elaborados no período de 31.10.1968 a 22.09.2006, e podem ser encontradas em: THE WORLD BANK. "Documents & Reports". Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64187835&piPK=64187936&theSitePK=523679&menuPK=64187511&query=Brazil&fromDate=&docType=0&toDate=&IRISF=&displayOrder=DOCNA,DOCDT,REPNB,DOCTY&callBack=&siteName=WDS&sType=2&report=&loan=&trustfund=&projid=&credit=&sourceCit

Como se vê "vai muito além do aspecto financeiro" esta parceria entre o GBM e os governos para lidar com os problemas nacionais nesta longa relação, utilizando-se de todos os recursos e esforços possíveis que colocam à disposição dos governos e das empresas privadas: sua estrutura, organização e, principalmente, sua experiência internacional por possuir abrangência mundial. Por outro lado, muitos dos planos, programas e projetos de governo, são na realidade elaborados no âmbito das "instituições multilaterais" e estão vinculados aos volumes dos recursos humanos e financeiros para o processamento dos empréstimos que são capazes de mobilizar. Por isso a Diretoria do Banco Mundial trabalha em conjunto com o FMI através de uma Comissão de Desenvolvimento GBM-FMI, e assim:

> os Diretores participam ativamente da preparação da agenda e dos documentos temáticos para as reuniões semestrais da Comissão de Desenvolvimento.
>
> Após as reuniões da Primavera Setentrional de 2006, a Comissão de Desenvolvimento ressaltou a necessidade de promover a boa governança (incluindo o combate à corrupção) e a responsabilização mútua[332].

Como grandes fontes de financiamento externo e de longo prazo, acabam realizando de forma orgânica um intenso e complexo trabalho de cooperação internacional, a exemplo desta mista Comissão de Desenvolvimento, que desempenha um papel muito mais importante no "assessoramento político" da agenda e dos documentos temáticos, ressaltando inclusive a necessidade de promover a "boa governança" com o "combate à corrupção" e a "responsabilização mútua", procurando os elementos consensuais externos e internos para se promover os ajustes estruturais necessários nos Estados e nas economias nacionais, bem como beneficiando seu papel de estimulador e provedor dos fluxos de capitais privados.

Um exemplo dessa capacidade pode ser observado no conjunto de estudos econômicos, e setoriais, que proporcionam análises detalhadas das experiências particulares em países que possuem fluxos internacionais e dívidas importantes, permitindo que o resultado desses estudos sejam discutidos no âmbito do Grupo Banco Mundial e servem para a preparação dos Documentos oficiais e de seus "Relatórios de Desenvolvimento Mundial" editados anualmente. Destaca-se aqui um dos estudos integrante de uma série de onze outros já realizados sobre a temática, elaborado por Paulo Nogueira Batista Júnior, que examina experiências individuais de países que se utilizam dos fluxos do capital estrangeiro e as

---

ation=&sortDesc=DOCDT&dAtts=DOCDT,DOCNA,DOCTY,SECCL,LANG,REPNB,VOLNB,REPNME&startPoint=0&pageSize=50&totalrecords=1872 Acesso em 28 set. 2006.

332 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Relatório Anual de 2006". Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTANNREP2K6/Resources/2838485-

condições de suas dívidas num ambiente externo vulnerável e variável, como o das décadas de 1970 e 1980. Em cada um destes países as histórias estão relacionadas às dívidas e foram observadas em termos de seu "desempenho econômico" e de suas "políticas macroeconômicas" [333].

As demandas para os fluxos dos capitais financeiros são avaliadas de acordo com seus usos e a capacidade de administração da dívida em cada país. Para Nogueira Júnior, a partir destes fluxos internacionais as experiências dos países na criação de dívidas têm demonstrado que pode haver vantagens potenciais, positivas, mas também possíveis riscos, negativos, associados ao uso corrente dos fluxos. Segundo ele:

> no lado positivo, um país pode usar capital estrangeiro para aumentar investimento e assim promover o crescimento econômico. O capital estrangeiro também pode ser usado para reduzir o impacto de choques internos ou externos na economia.
>
> No lado negativo, o capital estrangeiro pode financiar investimento ineficiente, que pode retardar ajustes necessários, ou pode se tornar um substituto para complementar a mobilização de recursos domésticos. A acumulação de dívida também torna a economia mais vulnerável para as pressões dos mercados financeiros externos, como as experiências do início dos anos 1980 têm demonstrado.
>
> Os determinantes dos empréstimos estrangeiros e a conveniência de acumulação de dívida são questões de debate como também de experiência específica dos países.
>
> Há princípios que precisam ser observados mas nenhuma diretriz de empréstimo uniforme a ser seguida.
>
> Até que ponto um país deveria emprestar no estrangeiro depende do ambiente externo que enfrenta no comércio mundial e nos mercados importantes, nos aspectos materiais e de recursos humanos, sua posição na política macroeconômica, e na flexibilidade de suas estruturas econômicas e políticas.
>
> A ocorrência de uma crise de dívida em si mesmo não insinua necessariamente que aquele empréstimo foi impróprio [334].

Esse tipo de estudo setorial abordado em profundidade e elaborado por intelectuais acadêmicos contratados pelo GBM para asessoramento, pode garantir os elementos necessários para os diagnósticos que permitem eficácia nas decisões da Diretoria Executiva, que, atuando como *inteligência auxiliar dos governos, o* Grupo foca suas ações também nas

---

1158549322105/WBAR06Portuguese.pdf> Acesso em 17 out. 2006.

333 BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. *International financial flows to Brazil since the late 1960s*: an Analysis of Debt Expansion and Payments Problems. Washington, DC, 1987, 76 p. (World Bank discussion papers nº 7).

334 *Ibid*.

necessidades de resolução das demandas e dos problemas com os fluxos internacionais de capitais.

IV.2 - Diretoria Executiva: assessoramento aos governos assistidos

Da eficiência da Diretoria dependem os volumosos "capitais financeiros" nos financiamentos dos projetos que abrangem os mais diversos setores das atividades econômicas e sociais, públicas e privadas, cujos resultados estão contidos numa série de Relatórios de Acompanhamento e de Documentos de estratégias oficiais nos quais se descrevem as avaliações do desempenho relativas: à assistência anterior, às orientações e às estratégias "recomendadas" para os próximos dois ou três "anos fiscais", os programas e projetos a serem elaborados em cada país assistido financeiramente. Cada país monitorado constitui-se em objeto de estudos, e os diretores procuram interagir com a realidade concreta e avaliar as políticas dos governos dos Estados e dos dirigentes da economia. A organização do GBM se estrutura em torno das suas quatro unidades regionais de gestão: Região da América Latina e Caribe, Região da África, Região da Ásia Oriental e Pacífico & Sul da Ásia, e Região da Europa e Ásia Central & Oriente Médio e Norte da África, sendo estruturadas por Departamento de País em que possuem escritórios descentralizados[335].

Atualmente no Grupo Banco Mundial, o banco BIRD se estrutura na região da América Latina e Caribe com um Vice-Presidente Regional, um Diretor de País, e um Oficial de Operações Líder/Gerente de Projeto. Já para a CFI o seu "Departamento" constitui-se da "América Latina e Caribe". Se consideramos o caso da sua atuação no Brasil, possui um Diretor para a América Latina e Caribe, um Vice-Presidente de Operações, um Diretor Associado de País e um Gerente de Projeto[336].

A Diretoria Executiva (a Diretoria) do Grupo Banco Mundial reúne-se regularmente na sede do Banco em Washington, DC, e o seu papel é o de analisar e decidir sobre as

---

335 THE WORLD BANK. "Projects & Operations - Statements of Loans & Credits". Disponível em: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20144232~menuPK:64312606~pagePK:41367~piPK:279616~theSitePK:40941,00.html> Acesso em 17 out. 2006.

336 Ver a composição da direção em: GRUPO BANCO MUNDIAL. "Quem é quem no Brasil". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/622.html> Acesso em 10 out. 2006.

propostas de empréstimos e garantias do BIRD e as propostas de crédito, subsídio e garantia da AID, que são feitas pelo Presidente[337].

Nas Reuniões Anuais junto à Assembléia dos Governadores, eles são os responsáveis pela apresentação auditada de um orçamento administrativo e um Relatório Anual sobre as operações e políticas do Banco, bem como sobre outros assuntos que requeiram a apreciação da Assembléia de Governadores.

Os Diretores Executivos são responsáveis pela condução das operações gerais do Grupo e suas funções e poderes institucionais são delegados pela Assembléia de Governadores, dispositivo do Convênio Constitutivo, onde os países membros que detém a maioria das ações indicam 05 (cinco) dos 24 Diretores Executivos, sendo os demais eleitos pelos países membros minoritários, conformando-se enquanto "grupos representativos" de um processo eleitoral que se realiza a cada dois anos. Os diretores atuam também em Comissões Permanentes onde desempenham responsabilidades de supervisão através das análises elaboradas por elas cujo objetivo é o aprofundamento das políticas e das práticas de direção.

As comissões formadas são as de Auditoria, Orçamento, Eficiência do Desenvolvimento, Governança e Assuntos Administativos, e Pessoal, e não tomam decisões em nome de toda a Diretoria. Também foi organizado um Grupo de Avaliação Independente em substituição ao Departamento de Avaliação de Operações, que objetiva oferecer "assessoria independente à Diretoria acerca da relevância, sustentabilidade, eficiência e efetividade das operações" e presta contas diretamente a esta[338].

Os resultados das atividades são constantemente avaliados e podem transformar-se em instrumentos de revisão de suas próprias estratégias, criando assim novos princípios e regras que precisam ser observados, uniformizando as diretrizes de empréstimos que deverão ser seguidas de acordo com o *status* da implementação requerida e das recomendações da Diretoria Executiva, que, organiza, estrutura e desenvolve os diferentes estágios da programação e implementação do processamento dos empréstimos. Desta forma pode-se

---

337 Em 31 de março de 2005 assume Paul Wolfowitz como o 10º Presidente do Grupo Banco Mundial, eleito por unanimidade pela Diretoria Executiva, substituindo James D. Wolfensohn, que ficou no cargo por duas gestões. "Antes de sua indicação, Wolfowitz foi servidor público, embaixador e educador durante mais de três décadas, incluindo 24 anos no governo sob sete presidentes dos EUA. Sua experiência prática nos países em desenvolvimento inclui três anos na Indonésia como embaixador dos EUA e trabalho sobre questões do Leste Asiático em Washington". Para um resumo Biográfico de Paul Wolfowitz, ver GRUPO BANCO MUNDIAL. "Presidente Paul Wolfowitz". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/2429.html> Acesso em 10 out. 2006.

observar assim algumas mudanças ocorridas e que foram contempladas no Relatório Anual do GBM no exercício financeiro de 2006:

> a Diretoria aprovou medidas para melhorar sua eficácia e garantir a contribuição antecipada da Diretoria na tomada de decisões do Banco Mundial.
>
> As principais medidas incluem a introdução de uma revisão estratégica trimestral do programa de trabalho da Diretoria, um processo de programação e uma ferramenta de acompanhamento das questões políticas.
>
> As etapas para melhorar a eficiência da Diretoria incluem mudanças e esclarecimentos de procedimentos e diretrizes para a condução de reuniões e para a preparação e o envio de documentos para análise.
>
> Essas medidas ocorrem em diferentes estágios da implementação. A conseqüência foi um maior interesse nos resultados e uma maior seletividade das questões analisadas pelas comissões da Diretoria.
>
> Outras medidas tomadas incluem o desenvolvimento de um manual sobre as regras e os procedimentos da Diretoria, definindo uma estrutura de sanções para violações de regras e procedimentos, e estabelecendo um prazo para revisão do status da implementação das recomendações[339].

Os Diretores exercem um importante papel na evolução e reformulação da política do GBM e representam as perspectivas colocadas no seu desempenho enquanto Grupo e em suas operações aos países membros. A instância decisória, como visto, é a do Conselho de Diretores Executivos do Banco Mundial, composto por Diretores Executivos que são indicados pelos governos dos países acionistas, ou por indicação coletiva destes, como é o caso dos acionistas minoritários.

O Brasil é um dos acionistas minoritários e representa cerca de 1,6% do poder de voto, mas é um dos grandes mutuários e, como acionista, participa das instâncias de decisão do Banco por meio da indicação de um Diretor Executivo, de forma individual ou coletivamente. O seu representante titular na Assembléia de Governadores é o Ministro da Fazenda.

Assim, o Brasil é um importante acionista minoritário com o direito de indicar sempre um Diretor Executivo, ou seu substituto, que participa das reuniões. Isto é, o governo brasileiro, por meio do Ministro da Fazenda, pode indicar seu representante no Conselho de Diretores Executivos, que assim conta também com um voto do governo, ainda que minoritário[340].

---

338 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Relatório Anual de 2006", op. cit.

339 *Ibid*.

340 VIANNA JR., 1998, p. 14.

Dessa forma, condicionam-se as funções gerais de decisão do Grupo à aprovação do Conselho Diretor após uma das Comissões de avaliação: elaborar o cronograma de implementação com o detalhamento das medidas e as "recomendações" com as condicionalidades políticas dos empréstimos propostos a partir dos diálogos elaborados com membros dos governos assistidos, até se chegar a um acordo sobre as condições da negociação, perspectiva importante para continuidade das negociações e viabilidade das propostas de assistência financeira. O resultado oficial das negociações envolve o diálogo entre as propostas da agenda de desenvolvimento dos governos com as orientações estratégicas discutidas pela Diretoria e aprovadas no Conselho de Diretores Executivos.

Em suma, o GBM pode ser observado para além da sua importância própria como um Banco, um organismo financeiro multilateral, de caráter "interestatal e público", desempenhando também, como visto, um papel de "capital financeiro" ao executar determinada "função autônoma de um capital particular" como "prestamista" para os Estados nacionais e para os capitais privados. Sua direção, como *inteligência auxiliar*, exerce seu poder no *assessoramento político* quando executa sus políticas de assistência financeira em projetos, de parceira com os governos, e ao efetuar os "movimentos puramente técnicos" no conjunto do processo de circulação do capital. Executam essa "tarefa técnica" como "categoria especial de agentes ou capitalistas que o efetuam para toda a classe", atuando assim como "elite" organicamente envolvida na elaboração de Documentos e Relatórios intrinsecamente vinculados às suas estratégias locais e globais. Nesta atuação faz girar os fluxos de uma pequena parcela do dinheiro mundial, executando-os assim numa determinada "função autônoma de um capital particular", como "prestamista" para os Estados nacionais e para os capitais privados. Nesta atuação faz uma pequena parcela do dinheiro mundial efetuando *movimentos puramente técnicos* no conjunto do processo de circulação e executa assim, esta tarefa técnica como categoria especial de agentes para toda a classe de capitalistas[341].

IV.3 - Documentos de Estratégia do Grupo Banco Mundial: Assistência ao País

Para o desenvolvimento das operações de empréstimos da assistência financeira, o financiamento dos projetos a serem operacionalizados pelos governos assistidos, são

---

341 MARX, 1985b, p. 364.

elaborados pelas equipes de Diretores e Comissões permanentes, utilizando-se de instrumentos do planejamento estratégico. Este envolve assim um rígido controle no monitoramento e avaliação de variáveis chaves, a partir de análises situacionais do desempenho macro e socioeconômico, visando o estabelecimento de metas a serem atingidas pelos países que compõem seu *porta-fólio.* Este planejamento do GBM no Brasil registra, portanto, o conteúdo das metas e o contexto, para elaboração específica de sua atuação, e seus Documentos de Assistência são elaborados para períodos de dois a três anos, orientando sua atuação. É por meio destes Documentos que se definem as ações estratégicas, de acordo com as necessidades de investimentos em cada país e os principais desafios enfrentados por diferentes setores da economia.

Segundo a Rede Brasil este Planejamento é aquele mediante o qual a Diretoria estabelece as diretrizes plurianuais para a oferta de créditos impondo "condicionalidades", sendo os resultados daí advindos considerados nos "planos estratégicos" e assumindo a forma do Documento de Assistência ao País (EAP)[342]. Para a Rede, este tipo de Documento é de importância crucial no "estabelecimento de linhas estratégicas de investimento público e privado" e reflete no processo orçamentário dos países "tomadores", como é o caso do Plano Plurianual (PPA) no Brasil[343].

A Rede Brasil foi criada em 1995, composta de representantes de diversas organizações da sociedade civil, e teve sua constituição e sede fundadas em Brasília-DF, sendo fruto de debates e avaliações críticas sobre a atuação no Brasil das denominadas "Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs)", e ao mesmo tempo, identificava-se a ausência de mecanismos que favorecessem o enfrentamento dos problemas daí advindos, e portanto:

> era necessário compreender o tratamento de políticas e projetos financiados por IFMs no país como uma questão de interesse nacional, com ênfase nas responsabilidades das várias partes direta e indiretamente envolvidas, no Governo e nas IFMs.
>
> Tal percepção levou à avaliação de que ações conjuntas ou articuladas da sociedade civil junto às IFMs e ao Governo brasileiro poderiam contribuir

342 REDE BRASIL SOBRE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS. Uma agenda da sociedade civil para mudar as relações entre governos e IFIs. In: CASTRO, Marcus Faro (Org.). *A Sociedade Civil e o Monitoramento das Instituições Financeiras Multilaterais*. Brasília, DF: Rede Brasil, 2005, p. 64. Este Documento da Rede Brasil foi originalmente escrito para os membros da Confederação Parlamentar das Américas – COPA, em reunião realizada em Brasília de 22 a 26 de março de 2004. O Documento publicado neste livro objetiva refletir as preocupações das organizações da sociedade civil sobre a atuação das Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs) e contribuir para a elaboração de uma "Plataforma de Ação" para fazer frente a elas, dado as necessidades de discussão deste tipo de assistência financeira.

343 *Ibid*, p. 68.

> para a formação de tais mecanismos e apresentar resultados mais amplos e eficazes para o enfrentamento e a superação dos problemas identificados do que iniciativas individuais, fragmentadas e dispersas, como vinha ocorrendo até aquele período[344].

Os debates iniciais foram realizados entre as diversas organizações da sociedade civil, e movimentos sociais, no transcorrer dos dois últimos anos que antecederam a constituição da Rede Brasil, pois havia a necessidade de se identificar a amplitude, a diversidade e a complexidade do conjunto de problemas que sobrecarregavam os diferentes setores que a integravam, e os debates fundamentavam-se na compreensão das políticas e dos projetos do governo brasileiro que prescindiam de financiamento e assistência de IFMs, como Banco Mundial e o BID.

Para Vianna Jr., então Secretário Executivo da Rede Brasil, este tipo de Documento estratégico manteve-se historicamente como de uso restrito e "secreto" dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento (MPO) e do BACEN. Entretanto, em junho de 1997 o deputado Ivan Valente, então do Partido dos Trabalhadores (PT), encaminhou requerimento direcionado aos Ministros daquelas pastas solicitando as informações necessárias e a liberação dos documentos do Banco Mundial e do BID. Os argumentos utilizados no requerimento de liberação pautavam-se pelo fato de que este tipo de Documento continha questões de interesse nacional, e à sociedade civil interessava compreender como se processava o tratamento de políticas e projetos financiados por estas instituições multilaterais, dada a ausência de mecanismos de diálogos. O fato concreto era o de que informações em documentos oficiais sobre os acordos multilaterais de longo prazo constituíam temas tão importantes quanto estratégicos para o país. Além disso, interessava recuperar o papel e a importância direta do Congresso Nacional e da sociedade civil nos debates sobre os impactos causados pelos financiamentos multilaterais e pelas orientações estratégicas contidas nestes Documentos de caráter oficial, que estavam propondo, inclusive, políticas que prognosticavam uma série de privatização de empresas públicas.

Somente no final de 1997 os Documentos foram liberados pelo Poder Executivo e pelo próprio GBM para discussão no Congresso Nacional, visando a ampliação do debate, do uso e do domínio públicos. Esta liberação só ocorreu por pressão política articulada pelos membros

---

344 REDE BRASIL SOBRE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS. Disponível em <http://www.rbrasil.org.br/content,0,0,604,0,0.html > Acesso em 11 out. 2006.

da Rede Brasil demandando junto a vários parlamentares, o envio de requerimentos solicitando informações junto à Mesa Diretora da Câmara Federal[345].

Para os responsáveis pelos estudos desenvolvidos pela Rede, Jean-Pierre Leroy e Maria Clara Soares, essas IMFs, em especial o Banco Mundial, "não são simples financiadores" do desenvolvimento mas "possuem um papel político indiscutível (...), apesar de não assumirem formalmente" refletindo sobretudo "interesses dos grandes capitais internacionais". Entretanto, ao mesmo tempo, por influenciar as políticas nacionais, macroeconômicas e setoriais, passam a receber um outro tipo de influência: "só que com características distintas e motivadas por pressões de outros tipos de atores – o movimento ambientalista internacional e diversas articulações da sociedade civil mundial[346].

Nesse caso, é a partir da década de 1980 segundo Vianna Jr., que o Banco Mundial passou a sofrer severas críticas devidamente fundamentadas por parte de organizações da sociedade civil em todo o mundo, mas particularmente das ONGs norte-americanas, que afirmavam ser os projetos do Banco, os que não estavam levando seus países mutuários ao desenvolvimento, e em muitos casos "teriam sido responsáveis por grandes desastres socioambientais". Assim, segundo ele, “no meio de tantos ataques e de disputas de projetos políticos para o Banco, começou a ser implementado um conjunto de reformas internas” visando maior transparência das ações do BIRD, e desta forma foi formulada uma política de informação pública em que se buscou a participação da sociedade. Assim um setor de relacionamento com a sociedade civil foi instituído em 1993, e criou-se o Painel de Inspeção um "instrumento que permitiria a intervenção de cidadãos contra projetos financiados pelo Banco Mundial" [347]. Este Painel constituiu-se como um Comitê do Banco Mundial e começou a operar em setembro de 1994. Foi criado no sentido de se promover um “fórum independente” para os que se sentiam prejudicados pelos projetos financiados pela instituição.

---

345 Para um relato sobre este processo ver a Introdução do livro: VIANNA JR., 1998, p. 11-15.

346 LEROY, Jean-Pierre. SOARES, Maria Clara (Orgs.). *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento participativo no Brasil*: dilemas e desafios. Rio de Janeiro: Fase/Ibase, 1998b, p. 14. Este livro é o resultado de diversos estudos sobre as experiências concretas de participação em seis projetos específicos financiados pelos bancos multilaterais no Brasil tendo como objetivo a possibilidade de realização de um diagnóstico sobre as reais condições da participação da sociedade civil nas experiências multilaterais com a implementação dos projetos. Assim, segundo estes autores, "procurou-se analisar os casos nos quais a participação estava prevista nas diretrizes do financiador, cobrindo tanto os projetos já concluídos quanto aqueles em implantação, ou ainda em formulação. Foram analisados o Pmaci e o Projeto de Macrodrenagem de Belém, financiados pelo BID, o Planaforo, o Prodeagro e o Projeto AIDS, financiados pelo Banco Mundial, e o componente flona do Programa Piloto, financiado pelo G7 e gerenciado pelo Banco Mundial".

347 VIANNA JR. Aurélio. O Painel de Inspeção do Banco Mundial, um instrumento para a participação?. In: LEROY et SOARES, (Orgs.), 1998b, p. 192.

Assim o Painel como fórum independente, pretendia ser uma "instância de cidadania global, oferecendo a cidadãos de todo o mundo a oportunidade de encaminhar suas reclamações diretamente a uma instituição multilateral, sem a necessidade de aprovação prévia de governos nacionais", pois, segundo Vianna Jr.:

> Quando as demandas são levadas ao Painel, uma comissão com três especialistas e dois secretários realiza uma investigação prévia, que orienta sua recomendação à reunião dos diretores executivos do BIRD – Banco Mundial.
>
> Isto é, os representantes dos governos nacionais – com poder de voto proporcional ao número de ações do BIRD que seus países possuem – aceitam, ou não, a indicação do Painel.
>
> Assim, essa instância reafirma o poder dos acionistas majoritários (o chamado Grupo dos 7), mas abre espaço para os países minoritários, que podem fazer convergirem seus votos no julgamento de alguma recomendação feita pela equipe do Painel.
>
> A decisão pode determinar a investigação plena do projeto, a investigação parcial, o acompanhamento de uma reformulação, a elaboração de um plano de ação ou, então, a não investigação[348].

No caso brasileiro, o movimento da Rede Brasil organizou a sociedade civil interessada em torno desses debates, o que levou o Banco Mundial a desenvolver na avaliação e elaboração dos seus programas e projetos, uma série de estudos adotando uma nova orientação de "colaboração" e não de "confronto" com a "sociedade civil":

> A política de participação do Banco Mundial tem sido desenvolvida em vários níveis, começando na década de 1980, e inclui a realização de estudos, crescentes consultas com as OSCs, a contratação de cientistas sociais e o lançamento de um fundo de pequenos projetos para OSCs a nível mundial.
>
> Essa política se intensificou em 1995, quando o Banco descentralizou uma parte significativa de sua atuação para as regiões e países onde são executados os projetos.
>
> Foram contratados especialistas na interlocução com a sociedade civil para trabalhar em 70 escritórios do Banco Mundial em todo o mundo.
>
> No Brasil, a política de participação do Banco foi beneficiada pela descentralização e tem se acelerado nos últimos anos. Ela tem se voltado para três áreas prioritárias: divulgação de informações, diálogo e interlocução, e colaboração operacional[349].

A partir do início de 1996 os estudos apresentaram, segundo a avaliação de John Garrison, a necessidade de se conhecer melhor as experiências de parcerias em políticas e

---

348 *Ibid*, p. 192-193.

349 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Sociedade Civil". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view/8.html> Acesso em 19 out. 2006.

estratégias junto à sociedade civil no Brasil, cujo comportamento se processava de forma cada vez mais influente e bem sucedida na promoção e organização de atividades nos níveis locais. Isto representava bem o papel que estas instituições de caráter privado poderiam desempenhar enquanto "Terceiro Setor", tendo o GBM a pretensão de realizar “crescentes alianças” de forma "tripartite" nas considerações dos projetos financiados pelo Banco Mundial e administrados pelo governo brasileiro, podendo ampliar a colaboração em áreas temáticas como o meio-ambiente, saúde e pobreza rural[350].

Necessitava-se assim, ampliar o caminho da transparência e da permeabilidade das políticas e do poder público nos debates com as diversas organizações que compõem os conjuntos da sociedade organizada e seus interesses, e é por isso que para Leroy et. Soares vinha crescendo nos últimos anos o reconhecimento, por parte dos bancos multilaterais, da importância da participação da sociedade no processo de financiamento ao desenvolvimento, pois novas diretrizes estavam sendo elaboradas, surgindo também novas experiências concretas de participação da sociedade civil na implementação dos projetos do GBM.

> Entretanto, a concepção de participação que fundamenta as práticas e aspirações dos diversos atores – bancos multilaterais, governos, ONGs, movimentos sociais etc. – ainda é muito diversa, e por vezes conflitante. Adicionalmente, a eficácia e a abrangência das experiências realizadas até o momento vêm sendo fortemente questionadas por ONGs e movimentos sociais[351].

Para a Rede Brasil, até então, de um modo geral, as IFMs consideravam políticas de desenvolvimento as que diziam respeito principalmente as *reformas que abriam os mercados lucrativos para grandes empresas privadas*, considerando-se cada caso concreto em cada setor ou região, pois esse acabava sendo o “pressuposto da elaboração” do planejamento estratégico das IFMs. Por isso, segundo a Rede Brasil, "seria imprescindível que, nesse processo de elaboração do planejamento estratégico das IFMs houvesse uma interação entre a sociedade (possivelmente via parlamentar) e as IFMs, para evitar que distorções graves sejam incorporadas aos documentos de estratégia. Mas tal interação não ocorre”[352].

Em suma, se ainda existem resistências políticas à participação da sociedade civil, a justificativa mais geral que se pode destacar é que a sua participação direta possibilita maior

---

350 GARRISON, John W. *Do confronto à Colaboração*: relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil. Brasilia, DF: Banco Mundial, 2000, 88 p. Ver neste trabalho os resultados dos estudos e a avaliação mais elaborada do Banco Mundial para o caso Brasil.

351 LEROY et. SOARES, 1998, p. 9.

352 REDE BRASIL, 2005, p. 64.

poder de contribuição e controle social, promovendo análises críticas para uma melhor ressignificação do papel que estas orientações políticas implementadas de forma "multilateral" representam para a resolução ou ampliação dos problemas enfrentados pelo país, tanto em nível nacional, subnacional, quanto local.

Essa composição orgânica na participação da sociedade civil, também de caráter "interinstitucional", amplia a definição e o *status* deste tipo de Documento oficial e das estratégias discutidas com os governos e com a própria sociedade. E por serem justamente instrumentos de avaliação, controle e planejamento estratégico, estabelecem fundamentalmente as correspondências entre o desempenho sócio e macroeconômico do país com a origem e o destino dos recursos financeiros dos empréstimos. Assim, a participação da sociedade civil é também estratégica, pois as políticas do Grupo Banco Mundial contém os elementos-chaves regidos pelas estratégias que descrevem as prioridades, a composição e a distribuição da assistência a ser proporcionada aos países assistidos financeiramente e tem como base sua carteira de projetos, o portfólio, e seu desempenho econômico[353].

Para melhor compreensão da elaboração do planejamento estratégico do GBM, o Documento de Estratégia de Assistência ao País (EAP), da expressão original em inglês *Country Assistance Strategy* (*CAS),* é, segundo Vianna Jr., o que objetiva impelir o plano geral de atividades e as operações de empréstimo do Grupo. Assim, o BID elabora também o seu Documento de País (*Country Paper - CP*) seguindo a metodologia do GBM, e ambos trabalham em parceria com o FMI, que monitora e orienta a gestão das políticas macroeconômicas dos governos assistidos por eles. Suas "missões técnicas" detém o papel político de estudar e avaliar *in loco* a situação social, financeira e macroeconômica de cada país, objetivando colher as informações, e os consensos necessários, para a elaboração dos acordos com os governos assistidos, orientando-se e articulando-se nos temas prioritários da agenda do governo para elaboração da EAP do GBM[354].

O Documento de EAP é elaborado para cada um, dois, três ou até quatro anos fiscais, e é suportado por outros tipos de documentos que viabilizam o assessoramento político e a assistência financeira e que são submetidos ao exame da Diretoria Executiva. A EAP possui “caráter oficial”, em que pese, de acordo com o GBM, "ser um documento do Banco, aprovado pela administração do Banco e examinado pela Diretoria", e possui características

353 GRUPO BANCO MUNDIAL, "Operações no Brasil: Projetos Concluídos", op. cit.
354 VIANNA Jr., 1998, p. 82.

cruciais para seu sucesso manifestando por parte do país assistido um "sentimento de propriedade", sendo que na sua elaboração a "consulta aos interessados chaves" necessita ser empreendida de acordo com "sensibilidade e com assentimento geral prévio por parte do governo" [355]. Ou seja, para a orientação estratégica prevalece o bom senso e os diálogos com os interessados chaves!

IV.4 - Estrutura dos documentos de Estratégia da Assistência ao País (EAP)

O Documento EAP é o "veículo central" para o exame da estratégia de assistência aos tomadores de empréstimos do BIRD, da CFI e da AID e objetiva descrever as estratégias de assistência do Grupo Banco Mundial com base na avaliação das prioridades no país assistido, indicando o nível e a composição da assistência a ser proporcionada. Desta forma é suportado por Relatórios de Acompanhamento e Relatórios de Progresso das Estratégias adotadas e rege os programas em cada um de seus países-membros, objetos dos seus estudos. Quando é elaborado de forma conjunta por todas as instituições do Grupo Banco Mundial (incluindo a CFI e a AMGI), o documento deve "incluir necessariamente" uma "Estratégia para o Setor Privado (ESP)", como é o caso do Brasil.

A EAP, como visto, é um documento formal do GBM. Embora esteja sendo elaborada em consulta próxima com interessados chaves do governo, e com "outros interessados importantes", há ainda uma orientação de que a política de divulgação das informações "seja tratada como um documento confidencial" pois a razão que move a confidencialidade é a da "necessidade de facilitar e salvaguardar o intercâmbio livre e franco de idéias entre o Banco e os seus países membros", embora, não obstante, a partir de 1997 houve uma mudança nos termos de sua divulgação. Depois das discussões da Diretoria Executiva sobre a EAP, e se houver o consentimento do governo, o Banco pode emitir uma Notificação de Informação Pública sobre a EAP. A mudança de política também indica que, a pedido do próprio governo, a EAP pode ser divulgada publicamente pelo Banco depois de ser discutida pela Diretoria. A administração do Banco terá que notificar à Diretoria sobre a intenção de divulgar publicamente a EAP, a pedido do governo. Este é o caso do Brasil[356].

---

355 GRUPO BANCO MUNDIAL. "O que é a Estratégia de Assistência ao País (EAP)?". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/646.html> Acesso em 19 out. 2006.
356 *Ibid*.

Para o GBM a elaboração do Documento coloca o "país cliente" no centro das operações, iniciando com "um diagnóstico dos desafios enfrentados pelo país e das preocupações do cliente" [357]. Assim, determinadas análises econômicas e setoriais realizadas pelo GBM constituem-se como elementos básicos da composição da Estratégia de Assistência, e são necessários para fundamentar alguns dos temas que possuem certas especificidades quanto à composição dos Documentos e das estratégias, conforme se pode observar no Quadro IV.2:

357 *Ibid*.

Quadro IV. 2 - Banco Mundial: tipos e composição dos documentos da assistência

Tipo de Documento	Sigla	Composição
Estratégia da Assistência ao País	**EAP**	- Os antecedentes, inclusive o desempenho econômico e social mais recente do país - Os objetivos do governo e os desafios por ele enfrentados; - O diagnóstico das questões chaves, inclusive das que fazem parte do diálogo com o governo a respeito das políticas públicas - As perspectivas, avaliação dos riscos, problemas de implementação e indicadores de referência - A matriz do programa do país, com a combinação proposta de projetos (de empréstimos), trabalhos analíticos e assistência técnica
Revisão da Assistência ao País	**RAP**	- Avaliação da EAP anterior e as conclusões e recomendações constantes da RAP são usadas como novas bases para a elaboração da nova EAP
Memorandos Econômicos sobre o País	**MEP**	- Exame do desempenho econômico do país, especialmente dos avanços conseguidos nas reformas estruturais prescritas pelo GBM
Exames das Despesas Públicas	**EDP**	- Avaliação de toda a gama de prioridades orçamentárias e de eficiência nas despesas realizadas pelo país
Exames Setoriais	**ES**	- Análise do conjunto de atividades com potencial de desenvolvimento
Avaliações da Pobreza	**AP**	- Avaliação do desempenho do país no que diz respeito à redução da pobreza
Avaliações do Setor Privado	**ASP**	- Identificação e avaliação das oportunidades de crescimento do setor privado e barreiras a este crescimento
Estratégia para o Setor Privado	**ESP**	- Ambiente capacitador para o desenvolvimento de estratégias do setor privado
Planos Nacionais de Ação Ambiental	**PNAA**	- Identificação dos problemas ambientais mais prementes do país e a capacidade de enfrentá-los

Fonte: Banco Mundial, 2006
Elaboração: Autor

Tendo em vista a natureza das estratégias o GBM procura adotar, como visto, uma *abordagem mais participativa* em que são realizadas "consultas" de acordo com a "consciência das necessidades e sensibilidades dos diversos interlocutores e com o assentimento geral prévio do governo", pois se busca cada vez mais "os pontos-de-vista e a assistência da sociedade mais ampla"; daí a necessidade de se consultar "ONGs, movimentos sociais, grupos empresariais, sindicatos e a comunidade acadêmica", uma vez que os

interlocutores devem ser entidades com "experiência em discussão e em negociação sobre políticas públicas nos níveis nacionais e subnacionais" [358]. Assim procedendo:

> O Banco Mundial reconhece a importância das organizações da sociedade civil (OSCs) para o processo de desenvolvimento em todo o mundo, e busca envolvê-las cada vez mais nos projetos financiados pelo Banco, assim como promover parcerias entre as OSCs e os governos.
>
> A crescente colaboração entre o governo, a sociedade civil e o Banco Mundial traz benefícios e vantagens importantes para o desenvolvimento econômico e social do Brasil: desarma conflitos e constrói consenso em torno de programas participativos de desenvolvimento; faz com que as vantagens comparativas de cada setor são melhor aproveitadas e canalizadas; melhora o desempenho operacional dos projetos através de execução mais ágil e maior sustentabilidade; gera maior envolvimento e controle social, permitindo iniciativas mais focalizadas e diminuindo a possibilidade de irregularidades[359].

O GBM acaba reconhecendo que estas consultas públicas melhoram a qualidade da EAP, apesar de ainda manter resistência à participação da sociedade civil no planejamento estratégico, não ocorrendo portanto uma boa interação política, conforme se observou na avaliação da Rede Brasil, principal interlocutora dos movimentos sociais organizados.

Portanto, ao abordar estas orientações estratégicas do GBM para o caso Brasil, e que estiveram historicamente sob confidencialidade como visto, observa-se que o fio condutor da política de assistência que orientou a elaboração do plano, e da estrutura dos Documentos de Estratégia, orientou também estrategicamente o desenho das estruturas regulatórias das autoridades monetárias e instituições financeiras oficiais. Isto ocoreeu através do processamento dos financiamentos para área de "Finanças", objetivando a assistência financeira e técnica para projetos no *desenvolvimento de políticas* que resultaram no ajustamento do setor financeiro oficial, na política e nos programas de privatização implementados pelo governo brsileiro nas três últimas décadas do Século XX.

Assim procedendo, a política de assistência do GBM conduz a uma série de "condicionalidades institucionais", que estão contidas nas orientações que conformam a matriz das estratégias, e se constituem como elementos determinantes para a aprovação do projeto na Diretoria e influi nos desdobramentos subseqüentes das operações de empréstimo. Estas condicionalidades pautam ao longo do tempo as negociações da assistência, e foem investigadas para efeito dessa tese, desde o primeiro projeto de ajustamento do setor

---

358 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Sociedade Civil". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view/8.html> Acesso em 19 out. 2006.
359 *Ibid*.

financeiro oficial proposta pelo governo brasileiro na segunda metade da década de 1980, e sua regularidade acaba influindo nos resultados da elaboração da política e dos programas de privatização dos bancos estaduais implementados na segunda metade da década de 1990, com a reestruturação do Sistema Financeiro Nacional no âmbito do Plano Real, a partir de 1996.

IV.5 - Projetos aprovados pelo Grupo Banco Mundial ao Brasil (1976-2007)

A investigação realizada no total dos 276 projetos já aprovados para o Brasil até junho de 2005, compostos de 380 operações de crédito concluídas até 2007, demonstrou que apenas 10 (dez) estruturam a área de empréstimos em "Finanças" do Grupo Banco Mundial. Para viabilizar os dez projetos foram desembolsados cerca de US$ 1,9 bilhão, o que representa 6,1% do total dos recursos históricos já desembolsados, se levar em consideração os US$ 31,4 bilhões dos empréstimos nominais acumulados, conforme o Quadro IV.2, visto[360]. Estes valores desembolsados compõem-se num "ciclo de empréstimos" destinados especificamente para o financiamento de projetos operacionalizados entre 1976 e 2001, e os últimos com vigência até 2007.

A regularidade destes projetos no longo prazo proporcionou, segundo nossa hipótese, um ciclo privatização de setores e empresas públicas no Brasil, e especificamente o ajustamento do setor financeiro oficial com os programas de privatização dos bancos estaduais iniciado em 1996. Os projetos foram destinados: 4 (quatro) no âmbito do BNDES para assistência técnica e desenvolvimento da sua capacidade institucional; 1 (um) para o Banco do Nordeste (BNB) visando o desenvolvimento das microfinanças com o programa "Credi-Amigo"; 4 (quatro) para o BACEN para aperfeiçoamento institucional dos seus instrumentos de atuação e para ajustes programáticos do setor financeiro; 1 (um) para o Ministério da Fazenda, viabilizando assistência técnica para a gestão fiscal e financeira; e 1 (um) para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), aperfeiçoando a capacidade de enfrentamento da volatilidade dos fluxos financeiros para mitigar os ciclos de crise financeira.

---

360 GRUPO BANCO MUNDIAL, "Operações no Brasil: Projetos Concluídos", op. cit. Ver a relação dos projetos atualizados até 14.06.2005.

IV.5.1 - Projetos para o BNDES: capacidade institucional e Desestatização (1976-1993)

Os 4 (quatro) projetos aprovados pelo Banco Mundial ao BNDES, foram direcionados para uma Estratégia de Assistência visando o desenvolvimento bancário e das finanças do setor privado. O primeiro projeto foi aprovado em 10 de fevereiro de 1976 e foi seguido de mais três, em ciclo complementar, tendo o último se encerrado em 31 de dezembro de 1993. Estes projetos foram atualizados e renovados em cada ciclo correspondente e receberam o montante de US$ 905 milhões, representando 47,5% do valor total de US$ 1,9 bilhão, em valores nominais, desembolsado para sua área de "Finanças". As etapas deste ciclo podem ser observadas no Quadro IV.3, e serão descritas de acordo com a sequência das aprovações.

Quadro IV. 3 - BNDES: projetos aprovados - setor financeiro (1976-1990)

(US$ milhões)

Projeto/Título	Instituição/Aplicação	Aprovado	Encerrado	Financiado
Projeto de Desenvolvimento Bancário (01) *Development Banking Project (01)* (Project ID: P006270)	BNDE Desenvolvimento do setor financeiro (100%)	10.02.1976	31.12.1980	**85,0**
Projeto de Desenvolvimento Bancário (Empréstimo 2225-BR) (02) *Development Banking Project* (Loan 2225-BR) *(02)* (Project ID: P006328)	BNDES Desenvolvimento do setor financeiro (100%)	21.12.1982	31.12.1986	**220,0**
Projeto de Desenvolvimento Bancário (03) *Development Banking Project (03)* (Project ID: P006347)	BNDES Desenvolvimento do setor financeiro (100%)	29.01.1985	31.12.1990	**300,0**
Projeto de Finanças ao Setor Privado *Private Sector Finance Project (*Project ID: P006511)	BNDES Desenvolvimento do setor financeiro (100%)	29.11.1990	31-12.1993	**300,0**
Valor total dos desembolsos				**905,0**

Fonte: Grupo Banco Mundial – Operações no Brasil. Projetos Concluídos, 2005
Elaboração: Autor

IV.5.1.1 - Primeiro projeto: fortalecimento da capacidade operacional (1976-1986)

O primeiro projeto do Banco Mundial aprovado para a área das finanças foi identificado no então BNDE - posteriormente BNDES -[361] no início do ano de 1976 e encerrou-se no final do ano de 1980. Teve duração de 58 meses, e incluía financiamentos para assistência técnica ao seu Plano de Ação, objetivando fortalecer sua capacidade em operacionalizar seu próprio desenvolvimento e organização (capacitação técnica, projeto de monitoramento), financiando uma parcela do câmbio exterior (taxas de câmbio) e estabelecer e expandir (capitalização) empreendimentos privados (bens de capital; equipamento; exportação industrial; fertilizantes; indústria de alimentos; maquinaria; empreendimentos de pequeno e médio porte; indústria metalúrgica; recursos minerais não-metálicos; aço, etc.)[362].

Dessa forma, o reforço ao papel estratégico do BNDE no contexto da década de 1970, relacionava-se ao seu desempenho no "ciclo de prosperidade" da economia brasileira, iniciado em 1968 e que se convencionou denominar de “milagre econômico brasileiro”, pois havia empréstimos externos abundantes no mercado financeiro internacional para grandes projetos de infra-estrutura. Entretanto a situação da crise energética do Petróleo e os sinais de esgotamento deste período de prosperidade fizeram com que, a partir de 1974, o então governo militar do general Ernesto Geisel implementasse o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). A proposta do II PND foi a de ajustar a estrutura econômica à situação da crise energética buscando consolidar o Brasil como uma sociedade industrial moderna, desenhando um modelo de economia competitiva, com o desenvolvimento de políticas nas áreas científicas e tecnológicas que pudessem levar à integração da economia nacional e a inserção do Brasil no contexto da economia mundial como potência emergente e intermediária. Estas razões substantivas fundamentavam a necessidade de financiamentos a

---

361 O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado em 1952 como parte integrante da estratégia do Estado na criação de bancos de desenvolvimento, juntamente com o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC - originário da Caixa de Crédito Cooperativo, criada em 1943). Em 1954 foi criado também o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Estas três instituições fazem parte da arquitetura financeira desenhada na primeira metade da década de 1950, para assumirem o papel da esfera federal como instituições financeiras oficiais do Estado desenvolvimentista. A instituição deste tipo de banco teve um significado importante dentro da estratégia desenvolvimentista brasileira, criando efetivamente as estruturas e meios necessários para articulação das políticas regionais e a captação de empréstimos externos, principalmente dos organismos financeiros internacionais, criando Fundos próprios (funding) para fomentar a assistência financeira interna e ofertando créditos de longo prazo. Ver IANNI, 1986, p. 119-147.

362 THE WORLD BANK. "Documents & Reports - Development Banking Project (01) Brazil". Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P006270> Acesso em 28 set. 2006.

setores e às indústrias estratégicas objetivando proporcionar a elevação da capacidade produtiva e tecnológica do país num esforço conjunto de aumento das exportações. Esse esforço visava minimizar os problemas no balanço de pagamentos resultante da ampliação da dívida externa[363].

O programa de investimentos no âmbito do II PND previa aumento dos recursos nos fundos geridos pelo sistema oficial de instituições federais, como o Banco do Brasil (BB), o Banco Nacional de Habitação (BNH), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Nordeste (BNB), o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), cujas fontes de recursos extras viriam de outros fundos públicos, como o Plano de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), bem como provinha o BACEN com fundos especiais.

A coordenação desse sistema oficial ficaria a cargo do BNDE, transformando-o no principal agente financiador exercendo papel chave na liberação dos créditos para os setores selecionados da indústria exportadora e da infra-estrutura econômica e procurando atuar também na correção dos desequilíbrios regionais[364].

IV.5.1.2 - Segundo projeto: pequenas e médias empresas em crise (1982-1986)

O Segundo projeto do GBM foi aprovado em 21.12.1982 e expirou em 31.12.1986, complementando o primeiro projeto, e conforme o GBM, para prover mais recursos financeiros de médio e longo prazo essencialmente para os empreendimentos de pequenas e médias empresas que sofriam com a escassez aguda deste tipo de recurso. Procurava fortalecer ainda mais a capacidade institucional e financeira do BNDES, ampliando seus os esforços em programas de avaliação e supervisão de projetos, promovendo um programa de trabalho que visava empreender estudos e pesquisas que produzissem as condições estruturais necessárias para mudanças na política industrial do período anterior e apoiando programas governamentais que objetivassem reduzir as distorções que afetavam o desenvolvimento do comércio e da indústria brasileira para o período seguinte[365].

---

363 BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Brasília-DF: IBGE, 1974, p. 15-19.

364 *Ibid*, p. 115-121, Ver especialmente os quadros sínteses do Programa de Investimentos e Apoio Financeiro dos Bancos Oficiais.

365 THE WORLD BANK. "Documents & Reports - Development Banking Project (02) Brazil". Disponível em: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&men

Essas distorções diziam respeito aos programas de crédito oficiais que eram direcionados e subsidiados e refletiam as taxas de juro associadas a eles e outros subsídios diretos nas linhas oficiais de crédito do BNDES, bem como do BNB, do BB e da CEF. O diagnóstico elaborado pelo GBM refletia a existência de uma divergência entre as taxas de juro determinadas pelo governo e as taxas de livre mercado.

As avaliações realizadas posteriormente pelo GBM sobre este período, davam conta de que as taxas determinadas pelo governo para crédito de longo prazo eram relativamente baixas, de 3% a 6% ao ano acima da correção monetária, aumentando a variedade das taxas de juro reais[366].

Para os programas de crédito oficiais de longo prazo, o fluxo anual representava cerca de US$ 3,5 bilhões para empréstimos, com juro abaixo de 6% e acima das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), representando um saldo de cerca de US$ 48 bilhões, 7% do total anual. Os recursos para habitação e desenvolvimento urbano somavam algo em torno de US$ 1,2 bilhão. Assim, estes empréstimos oficiais representavam taxas de juro reais muito baixas ou negativas, variando em torno de 3% a 19% ao ano sobre o principal ajustado pela correção monetária, e se caracterizavam como única fonte de empréstimo de amplo uso cativo de fundos de longo prazo. Já as taxas de juro no "livre mercado" estavam direcionadas para créditos de curto prazo e eram altas, elevadas, pois para o GBM "esta divergência persiste devido às restrições impostas sobre as normas dos programas oficiais de crédito" e assim as taxas de juro reais seriam reduzidas para as transações financeiras oficiais cada vez que "um reajuste da ORTN" ficava atrasado em relação ao livre mercado. Neste caso, o GBM parte da tese de que a "mera existência" de fundos subsidiados é um importante obstáculo ao desenvolvimento do mercado de capitais, e os juros implícitos geram uma indesejável distribuição na renda, pois o "dinheiro como objeto fungível" deve ser fonte cativa de fundos e canalizado para outros setores, em projetos que tenham taxas de retorno social mais elevadas e em setores visados pelo governo[367].

Assim, o método de indexação dos empréstimos a longo prazo aumentava o subsídio das linhas de crédito oficial e contribuía para ampliação dos efeitos negativos, pois as medidas de correção monetária para os reajustes não haviam acompanhado a inflação nos últimos 10

---

uPK=228424&Projectid=P006328> Acesso em 28 set. 2006.

366 GRUPO BANCO MUNDIAL (BIRD-CFI). *Memorando de Iniciação-Extensão 38692, Brasil- 1º Empréstimo de Ajustamento do Setor Financeiro*. [S.L: s.n.], 1988, p. 32. (Mimeo de 02.11.1988)

367 *Ibid*.

(dez) anos, entre 1975 e 1985, reduzindo os valores reais em torno de 150% e beneficiando os tomadores em detrimento dos emprestadores[368].

As medidas a serem adotadas pelo governo daí em diante esbarravam no problema das incertezas e riscos políticos existentes no Estado com a transição do regime militar para o regime democrático, e nas distorções econômicas, e sua meta imediata deveria ser o pronto restabelecimento das taxas de juro reais positivas para todos os empréstimos oficiais a longo prazo. A orientação estratégica a ser utilizada seria a "desregulamentação das taxas de juro" e a liberalização do mercado de crédito a longo prazo, tendo que ser planejada cuidadosamente, segundo o GBM, para que houvesse "uma transição para um sistema financeiro integrado para a precificação do crédito a longo prazo", coadunando com uma proposta do governo para o estabelecimento, a todos os "tomadores de crédito oficial", de uma taxa mínima que pudesse assegurar taxas de juro reais positivas e reajustes que refletissem a inflação real[369].

Assim, para o GBM "a taxa de juro da caderneta de poupança é o melhor substituto para a taxa de juro a longo prazo, uma vez que todas as outras taxas são de muito curto prazo e muito voláteis", o que na avaliação estaria a 6% ao ano acima da correção monetária, e também porque trata-se de uma "taxa conveniente, no contexto da estratégia do Banco Mundial para o programa de ajuste do setor financeiro brasileiro, porque se espera que uma futura operação no sistema financeiro de habitação trate da questão da liberação desta taxa de depósito" [370].

Para o Conselho Diretor do GBM as *exigências* eram a de uma resolução do CMN estabelecendo uma taxa mínima, não inferior aos juros pagos às cadernetas de poupança, para todos os tomadores de crédito oficial, com exceção do financiamento habitacional, e um compromisso do governo confirmando o ajuste de uma taxa mínima de crédito oficial de acordo com uma fórmula consensual, quando a correção monetária não conseguisse acompanhar as taxas de inflação. O diagnóstico elaborado pelo GBM dava conta de que o governo brasileiro intervinha muito na alocação do crédito e regulamentava as taxas de empréstimos de longo prazo, cujos saldos médios dos maiores programas atingiram em 1987 cerca de US$ 91 bilhões, representando 80% do total do crédito ofertado, tanto público quanto

368 *Ibid*.
369 *Ibid*.
370 *Ibid*.

privado, e os subsídios implícitos associados equivaliam a 3% do PIB, ou seja cerca de US$ 11 bilhões.

Dessa forma, as medidas que vinham sendo adotadas pelo governo, desde o final desse segundo projeto em 1986, quando o BACEN transferiu para o Tesouro Nacional a responsabilidade pela administração da dívida interna, interromperam o programa de crédito iniciado em 1987 que direcionava parte dos recursos legais para empréstimos às micro e pequenas empresas.

Em agosto de 1987 todos os programas de crédito direcionados para os setores agrícola e industrial foram indexadas à OTN, pois muitos estavam sendo submetidos a uma correção monetária parcial.

Em novembro de 1987 o governo encerrou as contas de movimento/suprimento entre o BACEN e o Banco do Brasil, reduzindo desta forma uma importante fonte de crédito direcionado e subsidiado, cujo saldo médio estava na ordem de US$ 11,0 bilhões e sob controle do BACEN.

Em dezembro de 1987, todos os fundos e programas administrados pelo BACEN, tais como o Fundo Nacional da Agricultura (FUNAGRI) e o Fundo Nacional para Exportação (FINEX), foram transferidos para o Tesouro Nacional e incorporados ao Orçamento da União[371].

No final de 1987 os totais dos empréstimos obrigatórios provenientes de depósitos à vista e de poupança somavam cerca de US$ 50,0 bilhões e, destes, dois terços estavam depositados em bancos oficiais[372], sendo que "os depósitos à vista representavam cerca de 11% do total de depósitos e as contas em cadernetas de poupança aproximadamente 28%" [373].

Assim sendo, para o GBM o BACEN deveria "eliminar todos os programas de crédito oficial" num prazo de 4 (quatro) anos, o que corresponderia aos anos fiscais de 1989 a 1992, independentemente de estarem dentro ou fora do Orçamento Geral da União, todos os programas de crédito direcionado financiados pela poupança compulsória, bem como deveria abolir os "créditos direcionados e subsidiados" que permitiam aos bancos comerciais utilizarem-se de até 10% (dez por cento) de suas reservas legais para adquirir debêntures de

---

371 *Ibid*.

372 COSTA NETO, Yttrio Corrêa. *Bancos Oficiais no Brasil*: origem e aspectos de seu desenvolvimento. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

empresas em dificuldades financeiras, e todos os fundos e programas administrados pelo Tesouro Nacional e no âmbito de todos os bancos federais, como foi o caso do BB, CEF, BNDES, BASA, BNB, Banco de Roraima e Banco Meridional.

Isto requeria também tarefas ao BACEN, como a realização de um estudo visando a publicação de um relatório contendo a listagem de todos os seus programas de crédito oficial. Para o GBM, esta lista deveria "alertar o público e as autoridades a respeito da abrangência, porte e variedade dos programas existentes e prover importantes antecedentes para a sua gradual eliminação"; e chegou a um acordo com o governo brasileiro fixando um prazo de 4 (quatro) anos "para a eliminação de todos os créditos direcionados, financiados por programas de poupança compulsória, que atualmente estão fora do processo orçamentário" [374].

Assim no Quadro IV.4, pode-se ter uma melhor observação das características dos programas de crédito oficial no Brasil eliminados neste período[375].

373 GRUPO BANCO MUNDIAL, 1988, p. 39.
374 *Ibid*.
375 *Ibid*.

Quadro IV. 4 - Brasil: programas oficias de crédito (1987)

Programa	Características	
Poupança compulsória	Gestão	Administrada por instituições financeiras federais de segundo nível
	Recursos alocados	Alocação de recursos a partir de uma série de contribuições PIS/PASEP, FINSOCIAL, **FND,** FGTS
	Contribuições	Sobre a folha de pagamento e a receita bruta das empresas
	Financiamento	Investimentos de longo prazo para setores específicos, público e privado
	Taxas de juro	De curto prazo para Certificados de Depósitos de 30 dias, 18% acima da OTN e abaixo dos de mercado
	Saldo médio	**US$ 36,0 bilhões**
Créditos para setores específicos	Curto e médio prazos	Através de bancos públicos e privados; FUNAGRI para apoio a agricultura; FUNEX para apoio a exportação
	Saldo médio	**US$ 22,5 bilhões**
Empréstimos às Micro e pequenas indústrias	Financiamento	Taxa de juro subsidiadas Subscrições de debêntures de empresas de grande e médio portes Financiamento direto em vez de exigir reserva legal
	Saldo médio	**US$ 1,0 bilhão**
Empréstimos Habitacionais	Financiamento	65% das cadernetas de poupança fora das reservas legais
	Saldo médio	**US$ 30,0 bilhões**

Fonte: Banco Mundial, 1988
Elaboração: Autor

Como se percebe, o volume de recursos administrados pelo governo era a principal justificativa para a eliminação desses empréstimos. Em junho de 1988 o governo decidiu eliminar todos os empréstimos obrigatórios às pequenas e médias empresas e, em julho, um grupo de trabalho foi formado para examinar formas de financiar as atividades agrícolas e determinar um cronograma para a eliminação dos empréstimos obrigatórios à agricultura provenientes dos depósitos à vista. Já os programas de crédito direcionado para o financiamento habitacional, seriam objeto específico de um planejamento que ensejaria um empréstimo de ajuste por parte do GBM. As justificativas giravam em torno do fato de que, desde 1950, as instituições financeiras federais haviam recebido "recursos vinculados" que eram alocados de acordo com seus próprios critérios, e nem o Congresso nem os Ministérios

teriam registrado completamente o volume de recursos que foram recebidos, alocados ou de que forma foram realmente utilizados, tendo alguns dos maiores beneficiários destes fundos contribuído para que se mantivessem estes programas de crédito "o menos transparente possível" [376].

No que diz respeito aos outros subsídios diretos, segundo o GBM o tratamento seria dado aos exportadores cujas questões deveriam ser analisadas mediante procedimentos especiais de proteção, tipo *hedging*, contra os riscos cambiais. As receitas em moeda nacional (CZ$), resultado das receitas em dólar (US$), deveriam ser depositadas no BACEN em conta indexada à variação cambial com juros de *LIBOR*[377] acrescido de 2%. O argumento do GBM era o de que isto permitiria aos exportadores não reterem receitas em divisas além de determinado período para que "se protegessem (*to hedge*) contra as flutuações cambiais, mediante a transferência desse risco ao Banco Central" [378].

Por outro lado, em junho de 1988 o CMN eliminou esta conta de proteção e determinou que os exportadores assumissem diretamente seus riscos cambiais e se protegessem com a compra de títulos governamentais negociados nos mercados, denominados "OTN cambiais", indexadas à variação da taxa de câmbio e com juros de mercado. Assim procedendo, na avaliação do GBM, a "economia fiscal" associada a esta reforma estaria estimada em cerca de US$ 200 milhões anuais, pois em meados de 1988 o saldo médio destas contas de proteção estava na ordem de US$ 4,0 bilhões.

Assim, os benefícios associados às reformas apoiados pelo empréstimo teriam 2 (dois) componentes: quantificáveis e não-quantificáveis.

Os benefícios quantificáveis, redundariam em economias fiscais de aproximadamente US$ 900 milhões ao ano. Destes, cerca de US$ 100 milhões seriam estabelecidos a partir da equalização de uma taxa de juro mínima, não inferior à paga à caderneta de poupança, de 6% a.a., e envolveria todos os programas de crédito oficial. Os outros US$ 800 milhões adviriam da redução dos gastos governamentais, com a redução do volume e da abrangência dos

---

376 *Ibid*.

377 A *LIBOR,* ou Taxa Interbancária do Mercado de Londres, é uma taxa preferencial de juros que é oferecida para grandes empréstimos entre bancos internacionais, bem como para empresas e instituições governamentais cuja avaliação do crédito é inferior a estes que operam com eurodólares: "por exemplo, um país do terceiro Mundo pode ser obrigado a pagar um ponto acima da LIBOR quando contrair empréstimos". Cf. DOWNES, John. GOODMAN, Jordan E. London Interbank Offered Rate (LIBOR). *Dicionário de Termos Financeiros e de Investimento*. São Paulo: Nobel, 1993, p. 281.

378 GRUPO BANCO MUNDIAL, 1988, p. 38.

programas de crédito oficial, com a eliminação de subsídios: os adotados e os a serem implementados. Além destas, outras reformas esperadas objetivavam a eliminação dos empréstimos obrigatórios com base nos depósitos à vista, e não necessariamente resultariam em economia fiscal direta para o governo brasileiro. Assim, para o GBM:

> na medida em que os bancos de propriedade do Governo também sejam solicitados a conceder empréstimos obrigatórios, a eliminação dessas modalidades de programas poderia trazer benefícios fiscais diretos para o Governo, que não foram levadas em consideração nos cálculos acima. Ao contrário, a eliminação de tais regulamentos governamentais pode ser considerada como redução dos impostos implícitos cobrados dos bancos ou de serem tomadores, diminuindo, desta forma, as margens da intermediação financeira[379].

Os benefícios não-quantificáveis, associados à reforma, tinham como objetivo melhorar a alocação dos recursos seguindo um princípio que orientava as reformas, qual seja: "deixar que o mercado desempenhe papel mais importante e direcione os recursos a setores, com maior produtividade do que atualmente" [380], ou seja, a introdução de um *princípio neoliberal*!

Os riscos estavam associados ao desenvolvimento de um programa macroeconômico que tivesse em condição satisfatória, na avaliação do GBM, pois em todo caso, os empréstimos subseqüêntes não seriam apresentados ao Conselho Diretor até que fosse implementado um programa macroeconômico satisfatório e que "tenha assim sido considerado pelo Banco Mundial", e assim a liberação das parcelas seriam condicionadas a um continuado desempenho macroeconômico satisfatório[381].

Para o Banco Mundial o "custo do dinheiro", ou seja a taxa de juro, que está definida na Constituição Federal como dispositivo de um teto real de 12%, tornará a "reforma financeira um processo complexo e difícil no Brasil, particularmente em vista do atual clima de incerteza política e econômica", pois o Congresso Nacional "precisa emitir regulamentação definindo o *custo do dinheiro,* a questão da taxa de juro ainda está em estado muito fluído e ainda depende da interpretação que o Congresso e o Judiciário derem à Constituição" [382].

Para o bom desempenho do projeto era necessário evitar a oposição dos interesses arraigados daqueles que recebiam os empréstimos subsidiados, principalmente os grandes

---

379 *Ibid*, p. 54.
380 *Ibid*, p. 54.
381 *Ibid*, p. 56.
382 *Ibid*, p. 57.

empresários da indústria e proprietários rurais, bem como os do próprio sistema bancário privado, contra a "concorrência mais aberta" proposta pelas reformas do setor financeiro[383].

No que diz respeito às questões relacionadas à estabilidade financeira e ao controle monetário, o GBM questionava o uso dos "42 tipos diferentes de exigências" adotados pelo governo para manter os depósitos à vista.

Para solucionar esses problemas as propostas apontadas orientavam para 4 (quatro) objetivos estratégicos: 1) aumento do fluxo de crédito para regiões menos desenvolvidas; 2) auxiliar os pequenos bancos a competirem com os maiores; 3) dirigir o crédito para o governo e para empresas em dificuldades financeiras; e 4) exercer o controle monetário.

Para sanar o problema das diferentes exigências a solução proposta passaria por concentrá-las, a partir de setembro de 1988, em apenas 1 (uma) exigência para todas as grandes, médias e pequenas instituições de poupança e empréstimos em todo o pais, pois para o GBM tinha sido "grande e variável o subsídio ao setor bancário resultante da inflação, tanto ao longo do tempo quanto entre instituições" e, neste sentido os subsídios "tem sido fonte de instabilidade financeira" bem como visto, da "redistribuição indesejável de renda" [384].

Dessa forma obtém-se a indesejável redistribuição de renda com a variabilidade dos lucros resultantes do imposto inflacionário. A taxa anual de subsídios aos bancos atingiu a casa dos US$ 5,3 bilhões em 1986 e em 1987 mais que dobrou, para US$ 11,2 bilhões. Isto por si só, na avaliação do GBM, proporciona um estímulo para a abertura de agências por parte dos bancos brasileiros em todas as regiões, o que, do ponto de vista social, tal proliferação representava um grande desperdício de recursos[385].

Assim, destacou-se com ênfase os elementos estrutrantes da conjuntura avaliados pelo GBM nestes primeiros 10 (dez) anos em que ocorreu o processamento dos dois projetos objetivando resolver os problemas relacionados ao desenvolvimento do setor financeiro oficial. Assim, os recursos da assistência do Banco Mundial foram orientados para dar suporte estruturante para o fortalecimento da capacidade institucional do BNDES, com vistas garantir a a eliminação de todos os seus programas de crédito oficial que estivessem dentro ou fora do Orçamento, bem como seus programas de crédito direcionado no longo prazo. Para isto necessitava ajustar e aperfeiçoar seus procedimentos técnico-operacionais, criando

383 *Ibid*, p. 56.
384 *Ibid*, p. 28.

condicionalidades institucionais e estruturando-as segundo a orientação estratégica da assistência do Banco Mundial[386].

Isto significava empreender políticas e programas que diagnosticassem as possibilidades de mudança efetiva na situação, com a reorientação na política industrial, em função da eliminação dos créditos direcionados e subsidiados, exercendo assim maior "controle da inflação" e propiciando a "liberação das taxas de juro" e a "estabilidade financeira" como elementos determinantes para o desenvolvimento de um programa macroeconômico satisfatório. Esses diagnósticos possibilitariam a elaboração de projetos que dessem também suporte estruturante à expansão de setores da produção privada, provendo financiamentos de médio e longo prazos para setores que pudessem alavancar o desenvolvimento das pequenas e médias empresas e melhorassem as condições das exportações, financiando as diferenças das taxas de câmbio e reduzindo as distorções provocadas pelo aumento significativo das taxas de juro internacionais, e pela crise energética, provocando assim séria crise financeira do Estado e afetando as taxas de desenvolvimento industrial e comercial do país.

Em suma, esta primeira etapa do ciclo foi marcada pela necessidade de se prover recursos para o desenvolvimento dos componentes da assistência técnica do BNDES, fomentando programas de análise e avaliação econômico-financeira envolvendo os grandes projetos privados para a melhoria dos procedimentos de supervisão e controle, procurando também dar suporte estruturante ao crescimento da economia nacional na gestão dos recursos dos fundos desmobilizados.

IV.5.1.3 -Terceiro projeto: grandes empreendimentos industriais (1985-1990)

O terceiro projeto constituiu-se numa terceira fase do projeto original, como um desdobramento da assistência financeira aprovada pelo do GBM ao BNDES, e tem início no dia 29 de janeiro de 1985 e término no dia 31 de dezembro de 1990, sendo aprovado o valor de mais US$ 300 milhões. Visava este projeto prover fundos para dar prosseguimento aos projetos anteriores, ampliando a capacidade do BNDES nos seus procedimentos, para a realização de análises e avaliações econômicas em projetos de grandes empreendimentos

385 *Ibid*, p. 28.
386 *Ibid*, p. 37.

industriais que seriam por ele financiados, definidos como políticas de crédito industrial, apoiando os programas das empresas, bem como reserva de novos recursos para empresas privadas, pequenas, médias e grandes[387].

Esse terceiro projeto foi aprovado ainda por atos do regime militar num contexto que envolveu os últimos momentos da "transição passiva" para a redemocratização do país. A derrota da emenda constitucional "Dante de Oliveira" na Câmara dos Deputados que projetava a realização de eleições diretas para a escolha do sucessor do presidente general João Figueiredo, do Partido Democrático Social (PDS), foi uma das questões políticas importantes que marcaram o debate e a pressão popular, com o movimento das "Diretas Já". A oposição ao regime militar com Tancredo Neves (PMDB) a frente do Colégio Eleitoral, acaba mesmo assim derrotando Paulo Maluf (PDS) o candidato do governo da situação[388].

Em 15 de janeiro de 1985, os membros do Colégio Eleitoral deram 480 votos a Tancredo Neves e apenas 180 a Paulo Maluf, tendo sido registradas 17 abstenções e nove ausências. Os cinco estados que mais contribuíram para a vitória da Aliança Democrática foram Minas Gerais (57 votos), São Paulo (50), Rio de Janeiro (42), Paraná (37) e Bahia (35). Além dos aliancistas, Tancredo recebeu os votos dos convencionais do PDT e de dissidentes do PDS e do PT. Proclamados os resultados eleitorais pela mesa do Congresso Nacional, Tancredo declarou que a primeira tarefa de seu governo seria a de promover a organização institucional do Estado. Ressaltou a importância da conciliação que "não exclui o confronto de idéias, a defesa de doutrinas divergentes", e concitou o país ao "grande mutirão nacional" para o qual, segundo ele: "não há um de vós que possa ser dispensado" [389].

Na primeira entrevista concedida após o pleito, o candidato eleito criticou os desequilíbrios decorrentes da expansão inflacionária, observando que as medidas de combate à deterioração da moeda e à elevação dos preços não deveriam se incompatibilizar com a aceleração do crescimento econômico, mas sim proporcionar a criação de novos empregos, melhorar a remuneração da força de trabalho e garantir uma distribuição mais justa da renda nacional. Afirmou ainda que o reconhecimento da plena soberania do Congresso Nacional,

---

387 THE WORLD BANK. "Documents & Reports - Development Banking Project (03) Brazil". Disponível em: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P006347 > Acesso em 28 set. 2006.

388 RAMOS, Plínio de Abreu. CAMPOS, Patrícia. Tancredo Neves. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* - CPDOC - Fundação Getulio Vargas. Verbete Biográfico. Disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/3807_1.asp> acesso em 03 jan.2006.

389 *Ibid*.

associado a uma oposição permanente e livre, são atributos fundamentais para o êxito do grande projeto nacional de recuperação democrática e assegurou: "Vamos realizar uma obra que faça o homem brasileiro acreditar na sua nação, confiar nela e confiar no seu governo" [390]. Entretanto, em 14 de março de 1985, véspera de sua posse, Tancredo foi submetido a uma cirurgia de urgência e depois de uma longa agonia veio a falecer em 21 de abril de 1985. Morto Tancredo de uma "diverticulite" de rara procedência, assumiu o vice José Sarney (PMDB).

Assim, destacamos estes fatos como uma mudança institucional importante para este contexto histórico, mas procurando observar a regularidade dos acordos anteriores no relato proposto por Carlos Augusto Vidotto de que a partir de 1985 o governo brasileiro e o GBM haviam aberto uma "frente de entendimento" visando estabelecer um programa específico de reformas que proporcionasse a desregulamentação do setor financeiro, e estava consensuada em torno da liberalização financeira e comercial da economia brasileira. Nesta frente de negociação uma proposta de acordo estava sendo definida para assistência financeira do GBM no valor de US$ 500 milhões, que seria sucedida em parcelas, caso o governo viesse a atingir metas de curto e longo prazo, se comprometendo com a "*redução de todos os programas de crédito oficial*" e a "*total liberação das taxas de juros*[391].

Para Vidotto este programa visava "eliminar as restrições à elevação das taxas reais de juro e suprimir os mecanismos de direcionamento dos depósitos bancários e do crédito, bem como os instrumentos de canalização de poupança compulsória". Esta redução dos créditos de caráter oficial dizia respeito a todas as instituições oficiais, e vinculava a tese de que os bancos estaduais deveriam ser "preferencialmente extintos", pois para o GBM estes bancos eram "instituições nocivas ao equilíbrio fiscal e à política monetária" por promoverem financiamentos aos seus respectivos governos controladores. Por outro lado, segundo Vidotto os bancos federais deveriam sofrer ajustes severos "em conseqüência da reforma dos subsistemas especializados de crédito", pois os subsídios proporcionados por eles "rebaixavam o custo de capital para a construção residencial e atividades rurais, entre outras".

---

390 *Ibid.*

391 VIDOTTO, Carlos Augusto. *O Sistema Financeiro Brasileiro nos Anos Noventa.* Um balanço das mudanças estruturais. Campinas-SP: IE-Unicamp, 2002, p. 206 (Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp).

Embora esse projeto não tenha sido levado a termo neste período, para Vidotto ele serviu para influenciar o destino dos bancos estaduais no decorrer dos anos noventa[392].

Com a continuidade da implementação do projeto aprovado para o BNDES no início do ano de 1985, as negociações com o governo brasileiro, segundo o GBM, só foram interrompidas em abril de 1987[393]. Neste momento, a equipe econômica do governo Sarney, liderada pelo Ministro da Fazenda Dilson Funaro, havia experimentado uma dose de heterodoxia econômica com congelamento de preços e o enfrentamento da "inflação inercial", proposto no Plano Cruzado em fevereiro de 1986 por Francisco Lopes, um dos idealizadores desta concepção[394].

O rompimento das negociações com o GBM ocorreu, em tese, devido ao fato ocorrido no dia 20 fevereiro de 1987, quando o Ministro Funaro suspendeu temporariamente o pagamento dos juros da dívida externa junto aos grandes bancos comerciais internacionais, iniciando uma moratória unilateral. Enquanto isso, reafirmava a intenção do governo em negociar o reescalonamento plurianual, propondo uma rolagem da dívida externa diretamente com estes bancos credores sem a interferência direta do FMI e do GBM nas negociações.

O Ministro Funaro procurava no âmbito do Plano Cruzado, como observa Eric Nepomuceno, impor seus próprios critérios em relação à política econômica brasileira no trato das negociações da dívida externa. Este autor descreve os acontecimentos acerca das resistências políticas que o Ministro Funaro encontrou, entre agosto de 1985 e abril de 1987, quando do seu enfrentamento direto com o GBM e o FMI, sendo isto considerado uma "heresia" política nas relações internacionais[395].

---

392 *Ibid*, p. 56.

393 GRUPO BANCO MUNDIAL, 1988, p. 51.

394 GOMES (1998, p. 9) destaca o perfil de Francisco Lopes: "Economista e consultor de empresas, diretor de Política Econômica e Monetária do Banco Central. Filho de Lucas Lopes, que foi ministro da Fazenda durante o governo JK e sócio de Roberto Campos na empresa Consultec. Foi consultor do Banco Denasa de Investimentos e diretor-presidente da empresa de consultoria Macrométrica Pesquisas Econômicas. Juntamente com Edmar Bacha, foi um dos organizadores do curso de pós-graduação em Economia da PUC/Rio, que se transformou num dos mais importantes núcleos formadores de quadros acadêmicos e de executivos seguidores do pensamento hegemônico neoliberal no país. Doutorou-se em Economia pela Harvard University (EUA). É um dos principais operadores da política monetária do governo". Chico Lopes foi um dos idealizadores do Plano Cruzado e para maiores referências às concepções da inflação inercial e congelamento de preços nos delineamentos do "choque heterodoxo", consultar o conjunto de textos produzidos por ele em: MACROMÉTRICA. "Francisco Lafaiete de Pádua Lopes - (Chico Lopes)". Disponível em: <http://www.macrometrica.com.br/ChicoLopes.htm> Acesso em 24 out. 2006.

395 NEPOMUCENO. Eric. *O outro lado da moeda - Dilson Funaro*: histórias ocultas do Cruzado e da Moratória. São Paulo: Siciliano, 1990. 212 p.

De acordo com Nepomuceno, o contexto do Plano parecia propício ao Ministro Funaro alavancar decididamente duas idéias estratégicas defendidas por ele: a primeira era a de que havia a possibilidade concreta de retomada do crescimento econômico brasileiro com o novo plano, se houvesse uma revisão do papel desempenhado por essas grandes instituições financeiras internacionais, ou seja, o Ministro Funaro questiona as funções desempenhadas pelo Banco Mundial e pelo FMI ao país; a segunda idéia estratégica era a de que havia motivos bastante sólidos e óbvios na implementação do plano de estabilização, pois ele continha "elementos de redistribuição de renda", e isto por si só já era motivo para que a equipe econômica do governo encarasse, de frente e de "peito aberto", a crítica situação externa da dívida devendo adotar uma postura firme e convicta no enfrentamento das adversidades internacionais[396].

Para Nepomuceno, o Ministro Funaro acreditava que estava "fazendo a história avançar" mudando com seu Plano Cruzado a realidade econômica e social do país, marcadas historicamente pela inflação elevada e pela má distribuição da renda. O Ministro acaba então recusando-se a ceder às pressões internacionais para realização de um acordo de urgência, prioritariamente nas bases do receituário do FMI e do GBM. Desta forma, suspende novamente o pagamento da dívida, só que desta vez do principal contratado antes de março de 1983. Entretanto, continua pagando os juros junto ao Clube de Paris. Segundo Nepomuceno, uma saída simples para o Ministro seria a de ter assinado o acordo por um prazo de 18 meses e ter acessado um crédito de US$ 1,5 bilhão. Mas não era bem nestes termos que o Ministro raciocinava, pois para Funaro "isso significaria também um rigoroso programa de austeridade a ser cumprido – e o que Funaro pretendia era criar aqui mesmo no Brasil, por decisão própria, as bases para esse programa" [397].

Como se vê, as estratégias de Funaro não foram levadas a termo no âmbito das negociações com o GBM e com o FMI, e as negociações foram interrompidas para fazer pressão frente ao governo de José Sarney, e o Ministro Funaro, obviamente, perdeu na queda de braços e saiu do governo em abril de 1987. Com a saída de Funaro assume Luiz C. Bresser Pereira[398], e no governo as preocupações do Ministério da Fazenda se voltaram para a

---

396 *Ibid*.

397 *Ibid*.

398 GOMES (1998, p. 4) também traça o perfil do economista, empresário e um dos fundadores do PSDB, Luiz Carlos Bresser Pereira: "De 1963 a 1983, foi diretor administrativo do Grupo Pão de Açúcar, a segunda maior rede de supermercados do país, controlada pelo empresário Abílio Diniz. A partir de 1988, passou a integrar o comitê executivo do Pão de Açúcar. (...) coordenador financeiro da campanha de FHC. Foi ministro da

normalização das relações com os organismos multilaterais, demonstrando claramente que o programa de liberalização financeira, acordado inicialmente, coadunava-se com um "retorno à ortodoxia" econômica centrada na normalização das relações com os credores internacionais, ainda mais depois desta "experiência" com a moratória unilateral do Ministro Funaro, e o encerramento da experiência heterodoxa do Plano Cruzado.

As negociações com o Banco Mundial são retomadas em julho de 1987 e na avaliação realizada esta retomada do diálogo acontece "numa base nova e substantiva" e desde então foi "intenso o diálogo sobre as políticas entre o Banco Mundial e as autoridades brasileiras" com o foco estabelecido no "desenvolvimento de políticas" visando "melhorar a eficiência do sistema financeiro do Brasil". Assim, a missão oficial do GBM retornou ao Brasil em agosto de 1987 e procurava retomar o diálogo, sensibilizando as autoridades governamentais e os pesquisadores, que prestavam assessoramento independente ao Banco, para a necessidade de um "pacote de medidas" em apoio a um programa governamental de "reformas institucionais de longo prazo", especificamente para o "ajustamento do setor financeiro" [399].

Assim sendo, a proposta elaborada pelo governo brasileiro objetivava um primeiro empréstimo para o aprimoramento do SFN a partir do incentivo ao "desenvolvimento de políticas" que pudessem resultar em ações concretas para o aprimoramento e eficiência do sistema financeiro ajustando-o no âmbito do Plano Brady ao contexto das negociações e propostas prevendo uma solução definitiva para o problema da crise da dívida brasileira[400].

As discussões foram retomadas somente em junho e julho de 1988 e uma proposta solicitando um primeiro empréstimo para o ajustamento do setor financeiro foi entregue formalmente ao GBM pelo governo brasileiro[401]. A proposta foi submetida aos Diretores Executivos do GBM, Ping-Cheung Loh (Vice-Presidente em exercício para a região da América Latina e Caribe) e Moeen A. Qureshi (vice-presidente de operações), que se mobilizaram para avaliar e organizar a documentação para a concessão de uma nova Assistência ao Brasil e formular os diagnósticos para apoiar o programa governamental de

---

Administração e Reforma do Estado (MARE) de FHC e, no governo Sarney, ministro da Fazenda, quando lançou o Plano Bresser. Foi professor da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (SP), fez o mestrado na universidade de Michigan (EUA) e doutorou-se em economia pela USP. É um dos ideólogos da *reforma do Estado* proposta pelo PSDB".

399 GRUPO BANCO MUNDIAL, 1988, p. 51.

400 Sobre as propostas do Plano Brady envolvendo ações do Banco Mundial, ver LICHTENSZTEJN et. BAER, 1987, op. cit; COELHO, 2002, op. cit.

401 GRUPO BANCO MUNDIAL, 1988, p. 51. Este Documento aborda as propostas do programa governamental de reforma e seus objetivos na Seção IV, nas p. 23 a 25.

reformas, incluindo políticas econômicas e institucionais para o setor financeiro[402]. Assim, pode-se observar no Quadro IV.5 o cronograma elaborado pelos Diretores Executivos do GBM e que teriam um prazo de seis meses para que a proposta feita pelo governo brasileiro pudesse ser apreciada e avaliada até a aprovação pelo Conselho Diretor.

Quadro IV. 5 - Banco Mundial: cronograma para ajustamento (1988-1989)

Cronograma	Situação de encaminhamento
15.11.1988	Saída da missão de avaliação
30.01.1989	Relatório de capa amarela para o Presidente
20.02.1989	Documentação ao Comitê Regional de Empréstimo
27.02.1989	Documentação ao Comitê de Operações
06.03.1989	Início das negociações
10.04.1989	Distribuição da documentação aos Diretores Executivos
02.05.1989	Apresentação ao Conselho Diretor

Fonte: Banco Mundial, 1988

Segundo o GBM, após os intensos diálogos com o governo as estratégias da assistência já haviam sido elaboradas no "Memorando de Iniciação" de 02 de novembro de 1988 e procurava conter um "pacote de políticas" propondo desenvolver o aprimoramento, a eficiência e a amplitude dos ajustes necessários, bem como as "condicionalidades" exigidas para a liberação dos recursos[403]. Não se pretende aqui descrever os elementos constituintes destas fases, e o quadro pretende apenas ilustrar a situação do encaminhamento realizado e suas fases sucesivas, mas a situação concreta desse cronograma a ser realizado, pode ser melhor detalhado no âmbito da Matriz de Políticas, demonstrada no próximo item desse capítulo.

402 *Ibid*, p. 12.
403 *Ibid*, p. i.

IV.5.1.3.1- Pacote de políticas para o ajustamento do setor financeiro (1988-1990)

Em seus primeiros contatos com a equipe do GBM como Ministro, Bresser Pereira descreve, em artigo publicado, que havia uma demostração clara de que a nova estratégia definida pela Diretoria do Banco para apoiar o programa governamental de reformas, estava fortemente influenciada pela "dogmática abordagem liberal". Para Bresser a abordagem baseava-se em um "diagnóstico elementar" da crise que os países latino-americanos e os países altamente endividados enfrentavam. Segundo ele para o Banco Mundial esta crise possuía duas causas básicas: o "populismo econômico" que conduzia à "indisciplina fiscal" e o "excessivo crescimento do Estado" muito intimamente relacionado às políticas protecionistas[404].

A crise fiscal, isto é a "insolvência fundamental do Estado", por outro lado, era vista pelos Diretores do GBM apenas como um "problema interno a ser atacado", cuja solução viria através de um ajuste fiscal. A deficiente "alocação de recursos", de acordo com esta "nova ortodoxia do Banco Mundial", seria "automaticamente resolvida" pela "liberalização comercial" e pela "privatização". Bresser Pereira conclui então que a "crise da dívida foi minimizada" e desde o Plano Brady (1989) foi dada como solucionada; portanto, essa "nova ortodoxia" que ascendeu no cenário vem, segundo ele, das abordagens adotadas desde o início da década de 1980 pelo Banco Mundial, como visto, e que vieram a se transformar posteriormente em 1989 no "Consenso de Washington" [405].

A tese de Bresser Pereira era a de que as atitudes dogmáticas da Diretoria pareciam demonstrar também que as *condicionalidades unilaterais* acopladas aos empréstimos destinados aos ajustes estruturais e seu "caráter padronizado" - e ou a "arrogância sutil" presente nelas - mais do que "excessiva severidade", faziam parte de uma "verdadeira crise de identidade" pela qual estava passando o Banco Mundial naquele momento[406].

Mas, independentemente dessa "crise de identidade", estrategicamente para o Banco Mundial, esta primeira proposta brasileira de ajustamento do setor financeiro estabeleceria uma oportunidade para que o Grupo apoiasse um "amplo elenco de reformas" no setor financeiro do Brasil oferecendo assim "uma boa base para a concessão de um primeiro

---

404 BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial. In: *Revista de Economia Política*, v. 15, nº 1, (57). São Paulo: Brasiliense, Jan-mar/1995, p. 18.
405 *Ibid*, p. 18.

empréstimo da espécie" e estabelecendo concomitantemente "uma estrutura para as reformas posteriores" [407].

A concessão deste primeiro empréstimo relacionava-se, como visto, com a orientação estratégica explícita para a *redução de todos os programas de crédito oficiais*. Para o Banco, a Missão de Avaliação poderia explorar ainda a conveniência de uma "contrapartida" em moeda de "Cruzados" no valor do empréstimo visando outras atividades específicas, tais como: a) financiar o esquema de seguro de depósito; ou b) estabelecer um fundo governamental para cobrir o custo de indenização para dispensa de empregado (como um Programa de Demisão Incentivada), pois este custo deveria ocorrer em "*alguns bancos estaduais ou federais que se tornem inviáveis após a eliminação gradual do crédito direcionado e a eliminação das receitas resultantes do imposto inflacionário*" [408].

A determinação para tanto, segundo o GBM, era a de que durante o processo de avaliação se chegasse a "um acordo sobre as condições para as negociações, a apresentação ao Conselho Diretor, a data de vigência do empréstimo e a liberação da segunda parcela", pois seriam duas parcelas iguais e poderiam ser utilizadas para o financiamento das importações em geral, sujeitas, ainda, a uma lista negativa. A esta determinação vinculava-se uma série de "condicionalidades unilaterais" como elementos constituintes da orientação estratégica para a implementação do pacote de políticas [409].

Para o GBM, o desembolso do empréstimo se daria de forma rápida, a partir das avaliações das medidas adotadas pelo governo desde agosto de 1987 e das medidas a serem adotadas para os anos fiscais de 1989 e 1990. A liberação da primeira parcela do empréstimo seria realizada de forma simultânea, somente após o atendimento das condicionalidades, com a segunda sendo desembolsada 6 (seis) meses após a entrada em vigor do empréstimo.

As medidas a serem adotadas possuíam, desse modo, características "disciplinadoras" e se orientavam de acordo com o "componente de Políticas" e o "componente de Assistência Técnica", que estruturam a "Matriz de Políticas", e com as "áreas da reforma" e os "objetivos

---

406 *Ibid*, p. 32.

407 GRUPO BANCO MUNDIAL, 1988, p. 51. As seções I e II, desenvolvidas nas páginas de 1 a 13 deste documento, abordam os objetivos do empréstimo no contexto macroeconômico dos planos Cruzado e Bresser, bem como os acontecimentos financeiros e comerciais envolvidos na evolução da dívida externa.

408 *Ibid*, p. 53. (Grifos nossos)

409 GRUPO BANCO MUNDIAL, 1988, p. 52 e 53.

a serem alcançados" no cronograma do "pacote de políticas" [410]. As medidas envolviam todas as instituições financeiras federais, o Conselho Monetário Nacional, o Ministério da Fazenda, o Ministério da Justiça, e principalmente o Banco Central.

Cabe aqui o destaque de que a "centralidade" exercida pelo GBM neste assessoramento se deve às exigências dessas condicionalidades para a elaboração e desenvolvimento de políticas institucionais visando a liberação dos seus empréstimos. Cabe identificar também nas políticas estratégicas da reforma do setor financeiro que os componentes da assistência financeira e técnica são as principais afirmativas do *apoio intelectual* do GBM, que devem estar de acordo, em última instância, com as considerações da sua Direção Executiva. Isto pode ser melhor observado na Matriz de Políticas do GBM e identificado nos Quadros IV.6 ao IV.10, a seguir.

410 *Ibid*, p. 51. A seção IV do Memorando aborda a importância das medidas de reforma para o empréstimo para reger o novo ambiente do setor financeiro.

Quadro IV. 6 - Matriz de políticas: Brasil – 1° Empréstimo - Estabilidade financeira e controle monetário

Áreas de reforma/ Objetivos das Políticas	Questões	Medidas já Tomadas (Desde agosto de 1987, data da 1º missão do Banco Mundial)	Medidas a serem tomadas	Cronograma
Componentes das Políticas				
1. Medidas para Melhorar a Estabilidade Financeira e Controle Monetário	Exigências de reservas compulsórias múltiplas e amplamente diferenciadas	Já foi elaborado, para a consideração da Diretoria do Banco Central, um estudo sobre reservas compulsórias	O Banco Central preparará uma minuta de resolução, que inclua um cronograma para reduzir (i) o nível médio das reservas compulsórias sobre os depósitos ä vista, durante o período de dois anos, de cerca de 45%, atualmente, para cerca de 20%, e (ii) o número de reservas compulsórias sobre os depósitos à vista	Para apreciação, uma minuta do cronograma para as reformas propostas Antes da negociação do empréstimo, concordância sobre o nível das reservas, requeridas; Para apreciação do Conselho Diretor, deve ser emitida uma resolução do Conselho Monetário Nacional estabelecendo as reformas A entrada em vigor do empréstimo e a liberação da segunda parcela será condicionada ao cumprimento das metas estabelecidas no cronograma;
	As regulamentações do Banco Central proíbem o pagamento de juros sobre depósitos à vista	O Banco Central tacitamente aprovou o pagamento de juros sobre cotas de depósitos à vista denominadas "contas remuneradas"	O Banco Central explicitamente aprovará o pagamento de taxas de juro sobre essas contas	Para apreciação, minuta da carta de aprovação Para apresentação no Conselho Diretor, uma circular final do Banco Central aos bancos

Fonte: Banco Mundial, 1988

Elaboração: BIRD, CFI e Autor

Quadro IV. 7 - Matriz de políticas: Brasil - Redução dos programas de crédito oficial e taxas de juro

Áreas de reforma/ Objetivos das Políticas	Questões	Medidas já Tomadas (Desde agosto de 1987, data da 1° missão do Banco Mundial)	Medidas a serem tomadas	Cronograma
Componentes das Políticas				
2. Medidas para Reduzir os Programas de Crédito Oficial Direcionado e Subsidiado e as Disparidades de Taxas de Juro Associadas	Variados subsídios e taxas de juro setoriais decorrentes dos programas oficiais de crédito	O Ministério da Fazenda e o Banco Central já estão discutindo isto com todas as instituições financeiras federais (segundo nível)	Como primeiro passo, o Governo Federal fixará uma taxa mínima, ou fará com que ela seja estabelecida por todas as instituições financeiras federais, não inferior aos juros pagos pelas contas de poupança, presentemente de 6% a.a sobre a OTN, para todos os usuários do crédito oficial, com exceção do financiamento habitacional; Será elaborada uma minuta de resolução para aprovação do Conselho Monetário Nacional	Antes da apreciação, o Banco Central fornecerá uma lista de todas as linhas de crédito oficiais a taxas de juro abaixo do mínimo proposto e o saldo e o fluxo desses créditos em 1987 e estimativas para 1988; Durante a apreciação, será necessário acordar com o Governo que os ajustes da OTN continuarão a refletir a inflação real, e caso isso não seja feito dispararia um aumento na taxa mínima; Para apreciação do Conselho Diretor, deve ser emitida uma resolução do Conselho Monetário nacional estabelecendo uma taxa mínima não inferior aos juros pagos sobre as contas de caderneta de poupança, para todos os usuários do crédito oficial; Ademais, uma carta do Governo confirmando que irá ajustar a taxa mínima sobre o crédito oficial, sempre que a OTN se atrase em relação à inflação
	Programa de crédito oficial que permitem aos bancos comerciais usar até 18% de suas reservas compulsórias para subscrever debêntures de empresas em dificuldades financeiras	O Banco Central preparou um estudo para eliminar os créditos subsidiados e as compras de debêntures oferecidas por empresas em dificuldades financeiras, que estão sendo financiadas com reservas compulsórias	O Banco Central fornecerá um cronograma para eliminação desse crédito subsidiado às empresas	Para apreciação, o cronograma para eliminação desses créditos; Para a entrada em vigor do empréstimo, esses programas serão abolidos
2. Medidas ...	Subsídios concedidos aos exportadores através de	O Conselho Monetário Nacional emitiu a Resolução nº. 1492, de	Nenhuma	Para entrada em vigor do empréstimo, as contas devem ser eliminadas

Áreas de reforma/ Objetivos das Políticas	Questões	Medidas já Tomadas (Desde agosto de 1987, data da 1° missão do Banco Mundial)	Medidas a serem tomadas	Cronograma
Componentes das Políticas				
	mecanismos especiais de proteção ("hedging") que os protegem contra os riscos cambiais	29 de junho de 1988, que estabelece um cronograma para eliminar essas contas de proteção		
	Crédito direcionado e alocado das poupanças domésticas, fora do processo orçamentário	Nenhuma	O Banco Central elaborará uma lista de todos os fundos e programas administrados pelo Governo Federal e suas instituições, quer dentro ou fora do atual processo orçamentário	O relatório deve estar disponível antes da negociação do empréstimo Para apreciação do Conselho Diretor, uma carta e um cronograma indicando o programa do Governo Federal para eliminar gradualmente o crédito direcionado fundeado por programas de poupança compulsória que estão fora do atual processo orçamentário A liberação da segunda parcela será condicionada ao cumprimento das metas estabelecidas no cronograma
	Contas Movimento/Suprimento entre o Banco Central e o Banco do Brasil – uma fonte de crédito direcionado e subsidiado fora do processo orçamentário	Essas contas foram encerradas em novembro de 1987	Nenhuma	
	Programas de crédito oficial administrados pelo Banco Central, fora do processo orçamentário	Em dezembro de 1987, esses programas foram transferidos para o Tesouro e incorporados ao orçamento		

Fonte: Banco Mundial, 1988

Elaboração: BIRD, CFI e Autor

Quadro IV. 8 - Matriz de políticas: Brasil - empréstimos obrigatórios

Áreas de reforma/ Objetivos das Políticas	Questões	Medidas já Tomadas (Desde agosto de 1987, data da 1º missão do Banco Mundial)	Medidas a serem tomadas	Cronograma
Componentes das Políticas				
3. Empréstimos Obrigatórios com Base nos depósitos à vista e em caderneta de poupança	Empréstimos obrigatórios com base nos depósitos à vista	O Banco Central elaborou um estudo para eliminar os empréstimos obrigatórios às pequenas e médias empresas Resolução nº. 895?)	O Banco Central emitirá uma Resolução para eliminar os empréstimos obrigatórios para as pequenas e médias empresas	Para apreciação, minuta da resolução Para a entrada em vigor do empréstimo, a emissão da resolução
		Um estudo em curso no Ministério da Fazenda proporcionará ao Banco Central os dados necessários para iniciar a redução e eliminação final dos empréstimos obrigatórios, com base nos depósitos à vista, para a agricultura	O Banco Central preparará um cronograma para a eliminação desses empréstimos obrigatórios para agricultura	Para apreciação, término do estudo e acordo sobre o cronograma de dois anos para a eliminação dos empréstimos obrigatórios; Por ocasião das negociações do empréstimo, devem ser acordadas metas de redução; A liberação da segunda parcela dependerá do cumprimento do cronograma acordado

Fonte: Banco Mundial, 1988

Elaboração: BIRD, CFI e Autor

Quadro IV. 9 - Matriz de políticas: Brasil – aumento da competitividade e eficiência da intermediação financeira

Áreas de reforma/ Objetivos das Políticas	Questões	Medidas já Tomadas (Desde agosto de 1987, data da 1° missão do Banco Mundial)	Medidas a serem tomadas	Cronograma
Componentes das Políticas				
4. Medidas para Aumentar a Competição Bancária e a Eficiência da Intermediação Financeira	O ingresso no sistema bancário brasileiro está regulamentado por um sistema de cartas patentes	A nova Constituição define que o ingresso no sistema bancário seja concedido pelo Banco Central com base na adequação do capital e na avaliação da capacidade técnica da administração do banco, abolindo, desta forma, o sistema de cartas patentes; Essa medida facilita o ingresso no sistema bancário	O Banco Central submeterá, para aprovação, ao Conselho Monetário Nacional uma minuta de resolução definindo o novo sistema e os critérios a serem aplicados para a permissão de ingresso no sistema bancário	Antes da apreciação, as linhas gerais do novo sistema Para apreciação, as diretrizes, critérios e indicadores específicos para serem usados pelo Banco Central Para a entrada em vigor do empréstimo, a aprovação da resolução
	Segmentação institucional dos mercados financeiros		O Banco Central submeterá, para aprovação, ao Conselho Monetário Nacional uma minuta de resolução autorizando o funcionamento dos bancos múltiplos	Antes da apreciação, rascunho da minuta das regulamentações que descrevem o Banco Múltiplo Para negociação do empréstimo, a resolução criando o Banco Múltiplo
	O Banco Central regula todas as comissões por serviços bancários	A Diretoria do Banco Central já concordou informalmente em liberar as comissões por serviços bancários	O Banco Central submeterá, para aprovação, ao Conselho Monetário Nacional a minuta da resolução liberando as comissões por serviços bancários	Para a apreciação, minuta da resolução Para a entrada em vigor do empréstimo, resolução aprovando a desregulamentação
	Facilidades de saída para as instituições financeiras insolventes	O Banco Central aprovou uma minuta de regulamentação para o esquema de seguro de depósito e uma minuta da resolução para a implementação	Regulamentação e resolução aprovadas	Antes da avaliação, o Banco Central fornecerá ao Banco Mundial minuta da documentação que trata dos arranjos institucionais do esquema de seguro de depósito Para a entrada em vigor do empréstimo, aprovação da resolução implementando o esquema
4. Medidas...	Procedimentos sobre a "Concordata", similares	A assessoria jurídica do Banco Central já minutou uma lei pela	Minuta da lei a ser revisada pelos ministérios da Fazenda e da Justiça	Para a entrada em vigor do empréstimo, a minuta da lei deve ser submetida ao Congresso

Áreas de reforma/ Objetivos das Políticas	Questões	Medidas já Tomadas (Desde agosto de 1987, data da 1° missão do Banco Mundial)	Medidas a serem tomadas	Cronograma
Componentes das Políticas				
(continua)	ao capítulo 11 da legislação dos EUA, necessitam reconhecer o efeito da inflação sobre os passivos	qual os passivos serão indexados aplicando-se a correção monetária (OTN)		A liberação da segunda parcela quando da promulgação da lei
	As demonstrações financeiras dos bancos deveriam refletir a qualidade de suas carteiras de empréstimos	O Banco Central minutou o sistema revisado de classificação de empréstimo e de provisão para perdas, para refletir adequadamente os riscos de inadimplência	O Banco Central preparará uma minuta de resolução revisando o sistema de classificação de empréstimo e de provisão para devedores duvidosos	Para apreciação, acordo sobre um cronograma para a implementação das novas práticas Para a entrada em vigor do empréstimo, implementação da resolução
	Necessidade dos bancos de diversificarem as carteiras de empréstimos e melhorar a adequação de capital	O Banco Central preparará uma minuta de resolução revisando as regulamentações sobre a diversificação de empréstimos e a adequação de capital	Para apreciação, acordo quanto ao cronograma para a introdução das novas práticas Para a entrada em vigor do empréstimo, implementação da resolução	

Fonte: Banco Mundial, 1988

Elaboração: BIRD, CFI e Autor

Quadro IV. 10 - Matriz de políticas: Brasil - fortalecimento do Banco Central

Áreas de reforma/ Objetivos das Políticas	Questões	Medidas já Tomadas (Desde agosto de 1987, data da 1° missão do Banco Mundial)	Medidas a serem tomadas	Cronograma
Componente de Assistência Técnica				
1. Fortalecimento Institucional do Banco Central	Organizar uma unidade de pesquisa de política econômica	O estudo da reorganização está sendo elaborado	O Banco Central deve definir a reorganização e o cronograma para implementá-la	Durante a apreciação, o Banco Mundial (1) discutirá a situação do estudo e (2) definirá o componente de assistência técnica

Fonte: Banco Mundial, 1988

Elaboração: BIRD, CFI e Autor

As questões, proposições e resultados que dizem respeito às reformas pretendidas sobre o sistema financeiro, com a necessidade de apoio político e empréstimo multilateral, se relacionam basicamente à necessidade de ações chaves para os anos fiscais subseqüentes de 1989 e 1990 que permitiriam a "redução do papel" e das "atividades bancário-financeiras" do Estado. Assim sendo, para a entrada em vigor das parcelas sucessivas, exigia-se o cumprimento das metas e dos cronogramas estabelecidos.

Para que os empréstimos e a liberação das parcelas subseqüentes entrem em vigor, as medidas deveriam ser apreciadas pelo Conselho Diretor do GBM somente quando as exigibilidades estivessem vinculadas formalmente às condicionalidades do tipo: elaboração de Minutas de Resolução; Resoluções do CMN; Circulares e Votos do BACEN; Cartas Compromissos do governo, eliminação de programas; eliminação gradual de contas de proteção; eliminação de empréstimos obrigatórios; acordos sobre políticas específicas; critérios e indicadores de adequação; promulgação de Lei pelo Congresso Nacional; e implementação dos cronogramas e de programa macroeconômico que tenham desempenho satisfatório.

Torna-se necessário observar também que apesar deste programa contido na Matriz não ter sido "levado a termos" nas negociações contratuais com o governo brasileiro naquele momento, procurou-se estabelecer um conjunto de critérios e normas que levariam à "extinção" da interferência governamental nos sistemas de crédito, adotando consequentemente orientações para a reestruturação patrimonial (ativas e passivas) do sistema financeiro oficial dos bancos estaduais com a "liquidação" e a "privatização" das atividades financeiras do Estado.

IV.5.1.4 - Quarto projeto: privatização e fortalecimento das finanças privadas (1990-1993)

O quarto projeto de assistência do GBM para o BNDES iniciou em 29 de novembro 1990, expirou em 31 de dezembro de 1993 e foi aprovado com mais um aporte de US$ 300 milhões. Esse projeto ainda mantém a regularidade dos três primeiros no fortalecimento do desenvolvimento institucional do BNDES, focando áreas de planejamento e auditoria, treinamento e assistência técnica, mas seu principal objetivo foi criar as condições para que o BNDES reorientasse seus procedimentos no sentido de fortalecer as finanças do setor privado.

A orientação do GBM para o papel a ser desenvolvido pelo BNDES neste quarto projeto, era a de "transferir" parte de suas "políticas de crédito" apoiando-se em esforços para diminuir a segmentação e focar no desenvolvimento do setor privado, reduzindo assim a/sua exposição do setor público nas atividades financeiras[411].

Para alcançar esses objetivos a assistência do GBM propõe ao BNDES reduzir suas funções de intermediário financeiro, seus créditos dirigidos, bem como transferir parte das operações financeiras para "outros intermediários" do setor privado, aumentando assim a proporção do volume dos empréstimos disponíveis aos "prestatários do setor privado". O projeto também provê fundos para fortalecer as políticas de crédito do setor industrial (para construção de plantas industriais, inventários, maquinaria e equipamento, etc.), visando reformas e privatizaçao em diversos estados subnacionais[412].

Entretanto a agenda do BNDES depois da implementação dos três projetos no contexto da crise da década de 1980 acaba assumindo distintas fases na agenda nacional. Estas fases implicaram na redução do papel do Estado, no seu aspecto "desenvolvimentista", sendo o responsável pela implementação de uma série de "reprivatizações" de empresas. Estas haviam sido "absorvidas pelo Estado" em função das dificuldades financeiras pelas quais se encontravam no contexto da crise.

Assim, as primeiras reprivatizações no âmbito do BNDES ocorreram a partir de 1987, quando 16 empresas inadimplentes com o Banco foram temporariamente controladas e "reprivatizadas". Segundo o BNDES, até então não havia ainda a intenção do governo brasileiro em implementar um programa de privatização em larga escala, e por isso que em "toda a década" de 1980, os resultados demonstraram que foram 38 empresas "reprivatizadas" e arrecadados "modestos" US$ 780 milhões. O principal objetivo das reprivatizações não era necessariamente o de gerar receitas para o Tesouro Nacional de acordo com o BNDES, mas sim ***"evitar" que o governo ampliasse cada vez mais sua presença nos setores produtivos***

411 THE WORLD BANK. *Projects & Operations - "Private Sector Finance Project Brazil*. Disponível em: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P006511> Acesso em 26 set. 2006.

412 THE WORLD BANK. *Projects & Operations - Private Sector Finance Project Brazil. Brazil - Public Sector Management, Private Sector Finance, Rio Grande Do Sul State Reform, Rio de Janeiro State Reform Privatization & Mato Grosso State Privatization Projects*. Disponível em: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P006511> Acesso em 28 set. 2006.

uma vez que já estavam sendo absorvidas pelo Estado até mesmo empresas de pequeno porte[413].

Assim, o resultado deste ciclo de assistência financeira contido nesses quatro projetos do GBM, ao fomentarem o desenvolvimento institucional do BNDES, acabam por estruturá-lo para que desempenhe um papel central na gestão de um estratégico e amplo programa de privatizações que se desenvolveu no final da década de 1980, prolongando-se com a eleição pelo voto popular de Fernando Collor de Mello em 1989. O que se pode observar é que, depois das frustrações das "Diretas Já", Fernando Collor de Mello como o primeiro Presidente civil após o regime militar cria uma "Nova República" - a das *privatizações*. Logo que assumiu o governo editou a Medida Provisória n° 155, de 15 Março de 1990, que criava o Programa Nacional de Desestatização (PND)[414], transformada rapidamente na Lei nº. 8.031, de 12 de abril de 1990[415]. Como se verá no decorrer desta década, num segundo momento, o PND executa a gestão de outros programas específicos de privatização criados pelo instituto da Medida Provisória em que se amplia a participação dos ativos e passivos dos bancos privados na composição do Sistema Financeiro Nacional com a privatização de bancos estaduais.

IV.5.1.5 - Programa Nacional de Desestatização - gestor reforma do Estado (1990-2002)

A criação desse Programa tornou a política de privatização parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelos governos anteriores a Collor e o escopo e a magnitude do processo de privatização foram significativamente ampliados[416]. Fruto das condicionalidades, cria um *programa nacional* com as condições institucionais necessárias para as reformas, preteridas pelos defensores do Estado de tipo desenvolvimentista,

---

413 BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL-BNDES. "Privatização". Disponível em <http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/historico/history.asp> Atualizado em 31.12.02. Acesso em 02 mai.2005. (grifos nossos)

414 BRASIL. Medida Provisória n° 155, de 15 Março de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 02 set. 2005.

415 BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 02 set. 2005.

416 MAGALHÃES. Olinda. *O discurso e a prática do programa de privatização do governo federal brasileiro, no período 1985-1990*. Florianópolis: CPGA-UFSC. 1993. (Dissertação apresentada no Curso de Pós-graduação

proporcionando assim a “alienação de seus ativos” para o setores da iniciativa privada com a dissolução de empresas ou a desativação parcial de suas atividades e empreendimentos.

O conceito de "privatização para o Estado" está definido no parágrafo primeiro do artigo segundo da Lei criada:

> § 1° Considera-se privatização a alienação, pela União, de direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade.
>
> § 2° Aplicam-se os dispositivos desta lei, no que couber, à alienação das participações minoritárias diretas e indiretas da União, no capital social de quaisquer outras empresas[417].

Assim, de acordo com esta Lei, para reordenar a posição estratégica do Estado na economia as empresas a serem privatizadas seriam as "controladas, direta ou indiretamente, pela União e instituídas por lei, ou ato do Poder Executivo" ou as "criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle, direto ou indireto, da União", aplicando-se os dispositivos desta Lei também à alienação das participações minoritárias da União.

Por outro lado, estavam preservadas da privatização as empresas públicas ou sociedades de economia mista que exercessem atividades constitucionais de competência exclusiva da União, bem como ficariam preservadas as transferências das ações da Petrobrás que implicassem na transferência de seu controle acionário.

Os objetivos fundamentais do PND coadunavam-se portanto com os do GBM e podem ser observados no Quadro IV.11.

---

em Administração da UFSC, área de concentração em Políticas e Planejamento Governamental).

417 BRASIL. Lei nº 8.031, 1990, op. cit.

Quadro IV. 11 - Programa Nacional de Desestatização: objetivos (1990)

Objetivos Fundamentais	
I	Reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público
II	Contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público
III	Permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada
IV	Contribuir para modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia
V	Permitir que a administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais
VI	Contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrarem o Programa

Fonte: BRASIL, Lei nº. 8.031/1990
Elaboração: Autor

As formas pelas quais os projetos de privatização deveriam ser executados privilegiavam processos operacionais que redundassem na alienação (venda) da participação societária do Estado, conforme os incisos do artigo quarto, descritos no Quadro IV.12:

Quadro IV. 12 - Programa Nacional de Desestatização: processos operacionais

Processos Operacionais	
I	Alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, preferencialmente mediante a pulverização de ações junto ao público, empregados, acionistas, fornecedores e consumidores
II	Abertura de capital
III	Aumento de capital com renúncia ou cessão, total ou parcial, de direitos de subscrição
IV	Transformação, incorporação, fusão ou cisão
V	Alienação, arrendamento, locação, comodato ou cessão de bens e instalações
VI	Dissolução de empresas ou desativação parcial de seus empreendimentos, com a conseqüente alienação de seus ativos

Fonte: BRASIL, Lei nº. 8.031/1990
Elaboração: Autor

Por delegação do governo Collor (1990-1992) o BNDES foi nomeado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND) e depositário legal das ações das empresas incluídas no PND. O FND, de natureza contábil, foi criado para a execução financeira do PND e detinha o papel de depositário da totalidade das ações ou quotas emitidas pelas empresas que viriam a ser vendidas/privatizadas. As empresas que viessem a integrar o FND teriam suas estratégias voltadas necessariamente para o atendimento dos objetivos da privatização, sendo emitidos Recibos de Depósitos de Ações (RDA) que seriam intransferíveis e inegociáveis, a qualquer título, em favor dos depositantes das ações junto ao Fundo[418].

Para a gestão e operacionalização do PND foi criada uma Comissão Diretora, órgão colegiado, que ficou diretamente subordinada ao Presidente da República, cujos membros, titulares e suplentes, seriam por ele designados. A Comissão seria composta por: a) Presidente da Comissão; b) 1 (um) representante do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; c) 1 (um) representante do Ministério da Infra-Estrutura; d) 1 (um) representante do Ministério do Trabalho; e d) 4 (quatro) pessoas de notório saber em direito econômico, mercado de capitais, economia ou administração de empresas. Para amplificação do programa e "salvaguarda do conhecimento público", foi dada ampla publicidade nos meios de comunicação e da imprensa de circulação nacional, objetivando criar as condições para o processamento da privatização[419].

Desse período em diante a privatização serviu de prioridade para o ajuste fiscal, pois traduziu-se na maciça utilização das chamadas "moedas de privatização" ou "moedas podres", representadas pelo títulos representativos da dívida pública federal para a compra das estatais, contribuindo desta forma para a ampliação do mercado de capitais com o aumento da oferta dos valores mobiliários a partir de novas emissões de títulos da dívida no âmbito do FND do PND. A privatização tornou-se assim parte integrante das reformas econômicas iniciadas pelo governo Collor concentrando esforços institucionais no BNDES, inicialmente com a privatização de empresas estatais produtivas.

Entretanto, segundo o BNDES, foi a partir de 1993, no governo de Itamar Franco (1992-1994), com o período inicial da implantação do Plano Real que, com o intuito de "ampliar e democratizar" o PND, foram introduzidas mudanças na legislação para permitir a ampliação no uso de créditos contra o Tesouro Nacional como meios de pagamento e permitir

---

418 *Ibid*.
419 *Ibid*.

a venda das participações minoritárias detidas pelo estado, bem como a eliminação da "discriminação contra investidores estrangeiros", permitindo que participassem em até 100% do capital votante das empresas a serem alienadas[420].

E na continuidade do programa de privatizações com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998), a regularidade das políticas conferiu ainda maior prioridade ao processamento das privatizações com o PND, que se consolida como um dos principais instrumentos de reforma do Estado, sendo parte integrante essencial da agenda de privatização do governo.

Neste governo foi criado então o Conselho Nacional de Desestatização (CND), em substituição à Comissão Diretora, e praticamente concluída a privatização das estatais que atuavam no setor industrial.

Inicia-se assim uma nova fase do PND em que os "serviços públicos" entrariam na pauta e deveriam ser "transferidos" ao setor privado incluindo agora as áreas de energia elétrica, abrindo concessões nos transportes e telecomunicações, bem como abrindo "espaço para negociações" em torno da "privatização das atividades dos bancos públicos estaduais". Segundo o BNDES esta nova fase significa para os objetivos do PND a "melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade brasileira, através do aumento dos investimentos a serem realizados pelos novos controladores" [421].

Assim, desde a criação do PND em 1990, cerca de 68 empresas e participações acionárias pertencentes à esfera federal foram alienadas, sendo que os resultados do processamento das privatizações demonstrara que a maioria delas estavam ligadas aos setores estratégicos.

No Gráfico IV.3, pode-se observar os resultados consolidados pelo BNDES entre 1991 e 2002, demonstrando que dos US$ 105 bilhões arrecadados a maior participação foi obtida com o setor de telecomunicação (32%), seguido pelo de energia elétrica (30%) e em terceiro o de mineração e siderúrgico (8%)[422].

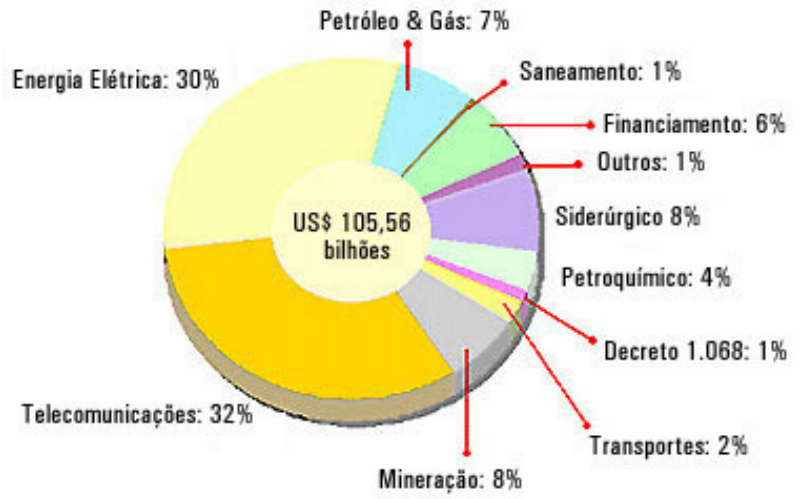
---

420 BNDES. "Privatização", 2002. Disponível em http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/federais/federal.asp> Acesso 05 de fev.de 2005.

421 *Ibid*.

422 *Ibid*. Os resultados consolidados do PND para as empresas federais são aqui apresentados.

Gráfico IV.3 - PND: resultados consolidados - vendas por setor (1991-2002)



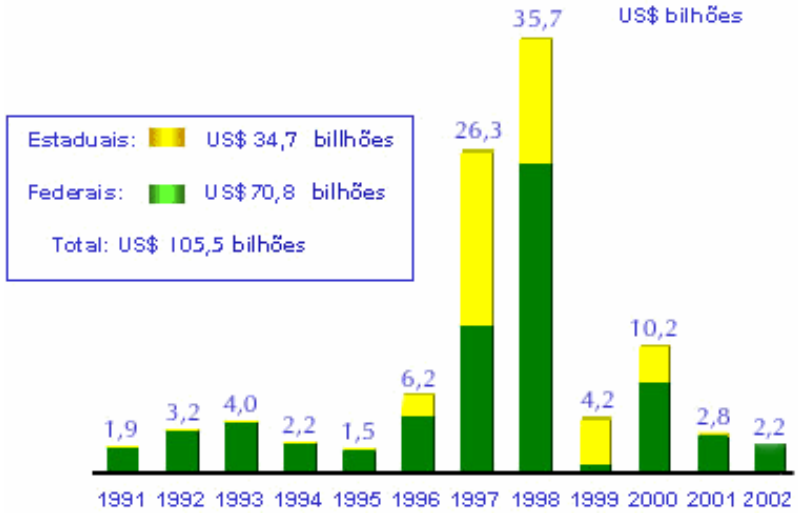
Fonte: BNDES, 2002

A partir de 1996 inicia-se o processo de privatização das empresas controladas pelos estados subnacionais, fase em que a responsabilidade pela alienação das instituições estaria a cargo dos respectivos governadores, aos quais o Governo Federal se propunha a dar suporte estruturante com o BNDES fornecendo assistência técnica necessária na condução do processamento das instituições estaduais para a privatização no âmbito do PND.

A aceleração do processo de privatização das empresas estaduais ocorreu a partir de 1997, quando a política de privatização ganha uma nova dimensão contando com o apoio financeiro do BNDES para financiamento aos compradores interessados nas empresas e/ou participações acionárias já incluídas no PND.

Assim, pode-se verificar que as privatizações ocorridas no âmbito do PND durante os dois governos de FHC (de 1995 até 31.12.2002 - data da última atualização), tiveram sua concentração em 1997 e 1998, conforme se observa no Gráfico IV.4:

Gráfico IV.4 - PND: resultados consolidados - federal e estadual (1991-2002)



Fonte: BNDES, 2002

Dos US$ 105 bilhões da arrecadação com as privatizações, as empresas constituídas na esfera federal nesses setores da economia renderam ao BNDES um total de US$ 70,8 bilhões (67,1%) e na esfera estadual outros US$ 34,7 bilhões.

Conforme se pode observar na Tabela IV.3, a maior concentração da arrecadação com a venda das empresas estaduais e/ou participações ocorreu entre os anos fiscais de 1996 e 1999, o que representa 91,2% do valor arrecadado na esfera estadual[423]:

423 *Ibid*. Este sítio traz uma relação atualizada até 31.12.02 com as empresas privatizadas de acordo com o valor arrecadado no PND.

Tabela IV.3 - PND: Receitas de empresas estaduais (1996-2002)

(US$ milhões)

Empresa	Receita dos leilões	Dívidas transferidas	Resultado total
Total de 1996 a 1999	25.168	6.461	**31.629**
Empresas Privatizadas	21.441	6.461	27.902
Venda de Participações/Ofertas Públicas	3.727	-	3.727
Total de 2000 a 2001	**2.781**	**289**	**3.070**
Empresas Privatizadas	2.377	289	2.666
Concessões	404	-	404
Total de 1996 a 2002	**27.949**	**6.750**	**34.699**

Fonte: BNDES, 2002 (Atualizado em: 31/12/2002)

O que se pode destacar até aqui, é que as estratégias de assistência financeira patrocinadas pelo Grupo Banco Mundial ao BNDES a partir de 1976 estiveram em consonância com a perspectiva da "avalanche neoliberal" da década de 1980, permeada pela assistência financeira e assessoramento técnico-político nos projetos aprovados e implementados neste longo período.

Os projetos foram frutos das negociações, consensos, acordos e condicionalidades, acerca da necessidade do desenvolvimento de políticas que levassem ao ajustamento, reestruturação e privatização dos setores produtivos, comerciais, de serviços e do setor financeiro oficial.

Isto posto, conforma-se o "desenho institucional" privatista e se ampliam as "estruturas regulatórias" que selaram os destinos dessas empresas públicas no decorrer deste processo *pondo em xeque* as bases estruturais do Estado desenvolvimentista, com a privatização de seus setores produtivos, de serviços e de comércio, iniciada com o amplo processo de "estatização" no pós Segunda Grande Guerra Mundial.

Em suma, se levarmos em consideração a tese de José Luiz Fiori, que afirma ser a "natureza da crise" do Estado autoritário uma eclosão da "avalanche neoliberal" na "longa agonia da década de 1980", o fio condutor para este argumento pode ser observado também na concepção Braudeliana que segundo Fiori, "situa e explica a crise política do autoritarismo

a partir de uma análise estrutural e crítica da *longue durée* do desenvolvimento econômico e da industrialização brasileira" [424].

Pode-se observar então que o BNDES se constituiu num dos maiores instrumentos financeiros contribuindo com a "avalanche das privatizações", suportando no desenvolvimento de sua institucionalidade o apoio técnico-político da assistência financeira do Grupo Banco Mundial para tal empreendimento. Assim, o programa e as políticas de privatização conformadas estrategicamente no âmbito do BNDES, interrompem a amplificação deste projeto desenvolvimentista brasileiro do qual esta instituição também foi fruto. Além do que, a partir do momento em que as forças políticas que se instalaram nos governos após a redemocratização, ao querer evitar ainda mais a presença do Estado nos setores produtivos e de serviços, avançam efetivamente no desmonte da estrutura do setor financeiro oficial, com "reprivatização" do Banco Meridional do Brasil em 1997, a primeira alienação do ajustamento do setor financeiro oficial no âmbito do PND. Desta forma encerra-se a fase de assistência do Grupo Banco Mundial ao desenvolvimento do setor financeiro no âmbito do BNDES.

Por outro lado, no final da década de 1990 com o avanço da redemocratização e a necesidade de elaboração de políticas alterantivas ao desmonto do Estado, o BNDES participou também como provedor de recursos e assistência técnica para o desenvolvimento de "instituições microfinanceiras" apoiados por projeto do GBM. Este projeto estava relacionado a um tipo de experiência na área das finanças surgida no Brasil com o desenvolvimento das microinstituições designadas popularmente como "Banco do Povo".

Esses bancos foram então autorizados a funcionar como instituições microfinanceiras no âmbito municipal localizadas nos centros urbanos da região sudeste do Brasil, proporcionando "microcrédito" através de políticas de provimento de empréstimos de pequenos valores às pessoas pobres, chefes de família e empreendedores que não tinham acesso aos serviços da grande rede privada do SFN, cada vez mais concentrada. Assim, o perfil da pobreza no Brasil (como visto no Gráfico IV.2) concentra-se especificamente nas áreas rurais e no Nordeste brasileiro, e apesar da taxa de pobreza ter regredido relativamente de 63,34% em 1992 para 53,58% em 2001, ainda continua sendo muito alta para os padrões mundiais.

---

424 FIORI, José L. *O Vôo da Coruja*: para reler desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2003, p. 9.

Desta forma, o Grupo Banco Mundial aprovou em 30 de maio de 2000 um projeto no valor de US$ 50 milhões para o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), objetivando o "desenvolvimento das microfinanças" na região nordeste do Brasil demonstrando estabelecer um projeto de longo prazo nesta área de microfinanças.

IV.5.2 - Projeto para o BNB: desenvolvimento das microfinanças (2000-2007)

A característica básica deste projeto é a de ser "bi-institucional", ou seja, do valor total financiado pelo GBM, a exigência de uma contrapartida de 50% era condicionada ao BNB. O projeto expira em 31.03.2007, e teve uma maturação de 82 meses, conforme se pode observar no Quadro IV.13[425].

Quadro IV. 13 - Projeto de desenvolvimento das microfinanças (2000-2007)

(US$ milhões)

Projeto/Título	Instituição/Aplicação	Aprovado	Fechado	Financiado
Projeto de Desenvolvimento das Microfinanças no Nordeste - BR 4554 *Northeast Microfinance Development Project - BR 4554* Project ID: P050776	BNB Finanças: financiamento as Micro e PME (99%); Administração Pública, Lei, e Justiça: administração de governo subnacional: (1%)	30.05.2000	31.03.2007	50,0 (Total do projeto 100,0)

Fonte: Grupo Banco Mundial, 2006
Elaboração: Autor

A região nordeste do Brasil é composta por 9 (nove) estados: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia; e na avaliação do GBM é a que constitui a maior concentração da pobreza rural sendo duas vezes maior que a taxa geral do Brasil. Esta região conta com uma população de cerca de 45 milhões de pessoas – metade urbana e metade rural. Deste total, cerca de 14,6 milhões de pessoas são pobres: 8,8 milhões (60%) habitam a área rural e 5,8 milhões os centros urbanos.

425 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Projeto de Desenvolvimento de microfinanças no Nordeste do Brasil – CrediAmigo". Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/484.html> Acesso em 17 out. 2006.

O Relatório de Avaliação do GBM sobre a pobreza no Brasil atesta que 37,4% dos chefes de família pobres trabalham por conta própria, e este índice chega a quase 50% nas áreas rurais[426]. Outro relatório setorial identificou as dificuldades para o acesso à terra e aos serviços financeiros, o que acaba proporcionando maiores dificuldades para que se possa produzir o aumento da produtividade e a conseqüente distribuição da renda no Nordeste[427].

Na tentativa de minimizar a pobreza ainda mais o GBM contratou com o governo brasileiro um projeto de assistência técnica para o desenvolvimento de um projeto piloto chamado de "CrediAmigo" no âmbito do BNB, baseado no emprego de "mecanismos de mercado" visando melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos focados principalmente nos pobres brasileiros nordestinos.

Esse projeto visava combater a pobreza com estratégias alternativas propondo o fomento das "microfinanças", cuja preocupação era com o desenvolvimento das regiões do semi-árido nordestino, procurando criar as condições formais para que pessoas, chefes de família e "empreendedores" em alguma atividade econômica (micro, pequenas e médias empresas) tivessem acesso aos serviços financeiros com apoio de programas próprios, justamente onde se concentra um grande contingente da pobreza do Brasil.

Para o GBM, o desenvolvimento das microfinanças no Brasil deveria ser comparado também com outros países da América Latina, como a Bolívia, Chile, Peru e Colômbia, e portanto poderia desenvolver estratégias alternativas nos dois anos iniciais com um “projeto piloto”. A proposta do GBM foi a de proporcionar assistência técnica e financeira para fomentar uma "estratégia alternativa" com este projeto piloto, orientando o governo brasileiro para o desenvolvimento de políticas institucionais que proporcionassem crédito financeiro aos pobres da região nordeste levando em consideração as experiências internacionais com as "microfinanças". O projeto avaliava que a falta de acesso dos pobres aos serviços financeiros provocava os impedimentos para aumentos da produtividade e melhoria na distribuição de renda no nordeste[428].

---

426 THE WORLD BANK. Report nº PID7117 – *Brazil-Northeast Microfinance Development Project*. Washington, DC: The World Bank, 07.11.1999. Ver o Relatório do Banco Mundial nº 14323-BR – "Brasil: Uma Avaliação da Pobreza", p. 4. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/484.html> Acesso em 17 out. 2006.

427 *Ibid*. Ver o Relatório do Banco Mundial nº 11783-BR – "Brasil: Administração da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Recursos Naturais", p. 4. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/484.html> Acesso em 17 out. 2006.

428 *Ibid*, p. 4.

Para o GBM, enquanto se utilizou de "programas dirigidos" para fomentar "investimentos sociais" no sentido de estimular a demanda, melhorou-se a eficiência e a efetividade de alguns destes programas desenvolvidos para os pobres.

Entretanto, programas elaborados para facilitar o acesso à terra e ao crédito foram menos satisfatórios porque necessitavam de elevados e contínuos "subsídios públicos" alcançando um número restrito de beneficiários, pois muitos impedimentos proporcionaram o atraso histórico deste tipo de programa. Estes impedimentos, por sua vez, se estabeleceram em parte: pela falta de apoio governamental para este tipo de instituição; em um longo período inflacionário; restrições institucionais para que as ONGs se estruturassem e atuassem como intermediários financeiros; e a deficiência das fontes na captação de recursos com a desmobilização de doadores, internos e externos. Neste sentido, o governo brasileiro avaliou a situação do sucesso dos programas de microfinanças realizados em países como Bangladesh e Indonésia e resolveu institucionalizar um ambicioso programa de microfinanciamento como meta de política pública e mecanismo efetivo para redução das disparidades regionais e acesso dos pobres aos serviços financeiros.

O governo brasileiro tomou várias iniciativas para provimento de assistência técnica e financeira, bem como garantir com embasamento legal e apropriado um programa de microfinanciamento, procurando ser consistente com as experiências internacionais. Desta forma os trabalhos de coordenação ficaram a cargo de uma "comissão de alto-nível", estruturada no âmbito do Programa "Comunidade Solidária", vinculado diretamente ao Gabinete do Presidente da República. Assim, delegou-se ao BACEN a expedição de instruções normativas para o desenvolvimento de um tipo de "instituição microfinanceira" provendo-as dos aspectos jurídico-institucionais. Além disso, o Comunidade Solidária contou também com o apoio do BID e do BNDES para o provimento de assistência técnica para constituição dos fundos financeiros para os empréstimos, fomentando as experiências municipais que se expandiram nos centros urbanos do país com os "Bancos do Povo" [429].

O programa brasileiro, portanto, se constituiria de um projeto piloto no valor de US$ 100 milhões que duraria inicialmente cerca de dois anos e seria financiado pelo governo com assistência técnica do BNB e envolveria uma contrapartida financeira de 50%. Esta estratégia

---

429 *Ibid*, p. 5. Cita os aspectos legais e institucionais da estrutura e organização com a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999; Circular e Resolução nº 002915 do Banco Central; e Medida Provisória 1.9414-4 de 28 de julho de 1999 (sic).

foi a alternativa proposta pela assistência do Banco Mundial, que levou assim a criação pelo governo do programa "CrediAmigo".

Esse programa foi elaborado com base nas experiências específicas da Indonésia e do Chile, cujos programas de microfinanciamento foram desenvolvidos em “bancos públicos” de desenvolvimento. O programa proporcionaria o uso de "mecanismos de mercado" visando melhorar o acesso dos pobres à terra e aos serviços financeiros através do BNB, por se tratar de um banco de desenvolvimento regional com filiais em todos os nove estados nordestinos e também nas áreas do norte de Minas Gerais[430].

O objetivo global do projeto do GBM para o BNB era o de melhorar o acesso de microempreendimentos nas regiões que compõem o nordeste brasileiro aos serviços financeiros formais, apoiando a expansão de um programa de microfinanças. Os beneficiários primários deste seriam os microempreendimentos situados nas áreas urbanas e rurais que não conseguiam ter acesso ao crédito subsidiado e pagavam custos muito altos nos “mercados informais” de crédito, como características, estes microempreendimentos deveriam ter proprietários que obtivessem receitas totais de até cinco salários mínimos, ou serem empresas que empregassem trabalhadores e que auferissem receitas totais de até 10 salários mínimos. Com base nestes critérios o programa CrediAmigo calculava um mercado potencial na região nordeste em mais de 2,2 milhões de microempreendimentos, sendo que a expectativa era a de atender a pelo menos cerca de 150 mil, durante o período do projeto. Estes US$ 50 milhões da assistência financeira do GBM seriam um empréstimo de longo prazo de 15 anos com cinco de carência[431].

O CrediAmigo do BNB disponibilizava então pequenos empréstimos para "capital de giro" a "microempreendedores" capacitando-os para a melhoraria das suas pequenas atividades produtivas, comerciais ou na prestação de serviços. Além dos empréstimos, os recursos eram orientados para a área de "recursos humanos", ofertando cursos de capacitação de curta duração que, de forma pragmática, abordavam a "gestão empresarial" aos pequenos

---

430 *Ibid*, p. 4.

431 THE WORLD BANK. *Projects & Operations - World Bank Supports Microenterprises in Northeastern Brazil"*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20016348~menuPK:64282138~pagePK:41367~piPK:279616~theSitePK:40941,00.html> Acesso 17 out. 2006.

empreendedores para que pudessem ter oportunidade de melhorar também suas formas de organização e controle das atividades e dos negócios[432].

Segundo o GBM, no período do projeto piloto, iniciado em novembro de 1997, o Portfólio se comportou de forma "excelente" com mais de 35.000 clientes ativos, resultando em um fundo financeiro de quase US$ 9,0 milhões em setembro de 1999 e com índices de inadimplência abaixo dos 4%[433]. Desta forma, parte do projeto de assistência do GBM foi focado na região com a maior concentração de pobreza no Brasil e o objetivo geral constituiu-se em apoiar a expansão formal e sustentável do programa CrediAmigo após o período "piloto", proporcionando aos microempreendimentos da região nordestina o acesso aos serviços financeiros. O projeto constitui-se assim de três componentes de políticas para o programa, conforme o Quadro IV.14:

Quadro IV. 14 - Programa CrediAmigo: componentes de políticas

Componentes de políticas	Programa CrediAmigo
1) Fornecer fundos	Prover novos empréstimos de capital de giro e investimento a *grupos de solidariedad*e e seus clientes *já formados*, devido ao pagamento em dia de seus empréstimos
2) Fortalecer capacidade institucional	▪ Através da contratação de consultores para o desenvolvimento de estratégias promocionais e de marketing ▪ Desenvolver a capacidade de administração de riscos ▪ Desenho das necessidades legais e regulatórias ▪ Treinamento de pessoal e apoio técnico ▪ Identificar e planejar novos produtos de empréstimo e poupança ▪ Realizar avaliações do programa de administração ambiental ▪ Apoiar a administração do empréstimo
3) Financiar a assistência técnica	Planejamento, implementação e análise de pesquisas estatísticas no controle dos projetos e das políticas do programa

Fonte: Grupo Banco Mundial, 2006
Elaboração: Autor

432 THE WORLD BANK. *Projects & Operations - Northeast Microfinance Development Project Brazil*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P050776> Acesso em 17 out. 2006.

433 THE WORLD BANK. "Report nº PID7117", 1999, p. 3.

Em suma, a sustentabilidade requerida para a expansão do programa estaria sendo proporcionada pelo desenvolvimento de instituições de microfinanças que conseguissem sustentar positivamente sua própria rentabilidade. Para isso o programa estimava que a cobrança de seus serviços - o juro sobre os empréstimos - deveria estar em um nível tal que permitisse-lhe cobrir todos os custos financeiros e propiciar o fortalecimento de seu patrimônio líquido, deflacionando e subtraindo todos os subsídios recebidos. Para o GBM, as experiências internacionais demonstraram que a sustentabilidade pode ser alcançada também quando os níveis de inadimplência são mantidos em níveis muito baixos, respaldadas pela experiência dos "Grupos de Solidariedade" que compartilham os riscos da inadimplência dos empréstimos. Por outro lado, os custos operacionais poderiam ser constantemente reduzidos pela incorporação de novas tecnologias e técnicas de gestão com os devidos incentivos internos e pela "pressão externa do mercado", fazendo com que haja na instituição "novos produtos" que satisfaçam as necessidades de "novos clientes" e também da base de "clientes históricos" [434].

Como visto, foi delegado ao BACEN o provimento dos aspectos jurídico-institucionais que levaram ao desenvolvimento destas "instituições microfinanceiras" no Brasil, o que necessitaria também na melhoria das condições técnicas para o seu aprimoramento institucional e o aperfeiçoamento de seus instrumentos de atuação, procurando servir de efeito substituição quando da eliminação nos estados, dos ativos e passivos das instituições financieras oficiais estaduais.

O aprimoramento institucional do BACEN dizia respeito ao desenvolvimento das práticas operacionais para que pudesse desempenhar de forma objetiva e técnica, para além das microfinanças, suas funções de supervisão e controle das demais instituições financeiras oficiais e privadas.

A assistência do GBM aliava-se a uma "nova fase" com a reestruturação no âmbito do BACEN objetivando apoio técnico para o "fortalecimento da supervisão bancária". Este apoio centrava-se estrategicamente nos objetivos de desempenho do governo *visando reduzir a participação de bancos estaduais no total de ativos e passivos do setor financeiro* através da liquidação e privatização, o que poderia levar no longo prazo à *redução de todos os programas de crédito oficial*, como visto.

---

434 *Ibid*, p. 4.

IV.5.3 - Projetos para o BACEN: ajustes e privatização de bancos (1997- 2002)

Nesta seção dar-se-á ênfase aos projetos da assistência financeira do GBM aprovados para o BACEN entre 1997 e 2002, totalizando US$ 859,5 milhões, incluindo as contrapartidas, conforme o Quadro IV.15:

Quadro IV. 15 - Projetos aprovados para o Banco Central (1997-2007)

Projeto/Título	Instituição/Aplicação	Aprovado	Fechado	Finanças (US$ milhões)
Projeto de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do BACEN - PROAT I *Central Bank Technical Assistance Loan - BR 4245* - Project ID: P048357 - Project AD: P048357 –	BACEN - Finanças (Bancos) (97%); Administração pública, Lei, e Justiça (Lei e justiça) (3%)	18.11.1997	31.12.2002	20,0 (Total do projeto 24,6)
Empréstimo Programático de Ajuste do Setor Financeiro *Programmatic Financial Sector Adjustment Loan Project* (1) Project ID: P070640	BACEN - Finanças: Bancos (43%); Setor de Finanças Geral (38%); Sistemas de Pagamento, liberação de fianças e liquidação (13%); -Indústria e Comércio: Indústria Geral e Setor de Comércio (6%)	24.05.2001	31.03.2002	404,0
Empréstimo de Assistência Técnica para a Gestão Fiscal e Financeira *Technical Assistance Loan to Support the Programatic Public Sector Adjustment Loan Project - BR 4604* TAL – BR 604	Min.Fazenda/ Sec. do Tesouro	24.05.2001	30.12.2007	8,8
Projeto de Assistência Técnica ao setor financeiro 4637 *Financial Sector Technical Assistance Loan Project* (1) Project ID: P073192	BACEN -CVM - Finanças: Bancos (51%); Mercados Importantes (31%); Sistemas de Pagamento, liberação de seguranças e determinação (7%); - Administração Pública: Governo Central (7%); Lei e Justiça (4%)	04.09.2001	30.05.2007 Status: Ativo	14,5 (Total do projeto 18,1)
Empréstimo Programático de Ajuste do Setor Financeiro *Programmatic Financial Sector Adjustment Loan Project* (2) Project ID: P066259	BACEN - Finanças: Bancos (50%); Mercados de Capital (20%); Finanças de Moradia e Mercados de Bens Imóveis (13%); Micro - e PME (10%); Sistemas de Pagamento, Liberação de Fianças e Liquidação (7%)	13.06.2002	31.12.2002 Status: Closed	404,0
Total dos Projetos Desembolsados				859,5

Fonte: Grupo Banco Mundial, 2006.
Elaboração: Autor

Estes empréstimos seriam direcionados para a continuidade do ajustamento do setor financeiro oficial e partia dos princípios das negociações em torno do primeiro projeto de ajustamento proposto em 1988, em que o governo deveria eliminar todos os programas de crédito oficial no longo prazo[435]. Por esse motivo a tese defendida era a da "prudência na supervisão" e na regulamentação do sistema, uma vez que para o GBM deveria ser "um processo gradual de liberação/desregulamentação dos mercados financeiros" devendo ser "acompanhado por melhores supervisão e regulamentação prudenciais" [436]. Assim sendo a "eliminação dos bancos estaduais" implicaria na melhoraria e mobilização dos recursos da economia e permitiria diminuir a intervenção governamental no Sistema Financeiro Nacional, e isto por sua vez, ampliaria a participação dos capitais privados nos mercados financeiros[437].

Segundo as avaliações do GBM desde 1986, como visto, o BACEN tinha melhorado a supervisão sobre os bancos comerciais concentrando-se na revisão do cumprimento de normas e na avaliação dos riscos das carteiras. Entretanto, as informações fornecidas pelo BACEN eram deficientes embora houvesse a exigência de publicação semestral dos demonstrativos financeiros dos bancos contendo certo detalhamento e que eram publicizados nos meios de comunicação impressos. Em meados de 1988 já haviam sido estruturados alguns aprimoramentos tais como: a exigência de relatórios mais simplificados e um novo plano de contas; exigências de informações de acordo com os novos demonstrativos da situação de todas as instituições financeiras; introdução de um sistema revisado de classificação de empréstimos; e regulamentações mais rigorosas acerca da diversificação das carteiras de empréstimos e da adequação de capital. Mesmo assim, havia um aumento desnecessário dos custos para os depositantes, os investidores e para o mercado de capitais, uma vez que as informações acerca da situação financeira de *cada intermediário* eram deficientes e tornavam ainda mais difícil a comparação entre eles.

Entretanto, as deficiências mais relevantes encontradas no BACEN estavam no seu Departamento Econômico e diziam respeito aos aprimoramentos decorrentes do crescente enfoque analítico sobre as *condições gerais de solvência dos intermediários*, e à *liberação do sistema financeiro*. este tipo de avaliação identificava como o principal problema a incapacidade deste departamento para a pesquisa econômica, dado não possuir programas

---

435 GRUPO BANCO MUNDIAL, 1988, p. 155.
436 *Ibid*, p. 49.
437 *Ibid*, p. 3.

adequados nem uma agenda de pesquisas de longo prazo, envolvendo-se apenas na coleta e no processamento dos dados e assim prejudicando o seu funcionamento.

Outras deficiências localizadas encontravam-se nas *práticas supervisionária* e de *diversificação dos empréstimos controlados pelo BACEN*.

As primeiras práticas requeriam medidas preventivas e eram necessárias para tomada de decisões efetivas contra os bancos infratores. Faltava, assim, um bom sistema de classificação de carteiras de empréstimos e de dispositivos que refletisse adequadamente os riscos de inadimplências, bem como resolvesse os problemas da falta de informações confiáveis e tempestivas acerca da situação financeira de cada instituição bancária.

A segunda quanto à diversificação dos empréstimos, não permitiam que um banco comercial pudesse emprestar mais do que 20% do total de sua carteira para seus 10 (dez) maiores tomadores. O índice de cálculo relacionava os "Empréstimos Totais" com o "Patrimônio Líquido" resultando num indicador que, por sua vez, dependia do risco em que um único tomador obteria um empréstimo igual ou superior ao patrimônio líquido do próprio banco, caso contrário ao que se praticava ao nível internacional. Para o GBM, a regulamentação ignorava os riscos sobre adequação de capital e estabelecia que um banco comercial não poderia ter passivos superiores a 15 (quinze) vezes o seu Patrimônio Líquido. O risco ignorado assim era um fato que dependeria em sua grande parte do tipo de ativo que os passivos estavam financiando[438]. Desde então foram inúmeras as medidas adotadas pelo governo brasileiro visando melhorias nas práticas de supervisão do BACEN.

Para o Banco Mundial a expectativa da Missão de Avaliação explorava com aquela experiência, a conveniência de "contrapartidas" em moedas nacionais, sobre o valor dos empréstimos visando outras atividades específicas, tais como financiar um esquema de seguro de depósito ou estabelecer um fundo governamental para cobrir o custo de indenização para dispensa de empregado nas empresas públicas, nos moldes de um programa para demisão incentivada, e que este custo deveria ocorrer necessariamente nos bancos estaduais e/ou federais que se tornassem inviáveis, devido a eliminação gradual dos créditos direcionados[439] em função da redução dos índices inflacionários, resultando na diminuição considerável das receitas e conseqüentemente queda nos lucros advindos do "imposto inflacionário".

---

438 *Ibid*, p. 48-49.
439 *Ibid*, p. 53·

A solução para esses problemas encontrava-se então na capacitação do BACEN para desenvolver pesquisas e análises nas áreas econômicas, e isto gerava a necessidade de apoio financeiro com a elaboração de um programa de assistência técnica por parte do GBM, visando a formação de uma equipe qualificada que desenvolvesse pesquisas nesta área[440].

Entretanto, como visto, apesar da "crise de identidade" observado pelo então Ministro da Fazenda Bresser Pereira acerca do papel do Banco Mundial, a primeira proposta para o ajustamento do setor financeiro brasileira tinha como propósito concreto "desenvolver políticas" visando o *aprimoramento e a eficiência do sistema financeiro brasileiro*, pois isto estabelecia uma oportunidade para o GBM pesquisar uma boa base de informações para apoiar a concessão de empréstimos dessa espécie no futuro, abrindo uma carteira de crédito e criando "uma estrutura para as reformas posteriores" necessárias ao setor[441].

As medidas a serem adotadas pelo governo possuíam características disciplinadoras de acordo com os dois componentes a Matriz de Políticas: o "Desenvolvimento de Políticas" e "Assistência Técnica". Estes dois componentes (vistos nos Quadros IV.6 a IV.10) continham as diretrizes da assistência desenhada para as áreas da reforma do setor e os objetivos a serem alcançados, constituindo-se no "pacote de políticas" [442].

Desse "pacote" destaca-se aqui o componente da Assistência Técnica (Quadro IV.10, já visto), cuja proposta consistia na reorganização das "unidades de estudos e pesquisas" de política econômica e objetivava o fortalecimento institucional do BACEN. Isto implicava manter a regularidade do ajustamento do setor financeiro no longo prazo, pois o que estava sendo alinhavado não poderia ser totalmente concretizado, uma vez que o plano geral do GBM significava "reduzir a participação dos bancos estaduais no total de ativos e passivos do SFN, e a redução de todos os programas de crédito de caráter oficial, bem como a liberação total das taxas de juro *do sistema financeiro*" [443].

Entretanto este plano não se completou, pois havia uma crise no setor e estava em questão a problemática das *condições gerais de solvência dos bancos estaduais* com a instiuição dos "regimes de administração especial temporária" e dos "regimes de liquidação"

---

440 *Ibid*, p. 49-50.

441 *Ibid*, p. i.

442 *Ibid*, p. 51. A seção I e II, p. 1 a 13, aborda os objetivos do empréstimo dentro da estratégia de empréstimo financeiro e comercial no contexto macroeconômico dos planos Cruzado e Bresser, bem como os acontecimentos que envolveram a evolução da dívida externa.

443 *Ibid*, p. 12.

iniciados em fevereiro de 1987 em diversos bancos estaduais. Nesse caso a pauta de negociações deveria conter orientações condizentes para um programa de reestruturação patrimonial (ativos e passivos) do setor financeiro oficial, promovendo a "extinção da interferência governamental" nos sistemas de crédito. Para tanto, a agenda de reformas do projeto brasileiro deveria contemplar uma grande coesão institucional na maneira de como reestruturar e reduzir as atividades e operações do setor financeiro-bancário oficial, no SFN.

Assim, após 1988 considera-se aqui que o reinício das tratativas para a *redução de todos os programas de crédito de caráter oficial até a sua extinção* acontece oficialmente no âmbito do Ministério da Fazenda, com a edição da Medida Provisória nº. 1.514, de 07.08.1996[444].

Esta Medida Provisória (MP), constituiu-se como uma das componentes da política oficial visando a manutenção da regularidade do projeto de ajustamento do setor financeiro com a privatização dos bancos estaduais. Ela contém a exposição sumária das intenções do governo, criando os mecanismos oficiais necessários para o desenho institucional do programa que objetiva "incentivar a redução da presença do setor público estadual nas atividades financeiras e bancárias" - PROES - dispondo sobre a privatização de instituições financeiras[445].

Para se ter uma idéia de sua importância, ela iniciou originalmente com 18 artigos e terminou com 32; seus prazos foram 70 vezes reeditados no Congresso Nacional e se estenderam por cinco longos anos; a última reedição aconteceu com a MP nº. 2.192-70, de 24.08.2001[446].

A manutenção das constantes reedições com o alongamento dos prazos objetivavam, segundo Salviano Júnior, facilitar a execução do programa pelo Governo Federale adaptá-lo "às circunstâncias do momento e corrigir suas falhas" sendo que esta regularidade acabou

---

444 BRASIL. Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996. 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.
Disponível em: < http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 01 set. 2005.

445 BRASIL, "Medida Provisória nº 1.514", 1996, op.cit.

446 BRASIL. Medida Provisória nº 2.192- 70, de 24 de agosto de 2001. 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, 25 ago. 2001, seção 1, p. 000012. Seção Extra.
Disponível em: < http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

tornando-o "suscetível às pressões dos estados para adaptá-lo às suas próprias conveniências"[447].

Estas *conveniências* se dão em razão da necessidade de uma série de intensas, delicadas e complexas negociações a serem realizadas com os governadores "recém eleitos" em 1995, pois sobre eles recairia a responsabilidade política de optar naquele momento sobre o futuro de suas instituições financeiras e bancárias estaduais.

Por outro lado, o relatório do GBM de junho de 1997, analisava que o governo "estava atrasado no ajuste das finanças do setor público" e identificava que o governo havia retomado a orientação para "reduzir a participação de bancos estaduais no total dos ativos e passivos do setor financeiro", dada a necessidade de melhorar o desempenho fiscal dos estados subnacionais com a implementação de programas de privatização[448].

A matriz das estratégias do GBM previa o fortalecimento das perspectivas de sustentação da "estabilidade macroeconômica" visando a continuidade da estabilidade monetária[449]. Essas orientações foram devidamente negociadas pelo governo brasileiro no contexto da implementação do Plano Real no âmbito da reforma do setor público visando os anos fiscais de 1998 a 2000. Ou seja, objetivava o fortalecimento dos fundamentos fiscais e a ampliação da reforma do setor público com a redução do papel e das atividades dos bancos estaduais. Desta forma, o GBM voltava a financiar projetos para o BACEN e foi o primeiro projeto objetivando o aperfeiçoamento dos instrumentos de atuação do Banco Central[450].

Segundo o GBM, o Projeto e o Acordo de Empréstimo foram estabelecidos de forma consensual com o governo brasileiro, e resumiam objetivamente os compromisssos assumidos

---

447 SALVIANO JÚNIOR. Cleofas. *Bancos estaduais*: dos problemas crônicos ao PROES. Brasília, DF: BACEN, 2004, p. 87. Este autor é funcionário de carreira do BACEN e participou ativamente da implementação do PROES desde 1997. Adotaremos as considerações efetivas deste autor para subsidiar a análise sociopolítica da nossa problemática dos bancos estaduais com o PROES. Sem se ater necessariamente aos fatos, o livro busca entender os principais problemas estruturais e conjunturais dos bancos estaduais que serviram de justificativas à adoção deste programa. Este trabalho foi elaborado como demanda específica proposta por Carlos Eduardo de Freitas, então diretor responsável pelo PROES. Para Salviano Júnior a preocupação central era a de reduzir em muito a dispersão dos dados em torno da história do programa para que ela não se perdesse "nas montanhas de papel que dormem nos arquivos do Banco Central ou na memória de ex-funcionários." (*Ibid*, p. 3)

448 GRUPO BANCO MUNDIAL. Documento do Banco Mundial: apenas para uso oficial - Relatório 16582-BR. Memorando do Presidente do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento e da Corporação Financeira Internacional aos Diretores Executivos sobre uma Estratégia de Assistência ao País do Grupo Banco Mundial para a República Federativa do Brasil, de 12 de junho de 1997. In: VIANNA JR., 1998, p. 126.

449 *Ibid*, p. 126.

450 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Projeto de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do BACEN - PROAT I". Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/543.html> Acesso em 28 set. 2006.

durante as negociações ocorridas desde a agenda de 30 de maio de 1995, e já estavam incluídas as necessárias modificações nas condições gerais aplicáveis à execução desse projeto. A expectativa do GBM era a de que a agenda deste Projeto pudesse ser completada até o dia 30 de junho de 2000.

Pode-se destacar aqui que os *componentes de política* da matriz que levou a c*riação de um arcabouço legal*, identifica o elo de ligação necesário **para sustentar a hipótese central contida no projeto de investigação da tese de que o Grupo Banco Mundial,** com este Projeto e Acordo de Empréstimo ao BACEN, selou os compromisssos assumidos de forma consensual com o governo brasileiro desde essas negociações da agenda de 1995, e **orientou estrategicamente o desenho institucional da política de privatização.** Os resultados das negociações levou à *criação das linhas especiais da assistência financeira* do PROES no âmbito do BACEN.

A Matriz pode ser observada no Quadro IV.16.

Quadro IV. 16 - Matriz da Estratégia de Assistência ao Brasil (1998-2000)

Crescimento Ambientalmente Sustentável e Estabilidade Macroeconômica					
Questões	**Diagnóstico**	**Estratégia**	**Objetivos de Desempenho do Governo do Brasil***	**Instrumentos do BIRD****	**Instrumentos do CFI**
Reforma do Setor Público					
Fortalecer perspectivas de estabilidade macroeconômica sustentada: inflação CPI diminuiu de 2.668% em 1994 para aproximadamente 10% em 1996. O desempenho fiscal precisa ser fortalecido para consolidar e manter a estabilização	O esforço de estabilização tem se baseado primordialmente na combinação de uma política de taxa de câmbio nominal como a âncora e política monetária restritiva. O ajuste das finanças do setor público está atrasado. é necessária atenção especial para melhorar o desempenho fiscal nos níveis subnacionais (estaduais) e para privatizar empresas públicas	A estratégia governamental básica é fortalecer os fundamentos fiscais estruturais da estabilização, com ações chave da seguinte forma: • Gastos públicos: reduzir despesas com trabalho após a reforma do funcionalismo público • Impostos: melhorar sistema de impostos sobre valores agregados • Previdência Social: introduzir sistema financeiramente viável • Bancos: fortalecer a supervisão, reduzir o papel dos bancos Estaduais através da privatização e reestruturação • Continuar programa de privatização para outras empresas federais e estaduais públicas	• Inflação de um dígito • Reduzir o déficit operacional do setor público de 3,9% do PIB em 1996 para um máximo de 2,0% em 1999 • (i) aprovação da reforma do funcionalismo público eliminando a estabilidade em 1997; (ii) diminuição da parte dos encargos trabalhistas de 40% da receita em 1996 para 35% em 1998; (iii) redução do deslocamento dos mercados financeiros através da redução da parte da dívida pública no M4 • Aprovação da legislação de impostos com taxas mais baixas e uniformes e mecanismos aprimorados de cumprimento • Aprovação e estabelecimento de legislação aprimorada de pensão para o funcionalismo público e setor privado • Melhor adequação do capital dos bancos e redução da exposição do setor público a perdas bancárias • Fortalecimento das agências de classificação; • Criação de agencia ou mecanismo de socorro de ativos • Reduzir participação de bancos estaduais no total de ativos e passivos do setor financeiro • Vender empresas públicas e serviços de concessão pública	ESW: Primeira CEM: Contingências Macroeconômicas Programa de Reformas Estruturais Gerenciamento de Dívida Pública Segunda CEM: Questões de competitividade Áreas de empréstimos a serem consideradas: Reforma do Estado/Privatização Implementação de Empréstimos Prévios: Empréstimos para a para Reforma do Estado/Privatização para Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Mato Grosso Implementação: TAL do Banco Central	Dar assistência à reabilitação do sistema bancário Possível assistência na criação de agência de classificação. Finanças pós-privatização Operações de socorro a ativos Trabalho de consultoria sobre privatização: Nordeste, infra-estrutura

* Em áreas assistidas pelo Banco
flete as áreas principais de assistência já discutidas, mas não exclui outras possibilidade que poderia surgir

Fonte: Grupo Banco Mundial, 1997
Elaboração: Grupo Banco Mundial e Autor

IV.5.3.1 - Primeiro projeto: PROAT I - aperfeiçoamento dos instrumentos (1997-2002)

De acordo com o cronograma da agenda negociada desde 1995, este projeto foi preparado inicialmente em 21 de julho de 1997 e apreciado e avaliado pelo Conselho de Diretores entre setembro e outubro, e a primeira proposta de empréstimo foi aprovada somente em 18 de novembro de 1997 e correspondia a um valor total de US$ 24,6 milhões, incluindo a contrapartida do BACEN de US$ 4,6 milhões.

O componente de assistência técnica no Acordo de Empréstimo foi assinado oficialmente em 29 de janeiro de 1998, consolidando então o valor a ser desembolsado pelo GBM, de US$ 20 milhões. O projeto expiraria em 31 de dezembro de 2002[451].

Para o GBM, este acordo de empréstimo objetivava "auxiliar o Banco Central em seu esforço de modernização a longo prazo" promovendo estudos de viabilidade que garantissem as melhorias necessárias à "qualificação da supervisão bancária" com o "aperfeiçoamento contínuo" das suas funções, procedimentos e práticas.

O desenvolvimento deste empréstimo corresponderia a apoiar um "programa de administração econômica" num prazo de três anos.

Este projeto propunha melhorias na supervisão bancária do BACEN complementando seus esforços de modernização institucional e operacional, focando sua "profissionalização". Influenciava também alguns aspectos das práticas da gestão, incentivando à adoção de melhorias nos procedimentos tanto nas "áreas relativas às moedas estrangeiras" quanto aos "empréstimos internacionais" e "reservas cambiais" [452].

O projeto aprovado apresentava quatro componentes de políticas, definidos e detalhados para o primeiro ano de implementação, mas que deveriam ser revistos anualmente nas avaliações que aconteceriam em meados de 1998 e 1999, conforme o Quadro IV.17:

---

451 THE WORLD BANK. Loan nº 4245-BR - Loan Agreement (Central Bank Modernization Technical Assistance Project) Between Federative Republic of Brazil and International Bank for Reconstruction and Development. Washington, DC, The World Bank, 29.01.1998. Disponível em <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P048357> Acesso em 28 set. 2006.

Quadro IV. 17 - Componentes de políticas para aperfeiçoamento do BACEN: (1997)

Componentes	Aperfeiçoamento
1- Coordenação	- Projeto e instrumentos de atuação na área internacional
2- Supervisão Bancária	- Melhoria através de treinamento e intercâmbio de funcionários
	- Melhoria do fluxo de informações entre o Banco Central e os bancos por ele supervisionados, com atualização de bancos de dados e sistemas, e aquisição de equipamentos
	- Revisão de padrões de contabilidade e desenvolvimento de protocolos de cooperação com auditores externos
	- Melhoria das práticas desenvolvidas, particularmente em ações de fiscalização extrajudiciais
	- Teste de sistemas de garantia de qualidade
	- Desenvolvimento de atividades de disseminação
3- Treinamento	- Melhoraria na capacidade do Banco Central em administrar as reservas internacionais, melhorar as estratégias de financiamento externo, e melhorar a aplicação de habilidades administrativas e operacionais, aplicando as melhores práticas internacionais
4- Criação de Arcabouço Legal	- Possibilidade do estabelecimento de uma estrutura apropriada para assumir os inventários de bancos falidos
	- Desenvolvimento institucional para melhoraria na capacidade de administração sobre a restruturação dos bancos estaduais

Fonte: The World Bank, "Loan nº 4245-BR", 1998
Elaboração: Autor

Ao BACEN era delegado as responsabilidades de coordenar e executar todos os componentes do projeto, e para tanto deveria criar uma "Unidade de Coordenação" com grau de "Departamento". Este deveria ter pelo menos um gerente provido de pessoal administrativo e contabilidade apropriada, e desta forma, incluiria, além da coordenação, componentes para os aperfeiçoamentos necessários à supervisão bancária, o treinamento de pessoal e a criação de um "arcabouço legal" para o desenvolvimento institucional do BACEN.

Assim, o objetivo da coordenação seria o de agilizar ações concretas numa primeira fase, complementando o esforço institucional de longo prazo no desenvolvimento de programas que dessem sustentação aos aperfeiçoamentos da função de supervisão bancária de acordo com as *melhores práticas internacionais*, visando o intercâmbio de funcionários,

452 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Projeto de Aperfeiçoamento", op. cit.

melhoria do fluxo de informação com os bancos, revisão de padrões contábeis, cooperação com auditores externos e melhoria das práticas de fiscalização. Esta primeira fase do projeto visava aumentar o grau de profissionalização do quadro de pessoal do BACEN, intensificando a qualificação e o treinamento técnico da equipe, utilizando-se de *ferramentas de execução* que melhorariam a capacidade do banco em administrar o fluxo e o controle das informações sobre o sistema financeiro, adquirindo, para isso, equipamentos avançados de informática[453].

Dessa forma, para o GBM, estudos setoriais a serem desenvolvidos viabilizariam a criação de um arcabouço legal que permitiria o "estabelecimento de uma estrutura apropriada" para o aperfeiçoamento da capacidade de gestão e viabilidade financeira. O "desenvolvimento institucional" visava a melhoraria das condições estruturais relativas aos "inventários de bancos falidos" e para que o BACEN pudesse “assumir os ativos e passivos” da "restruturação dos bancos estaduais" [454].

Para tanto, o BACEN deveria incorporar as experiências e habilidades que ocorriam no sistema financeiro internacional, proporcionando aos estudos, base para o desenvolvimento e/ou atualização das variáveis de controle que demonstrassem melhor a real situação do setor financeiro brasileiro dentro dos processos globais.

O componente de assistência técnica provisionava recursos financeiros para realização destes estudos setoriais, e para viabilizá-los, disponibilizava estes recursos para contratação de serviços de consultoria.

O objetivo era a modernização dos sistemas de informação e da base de dados, visando fomentar os planos de negócios para o processamento do programa de privatização.

Visava também a modernização dos “sistemas de referência legal”, dos “sistemas de referências das instituições financeiras” e o estabelecimento das “condicionalidades institucionais”, a partir dos “regimes de liquidação de bancos” nas formas de intervenção oficial assumidas pelo BACEN.

Assim se constituindo, o valor total de US$ 20 milhões do empréstimo desembolsado foi distribuído de acordo com as categorias e tipo de despesa requeridas para viabilidade do

---

453 THE WORLD BANK. "Loan nº 4245-BR", 1998, p. 7.

454 THE WORLD BANK. *Projects & Operations - Central Bank Technical Assistance Loan I - Brazil*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P048357> Acesso em 28 set. 2006.

projeto, sendo que 47,5% foram utilizados para remunerar os Serviços de consultoria, conforme se pode observar no Quadro IV.18:

Quadro IV. 18 - Distribuição do empréstimo - tipo de despesa do BACEN

Categoria	Valor (US$)	Participação (%)	Tipo de Despesa
Serviços de Consultoria	9,500,000	47,5	▪ Serviços de empresas e consultores individuais para modernização: dos sistemas de informação; da base de dados; dos sistemas de referência das instituições financeiras e do sistema de referência legal
Treinamento de pessoal	5,000,000	25,0	▪ Princípios básicos de supervisão bancária moderna ▪ Modelos avançados de administração de risco ▪ Sistemas de informática ▪ Novos produtos financeiros e derivativos
Aquisição de Bens	5,500,000	27,5	▪ Aquisição de computadores *lap top* para o uso dos inspetores ▪ Aquisições com despesas estrangeiras (100%); nacionais (100%); regionais para outros bens obtidos localmente (80%)
Total	**20,000,000**	**100,00%**	

Fonte: The World Bank, "Loan nº 4245-BR", 1998
Elaboração: Autor

Os conhecimentos e "lições" apreendidos nas experiências internacionais na área de reestruturação de bancos estatais, poderiam se transferir para o BACEN, e o programa institucional de treinamento de pessoal poderia conter os princípios básicos da supervisão bancária moderna e levar ao domínio dos modelos avançados na administração dos riscos. O projeto enfatizava também o treinamento em sistemas de informática e em novos produtos financeiros, como os derivativos, que se configuravam nas áreas estratégicas dos "empréstimos externos" e das "reservas internacionais" As melhorias nas técnicas de gestão e na capacidade operacional do BACEN necessitariam da modernização dos sistemas de informática com a aquisição de equipamentos para uso dos inspetores[455].

Por outro lado, o GBM procurou rever neste acordo os assuntos “eleitos anteriormente” que provocavam “constrangimentos institucionais”, identificado nos problemas relacionados aos bancos privados com os empréstimos às pequenas empresas.

Para o Banco Mundial esta não era uma prática comum entre os bancos privados, mas as experiências e lições apreendidas no caso do projeto piloto do BNB com as microfinanças,

455 THE WORLD BANK. "Loan nº 4245-BR", 1998, p. 7.

como visto, tinham resultados satisfatórios. Assim, poder-se-ia expandir este tipo de empréstimo às instituições privadas, uma vez que este papel cabia historicamente aos bancos estaduais que seriam fortemente reestruturados e privatizados.

Dessa forma, o efeito substituição se realizaria com a ampliação do setor financeiro privado e a regulamentação das "instituições microfinanceiras", que, com seus programas de "microcrédito", poderiam realizar os pequenos empréstimos para micro, pequenos e médios empreendimentos, bem como para as pessoas individualmente produtivas, comerciantes e /ou prestadoras de serviços, criando novas bases para responsabilidade dos riscos dos empréstimos, nos "grupos solidários" [456].

As condicionalidades estabelecidas davam conta ainda, das garantias e obrigações do BACEN junto às despesas a serem realizadas com os valores sacados na Conta de Empréstimo, aberta num banco comercial, em dólar, que seria utilizada para o depósito e o movimento dos recursos do empréstimo. Essas responsabilidades institucionais ficavam a cargo do Presidente do BACEN, como executor do acordo, "subordinado do Prestatário" no âmbito do Ministério da Fazenda. Também foram definidas as "convenções financeiras", requisição de procedimentos a serem realizadas no âmbito deste Acordo de Empréstimo, estabelecendo inclusive cláusula de determinação de "cancelamento do processo", caso haja "práticas corruptas ou fraudulentas" nos procedimentos!

O GBM considerou positivo para o acordo o Voto do BACEN nº 13/97, de 15.01.1997, que decidiu criar a Unidade de Coordenação do Projeto, disponibilizando no Orçamento da União, via Ministério da Fazenda, os recursos financeiros garantindo a necessária provisão dos fundos, instalações e serviços e assegurando também todos os registros (contratos, ordens, faturas, contas, recibos etc.).

A taxa básica de juro do financiamento correspondia a 0,25% ao ano, aplicada sobre o principal do empréstimo, acrescida de *spread* de 0,5%, tendo como taxa referencial a *LIBOR* do *Interbank* de Londres, de seis meses, para depósitos em dólar. As datas de pagamento da dívida contraída foram fixadas nos dias 15 de março e 15 de setembro de cada ano, iniciando-se em 15 de março de 2003 até 15 de setembro de 2012, considerando-se as parcelas de US$ 1,0 milhão sobre o pagamento do principal[457].

---

456 *Ibid*, p. 7.
457 *Ibid*, p. 7.

Para garantir o desempenho positivo para a implementação dos componentes de política do projeto, o GBM havia realizado uma avaliação em julho de 1997 sobre as condições do cenário brasileiro e dava conta de que o país havia sofrido uma mudança importante no regime econômico com a introdução do Plano Real em 1994. As variáveis chaves que este plano havia implementado resumiam-se numa "âncora cambial", que permitia sua flexibilidade dentro de uma estreita faixa - banda cambial - desindexada da economia, e na implementação de políticas monetária e de crédito restritivas[458].

Nessa avaliação o Brasil havia estruturado com o Plano Real um forte programa de trabalho dentro de uma "nova visão de desenvolvimento" introduzindo reformas que levariam à estabilidade e ao crescimento sustentável, reduzindo os índices de pobreza relativa e absoluta e obtendo resultados econômicos que há muito tempo não se observava. Concluía que os progressos econômicos e sociais advindos davam conta de que: um aumento na taxa de crescimento em relação à da estagnação ocorrida desde 1992, podendo elevar-se em média cerca de 4% (quatro por cento) durante o período seguinte, de 1993 a 1996; e a redução da inflação de 2.668% ao ano ocorrida em 1994 poderia estabilizar-se em menos de 10% no longo prazo. No setor financeiro o cenário se configurava por esta queda abrupta da inflação do pós-plano e calculava-se portanto os impactos da queda aguda dos ganhos inflacionários para o sistema, uma vez que a realização de altos "lucros fictícios" no mercado financeiro fazia parte da cultura inflacionária dos bancos no Brasil[459].

Como visto, também em julho de 1997 emerge a crise financeira internacional, e no cenário externo a erupção da crise tem como epicentro a escala asiática, iniciando-se num país de muito pouco significado para as finanças internacionais, a Tailândia, gerando no Brasil uma onda de "falências iminentes" de bancos, como parte dos reflexos da crise geral sobre a crise financeira local. Esta onda era observada pelas significativas 276 intervenções do BACEN com regimes especiais de administração e liquidação extrajudicial. Uma descrição mais detalhada acerca desta situação será visto mais adiante (item IV.5.4).

Segundo o GBM a percepção de que estava havendo "perda de credibilidade interna" entre as instituições financeiras criou uma situação crítica e devastadora. O descrédito baseava-se no significativo sobrecarregamento dessas medidas de intervenção oficial executadas pelo BACEN nas instituições privadas, pois em 1996 havia ocorrido a intervenção

---

458 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Documento do Banco Mundial". In: VIANNA, 1997, p. 126.
459 *Ibid*, p. 126.

no Banco Bamerindus, considerado o quinto maior banco do país, vendido para o inglês Hong Kong and Shangai Bank (HSBC)[460].

A percepção da crise no SFN havia se manifestado com as intervenções e acentuada nas relações entre os bancos, propriamente, pois a quebra das principais instituições privadas - como no caso do Banco Econômico incorporado pelo Banco Excel, e do Banco Nacional anexado pelo Unibanco. Os principais bancos oficiais federais tiveram seus ativos e passivos reestruturados e o Banco do Brasil, a maior instituição financeira do país, também havia sofrido problemas estruturais e foi recapitalizado em cerca de US$ 8 bilhões. Alguns bancos estaduais que haviam sofrido intervenção já haviam sido privatizados, como no caso BANERJ vendido ao Itaú em junho de 1997 e do CREDIREAL, de Minas Gerais, vendido ao Banco de Crédito Nacional (BCN) em agosto de 1997. A crise do BANESTADO do Paraná, que se estendia - até ser leiloado ao Itaú em outubro de 2000 - e o caso do BANESPA - o maior dos estaduais, estava sendo reestruturado e preparado para posterior privatização - ocorrida em novembro de 2000.

O quadro crítico da situação geral do setor financeiro nessa fase do Plano Real exigia decisões específicas de política econômica e eficiência na gestão macroeconômica e exigia do BACEN medidas e decisões concretas para conter os efeitos negativos imediatos e afastar o risco de uma "crise sistêmica" no SFN.

A crise geral apontava, segundo Vidotto, para uma fragilização crescente na implementação do plano de estabilização, criando limites internos aos interesses do próprio mercado. Havia ainda a necessidade desas decisões para conter a crise não conduzir à recessão econômica, e por isso, avaliar os efeitos imediatos da crise sobre o sistema financeiro e sobre o comportamento da demanda era crucial, pois as necessidades de solução parcial e provisória para o quadro da vulnerabilidade externa, neste cenário de instabilidade internacional, apontavam ainda para uma política monetária mais restritiva, aprofundando a fragilização dos agentes não financeiros com a crise bancária, etc.[461].

Assim para o GBM, os impactos da crise na estabilização monetária deveriam ser medidos com maior rigor devido: à desindexação dos preços; um provável longo período de

---

460 THE WORLD BANK. *Report nº . PIC5452 - Brazil-Central Bank Modernization...Technical Assistance Loan*. Washington, D.C: The World Bank, 21.07.1997. Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P048357> Acesso em 28 set. 2006.

461 VIDOTTO, 2002. p. 335.

estabilidade econômica; à queda abrupta das receitas inflacionárias; e consequentemente, medir os efeitos sobre os "lucros e os juros" acerca dos impactos advindos da ruptura dos ganhos com a cultura inflacionária, bem como os sintomas do "peso relativo" dos custos operacionais nas receitas. Estes elementos no cenário da estabilidade interna em 1997 acabariam, no futuro, fortalecendo o balanço de pagamentos. Entretanto, o ajuste fiscal seria mais difícil do que se havia planejado originalmente, mas o *governo já estava comprometido com um grande esforço para sua viabilização com a reestruturação e privatização das instituições financeiras*, principalmente dos *bancos estaduais*[462].

Desta forma necessitava-se do aperfeiçoamento institucional do BACEN para a melhoria e desenvolvimento das suas formas de intervenção.

Assim, superados os momentos da crise financeira bancária, no ano de 2001 o Grupo Banco Mundial aprovou mais três grandes projetos para garantir a continuidade do ajustamento agregou mais US$ 421,6 milhões às contas dos principais órgãos de regulamentação encarregados da formulação e implementação dos programas de reforma financeira. Estes projetos serão vistos na sequência (conforme o Quadro IV.15). Nesse caso, a aprovação dos projetos ocorreu em Washington, na reunião do dia 24 de maio de 2001, tendo o Relatório de Andamento que avaliava os resultados da situação dos empréstimos anteriores sido apresentado à Diretoria Executiva da instituição nesta mesma reunião[463].

Esses empréstimos faziam parte das estratégias do programa de assistência para os anos fiscais de 2001 e 2007, visando a continuidade do ajustamento do setor financeiro. Assim, foram aprovados: o primeiro empréstimo programático de ajuste do setor financeiro para o BACEN no valor de US$ 404,04 milhões; juntamente com o projeto de US$ 8,80 milhões para o Ministério da Fazenda, cujo componente de assistência técnica objetivava a melhoria da gestão fiscal e financeira do Tesouro Nacional*;* e o terceiro para *assistência técnica* à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) no valor de US$ 18,1 milhões.

Para o Banco Mundial estes empréstimos objetivavam auxiliar o setor financeiro oficial a "servir de base para o crescimento econômico, contribuir para a redução da pobreza a

---

462 THE WORLD BANK. "*Report nº . PIC5452",* op. cit.. (Grifos nossos)

463 THE WORLD BANK. "Press Release No:2001/342/LAC - Banco Mundial Aprova US$404 Milhões para Fortalecer Setor Financeiro do Brasil - US$8,8 milhões para gestão fiscal e financeira também aprovados". Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?contentMDK=20045730&Type=News&theSitePK=40941&pagePK=41367&isCURL=Y&menuPK=64282138&piPK=279616> Acesso em 12 nov. 2006.

longo prazo e evitar revezes através da prevenção de crises financeiras" [464] Segundo o GBM as reformas no setor financeiro influenciam a redução da pobreza na medida em que: "estimulam o crescimento a longo prazo, aumentam a capacidade de enfrentar a volatilidade" e aliviam os ciclos e por isso a necesidade de se "preparar devidamente para eventuais crises financeiras" reduzindo a probabilidade da sua ocorrência ampliando também o acesso dos pobres aos serviços financeiros[465].

Na ocasião o diretor do GBM ocupado pelo Departamento do Brasil Gobind Nankani**,** comenta que estas reformas que recebem apoio destes empréstimos "são essenciais para alcançar o crescimento sustentado amplo e, portanto, são também essenciais para alcançar a meta geral de redução da pobreza" [466]. Por outro lado Stefan Alber - especialista no Banco Mundial em operações do setor financeiro para a Região da América Latina e do Caribe - comenta que esses estímulos objetivam provocar impactos sobre as taxas reais de juro e sobre a produtividade, e as medidas criadas para aumentar a eficiência da intermediação e diminuir os riscos de falências sobre os bancos, "ajudarão a reduzir gradualmente a médio prazo as taxas reais de juros dos financiamentos e a evitar as flutuações dessas taxas, que têm inibido o crescimento" [467].

Assim, as metas e resultados previstos nesses projetos aprovados incluem: a racionalização da regulamentação financeira; a ampliação do acesso aos serviços financeiros, especialmente para os pobres; o aumento da eficiência e profundidade da intermediação financeira; o fortalecimento dos bancos privados e públicos federais; e o aprofundamento dos mercados de valores mobiliários[468].

---

464 THE WORLD BANK. "Press Release No:2001/342/LAC", 2001, op. cit.

465 *Ibid*.

466 *Ibid*.

467 *Ibid*.

468 THE WORLD BANK. Loan number 7053 – Br. - Loan agreement (programmatic financial sector adjustment loan) between Federative Republic of Brazil and International Bank for Reconstruction and Development, June 22, 2001. Disponível em <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P070640> Acesso em: 28 set. 2006.

IV.5.3.2 - Segundo projeto: 1º empréstimo programático - ajuste financeiro (2001-2002)

Esse primeiro empréstimo programático objetivava a manutenção do ajuste do setor Financeiro e seria desembolsado em uma única parcela, constituindo-se no primeiro de uma série de empréstimos deste tipo para garantir suporte estruturante ao amplo programa de reformas neste setor estabelecido anteriormente pelo governo brasileiro[469]. O empréstimo por sua vez tem margem fixa e um prazo de amortização de 12 anos, com cinco anos de carência e uma taxa de compromisso de 0,85% ao ano (que incidirá sobre o montante não-desembolsado após seis meses)[470].

Os esforços para dar continuidade aos ajustes no setor financeiro, como visto, tinham sido iniciados em 1995 e procuravam aprofundar o diagnóstico com análises multi-focadas que ajudariam a identificar os temas fundamentais que melhor serviriam para a experiência brasileira, principalmente acerca da vulnerabilidade do setor financeiro publico e em várias áreas chaves da reforma, e que também ajudariam a acelerar os desígnios do empréstimo para os programas do governo brasileiro.

Para o GBM, o objetivo de redução de pobreza poderia ter obtido impactos mais imediatos se tivesse sido melhor direcionado por reformas na política, uma vez que as análises do desenvolvimento dos projetos demonstraram provável sustentabilidade desde a preparação deste, que incluiu a participação de numerosos especialistas nos temas do setor financeiro. Mantendo diálogos produtivos com o governo, a Diretoria do GBM obteve um forte compromisso deste com as propriedades do programa de reformas no setor financeiro iniciadas com o projeto anterior, de 1997[471].

---

469 THE WORLD BANK. *Report no. PID10295 - Brazil-First Programmatic Financial Sector... Adjustment Loan*. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000094946_0105110432042> Acesso em: 28 set. 2006.

470 Para uma avaliação da implementação do projeto ver: THE WORLD BANK. Document of The World Bank Report nº 25116-BR. Implementation Completion Report (FSLT-70530) on a Loan (Loan nº 7053 - BR) in the Amount of US$404.04 million to the Federative Republic of Brazil for a First Programmatic Financial Sector Adjustment Loan. Washington, DC: The World Bank, 17.12.2002. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/03/14/000094946_03011404020825/Rendered/PDF/multi0page.pdf> Acesso em 17 out. 2006.

471 THE WORLD BANK. *Documents & Reports – Brazil: Programmatic Financial Sector Adjustment Loan Project, Volume 1*. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000094946_03011404020825> Acesso

Assim sendo, na seqüência deste ciclo de empréstimos ao Brasil, o Banco Mundial apresenta, no mesmo dia 24 de maio, seu relatório de andamento das operações no Brasil à Diretoria Executiva e aprova outros tipos de financiamentos complentares[472].

IV.5.3.3 - Terceiro Projeto: PROGER - Gestão fiscal e financeira (2001-2007)

Este projeto no valor de US$ 8,8 milhões (de um total de US$ 17,67) fazia parte da Estratégia de Assistência ao País (EAP) no âmbito do programa de assistência para os anos fiscais 2000-2002 e foi aprovado também na reunião da Diretoria Executiva do dia 24.05.2001. Discutido foi programado para expirar em 30 de dezembro de 2007[473].

Coordenado pelo Ministério da Fazenda, contém um componente da assistência técnica para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) visando dar suporte ao programa de administração fiscal e financeira para de fortalecer e refinar a estrutura do Orçamento Plurianual Federal de despesas[474].

Para este período estavam previstos ao Brasil empréstimos na ordem de até US$ 5 bilhões, que seriam aliados a uma ampla gama de atividades não-creditícias que se concentrariam principalmente no "objetivo de redução dirigida da pobreza" [475].

Assim, as características das estratégias do PROGER compõe-se de empréstimos e programas, conforme se pode observar no Quadro IV.19:

---

em: 12 nov. 2006.

472 THE WORLD BANK. "Press Release nº : 2001/342/LAC - Banco Mundial Aprova US$404 Milhões para Fortalecer Setor Financeiro do Brasil - US$8,8 milhões para gestão fiscal e financeira também aprovados". Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?contentMDK=20045730&Type=News&theSitePK=40941&pagePK=41367&isCURL=Y&menuPK=64282138&piPK=279616> Acesso em 12 nov. 2006.

473 THE WORLD BANK. *Report no. PID9852 - Brazil-TAL for Programmatic Fiscal Reform (@) Structural Adjustment Loan (TAL/PFRSAL), February 14, 2001*. [Note that this section is taken verbatim from the PFRSAL Board Paper (Report no. P7427 BR) pp. 3-51]. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/01/18/000094946_0101170531263/Rendered/INDEX/multi0page.txt> Acesso em: 28 set. 2006.

474 GRUPO BANCO MUNDIAL. *Programa de Fortalecimento Fiscal e Financeiro – PROGER*. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/548.html> Acesso em 26 set. 2006.

475 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Programa de Fortalecimento Fiscal e Financeiro – PROGER", op. cit.

Quadro IV. 19 - PROGER: aplicação das estratégias (2000-2002)

Estratégia	Característica	Aplicação
Empréstimos	Investimento	Com base em abordagens inovadoras de redução da pobreza, desenvolvidos com o intuito de ajudar a melhorar a qualidade das despesas públicas e a sua orientação para os pobres
	Programáticos de Ajuste	Para a reforma fiscal e do setor financeiro, apoiando a continuidade do programa de reformas
Programas	Serviços	Análise e assessoramento técnicos para apoiar a atual agenda de reformas, bem como novas reformas de políticas
	Financiamentos	Cada vez mais concentrado nos estados pobres do Nordeste
	Serviços não-creditícios	

Fonte: The World Bank, 2001
Elaboração: Autor

Na avaliação do Banco Mundial, essas estratégias procuravam "ajudar o Governo a implementar suas políticas de redução da pobreza, reformas fiscais e reformas microeconômicas necessárias para o crescimento amplo" bem como ajudar "na reforma fiscal, na retomada do crescimento, na transparência e na gestão ambiental" [476]. Assim, poder-se-ia melhorar "a administração da dívida federal" e o apoio à implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000[477] e legislação correlata, além de melhorar o sistema federal de administração de informações financeiras[478]. Os componentes de política do projeto podem ser observados no Quadro IV.20:

476 THE WORLD BANK. "Press Release nº :2001/342/LAC, 2001, op. cit.

477 BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 2000, seção 000001, p. 1. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

478 THE WORLD BANK. *Technical Assistance Loan to Support the Programatic Public Sector Adjustment Loan Project - BR 4604.* Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/548.html > Acesso em 17 out. 2006.

Quadro IV. 20 - PROGER: componentes de política

Componentes de Política	Ações/Metas
1 - Fortalecer a Estrutura Plurianual Federal de Despesas	- Integração entre planejamento e orçamento, pela elaboração de estudo aprofundado tratando das questões prioritárias, assistência técnica e seminários - Avaliação de resultados e contribuições pela melhoria das metodologias de avaliação, apoiada por assistência técnica, incluindo seminários e palestras - Atualização da administração de informações, pela pesquisa dos ministérios mais relevantes e programas atuais para a identificação de problemas de sistema/informação - Treinamento e disseminação; e controle de qualidade e administração do projeto
2 - Modernização da Administração da Dívida	- Fortalecimento das estruturas institucional e analítica, visando a melhoria das operações da agência de gerenciamento da dívida, fornecendo apoio à agência administrativa e à gerência geral na identificação das estratégias para a dívida e desenvolvendo a capacidade de geração de políticas e marketing da gerência geral
3 - Treinamentos de Funcionários do Governo	- Novos desenvolvimentos a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, e legislação correlata, sobre a necessidade de adequação às normas de relatório, administração municipal, e na implementação/avaliação da estrutura fiscal
4 - Modernização dos Sistemas Financeiros	- Através da implementação de um programa de tecnologia da informação, para aprimorar e treinar técnicos na aplicação da tecnologia à administração fiscal e melhores práticas de auditoria

Fonte: Grupo Banco Mundial
Elaboração: Autor

IV.5.3.4 - Quarto projeto: CVM - fluxo financeiro e ciclos de crise (2001-2007)

Este projeto de financiamento no valor de US$ 14,5 milhões, foi aprovado posteriormente aos outros no dia 04 de setembro de 2001 para expirar em 30 de maio de 2007, e objetivava o aprofundamento das reformas nos mercados de valores mobiliários, dando continuidade à implementação das etapas do programa brasileiro, na regulação e no diagnóstico de áreas específicas do setor financeiro[479], procurando desenhar um programa que permitisse melhorias no setor no longo prazo[480].

---

479 THE WORLD BANK. Document of The World Bank Report nº 10263-Br. Brazil-Financial Sector Technical...Assistance Loan. Washington, DC: The World Bank, 07.08.2001, p. 3-4.

480 THE WORLD BANK. Document of The World Bank. Report n°. 22603-BR, project appraisal document for

Os componentes desse empréstimo é para a *assistência técnica* ao BACEN, e *apoio* à CVM, pois a consecução dos objetivos traçados para as reformas do setor financeiro com o desenvolvimento a longo prazo da capacidade institucional dos dois principais órgãos de regulamentação financeira encarregados da formulação e implementação dos programas de reforma.

Para o GBM, os componentes das reformas, apoiadas por este empréstimo, procuravam dar continuidade ao ajustamento do setor financeiro visando a melhoria na gestão fiscal e financeira dessas instituições. Pretendiam aperfeiçoar a capacidade delas no enfrentamento da volatilidade dos fluxos financeiros mitigando os ciclos de crise, preparando-as para que pudessem estar aptas a reduzir as probabilidades de ocorrência destes ciclos. Objetivavam também a ampliação do acesso da população aos serviços financeiros na perspectiva de que os impactos que estas políticas teriam sobre a redução da pobreza fossem positivos na medida em que se intensificaria o crescimento do País no longo prazo[481].

Esse quarto projeto aprovado visava assim fortalecer a capacidade funcional e operacional do BACEN e da CVM, apoiando o desenvolvendo da sustentabilidade da capacidade institucional, especialmente nas áreas de atuação relacionadas à supervisão bancária, para, assim, poder melhor implementar os programas mais amplos de reforma estrutural no setor financeiro, requeridos para o caso Brasil no longo prazo[482].

Estes programas incluem medidas para aumentar a eficiência da intermediação financeira privada, ampliando ainda mais o acesso da população aos serviços financeiros, e fortalecimento das políticas de defesa contra as crises financeiras. Incluem também reformas para aumentar a transparência no Sistema Financeiro Nacional e a eficácia da regulamentação e da supervisão, tanto do sistema bancário quanto do mercado de valores mobiliários. A assistência do GBM ao BACEN e à CVM para o fortalecimento da supervisão bancária, seria

---

a proposed loan in the amount of US$14.46 million to the Federative Republic of Brazil for a financial sector technical assistance Loan, August 7, 2001. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/549.html> Acesso em: 28 set. 2006.

481 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Projeto de Assistência Técnica ao Setor Financeiro". Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/549.html> Acesso em 26 set. 2006.

482 Para estas reformas mais amplas também foi aprovado mais um projeto programático no âmbito do Ministério da Fazenda, em 05 de junho de 2001, para reformas estruturais e ajuste fiscal no valor de US$ 750 milhões. Mais detalhes, ver THE WORLD BANK. *Loan number 7046 – BR. Loan Agreement (programmatic fiscal reform structural adjustment loan) between Federative Republic of Brazil and International Bank for Reconstruction and Development*, June 5, 2001. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2004/12/14/422F46626F41D00285256F0300148D98/1_0/Rendered/PDF/422F46626F41D00285256F0300148D98.pdf> Acesso em: 28 set. 2006.

elaborado com o esforço combinado de um conjunto de estudos setoriais que elevassem a capacidade de realização de diagnósticos acerca dos papéis, recursos e responsabilidades, atuais e futuras, destes órgãos na regulamentação do mercado de capitais, com aperfeiçoamentos necessários na formulação de políticas, atualização dos programas de informática e melhoria na capacidade operacional com o treinamento de pessoal[483].

Além desses esforços, essas instituições receberiam também apoio de assistência técnica para: melhorias necessárias nas redes de segurança do sistema bancário; dar sustentação sistêmica ao setor financeiro; reduzir as margens das taxas de juro; reformar o sistema de pagamentos; desenvolver políticas que permitissem melhorias nas regras da administração e controle dos riscos bancários; desenvolver um mercado de fundos públicos eficiente com a regulamentação e resolução das falências; permitir maior preparação institucional para o enfrentamento das dificuldades do setor bancário no longo prazo; bem como iniciativas para promover o planejamento de contingência com o aperfeiçoamento no monitoramento das intervenções do BACEN[484].

Esse projeto buscava, assim, o aperfeiçoamento nas leis para a segurança corporativa, concentrando-se no fortalecimento dos mecanismos de cumprimento de normas visando maior transparência, consolidando a melhoria na regulamentação da supervisão da contabilidade e incluindo revisão dos fundamentos reguladores, em termos da supervisão do mercado de valores mobiliários.

Este mercado que requeria maior complacência na divulgação das informações para o público e fortalecimento dos programas de proteção aos investidores.

Os componentes de políticas para o BACEN e CVM podem ser observados no Quadro IV.21:

---

483 THE WORLD BANK. "Document of The World Bank Report nº . 22603-Br.", 2001, op. cit.
484 *Ibid*.

Quadro IV. 21 - BACEN e CVM: componentes e metas do Projeto (2001-2007)

Componentes de Políticas	Ações/Metas
Assistência Técnica ao Banco Central	- Apoio para a redução das margens de taxas de juro e a reforma do sistema de pagamentos - Fortalecimento da supervisão bancária, da regulamentação e da resolução de falências - Maior preparação para enfrentar dificuldades do setor bancário
Apoio à Comissão de Valores Mobiliários	- Concentração no fortalecimento dos mecanismos de cumprimento de normas - Apoio à uma maior transparência e melhor supervisão da contabilidade e divulgação de informações sobre as empresas - Melhoria da supervisão do mercado - Fortalecimento da proteção e de informações públicas para os investidores - Realização de estudos de diagnóstico dos papéis, recursos e responsabilidades atuais e futuras dos órgãos de regulamentação do mercado de capitais

Fonte: Grupo Banco Mundial, 2001
Elaboração: Autor

Desta forma, a partir destes componentes procurava-se estender o reconhecimento particular à implementação acelerada, e especializada, na difícil tarefa de reformar o sistema financeiro nacional, incluindo a cobertura para áreas relativas ao progresso de ações que obtiveram correspondência positiva nas avaliações dos projetos anteriores, visando assim aumentar o acesso ao sistema e maior eficiência da intermediação financeira privada.

Objetivando concretamente a solidez do sistema bancário na melhoria constante da prevenção das crises financeiras, foi aprovado um quinto projeto visando empréstimos programáticos para melhorias no sistema de governança do BACEN, reduzindo assim os riscos sistêmicos de pagamentos.

IV.5.3.5 - Quinto projeto: 2º Empréstimo programático - ajuste financeiro (2002)

Este segundo empréstimo programático foi aprovado com o mesmo valor do primeiro, US$ 404,0 milhões, para vigir num curtíssimo prazo de seis meses (13.06 a 31.12.2002) e objetivava a continuação do apoio ao programa de reforma, e garantir seu progresso sustentado para todas as áreas de reforma do setor financeiro cobertas desde a primeira operação de 1997.

Este segundo empréstimo programático, procurava apoiar as mudanças institucionais nas principais reformas legais que se faziam necessárias ao setor financeiro. Pretendia contribuir na estruturação de um sistema fortalecido com a minimização de suas crises, constituindo elemento necessário para a garantia do crescimento econômico, e como âncora na redução sustentável da pobreza, haja visto a possibilidade de ampliação do acesso da população aos serviços financeiros no Brasil[485]. Além disso, segundo o Banco Mundial, havia o apoio das autoridades brasileiras visando a expansão das reformas e do programa de trabalho para a reestruturação dos principais bancos públicos federais para enquadramento no processo de privatização.

Em síntese, os projetos programáticos aprovados pelo GBM objetivavam o aperfeiçoamento institucional e a melhoria das práticas desenvolvidas na área da supervisão bancária, particularmente em ações de fiscalização extrajudiciais. Assim, o componente de assistência técnica havia provisionado nos projetos recursos financeiros para contratação de serviços de consultoria visando a realização de um conjunto de estudos setoriais, cujos resultados deveriam apontar: para a modernização dos sistemas de referência legal, das instituições financeiras, de informação e da base de dados.

O estabelecimento de "condicionalidades institucionais" visavam concretamente fomentar os planos de negócios, dado o processamento do programa de privatização deter-se nos *regimes de liquidação*, característicos das formas de intervenção oficial assumidas pelo BACEN. Não se pretende agregar na descrição alguns dos milhares de estudos realizados ao longo do tempo pelo Grupo Banco Mundial, por certo temas tão complexos[486].

No próximo ítem procurar-se-á descrever os quadros contendo os tipos de Regimes Especiais de Intervenção e os principais programas de estímulo à reestruturação de instituições financeiras utilizados pelo BACEN.

---

485 THE WORLD BANK. *Loan Agreement (Second Programmatic Financial Sector Adjustment Loan), Loan number 7121 – BR: Between Federative Republic of Brazil and International Bank for Reconstruction and Development*. July 23, 2002. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2004/12/14/6E44DD3E2C97118385256F030015B84A/1_0/Rendered/PDF/6E44DD3E2C97118385256F030015B84A.pdf > Acesso em 17 out. 2006.

486 Para acessar a listagem completa desses estudos com 1.872 trabalhos disponíveis até setembro de 2006: THE WORLD BANK. *"Documents & Reports"*. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64187835&piPK=64187936&theSitePK=523679&menuPK=64187511&query=Brazil&fromDate=&docType=0&toDate=&IRISF=&displayOrder=DOCNA,DOCDT,REPNB,DOCTY&callBack=&siteName=WDS&sType=2&report=&loan=&trustfund=&projid=&credit=&sourceCitation=&sortDesc=DOCDT&dAtts=DOCDT,DOCNA,DOCTY,SECCL,LANG,REPNB,VOLNB,REPNME&startPoint=0&pageSize=50&totalrecords=1872 Acesso em 28 set. 2006.

IV.5.4 - BACEN: Regimes de Intervenção e programas de reestruturação

Os requerimentos para o aperfeiçoamento institucional do BACEN podem ser melhor compreendidos pelos resultados concretos das decretações dos regimes de intervenção nas instituições financeiras em situação de insolvência, o que acabou gerando a necessidade da modernização das formas de intervenção oficial para reduzir as crises financeiras sistêmicas. Como se pode perceber no Quadro IV.22, a situação dos regimes de intervenção pode se desenvolver de três formas: Intervenção, Liquidação Extrajudicial e o Regime de Administração Especial Temporária (RAET).

Quadro IV. 22 - BACEN: formas de intervenção oficial

Formas	Medida Oficial	Objetivo	Situação/Desfecho
Intervenção (1)	É uma medida administrativa de caráter cautelar com tempo limitado	Intervir antes que a situação de irregularidade se agrave, ou coloque em risco a situação patrimonial, que por sua vez, coloca em risco os credores do banco	- Destitui a diretoria - Suspende as atividades normais - Nomeia interventor - Assume a gestão diretamente - Retoma as atividades normais - Decreta liquidação extrajudicial - Falência
Liquidação Extrajudicial	É uma medida definitiva e grave	Promover a extinção do banco e a venda dos ativos para pagamento dos credores	- Quando há indícios de insolvência irrecuperável - Quando cometidas infrações às normas que regulam as atividades do banco - Responsabilização dos controladores pelo passivo a descoberto
Administração Especial Temporária (RAET)	É uma medida visando a retomada das atividades, uma espécie de intervenção com tempo de duração limitado	Não interrompe nem suspende as atividades normais	- Cassa o mandato da diretoria; - Nomeia um conselho diretor com amplos poderes sobre a gestão - Na impossibilidade de retomada das atividades pode se transformar em intervenção ou liquidação extrajudicial

(1) Disciplinados pela Lei nº. 6.024, de 13.03.74 (Sociedades Anônimas)
Fonte: BACEN
Elaboração: Autor

Para o BACEN:

> constatada a iminência ou a inevitabilidade de insolvência de alguma instituição financeira, a escolha do momento adequado para a decretação do regime de intervenção, de liquidação extrajudicial ou de administração especial temporária pelo Banco Central dependerá, sempre, de circunstâncias particulares a cada caso.

> O momento preciso para a decretação do regime especial será, pois, sempre passível também de avaliação subjetiva.
>
> No Banco Central, tem-se o entendimento de que, guardadas as características de cada regime especial, deve-se procurar a condição mais propícia a eventual solução negociada, que a experiência revela ser menos onerosa à autoridade monetária e menos lesiva aos depositantes e investidores[487].

No caso de decretação dos regimes é importante frisar que o desenvolvimento institucional do BACEN, nestes casos de intervenção oficial, deve se pautar fundamentalmente pelos direitos e interesses dos clientes e dos investidores das instituições insolventes; e o desempenho das suas funções e procedimentos deve seguir os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, delegados aos membros da administração pública, como em todos os Poderes da União[488].

Portanto, a atuação do BACEN deve estar subordinada à interpretação da legislação federal sendo que, no desenvolvimento de seu papel de autoridade monetária lhe é permitido instituir e constituir órgãos especiais que levem à criação e implementação de regras para regular as relações entre as instituições que fazem parte do Sistema Financeiro Nacional.

Considerarmos que no longo prazo de 1946 até 2006, segundo dados do BACEN, foram submetidas às formas de intervenção oficial um total de 885 instituições financeiras. Assim, levou-se em consideração a composição do SFN no início de 1995, seis meses portanto após a implantação do Plano Real, por tipo de instituição financeira, públicas e privadas em suas mais de 3,4 mil sedes e 23,5 mil agências no país, conforme a Tabela IV.4:

---

[487] BANCO CENTRAL DO BRASIL. "O Banco Central e as novas técnicas de saneamento do Sistema Financeiro Nacional após a estabilização monetária". Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/livrosfn.asp?idpai=artregesp#destino3>: Acesso em 18 fev. 2006.

[488] Cf. BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 2002, p. 37. (Atualizada e ampliada até a Emenda Constitucional nº 35, de 20.12.2001, acompanhada de notas remissivas e dos textos integrais das Emendas Constitucionais e das Emendas Constitucionais de Revisão).

Tabela IV.4 - Brasil: composição do Sistema Financeiro Nacional (09.01.1995)

Tipo de Instituição	Sedes	Agências no País
Bancos Múltiplos	208	11.496
Bancos Comerciais	35	4.137
Bancos de Investimento	16	45
Bancos de Desenvolvimento	6	9
Caixas Econômicas	2	1.829
Sociedades Cooperativas	926	-
Sociedade Distribuidoras	348	563
Sociedade Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários	226	360
Sociedade de Arrendamento Mercantil	77	127
Sociedade Corretoras de Câmbio	47	56
Sociedade de Crédito, Financiamento e Investimentos.	44	105
Sociedade de Crédito Imobiliário	19	27
Sociedade de Investimento	4	0
Fundos de Investimento e de Aplicações	966	0
Associações de Poupança e Empréstimo	2	1
Administradoras de Consórcio	463	4.742
T o t a l	**3.389**	**23.497**

Fonte: BACEN (DECAD/DIVIN)
Elaboração: Autor

Assim, deste universo verificou-se que até 1995 foram 589, ou seja, 66,6% das 885 instituições submetidas às formas de intervenção oficial.

Na Tabela IV.5 segundo os dados do BACEN, têm-se que os regimes foram encerrados em 461 delas sendo 296 por regimes especiais, em sua maioria; e 84 por falências; permanecendo ainda 128, das quais 84,4%, sofreram intervenções por Regime de Liquidação Extrajudicial; e apenas 13 por RAET.

Tabela IV.5 - BACEN: Tipo de regime especial submetido (1946-1995)

Tipo de Regime Especial	Quantidade
Regime de Intervenção	7
Regime de Administração Especial Temporária	13
Regime de Liquidação Extrajudicial	108
Subtotal de submetidas a Regime	**128**
Encerradas por decisão judicial	6
Regimes Especiais encerrados	296
Liquidações ordinárias	72
Falências	84
Regimes suspensos por decisão judicial	3
Subtotal já Encerradas	**461**
Total de Submetidas e já Encerradas	**589**

Fonte: BACEN (atualizado até 04.12.1995)
Elaboração: Autor

IV.5.4.1 - RAET: Regime de Administração Especial Temporária

Apesar de constar apenas 13 instituições submetidas ao RAET ao longo do período nesta tabela, destaca-se que antes da sua criação em 1987, segundo Jacques Mick, eram 14 bancos estaduais que dependiam regularmente dos *saques a descoberto na conta de* reservas bancárias[489]. Os principais problemas aqui destacados dizem respeito aos bancos estaduais que dispuseram de crescente uso de empréstimos para cobrir os "rombos" dos respectivos Tesouros dos estados, e emitiam títulos públicos junto ao mercado financeiro, ocasionando deterioração das finanças públicas estaduais de acordo com autorizações recebidas das autoridades monetárias. Para Mick entretanto, "esse dinheiro era, em geral, usado para financiar dívidas e despesas correntes dos estados, que não tinham receita suficiente para cobrir o caixa". Esses 14 bancos dependentes dos *saques a descoberto* forçava o BACEN a emitir moeda de forma indesejável "engordando o volume de dinheiro em circulação e empurrando para cima os índices de inflação". Para Mick ainda, seis bancos já se encontravam em observação pelo Banco Central, sendo que:

489 MICK, Jacques. *Crimes impunes*: o lado oculto da intervenção do BESC. Florianópolis: Quorum, 1997, p. 5.

> cinco deles apresentavam dívidas com o Governo Federalde US$ 2,20 bilhões – US$ 1.18 bilhão em saques a descoberto e US$ 1,02 bilhão referentes a empréstimos vinculados a programas de recuperação das instituições financeiras implantadas desde 1984 (sic)[490].

Obviamente que as dívidas possuiam volumes diferenciados em função das medidas de "socorro" adotadas nos programas de recuperação no período compreendido entre 1983 e 1987, conforme o Quadro IV.23:

Quadro IV. 23 - BACEN: programas de recuperação dos bancos (1983-1987)

Programas	Medidas Adotadas	Resultados
PAC Programa de Apoio Creditício (Voto CMN 233 de 05.07.1983)	- Absorção, pelos bancos privados, dos Certificados de Depósitos Bancários (CDBs) e Recibos de Depósitos Bancários (RDBs) emitidos pelos agentes financeiros estaduais - Banco Central dava garantias de resgate aos bancos privados compradores desses papéis, liberando recursos do depósito compulsório - Exigia novas políticas administrativas e de controle operacional	- Teve caráter emergencial e atingiu apenas oito instituições - A atuação do Banco Central, apesar de evitar a insolvência dos bancos estaduais em situação mais crítica, não contribuiu para melhorar efetivamente o desempenho operacional das instituições
PROREF Programa de Recuperação Econômico-Financeira (Voto CNM 446/83, de 16.12.1983)	- Renegociação das dívidas dos bancos estaduais junto ao Banco Central - Isentou o pagamento de multas e encargos sobre os empréstimos de liquidez tomados pelos bancos estaduais - Estabelecia metas operacionais e exigia a desvinculação do banco com o déficit dos governos estaduais	- Atingiu 16 instituições e teve impactos positivos na administração dos problemas cotidianos de caixa dos bancos e contribuiu para recuperar as condições de rentabilidade - Entretanto, não foi suficiente para resolver os problemas estruturais (custo de carregamento da dívida mobiliária, "herança" administrativa das gestões anteriores) - Fator político significativo foi a posse dos novos governadores em março de 1983 - inviabilizou a desvinculação entre os bancos e os gastos dos governos
RAET Regime de Administração Especial Temporária (Decreto-lei 2.321 de 25.02.87)	- As intervenções tiveram por objetivo capitalizar as instituições, adotando-se dois procedimentos - Refinanciamento dos empréstimos contraídos junto ao banco central - Permissão aos estados para que colocassem novos títulos junto ao mercado financeiro - Os recursos obtidos seriam utilizados para quitar os débitos dos governos junto ao banco estadual	- Permitiu a recuperação patrimonial e operacional em muitas das instituições onde foi adotado - Entretanto, a crescente deterioração das finanças públicas estaduais impediu a continuidade de um ajuste mais sistemático por parte dos bancos mais comprometidos com a rolagem de dívidas mobiliárias

Fonte: BACEN

Elaboração: DIEESE

490 *Ibid.*

O RAET foi regulamentado por Decreto-Lei em fevereiro de 1987[491], e permitia ao BACEN utilizar recursos da Reserva Monetária para o saneamento das instituições financeiras estaduais objetivando quitar seus contratos vinculados ao PAC e ao PROREF estabelecendo a reposição dos saldos negativos das reservas bancárias destas instituições. Por outro lado, de acordo com Salviano Júnior no dia seguinte à edição do Decreto-Lei, o RAET:

> foi decretado em 23 instituições financeiras estaduais e, em 18.03.1987, em mais outras 5.
>
> Desse total de 28, 3 bancos de desenvolvimento tiveram o regime posteriormente convolado em liquidação extrajudicial.
>
> Em 15 e 29/09/1987, mais oito instituições passaram ao RAET.
>
> Em novembro de 1988, o Banco do Estado de Alagoas e duas coligadas têm decretada sua liquidação extrajudicial, a qual, em setembro de 1989, é convolada em RAET.
>
> A partir de junho de 1989, mais seis instituições ingressaram no RAET e nove entraram em liquidação extrajudicial[492].

Dessa forma, dois elementos indicam uma queda de braço disputada pelo BACEN e pelos governadores: várias liquidações foram contestadas judicialmente pelos estados e até revertidas temporariamente; e nenhuma instituição de grande porte foi liquidada nesse período, pois as instituições poderiam ser liquidadas com patrimônio líquido negativo, e por isso o RAET teve seu "tempo de duração limitado" extendido por diversas vezes, em até 540 dias[493].

Assim, considerando a situação de intervenção das instituições estaduais, pode-se observar também que em 1995 logo após a quebra do 22º banco sob intervenção/liquidação - Banco Econômico - desde o Plano Real, o Conselho Monetário Nacional instituiu e o BACEN implantou um programa de “socorro” aos bancos privados em crise com vistas a assegurar liquidez e solvência do SFN, e a resguardar os interesses de depositantes e investidores: o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) a ser implementado por meio de reorganização administrativa, operacionais e societárias, que resultassem na transferência do controle ou na modificação do objeto social.

---

491 BRASIL. Decreto-Lei n° 2.321, de 25 de fevereiro de 1987. 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 abr. 1997, seção 1, p. 005917. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action> Acesso em: 02 set. 2005.

492 SALVIANO JÚNIOR , 2004, p. 58.

493 *Ibid*. Para maiores detalhes acerca destes programas ver o capítulo completo: "O BACEN afrouxa – tentativas de salvamento nos anos 80 e 90 custam bilhões" nas páginas 53-65.

IV.5.4.2 - PROER: Programa de Estímulo à Reestruturação (1995)

O PROER foi criado a partir de um conjunto de medidas composto pela Medida Provisória nº. 1.179[494] e pela Resolução do CMN nº. 2.208[495], ambas editadas em 03.11.1995. A resolução foi editada "*ad referendum*" do CMN pelo então presidente do BACEN, Gustavo Loyola, cuja avaliação oficial se pautou pelos argumentos de que "em passado recente, o Banco Central possuía o instrumento financeiro constituído pelas reservas monetárias" e:

> esses recursos podiam ser utilizados no pagamento do passivo de instituições financeiras sob intervenção ou liquidação extrajudicial, saneando seus ativos e passivos mediante expressa e prévia autorização do Conselho Monetário Nacional.
>
> Esgotada essa fonte, com a qual eram atendidos os credores quirografários (correntistas) de instituições submetidas a regime especial, o Banco Central deixou de dispor de instrumentos mais efetivos de proteção à poupança popular[496].

O BACEN ficaria responsável pela regulamentação PROER, definindo inclusive as condições de acesso e as condições operacionais, que serviria para facilitar o ajustamento do setor financeiro privado pois "veio para ordenar a fusão e incorporação de bancos a partir de regras ditadas pelo Banco Central" e sua edição "não deixa de ser, entretanto, uma forma do governo antecipar-se a outros problemas, e facilitar o processo de ajuste do SFN. Com o PROER, os investimentos e a poupança da sociedade ficam assegurados" [497].

Para a equipe econômica do governo naquele momento, o verdadeiro desafio era na realidade o "fantasma de uma crise bancária" no Brasil, pois, para o BACEN, superar a crise era a garantia de sucesso do Plano Real, e por isso "é de tal ordem importante o esforço desenvolvido para o fortalecimento do sistema financeiro", afirmando que "os bancos, afinal, são fundamentais num processo de crescimento sustentado da economia — a principal meta do real". Para o presidente Gustavo Loyola "toda a economia do país gira em torno de bancos" uma vez que é fato a poupança fugir para ativos reais quando observado os diversos países

---

494 BRASIL. Medida Provisória nº 1.179, 3 de novembro de 1995. Dispõe sobre medidas de fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 nov. 1995 seção 1, p. 017725 (RET). Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 08 fev. 2006.

495 CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução 2.208, de 3 de novembro de 1995. Institui Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). Disponível em http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=095225448&C=2208&ASS=RESOLUCAO+2.208> Acesso em: 18 fev. 2006.

496 BANCO CENTRAL DO BRASIL. "PROER - Programa estimula a reestruturação de bancos". Disponível em: http://www.bcb.gov.br/?PROER> Acesso em 18 fev. 2006.

497 BANCO CENTRAL DO BRASIL. "PROER", op. cit.

que passaram por crises inflacionárias. Entretanto este não era o caso do Brasil e desafiou os críticos do PROER: "*desafio os críticos do programa de estímulo às fusões a darem um exemplo de país que tenha crescido com estabilidade, de forma sustentada, sem um sistema financeiro forte*" [498].

Assim, os componentes das políticas implementadas pelo PROER compreendiam a vinculação dos recursos a criação de uma "Linha Especial de Assistência Financeira", seguindo a mesma orientação do modelo estabelecido pela assistência financeira do Grupo Banco Mundial, além da liberação dos recursos do depósito compulsório, entre outras, conforme se observa no Quadro IV.24:

Quadro IV. 24 - PROER: componentes de política e vinculação dos recursos

Item	Componente de Política	Vinculação dos Recursos
I	Linha Especial de Assistência Financeira	- Títulos ou operações de responsabilidade do Tesouro Nacional ou de entidades da administração federal indireta - Perdas decorrentes do processo de saneamento - Gastos com redimensionamento e reorganização administrativa e decorrentes de reestruturação e modernização de sistemas operacionais - Desimobilização de ativos de propriedade da instituição financeira dele participante
II	Liberação de recursos do recolhimento compulsório/encaixe obrigatório	- Sobre recursos à vista para aquisição de Certificados de Depósitos Bancários (CDBs) de emissão de instituições participantes do PROER
IV	Diferimento dos gastos	- Relativos aos custos, despesas e outros encargos com a reestruturação, reorganização ou modernização de instituições financeiras
III	Flexibilização	- Do atendimento dos limites operacionais aplicáveis às instituições financeiras

Fonte: BACEN
Elaboração: Autor

As operações do PROER foram breves, rápidas e urgentes e sua implementação acabou ampliando os custos financeiros do ajuste para o BACEN, pois objetivavam a transferência dos ativos e passivos dos bancos privados problemáticos. Desta forma foi o caso do Banco Nacional vendido ao Unibanco, ampliando os custos em R$ 5,9 bilhões, e o do Banco Excel assumindo o controle do Banco Econômico, aumentou ainda mais o custo em R$

498 BANCO CENTRAL DO BRASIL. "PROER", op. cit.

4,6 bilhões, sendo que R$ 1,7 bilhões deste total foi utilizado para que a CEF assumisse a carteira de financiamentos habitacionais, além de custos de outras fusões e incorporações de bancos menores. Os argumentos oficias justificavam o PROER pois:

> até recentemente, o Banco Central ressentia-se da falta de mecanismos legais para a ação preventiva junto ao sistema financeiro, visando a recuperação das instituições, ante a verificação de ocorrências que acarretassem perdas patrimoniais e expusessem a risco os seus credores.
>
> Os instrumentos utilizados com o propósito de saneá-las, sob a roupagem de planos de recuperação ou de termos de compromisso, eram documentos cuja eficácia dependia da posição unilateral das sociedades interessadas.
>
> O Banco Central não dispunha de mecanismos hábeis sob cujo fundamento pudesse determinar medidas de capitalização, de reorganização, de alienação de controle ou de afastamento de administradores[499].

Antes da decretação do PROER e diante da crise que se manifestava com a quebra de importantes instituições financeiras, o CMN já havia instituido o Fundo Garantidor de Créditos (FGC) a partir da Resolução nº. 2.197, de 31.08.1995[500], seguindo-se a aprovação de seus estatuto e regulamento por meio da Resolução nº. 2.211, de 16.11.95[501]. Criou-se assim uma instituição com *mecanismos privados* destinados a proteger os titulares de créditos perante às instituições do SFN, havendo segundo o BACEN *uma adesão incondicional aos mecanismos de proteção aos depositantes*, evitando que futuros problemas localizados pudessem afetar todo o sistema financeiro com reflexos para a sociedade brasileira:

> o FGC é uma associação civil sem fins lucrativos, com prazo indeterminado de duração e constituído sob a forma de sociedade de direito privado, tendo por objetivo dar cobertura, de até R$ 20 mil por titular, a depósitos e aplicações nas hipóteses de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência de instituição que participe do referido fundo, ou, ainda, de reconhecimento, pelo Banco Central, de estado de insolvência da instituição que, nos termos da legislação vigente, não esteja sujeita aos regimes acima mencionados[502].

Procedendo desta maneira, o BACEN compartilhava da tese de que a melhor forma de atuar diante de uma crise bancária, quando há perda da credibilidade nas instituições, é a ação

---

499 BANCO CENTRAL DO BRASIL. "PROER", op. cit.

500 CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução 2.197, DE 31.08.1995. Autoriza a constituição de entidade privada, sem fins lucrativos, destinada a administrar mecanismo de proteção a titulares de créditos contra instituições financeiras. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=095174234&C=2197&ASS=RESOLUCAO+2.197> Acesso em 13 nov. 2006.

501 CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução 2.211 de 16.11.1995. Aprova o estatuto e o regulamento do Fundo Garantidor de Créditos - FGC. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=095236407&C=2211&ASS=RESOLUCAO+2.211> Acesso em 13 nov. 2006.

prévia das autoridades na solução dos problemas dos bancos, e para isso há a necessidade da elaboração de programas de estímulo à reestruturação, pois promover a transferência do controle para outras instituições "mais eficientes" coloca a possibilidade de "redução de um custo social" em relação à utilização de "regimes especiais de intervenção, liquidação e administração especial temporária, previstos em lei" [503].

Para o BACEN "a credibilidade é o aspecto de maior relevância para a indústria bancária" uma vez que "uma corrida aos bancos pode ser resultante da perda de credibilidade de poucos, mas, certamente, em função do efeito dominó, provocará transtornos graves para todos, inclusive nos setores produtivos da economia. É por isso, segundo o próprio BACEN, que a elaboração de programas de estímulo à reestruturação é fruto da "total incapacidade de nossas instituições financeiras em promover espontaneamente os ajustes necessários para sua sobrevivência nesse novo ambiente econômico", resultando na quebradeira de centenas de instituições e gerando enormes custos financeiros e sociais[504].

Devido ao grande volume de instituições sob intervenção especial, e após duas semanas da implantação do PROER, foi editada mais uma Medida Provisória, a de nº. 1.182, de 17.11.1995, que dispunha sobre a "responsabilidade solidária dos controladores" das instituições submetidas aos regimes especiais[505].

Esta MP deu ao BACEN um novo "aparato legal de que necessitava para conduzir o sistema financeiro a um novo modelo, outorgando-lhe o poder de deixar no sistema somente as instituições que tiverem saúde, liquidez e solidez", o que significava ampliar a multiplicidade de responsabilidades da autoridade monetária perante o país. Isto era segundo o BACEN "proporcional ao seu poder", pois, "por outro lado, passou a deter os instrumentos para sanear o sistema" [506].

---

502 BANCO CENTRAL DO BRASIL. "PROER", op. cit.

503 *Ibid*.

504 *Ibid*.

505 BRASIL. Medida Provisória n° 1.182, de 17 de novembro de 1995. Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei nº 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; sobre a indisponibilidade de seus bens; sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº 2.321, de 1987, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 1995 seção 1, p. 018525. Disponível em: < http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action> Acesso em: 18 fev. 2006.

506 BANCO CENTRAL DO BRASIL. "PROER", op. cit.

A partir desse novo instrumental tornou-se possível "transformar em uma exigência formal" aquilo que o BACEN somente usava a título de sugestão, e assim, ampliando seu leque de poder, poderia "agir preventivamente" com mais eficiência. O *caráter preventivo* do PROER havia sido ressaltado pelo presidente Gustavo Loyola em todas as oportunidades em que relatou o assunto insistindo que "*Não estamos beneficiando o banqueiro A ou B*", disse no seu discurso aos membros da Associação Brasileira das Empresas de Leasing (ABEL) em 17 de novembro de 1995, que segundo ele "*a preocupação não é favorecer os bancos, mas preservar o sistema e a economia com um todo*" [507].

Para o ministro da Fazenda, Pedro Malan, a MP nº. 1.182, ampliava o leque de poderes do BACEN E pretendia fortalecer o sistema financeiro protegendo inclusive os depositantes. Segundo declarações de Malan o país iria passar por um processo de *reorganização societária no segmento financeiro da Economia* nos moldes do que ocorria nos demais países, mas a dinâmica desta reoganização ele não poderia antecipar naquele momento, mas dava garantias: "não será traumático" [508].

Assim, a tese da prevenção defendida e instituída pelas autoridades monetárias estava em consonância com o pensamento e atuação dos membros do FED, onde constava a declaração dada à imprensa do seu vice-presidente Marvin Goodfriend: em que alertava ser *muito importante montar um sistema preventivo de crises antes que os problemas aconteçam*. Esta declaração foi bem ressaltada pelo BACEN e assumida como tese sustentando que o *simples fato* dos contribuintes dos Estados Unidos já terem gasto US$ 25 bilhões *para socorrer o seu sistema de poupança e empréstimo*. Mas a previsão do governo norteamericano era a de que o problema somente seria resolvido se fossem aportados mais US$ 100 bilhões[509]. Ainda para o BACEN, os ex-ministros Mário Henrique Simonsen e Ernane Galvêas também defendiam o caráter preventivo do PROER:

> Para Simonsen, o BC necessita ter elementos que "*forcem os bancos a se corrigirem*". Lembra ele que o Federal Reserve estabelece nota para cada instituição, de um (empresa em situação de normalidade) a cinco (empresa com elevado grau de risco). Os bancos que recebem nota cinco são obrigados a apresentar imediato plano de reestruturação.

---

507 *Ibid*.
508 *Ibid*.
509 *Ibid*.

> Para Galvêas, países como Venezuela, Argentina e México enfrentaram graves problemas com bancos falidos "*há precedentes e o BC quer evitar que isso venha a acontecer no Brasil*" [510].

E desta forma, os poderes criados pela Medida Provisória nº. 1.182/95, em seus dez artigos, fundamentavam-se no conceito da *responsabilidade solidária dos controladores* e incluiam também os casos de instituições financeiras que estavam submetidas aos regimes de intervenção ou liquidação extrajudicial, bem como sobre a privatização de instituições cujas ações seriam desapropriadas, e assim os controladores de instituições estaduais poderiam também ter a indisponibilidade de seus bens decretada[511].

A existência destas figuras jurídicas para os casos dos regimes especiais permitia ainda ao BACEN "estender a indisponibilidade aos acionistas controladores e agilizar a possibilidade de desapropriação das ações de bancos em dificuldades, pela União, para fins de posterior privatização". Por outro lado, ficaram de fora desta indisponibilidade "os bens considerados inalienáveis ou impenhoráveis descritos na forma da lei, como, por exemplo, ações de governos estaduais, dívidas trabalhistas ou saldos no Fundo de Garantia de Tempo de Serviço" [512].

Assim, o BACEN poderia decretar o RAET tanto em instituições financeiras privadas quanto públicas (mas não as federais), quando nelas se verificasse práticas reiteradas, em determinadas operações, *que se colocassem contrárias às diretrizes da política econômica ou financeira traçadas pelas leis federais no âmbito do Plano Real*, configurando a existência de passivo a descoberto, ou mesmo o descumprimento das normas referentes à conta das Reservas Bancárias mantidas sob o controle do BACEN, bem como situação de gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores, etc[513].

Em suma, o rigor imposto pelo BACEN como autoridade monetária poderia acarretar a decretação do regime especial mesmo quando não houvesse a implementação das providências no prazo fixado e, portanto, caso uma situação de insuficiência patrimonial ou financeira viesse a ser detectada, o BACEN poderia "determinar a capitalização" da instituição financeira segundo cálculos realizados para se encontrar o valor definido como

---

510 *Ibid*.
511 BRASIL. "Medida Provisória n° 1.182", 1995, op. cit.
512 BANCO CENTRAL DO BRASIL. "PROER", op. cit.
513 *Ibid*.

necessário para o "soerguimento", ou a "transferência" do controle acionário, ou a "fusão, incorporação ou cisão".

Cabe aqui antecipar especificamente que este foi o caso, por exemplo, da ameaça de liquidação extrajudicial imposta oficialmente pelo presidente Armínio Fraga ao SFBESC em 1999, quando do caráter intempestivo na mudança dos critérios de exigibilidades da MP do PROES, realizado pela mudança de posição do governador Esperidião Amin, como se verá na descrição da Parte III dessa tese.

O fundamento é o de que para os casos em que ocorressem "intervenção, liquidação extrajudicial ou regime de administração especial temporária", a Medida Provisória nº. 1.182/95, fornecia ao BACEN uma autonomia necessária para que ele pudesse "autorizar o interventor, liquidante ou o conselho diretor", e em caso de RAET, "a alienar ou ceder bens e direitos a terceiros, bem como transferir direitos e obrigações para outra sociedade e proceder à reorganização societária" da instituição[514].

Este *desenho institucional* ampliou sobremaneira o poder político do BACEN pois:

> ao instaurar um processo administrativo contra uma instituição financeira, o BC pode afastar, cautelarmente, os indiciados enquanto durar a apuração das responsabilidades. Pode, também, impedir que os administradores indiciados assumam cargos de direção ou administração em empresas financeiras. O BC poderá, ainda, impor restrições às atividades dessa empresa. Se, por exemplo, forem detectados problemas nas operações de câmbio, o BC poderá proibir o banco a operar nesse mercado. Caso o processo administrativo não venha a ser concluído em 120 dias, encerra-se a eficácia da medida cautelar[515].

A desapropriação das ações de bancos que estivessem sob o RAET também poderia ser realizada pela União a partir de um *decreto de desapropriação* que fixaria um prazo para alienação do controle acionário e de acordo com cada caso, as ações seriam colocadas em oferta pública, porém a instituição permaneceria sendo privada, sendo também impedinda a possibilidade de uma federalização. Desta forma mesmo encerrados os trabalhos do processo intervencionista, o BACEN permaneceria com seus poderes para continuar apurando as irregularidades cometidas pelo controladores da instituição, ou poderia delegá-la, criando a possibilidade de um terceiro, banco ou pessoa jurídica, vir a ser escolhido para executar tais tarefas[516].

---

514 *Ibid*.
515 *Ibid*.
516 *Ibid*.

As teses do BACEN, portanto, são resultantes das experiências concretas dos últimos 60 anos da história recente brasileira, pois as autoridades monetárias já submeteram um total de 885 instituições aos regimes de intervenção. Entretanto, cerca de 815 deste total foram submetidas aos *regimes especiais*. Destas, 35,8% (276) ocorreram após a implantação do Plano Real, remanescendo ainda 70 em 2006, como se detalhará nos quadros seguintes, resultantes desta experiência histórica.

IV.5.4.3 - Regimes de Intervenção: resultantes da experiência histórica (1946-2006)

Como visto nos itens anteriores desse capítulo (IV.5.1), a conformação no longo prazo dos projetos de desenvolvimento institucional do BNDES com recursos da assistência financeira e técnica do Grupo Banco Mundial, acabou resultando no desenvolvimento das políticas de privatização com a criação do PND em 1990, visando os setores produtivos e de serviços no Brasil, o que possibilitou ao BNDES exercer uma experiência concreta de *desenvolvimento institucional necessária para o aprofundamento da reestruturação* das atividades setoriais estatais, características do Estado desenvolvimentista brasileiro.

A crise energética do fim do "milagre brasileiro" do governo Geisel ajudou o processo de ajustamento do setor financeiro a ganhar força e maior rigor, quando da edição da Lei nº. 6.024, de 13.03.1974, regulamentando a intervenção e a liquidação extrajudicial, efetuadas e decretadas pelo BACEN nas instituições financeiras privadas e públicas (com exceção das federais), assim como nas cooperativas de crédito[517]. Assim, se levar em consideração o total das 885 instituições financeiras que foram submetidas à regimes especiais - intervenção, liquidação extrajudicial e o RAET - ao longo período compreendido entre 1946 até 2006, observou-se que 87,2% (771) foram executados partir de 1974, sendo que 92% do total (815) já tiveram as intervenções encerradas, remanescendo ainda 70 instituições. Conforme se observa na Tabela IV.6 e no Gráfico IV.5, as instituições que mais sofreram intervenção neste longo período foram as distribuidoras (197), bancos (178) e consórcios (148), que juntas representaram 59,1% desse total[518].

---

517 BRASIL. Lei n.º 6.024, de 13 de março de 1974. Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 mar. 1974, seção 1, p. 002865. (DOFC RET 08/04/1974 003945 4). Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action . Acesso em: 02 set. 2005.

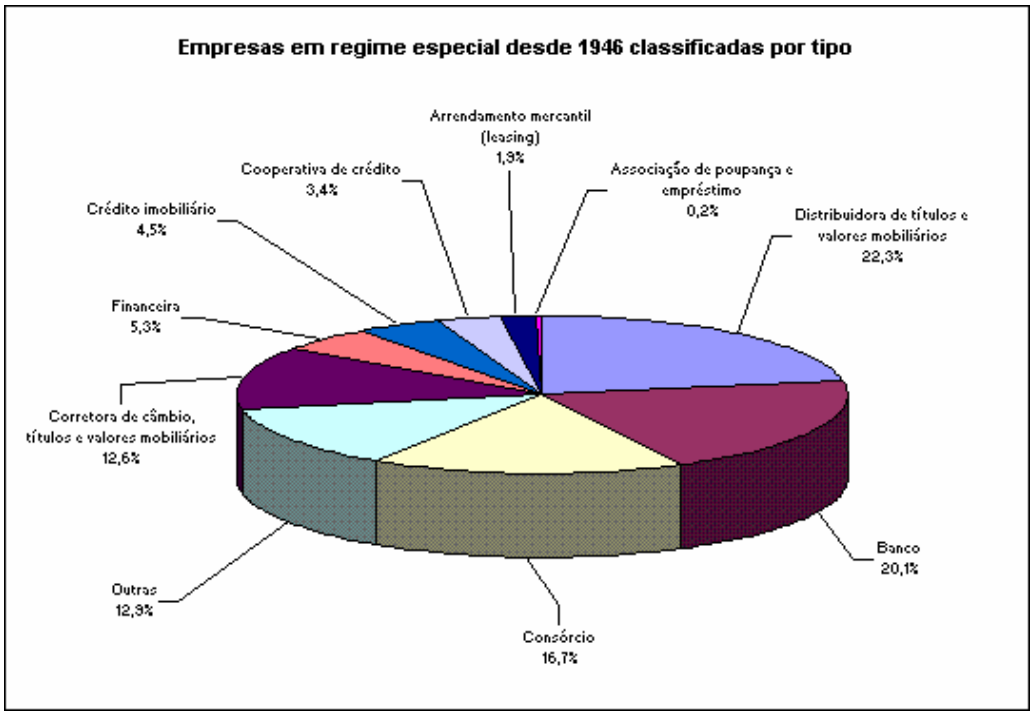
518 BANCO CENTRAL DO BRASIL. "Empresas sob Regime Especial". Disponível em http://www.bcb.gov.br/?REGESP> Acesso em 13 nov. de 2006.

Tabela IV.6 - BACEN: regimes especiais - tipo de instituição (1946-2006)

Tipo de Instituição	Quantidade	Estágio Atual	
		Encerradas	Remanescentes
Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários	197	189	8
Banco	178	163	15
Consórcio	148	126	22
Outras	114	107	7
Corretora de Câmbio, Títulos e Valores Mobiliários	112	102	10
Financeira	47	45	2
Crédito Imobiliário	40	40	0
Cooperativa de Crédito	30	28	2
Arrendamento Mercantil (Leasing)	17	13	4
Associação de Poupança e Empréstimo	2	2	0
Total	**885**	**815**	**70**

Fonte: BACEN (atualizado até 01.11.2006)
Elaboração: Autor

Gráfico IV.5 - BACEN: regimes especiais - tipo de instituição financeira (1946-2006)



Fonte: BACEN (atualizado até 01.11.2006)

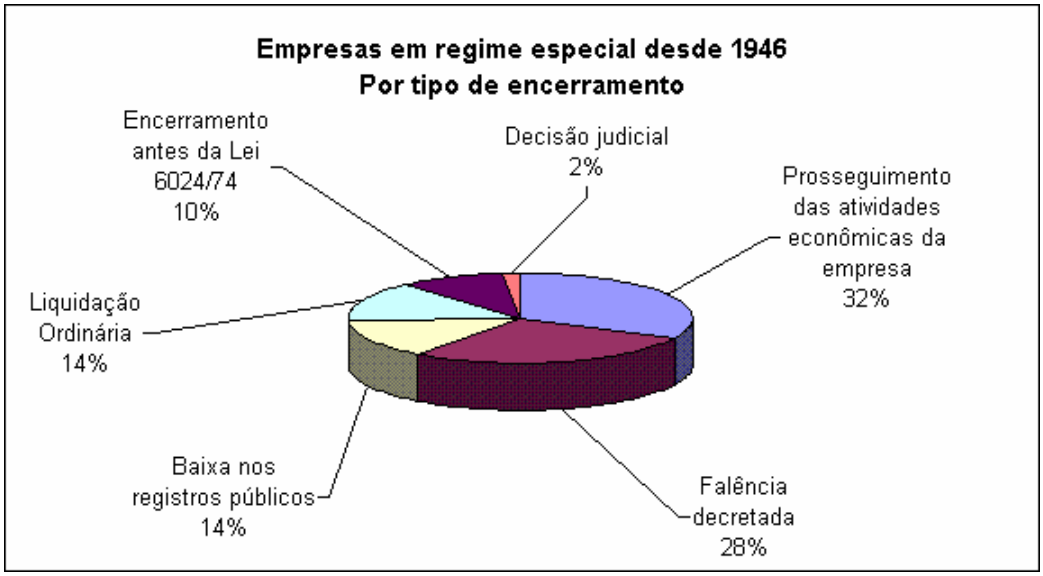
Ao se verificar o tipo de encerramento realizado, constatou-se que do total das 815 instituições submetidas a regimes especiais: apenas 1,7% foram encerradas por decisão judicial; 28% tiveram a falência decretada; menos de 10% foram encerradas antes da Lei nº. 6024/74; e 32,4% tiveram prosseguimento de suas atividades, conforme a Tabela IV.7 e o Gráfico IV.6:

Tabela IV.7 - BACEN: regimes especiais - tipo de encerramento (1946-2006)

Tipo de Encerramento	Quantidade	Participação (%)
Prosseguimento das atividades econômicas da empresa	264	32,4
Falência decretada	227	27,9
Baixa nos registros públicos	116	14,2
Liquidação Ordinária	114	14,0
Encerramento antes da Lei nº. 6024/74	80	9,8
Decisão judicial	14	1,7
Total	**815**	**100,0**

Fonte: BACEN (atualizado em 01/11/2006)
Elaboração: Autor

Gráfico IV.6 - BACEN: Regimes especiais - tipo de encerramento (1946-2006)



Fonte: BACEN (atualizado em 01/11/2006)

Entretanto, na desagregação demonstra-se que antes de 1974 remanesciam apenas 34 instituições sob regime especial, ocorrendo portanto 771 decretações após a publicação da Lei nº. 6024/74[519], conforme a Tabela IV.8:

Tabela IV.8 - BACEN: regimes especiais - após a Lei 6024/74 (1974-2006)

Tipo de Instituição	Remanescentes em 13.03.1974	Decretações a partir de 13.03.1974	Encerradas após 13.03. 1974	Remanescentes em 01.11.2006
Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários	9	187	188	8
Consórcio	0	148	126	22
Banco	2	114	101	15
Corretora de Câmbio, Títulos e Valores Mobiliários	4	108	102	10
Outras	3	106	102	7
Crédito Imobiliário	0	37	37	0
Financeira	10	34	42	2
Cooperativa de Crédito	6	18	22	2
Arrendamento Mercantil (Leasing)	0	17	13	4
Associação de Poupança e Empréstimo	0	2	2	0
Totais	**34**	**771**	**735**	**70**

Fonte: BACEN (atualizado até 01.11.2006)
Elaboração: Autor

Por outro, lado antes da implantação do Plano Real observa-se que havia apenas 79 instituições remanescentes; e a partir da implantação do plano foram submetidas pelo BACEN aos regimes especiais mais 276, sendo encerrados 285 casos.

Ou seja, infere-se que somente neste período pós Plano Real -de 01.07.1994 a 01.09.2006 - cerca de 35,8% do total das instituições financeiras foram submetidas e sofreram intervenção pelo BACEN, em sua maioria os Consórcios (36,6%), seguido pelos Bancos (21,4%) e distribuidoras (17,0%), conforme a Tabela IV.9 e o Gráfico IV.7:

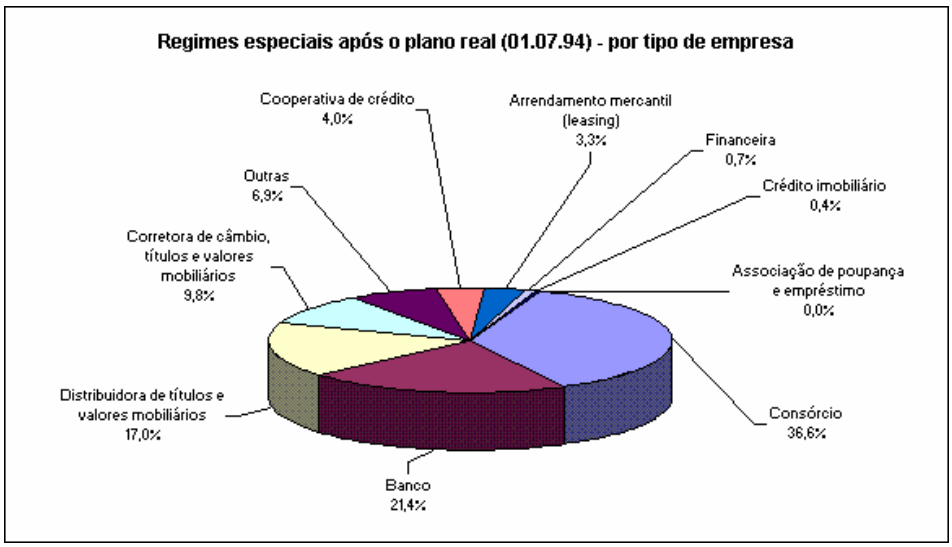
519 BANCO CENTRAL DO BRASIL. "Empresas sob Regime Especial", op. cit.

Tabela IV.9 - BACEN: regimes especiais - após o Plano Real (1994-2006)

Tipo de Instituição	Remanescentes em 30.06.1994	Submetidas a partir de 01.07.1994	Encerradas após 01.07.1994	Remanescentes em 01.11.2006
Consórcio	28	101	107	22
Banco	11	59	55	15
Distribuidora de títulos e valores mobiliários	16	47	55	8
Corretora de câmbio, títulos e valores mobiliários	5	27	22	10
Outras	9	19	21	7
Cooperativa de crédito	1	11	10	2
Arrendamento mercantil (leasing)	0	9	5	4
Financeira	3	2	3	2
Crédito imobiliário	5	1	6	0
Associação de poupança e empréstimo	1	0	1	0
Total	**79**	**276**	**285**	**70**

Fonte: BACEN, (atualizado em 01/11/2006)
Elaboração: Autor

Gráfico IV.7 - BACEN: regimes especiais - tipo de instituição (1994-2006)



Fonte: BACEN, (atualizado em 01/11/2006)

Em suma, o que se pode observar a partir desses resultantes é que o desenho institucional das políticas de ajustamento do setor financeiro na crise, implicou na ampliação do poder político do BACEN a partir de 1997. Assim, o BACEN passou a adotar maior rigor na sua atuação como autoridade monetária imposto pela supervisão bancária, e as medidas provisórias fornecerem-lhe uma *autonomia relativa necessária* na continuidade da agenda de privatização do Plano Real.

Desta forma, como visto, o volume de intervenções com regimes especiais do BACEN após o Plano Real, atesta as melhorarias na sua capacidade operacional e institucional, em especial a melhoria das suas práticas na supervisão bancária, como resultado a longo prazo da regularidade na aplicação dos *componentes do projeto de aperfeiçoamento dos instrumentos de atuação e de ajustes programáticos,* desde a implementação do primeiro projeto financiado em novembro de 1997.

Por outro lado, a elaboração da agenda, do desenho institucional e das *orientações estratégicas* visando a continuidade deste ajustamento ficou centralizada no Ministério da Fazenda, e o CNM e o BACEN incorporaram-se sistematicamente, pois de acordo com o GBM, a promoção do grande esforço na *modernização técnica e operacional do* BACEN, particularmente em ações de fiscalização extrajudiciais, se deu no sentido de procurar antecipar-se nas crise do sistema financeiro, administrando com habilidade e melhorando as possibilidades de prevenção destas crises[520].

As expectativas do GBM para este plano preventivo estavam em torno de *respostas graduadas* aos acontecimentos conjunturais da crise global que se manifestava torrencialmente nos países asiáticos e em seus reflexos na América Latina.

O diagnóstico do desempenho do Brasil no portfólio do GBM se fixava no controle das mudanças orientadas a partir de indicadores fundamentais internos da sustentabilidade fiscal, principalmente aqueles que identificavam as melhores condições e potencialidades para um *ambiente capacitador* visando a ampliação das Estratégias de Desenvolvimento do Setor Privado (ESP). Estas orientações eram acompanhadas por determinadas *variáveis desencadeadoras* que poderiam afetar o impacto do desenvolvimento da assistência do Grupo Banco Mundial neste ambiente[521].

---

520 THE WORLD BANK. *Report nº . PIC5452*, 1997, p.1-2.

521 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Documento do Banco Mundial". In: VIANNA, 1997, p. 142.

IV.5.5 - Ministério da Fazenda: centralidade dos programas de ajustes

Devido à fragilidade externa com os credores internacionais no período do Ministro Funaro, três anos depois de encerrado o *interregno* crítico do Plano Cruzado, com a volta da ortodoxia econômica objetivando normalizar as relações com os credores internacionais, a discussão da amplitude do programa a ser realmente negociado com o governo esbarrava no plano interno nos interesses políticos regionais e na correlação de forças partidárias no Congresso Nacional.

Como se pôde observar historicamente, os elementos determinantes da problemática intervenção nas instituições financieras já se colocava muito antes mesmo da experiência malograda do Plano Cruzado, onde o cenário das negociações multilaterais conjuntas possuíam elementos que requeriam um projeto de "ajustes estruturais" no sistema financeiro, baseados nos diagnósticos elaborados pelos Diretores Executivos do GBM, que se moviam no cenário interno para reformular suas avaliações e análises para uma nova estratégia de assistência para o Brasil, num contexto em que requeria como objetivo estratégico *buscar um impacto fiscal estabilizador interno*[522].

A agenda do governo de Itamar Franco (1992-1994) visava portanto, a elaboração do Plano Real objetivando acelerar os ajustes da economia brasileira para inserí-la estrategicamente na nova ordem mundial, o que aumentava ainda mais a complexidade da situação interna, pois os diálogos que haviam se estendido ao longo da segunda metade da década de 1980, prognosticavam ainda pela *completa eliminação* dos *ativos e passivos das instituições financeiras oficiais* na composição do SFN com a manutenção dos diálogos em torno da matriz das políticas do GBM, requeridos deste a tentativa do primeiro empréstimo para o ajustamento do setor financeiro em 1987[523].

Dessa forma não seria uma tarefa fácil para o sucessor de Itamar, o primeiro governo de FHC (1995-1998), ajustar em profundidade uma economia como a do Brasil, pois tratava-se , como visto, de uma das dez maiores economias do mundo, com o PIB na casa dos US$ 800 bilhões, uma dívida pública em torno de US$ 300 bilhões e um conjunto de empresas estatais de grande porte a serem privatizadas.

---

522 *Ibid*, p. 20.
523 *Ibid*, p. 12.

O delineamento do desenho institucional das reformas para este "ajustamento em profundidade" já vinha sendo pautado, como visto, por um conjunto enorme de Medidas Provisórias e por Resoluções do CMN, implementadas em suas extensões pelo BACEN.

Como órgão gestor e operacionalizador do ajustamento, a atuação do BACEN envolveu a fiscalização no âmbito da supervisão bancária e, como visto, resultou na intensa utilização de regimes especiais de liquidação e de administração especial temporária nas instituições problemáticas, provocadas, em parte pelas sucessivas ondas da crise financiera no plano internacional, gerando instabilidade geral no sistema mundial, derrubando a cotação das moedas locais, destruindo as forças produtivas e gerando desemprego. Este elemento externo aumentava ainda mais a complexidade da situação diminuindo o grau das garantias necessárias para a implementação das reformas estruturais no âmbito do Plano Real a partir de 1997, apesar da ampliação do volume dos empréstimos externos aprovados para os projetos a serem realizadas no âmbito do plano com a assistência do Banco Mundial[524].

Esta volume de empréstimos estavam contidas na Matriz do GBM de 1997 que ampliou os limites mínimos e máximos, de US$ 4.0 a US$ 6.0 bilhões, e estavam sendo disponibilizados para as ações estratégias dos anos fiscais de 1998 a 2000. Desta forma, como visto, coube ao Banco Mundial assistir às condições para se criar um arcabouço legal no âmbito do BACEN visando aprofundar o ajustamento do setor financeiro, o que possibilitaria também melhorar a capacidade de administração sobre a reestruturação dos bancos estaduais e a possibilidade de estabelecer uma estrutura apropriada para assumir os inventários de bancos falidos (Quadro IV.17, já visto).

Assim as estratégias adotadas pelo então Ministro da Fazenda Pedro Malan, seguiam em meio à violenta crise que atingiu o país após a moratória da Rússia, o que provocou uma grande fuga de capitais. Tornava-se cada vez mais complicado estabelecer controles sobre o setor externo.

Segundo Gomes, o Ministro Malan, profundo conhecedor da crítica situação brasileira, pois já havia sido diretor executivo do GBM, tinha depositado suas esperanças na atuação de outros governos e órgãos internacionais e defendia, uma *ação coordenada internacional* dos EUA, FMI, GBM e Grupo dos Sete (G-7) para que se evitasse a *contaminação da economia*

---

524 Para acessar todos os projetos aprovados e concluídos neste período, ver GRUPO BANCO MUNDIAL, "Operações no Brasil: Projetos Concluídos". Disponível em http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/29.html>, op. cit.

mundial diante da crise financeira iniciada na Ásia. Para tanto o governo FHC necessitava, segundo Gomes, seguir os cânones do pensamento hegemônico neoliberal, amplamente sistematizado e disseminado pelos organismos internacionais[525].

A expectativa, por várias vezes declarada pelo Ministro, era a de que o *Federal Reserve* reduzisse as taxas internas de juro nos EUA para ajudar países como o Brasil, que enfrentavam os efeitos da fuga de capitais. Assim, o modelo implantado por Malan e sua equipe demonstrava que o país praticamente não tinha mais margem de manobra para agir e dependia da "boa vontade" dos países do G-7 e dos organismos internacionais[526].

Isto ocorria a cada um dos países assistidos financeiramente por eles, pois para cada tipo de operação de empréstimo configurava-se uma assistência técnica e consultoria política, realizadas a partir de planejamento estratégico que era elaborado no âmbito das Diretorias Executivas do Grupo Banco Mundial em parceria com o FMI e BID.

Diante do complexo cenário internacional, as questões problemáticas diagnosticadas pelo GBM para o cenário interno diziam respeito ao fortalecimento das perspectivas de sustentação da estabilidade macroeconômica e do desempenho fiscal. Elas deveriam permitir a consolidação da estabilidade monetária bem como a diminuição das metas inflacionárias pós Plano Real. Assim, o diagnóstico apontava para a concentração de ações no esforço da estabilidade e dos problemas advindos dos seus fundamentos, sustentados numa política cambial ancorada em taxas nominais e numa política monetária restritiva.

O GBM observava também que o atraso no ajuste das finanças do setor público traria a necessidade de *melhorar o desempenho fiscal dos estados* -subnacionais -, bem como *garantiria atenção especial na continuidade das privatizações de empresas públicas*. Para

---

525 GOMES, 1998, p. 10. Segundo pesquisa realizada por Gomes, o então Ministro da Fazenda Pedro Malan, "foi presidente do Banco Central no governo Itamar, no período em que FHC era ministro da Fazenda. No governo Collor, foi nomeado pelo ministro Marcílio Marques Moreira negociador-chefe da dívida externa. Foi o principal responsável pelo fechamento do acordo da dívida externa com os credores internacionais, em fins de 1993, nos termos do chamado Plano Brady, e que significou a reintegração do Brasil ao esquema financeiro internacional. Trabalhou no Banco Mundial e no Banco Interamericano de Desenvolvimento. É doutor em economia pela universidade de Berkeley (EUA). Junto com Gustavo Franco, é o principal homem de FHC na área econômica e um dos quadros do governo de maior prestígio junto a bancos e organismos internacionais. Era diretor executivo do Banco Mundial quando ocorreu, em Washington, em novembro de 1989, a famosa reunião patrocinada pelo FMI, Banco Mundial e governo dos EUA que estabeleceu o chamado "Consenso de Washington", receituário de reformas e medidas de ajuste das economias periféricas à nova ordem mundial e que os governos Collor e FHC implementaram no Brasil. Malan é considerado um executor ortodoxo deste receituário. É do grupo de economistas da PUC/Rio. No final da década de 70, foi presidente do Instituto de Economistas do Rio de Janeiro (IERJ) e crítico da política econômica do regime militar. Sua mulher, Catarina, é sócia de Bia Bracher, filha do banqueiro Fernão Bracher (Banco BBA), na Editora 34".

526 GOMES, 1998, p. 10.

tanto, pautava as dificuldades internas do plano propondo a consolidação de ações chaves que objetivassem garantir *o fortalecimento das perspectivas da estabilidade macroeconômica* e do *desempenho fiscal* de forma sustentada. Para isto, *relacionava especificamente a privatização do setor financeiro oficial para compor uma das garantias que ampliaria a eficácia do plano para o próximo período*[527].

Dessa forma o GBM identificava como "variáveis chaves" nos objetivos de desempenho do governo, a redução da participação dos "ativos e passivos" dos bancos estaduais na composição do Sistema Financeiro Nacional, pois isto permitiria segundo o diagnóstico, diminuir a exposição do setor público às perdas bancárias e melhorar a adequação do capital dos bancos privados, propondo para isto, a criação de agências ou mecanismos de socorro a ativos financeiros, bem como a redução do "deslocamento" dos mercados financeiros através da diminuição da participação da dívida pública no M_4[528].

Além desses, outros objetivos de desempenho foram fixados em ações chaves e condicionalidades necessárias para se atingir o fortalecimento dos fundamentos fiscais e estruturais da estabilização monetária: a manutenção da *inflação* em um dígito; a redução do *déficit operacional* do setor público (de 3,9% em 1996 para próximo de 2% em 1999); a redução dos *gastos públicos* com a *reforma do funcionalismo* eliminando a estabilidade funcional e parte dos *encargos trabalhistas*, o que representaria uma meta de impacto positivo sobre a receita (reduzindo de 40% em 1996 para 35% em 1998); a *aprovação de legislação* relacionada à *política tributária* que permitiria desenhar mecanismos mais aprimorados de cumprimento, de uniformidade e de *diminuição das taxas* e melhoria do *sistema de impostos* sobre valor agregado; outras ações que necessitariam de um sistema financeiro viável para a

---

527 GRUPO BANCO MUNDIAL. "Documento do Banco Mundial". In: VIANNA, 1997, p. 142.

528 O M_4 representa os fundos líquidos de longo prazo na composição da base monetária, mais a soma total da moeda corrente e quase-moeda (*near money*) em uma economia. Na orientação da política monetária (monetary policy) orientada pelo GBM, a perspectiva é a do *Federal Reserve* (FED) norte-americano definida como sendo "as decisões tomadas pelo Conselho da Reserva Federal (*Federal Reserve Board*) sobre a base monetária (*Money Suply*)". Assim, "para acelerar o crescimento da economia, o FED pode fornecer mais crédito ao sistema bancário via operações no mercado aberto (*Open Market Operations*), ou diminuir as exigências de reserva para os bancos associados, ou baixar a taxa de desconto (*Discount Rate*), que é a taxa que os bancos pagam para tomar emprestadas reservas adicionais do FED. Por outro lado, se a economia estiver crescendo muito rapidamente e a inflação se tornar um problema, o FED pode retirar moeda corrente do sistema bancário, aumentar as exigências de reserva ou aumentar a taxa de desconto e assim refrear o crescimento econômico. Outros instrumentos da política monetária variam desde os controles seletivos de crédito até simples, embora eficaz, persuasão moral (*Moral Suasion*). A política monetária difere da política fiscal (*Fiscal Policy*), que se realiza através do controle sobre os gastos e arrecadações do governo. Ambas procuram controlar o nível da atividade econômica, avaliada de acordo com a produção industrial, o nível de emprego e os preços". Cf. DOWNES et GOODMAN, 1993, p. 303 e 307,

Previdência Social visando o aprimoramento da *legislação dos fundos de pensão* do funcionalismo público e do setor privado: e a continuidade dos *programas de privatização* para outras empresas federais e estaduais públicas[529].

Como se percebe, havia grande complexidade nas ações e para vencer as resistências na implementação destas propostas, o governo FHC necessitava enfrentar intensas negociações com o Congresso Nacional, que implicavam debates mais ostensivos sobre o *papel do Estado*, o *pacto federativo*, os *direitos sociais* e a *política de privatização* das empresas e dos bancos estatais, entre outros. O desfecho eficiente dessas situações problemáticas, cujos resultados esperados seria a redução e mudança da composição do SFN, só seria possível com intensas negociações políticas que deveriam ocorrer entre as esferas do Poder Executivo Federal com os Estaduais.

Por outro lado, segundo Gomes, a urgência e a necessidade imposta nos *ajustes estruturais* por parte do governo, foi proporcionada no âmbito das negociações sobre os *critérios e mecanismos da sucessão presidencial* com a emenda da reeleição, e as políticas de reformas do Plano Real, o que acabou elegendo novamente FHC[530].

Em suma, utilizando-se de "critérios exclusivos", o governo centraliza no Ministério da Fazenda a adoção das medidas que considera adequadas e a implementação das ações chaves ficaria a cargo do BACEN, como instrumento viabilizador responsável pela implementação técnico-operacional das políticas já discutidas entre o governo e o GBM, vinculando a assistência técnica e financeira no reforço da supervisão bancária do SFN.

IV.5.5.1 - PROES - Incentivo à Redução da Atividade Financeira (1996-2004)

O Ministério da Fazenda condicionava as reformas estruturais via um conjunto de MPs e resoluções do CMN e abria o caminho para a desregulação e desregulamentação do sistema financeiro oficial subnacional, aliando, inclusive, uma política de equacionamento das dívidas estaduais visando os condicionamentos do ajuste fiscal para incentivar ainda mais os governadores à privatizarem seus bancos.

---

529 GRUPO BANCO MUNDIAL. “Documento do Banco Mundial”. In: VIANNA, 1997, p. 142.
530 GOMES, 1998, p. 1.

Estava em jogo, portanto, a viabilidade das estratégias de ajuste fiscal do Governo Federal no bojo do plano da estabilização monetária, e como visto, a necessidade de ampliação do programa se dava com a política de redução das atividades financeiras dos estados subnacionais.

A estratégia do governo pode ser observada de acordo com dois momentos do PROES: o primeiro com a edição dos mecanismos estabelecidos pela MP nº. 1.514/96, e o segundo amplia o desenho do PROES com a criação de "Linhas Especiais de Assistência Financeira" no âmbito do BACEN, a partir da sétima reedição desta MP nº. 1.556-7, de 13.02.97[531]. Assim, a base do programa com a edição de MPs foi ampliada em 14 artigos, teve 70 reedições e durou 5 anos, expirando em 24 de agosto de 2001.

IV.5.5.1.1 - Medidas Provisórias: mecanismos e condicionalidades (1996-1997)

No primeiro momento, a edição desta MP nº. 1.514/96, foi apresentada como componente da política oficial contendo a exposição sumária das intenções do governo, e criava os mecanismos oficiais necessários para o desenho institucional do programa a ser desenvolvido com o objetivo *de incentivar a redução da presença do setor público estadual nas atividades financeiras e bancárias* e *dispondo sobre a privatização de instituições financeiras*[532]. Entretanto, a edição desta MP foi instituida também como piloto para conter os mecanismos necessários para resolução dos problemas relacionados a um caso particular, as dívidas do BANESPA com seu controlador, o estado de São Paulo.

Na avaliação de Salviano Junior, ela se conformou inicialmente pelo fato de o Congresso Nacional, principalmente a bancada paulista, pressionar o Poder Executivo exigindo uma "solução de compromisso", dadas as dificuldades encontradas na relação entre o estado de São Paulo e seu principal banco. Além de acenar com a possibilidade de melhorar as negociações com os paulistas, a edição da medida sinalizava também para um segundo momento, em que haveria a extensão das possibilidades de assistência financeira da União a todos os outros estados da federação, nas mesmas condições negociadas pelo BANESPA com

---

531 BRASIL. Medida Provisória nº 1.556-7, de 13 de fevereiro de 1997. 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, 14 fev. 1997 seção 1, p. 002714. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 01 set. 2005.

o estado de São Paulo. Assim, a manutenção das reedições desta MP no Congresso Nacional, com o alongamento dos seus prazos, teve como objetivo estratégico "adaptar o programa às circunstâncias do momento e corrigir suas falhas" o que, em princípio, facilitaria a sua execução pelo Governo Federal, mas, por outro lado, acabou se tornando "suscetível às pressões dos estados para adaptá-lo às suas próprias conveniências" [533].

A estratégia de manutenção da Medida no Congresso por tanto tempo objetivava mesmo "induzir explicitamente" os governadores a optarem preferencialmente pela privatização do controle acionário de seus bancos estaduais. Esta "indução explícita" do programa estava demonstrado num conjunto de critérios oficiais disponibilizados a cada governador para que ele pudesse escolher a "melhor modalidade", pois correspondia a uma "adesão voluntária".

O caráter político dessa decisão ficava patente na estratégia uma vez que os governadores "necessitariam compartilhar" com a União os riscos políticos regionais e locais, com "ônus ou bônus", dada uma decisão deste calibre, pois as disposições da MP nº. 1.182/95 responsabilizavam ainda mais os controladores diretamente com a *indisponibilidade* de seus bens em caso de intervenção nas formas dos regimes especiais.

Os riscos políticos que se apresentavam para os governadores, caso optassem pela manutenção do controle acionário de suas instituições, situavam-se num contexto em que a conjuntura exigia políticas de ajustamento do setor financeiro aliadas ao aprofundamento das reformas estruturais, e as orientações centralizavam-se no *todo poderoso* Ministério da Fazenda do Ministro Malan.

As estratégias do Ministro se consubstanciavam, em primeiro lugar, pelo desenho de um conjunto de programas de curto prazo, editados por medidas provisórias, que deveriam ser apreciados ao longo do tempo nas discussões do Congresso Nacional, e envolveriam a nova correlação de forças partidárias após as eleições dos novos representantes e governadores em 1995, mas que teriam efeito imediatos com a sua publicação.

Em segundo lugar tratavam-se de temas complexos que envolviam profundas modificações político-financeiras de caráter histórico-estruturais na cultura do Estado

---

532 BRASIL, "Medida Provisória nº 1.514", 1996, op.cit.
533 SALVIANO JÚNIOR, 2004, p. 87.

desenvolvimentista. As estratégias da reestruturação estavam sendo condicionadas pelas reformas neoliberais, no âmbito de uma crise financeira global.

E em terceiro, existia de fato uma manifestação crítica da opinião pública, local e nacional, contrária à privatização nos termos em que estava sendo implementada pelo Plano Real. Dessa forma, no final do ano de 1997, como visto, o movimentos coordenado pela Rede Brasil adquire importância significativa mobilizando-se de forma organizada a partir da pressão política composta por diversos conjuntos da sociedade civil: federações, confederações, sindicatos, movimentos sociais, etc., pois relacionava-se à necessidade de análises críticas sobre os Documentos oficiais que fundamentavam os acordos do Brasil com os organismos financeiros multilaterais acerca dos empréstimos externos de longo prazo que afetavam o desenvolvimento econômico e social. Estes acordos e as orientações estratégias das políticas que estavam sendo implementadas pelo governo com o apoio do Grupo Banco Mundial, mantinham-se, como vimos, de forma restrita e "secreta" nos Ministérios da Fazenda, no Planejamento e Orçamento e no BACEN. O interesse estava também na recuperação do papel do Congresso Nacional nos debates que envolviam os impactos das orientações estratégicas das políticas de privatização com financiamentos internacionais que estavam sendo propostas neste tipo de Documento, fruto dos acordos multilaterais.

Para minimizar estes enfrentamentos com o Congresso, o governo justifica o caráter de *urgência dos ajustes estruturais* e acaba abusando na edição de medidas provisórias para modificar aspectos essenciais do arcabouço institucional, ao elaborar e implementar os programas da privatização prognosticados na agenda do Plano Real, bem como modificar aspectos da Constituição de 1988.

Neste sentido pode-se observar que somente no governo de José Sarney, entre março de 1988 e março de 1990, foram editadas 125 MPs, sendo aprovadas 96 e reeditadas 22. No governo de Fernando Collor entre março de 1990 e outubro de 1992, editou-se 89, aprovou-se 74 e reeditou-se 70. Se levar em consideração o período entre 1992 e 2001, foram emitidas 405 MPs, e a maior quantidade delas, 91 edições (22,5%), foi emitida em 1994, período em que houve a elaboração e implantação do Plano Real no governo de Itamar Franco (1992-1994) representando uma média de 7,5 MP´s editadas por mês.

Do total, cerca de 40% delas foram editadas no primeiro governo de FHC (1995-1998); e a maior média mensal foi justamente em 1994, quando este era Ministro da Fazenda de Itamar Franco, conforme se pode observar na Tabela IV.10:

Tabela IV.10 - Medidas Provisórias: edição originária e ordinária (1992-2001)

Originárias	Itamar Franco			Fernando H. Cardoso							TOTAL
				1º Governo				2º Governo			
	1992(1)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001(2)	
Quantidade	4	47	91	30	41	34	55	47	23	33	405
Média mensal	1,33	3,92	7,58	2,50	3,42	2,83	4,58	3,92	1,92	3,67	
Quantidade total por governo	142			160				103			405
Média mensal por governo	5,26			3,33				3,12			

(1) Período de outubro a dezembro

(2) Edição de MP anterior a Emenda Constitucional nº. 32, de 11.9.2001

Fonte: Casa Civil da Presidência da República; Subchefia para Assuntos Jurídicos; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Assuntos Parlamentares

Elaboração: Autor

Nota-se ainda que os resultados das negociações do governo com o Congresso permitiram quebrar grande parte das resistências locais e regionais, pois ao se observar o total de Medidas originárias editadas, verifica-se que foram aprovadas, ou transformadas em Lei 73,8% delas, cerca de 299 MP's, sendo a maior quantidade aprovada em 1994, conforme a Tabela IV.11, e vale lembrar quando o Senado era presidido pelo então Senador Antônio Carlos Magalhães, do Partido da Frente Liberal (PFL) da Bahia, agremiação concatenada com as políticas de privatização.

Tabela IV.11 - Medidas Provisórias: aprovadas - convertidas em Lei (1992-2001)

Aprovadas ou convertidas em Lei	Itamar Franco			Fernando H. Cardoso							TOTAL
				1º Governo				2º Governo			
	1992(1)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001(2)	
Quantidade	6	19	46	44	15	32	39	37	18	43	299
Média mensal	2,0	1,58	3,83	3,67	1,25	2,67	3,25	3,08	1,50	4,78	
Quantidade total por governo	71			130				98			299
Média mensal por governo	2,63			1,90				2,97			

(1) Período de outubro a dezembro

(2) Edição de MP anterior à Emenda Constitucional nº. 32, de 11.9.2001

Fonte: Casa Civil da Presidência da República; Subchefia para Assuntos Jurídicos; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Assuntos Parlamentares

Elaboração: Autor

Assim, não é de surpreender que a MP nº. 1.514/96 do PROES, teve maior resistência pois foram necessárias setenta reedições entre 1996 e 2001. Desta forma tomaram conta do Congresso neste período cerca de 5.398 reedições. A maioria esmagadora em 1999 (1.044) e em 2000 (1.088), período consagrado ao segundo governo de FHC, registrando 90,7 reedições na média mensal do ano 2000, conforme a Tabela IV.12:

Tabela IV.12 - Medidas Provisórias: reedição (1992-2001)

Reedições	Itamar Franco			Fernando H. Cardoso							TOTAL
				1º Governo				2º Governo			
	1992(1)	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001(2)	
Quantidade	-	49	314	407	608	686	748	1.040	1.088	458	5.398
Média mensal	-	4,08	26,17	33,92	50,67	57,17	62,33	86,67	90,67	51,0	-
Quantidade total por governo	363			2.449				2.586			5.398
Média mensal por governo	13,44			35,44				78,39			-

(1) Período de outubro a dezembro

(2) Edição de MP anterior a Emenda Constitucional nº. 32, de 11.9.2001

Fonte: Casa Civil da Presidência da República; Subchefia para Assuntos Jurídicos; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Assuntos Parlamentares

Elaboração: Autor

Em suma, para enfrentar a crise ocorrida em 1997, o uso abusivo destas Medidas Provisórias pelo governo de FHC acaba forçando uma solução a curto prazo para os problemas relacionados ao futuro das instituições financeiras oficiais estaduais que estavam sendo negociados no âmbito da assistência financeira do Grupo Banco Mundial.

O Ministério da Fazenda, por outro lado, responsável pela centralização das políticas de reformas estruturais, procurava levar em consideração os casos concretos da situação financeira de cada estado, dos ativos e passivos de seus bancos, e que necessitavam ainda ser melhor diagnosticados, procurando criar uma alternativa aos interesses políticos dos governadores e, consequentemente, visando resolver os problemas histórico-estruturais ligados à problemática da crise dos bancos estaduais, pois ensejava o desfecho da situação de curto prazo na agenda da privatização do Plano Real.

Assim, procurando atender os interesses políticos dos governadores e seus estados, o segundo momento proposto pela estratégia do Governo Federal acontece quando o Ministério da Fazenda cria as possibilidades de ampliação dos mecanismos da MP nº. 1.514/96 com o

acesso aos estados a "Linhas Especiais de Assistência Financeira" no âmbito do BACEN. Para dar sustentação legal a esta política de saneamento o CNM, em sessão de 28 de fevereiro de 1997, instituiu o PROES - como é conhecido hoje - por meio da Resolução nº. 002365 (além das circulares nºs 002742, 002743 e 002744). Esta Resolução do PROES regulamentava a MP nº. 1556-7, de 13.02.97, criando no âmbito do BACEN os instrumentos jurídicos necessários aos ajustes que dariam suporte para o saneamento e reestruturação das instituições controladas pelos governos estaduais para posterior privatização, preferencialmente[534].

De acordo com a Resolução, poderiam pleitear os recursos dessas linhas especiais: os bancos (múltiplos, comerciais, de desenvolvimento); caixas econômicas (federal e estaduais); e sociedades (de crédito, financiamento, investimento, crédito imobiliário) sob controle das Unidades da Federação. Estas instituições deveriam *observar determinadas condições*, tais como: estar em processo de privatização ou de transformação em entidade não financeira, inclusive agência de fomento ou assumir direitos e/ou obrigações de instituições enquadradas nestas condições anteriores. Também poderiam pleitear recursos do PROES as instituições financeiras federais que viessem a assumir passivos detidos junto ao público por instituições financeiras estaduais[535].

O caráter do programa com incentivos de assistência financeira especial sendo aplicado ao PROES, e já experimentado nos moldes do PROER, como vimos, ampliava a sua complexidade e dava a tônica para as dificuldades do desenho institucional do programa para o BACEN, pois necessitava ramificar-se em rede, criando programas dentro de cada um dos órgãos oficiais que se envolveriam nos procedimentos técnico-operacionais e nas negociações políticas com os governadores. Para que os governadores pudessem ter acesso aos incentivos da assistência financeira oficial criada, deveriam solicitar formalmente sua adesão ao programa e atender aos mecanismos e condicionamentos estabelecidos no desenho da medida editada, em caráter provisório e, por isso, ainda não aprovada pelo Congresso Nacional.

---

534 CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. *Resolução nº. 2.365 de 28.02.1997*. 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. Disponível em: < http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=097038671&C=2365&ASS=RESOLUCAO+2.365> Acesso em 13 nov. 2006.

535 *Ibid*.

IV.5.5.1.2 - PROES - Linhas especiais de assistência financeira: Banco Central (1997)

O PROES nesta segunda fase amplia o caráter dos poderes do BACEN, que passa a definir as condições operacionais e de acesso ao programa que compreende agora estas "linhas especiais" que seriam viabilizadas com recursos do Tesouro Nacional, priorizando mudanças na gestão e no controle acionário das instituições financeiras oficiais. Este PROES se diferencia portanto do programa anterior, cujas soluções dos problemas dos bancos estava orientado de acordo com as soluções dos regimes especiais de intervenção, de liquidação extrajudicial e do RAET.

As linhas especiais constituíam-se de créditos à disposição dos governadores objetivando o *financiamento do saneamento para a reestruturação dos bancos estaduais*, vinculando o *incentivo financeiro à redução dos ativos e passivos das instituições*, bem como à posse dos títulos do Tesouro, visando a *reestruturação patrimonial* e das carteiras. Os empréstimos estavam *condicionados* a encargos financeiros que estariam fixados nos protocolos de negociação realizados entre a União e estados subnacionais, e passavam a compreender, portanto, *taxas de juro reais***,** capitalizáveis mensalmente e corrigidas pela variação dos índices de preços, conforme se observa no Quadro IV.25:

Quadro IV. 25 - PROES: Linhas especiais de assistência financeira no BACEN

Item	Linhas	Objetivos	Condicionalidade
I	Títulos ou Direitos	Relativos a operações de responsabilidade do Tesouro Nacional ou de entidades da Administração Pública Federal Indireta	Linhas sujeitas a encargos financeiros equivalentes aos fixados no protocolo firmado entre o Governo Federal e o respectivo Estado, esclarecido que tanto a variação do índice de preços que compõe o encargo financeiro quanto os juros serão capitalizáveis mensalmente
II	Carteira de Ativos e/ou do Passivo	Reestruturação da instituição financeira estadual	
III	Passivos de Instituições Financeiras Estaduais	Assunção junto ao público, por parte de instituições financeiras federais	Linha a ser regulamentada oportunamente

Fonte: CNM, Resolução nº. 2.365/97
Elaboração: Autor

No leque de opções que se abre para os governadores com estes recursos especiais, o PROES passa a financiar 100% (cem por cento) da "reorganização societária" se a decisão do governador se pautar pela redução com a extinção das atividades preferencialmente pela

privatização; mas também poderia financiar a transformação dos bancos em "agência de fomento", uma instituição não-financeira sem captação de passivos; ou ainda extinguir por intermédio da incorporação, fusão, cisão; ou qualquer outra forma de reorganização societária legalmente admitida como a federalização, com a transferência do controle acionário para a União para posterior privatização, vinculadas a gestão do PND no âmbito do BNDES.

Entretanto, a União permitia ao governador a manutenção do controle acionário de sua instituição com o estado, disponibilizando no programa uma opção, com critério de "exceção", em que poderia financiar 50% (cinqüenta por cento) desde que houvesse uma contrapartida também de 50% ou, ainda, se o governador financiasse integralmente o saneamento e a capitalização com recursos próprios.

Segundo Salviano Júnior, para o BACEN este momento se pauta pela a necessidade de ampliação dos diagnósticos relacionados aos problemas patrimoniais das instituições financeiras estaduais, ativos e passivos, e a relação com as dívidas de seus respectivos estados, o que para ele, no âmbito da atuação do BACEN, são muito mais difíceis de resolver do que os problemas de liquidez[536].

Para agilizar e operacionalizar o PROES, o Ministério da Fazenda havia editado desde o primeiro programa, uma Portaria MF nº. 220, de 26.09.1996, que criava uma estrutura administrativa composta por um Grupo de Trabalho que se encarregaria da gestão do PROES. O Grupo era composto pelo representante da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e por representantes da STN, do BACEN, do MPO, da CEF e do BB. A Coordenação geral e as decisões políticas ficaram sob a responsabilidade do Secretário Executivo do Ministério da Fazenda, que na ocasião era cargo ocupado por Pedro Parente[537].

O trabalho de Coordenação envolvia funções políticas que se pautavam pela intermediação dos interesses do Governo Federal com os dos governadores, e ao mesmo tempo necessitaria de uma relação direta com os Secretários de estado repassando as

---

536 SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 90.

537 GOMES, 1998, p. 13. Pedro Parente, então Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, foi durante o governo Collor, segundo Gomes: "secretário nacional de Planejamento, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento e presidente do Serpro (Serviço Federal de Processamento de Dados). É funcionário de carreira do Banco Central e foi do quadro de consultores externos do Fundo Monetário Internacional (FMI). Integra o grupo de burocratas que ocupou altos cargos nos governos Sarney, Collor e FHC. É peça importante no esquema do ministro Pedro Malan. Fortaleceu-se ainda mais após o recente pacote fiscal editado pelo governo no começo de setembro, pois ficou como coordenador da Comissão de Controle e Gestão Fiscal (CCF), integrada por ele, pelo secretário-executivo do ministério do Planejamento e pelo secretário do Tesouro Nacional, encarregada de executar os cortes no orçamento e controlar os gastos dos demais ministérios".

orientações técnicas e necessárias para os procedimentos do programa. Assim, a necessidade de coordenar todas as ações e tarefas no Grupo se tornava extremamente complexa, pois o redimensionamento do programa exigiria um conjunto de negociações políticas, contínuas e desgastantes, envolvendo: estrutura administrativa e operacionalização institucional da desregulamentação em rede cruzada dentro de cada órgão correspondente; avaliação rigorosa e detalhada da situação em cada banco, e em cada conglomerado; as alternativas possíveis dentro de cada problema específico e as medidas necessárias para buscar soluções; o valor do financiamento necessário; o modelo da privatização mais apropriado; e a definição dos títulos a serem emitidos, etc.[538].

Os representantes do BACEN que atuariam nesse Grupo de Trabalho, segundo Salviano Júnior, foram constituídos internamente em uma Diretoria própria designada pelo Voto BCB nº. 478, de 04.12.1996, que se encarregaria de operacionalizar a gestão do PROES e objetivava estabelecer uma melhoria substancial na sua eficácia. O primeiro diretor designado foi Paulo Maria Zaghen e teve João Alberto Magro como Consultor e Coordenador, envolvendo outra "meia dúzia" de funcionários que se agregaram à execução das tarefas, por serem ligados a outros Departamentos, o de Fiscalização e o de Operações Bancárias, sendo posteriormente incorporados ao Departamento da Dívida Pública[539].

Uma outra proposta para contornar os interesses políticos dos governadores tornou-se possível graças ao PARAFE, um programa que criava também linhas especiais de asistência financeira no Tesouro Nacional visando a *consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos Estados, e editado* através da MP nº. 1.560-7, de 11 de Julho de 1997[540].

IV.5.5.1.3 - PARAFE: Linhas especiais: Tesouro Nacional (1997)

A edição do PARAFE, aliada à do PROES, estabelecia critérios para o desenho de um programa específico para o ajuste fiscal dos estados subnacionais, criando condições para que

---

538 SALVIANO JÚNIOR, 2004, p. 89.

539 *Ibid*, p. 89.

540 BRASIL. Medida Provisória nº 1.560-7, de 11 de Julho de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 jul. 1997, seção 1, p. 014814. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 09 jul. 2005.

a União pudesse assumir os passivos junto ao público. O PARAFE acaba impondo fortes medidas restritivas e *condicionamentos legais* constituindo-se como programa da política da privatização, vinculando o destino das instituições financeiras estaduais ao ajustamento fiscal dos estados. Assim sendo, a MP nº. 1.560-7/97 foi regulamentada logo em seguida pela Lei nº. 9.496, de 11.09.1997[541], criando efetivamente o formato do *Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados*, que autorizava a União, com prazo fixado até 31 de março de 1998, a assumir, compensar e refinanciar dívidas e empréstimos identificados na MP, conforme seus objetivos e condicionalidades, observados no Quadro IV.26:

Quadro IV. 26 - PARAFE: objetivos e condicionalidades (1997-1998)

Item	Autorização	Objetivos	Condicionalidade
I	Assumir Dívidas e Outras Obrigações	Dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal	Ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994
II	Assumir Empréstimos	Empréstimos tomados pelos estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal	Com amparo na Resolução nº. 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal
III	Compensar Créditos	Créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União	Exclusivo critério do Ministério da Fazenda
IV	Refinanciar Créditos	Refinanciar os créditos decorrentes da assunção a que se refere o Item I, juntamente com créditos titulados pela União contra as unidades da Federação	A exclusivo critério do Ministério da Fazenda

Fonte: Brasil, Lei nº. 9.496/97
Elaboração: Autor

541 BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 set. 1997, seção 1, p. 020249. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 09 jul. 2005.

O PARAFE foi estabelecido a partir de Lei contendo também objetivos específicos para cada unidade da Federação, que deveriam obrigatoriamente cumprir metas ou compromissos quanto: a *dívida financeira* e as *despesas de investimento* em relação à *Receita Líquida Real* (RLR) - entendida como a receita dos últimos doze meses e excluindo-se do cálculo todas as receitas provenientes de operações de crédito, da venda de bens, de transferências realizadas de forma voluntária ou de doações recebidas com a finalidade específica para o atendimento de *despesas de capital* -; e no caso dos estados, todas as transferências realizadas aos municípios devido as suas participações constitucionais e legais.

Além destes objetivos, deveria o estado da federação cumprir obrigações relacionadas ao *resultado primário* - entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras -; as *despesas com funcionalismo* público; a arrecadação de *receitas próprias*; a *privatização*, permissão ou *concessão de serviços* públicos; e *reformas* administrativa e patrimonial[542].

Os contratos de refinanciamento das dívidas assinados pelos governadores deveriam contar com *adequadas garantias* incluindo obrigatoriamente a vinculação de receitas próprias e dos impostos[543].

Ficava a União autorizada também a receber bens, direitos e ações dos estados para fins de amortização extraordinária destes contratos de refinanciamento[544]. Assim, as condições estabelecidas para o empréstimo envolviam a sua liquidação em até 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela *Price*, com vencimento da primeira parcela trinta dias após a data da assinatura do contrato e as demais em igual dia dos meses subseqüentes, de acordo com as seguintes condições financeiras: os juros, seriam calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de 6% a.a. (seis por cento ao ano) sobre o saldo devedor previamente atualizado; e a atualização monetária deveria ser calculada e debitada mensalmente tendo como indexador a variação do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), ou outro índice que vier a substituí-lo[545].

---

542 *Ibid*, "art. 2º", 1997, op. cit.

543 *Ibid*, "art. 4º", 1997, op. cit. "Os contratos de refinanciamento deverão contar com adequadas garantias que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os arts. 155, 157 e 159, incisos I, 'a', e II da Constituição".

544 *Ibid*, "art. 7º", 1997, op. cit.

545 *Ibid*, "art. 3º", 1997, op. cit.

O PARAFE definia ainda que o governo deveria cumprir rigorosamente as condicionalidades com as metas relativas à sua dívida financeira na trajetória estabelecida pelo programa, pois se ela fosse superior à sua RLR anual, o governo não poderia "emitir novos títulos públicos no mercado interno" nem contrair novas dívidas, e é importante ressaltar esta condicionalidade: "*inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais*", bem como não poderia "atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários" [546].

Em suma, pode-se observar que as restrições e as condicionalidades impostas para os governadores a partir dos dois programas - o PARAFE e o PROES -, vinculados ainda ao conjunto de medidas oficiais que regulamentavam a assistência financeira especial do Tesouro Nacional, demonstraram ser bem ágeis e eficientes, produzindo um efeito desejado para o Ministério da Fazenda na implementação da política de privatização num curto espaço de tempo.

Dessa forma, destacam-se estes dois programas como *elementos determinantes* que levaram a decisão própria dos governadores sobre o acesso e a utilização destes recursos financeiros para a entrega das suas instituições financeiras às estratégias de privatização contidas no Plano Real.

Ao mesmo tempo a política foi foi eficaz na articulação de uma rede normativa de objetos contratuais, estabelecendo linhas especiais de assistência financeira, critérios e condicionalidades para a privatização das instituições financeiras vinculadas a política fiscal fiscal: com a consolidação, a assunção e o refinanciamento das dívidas mobiliárias, ajustando-as para a sua posterior extinção, e vinculando o programa ao saneamento, à reestruturação e à capitalização dos bancos estaduais.

IV.5.5.2 - Resultados do PROES (1997-2004)

Quando do lançamento da MP nº. 1.514/96 existiam 64 instituições financeiras estaduais que representavam 8,16% do patrimônio líquido, 17,59% dos ativos, 22,59% do número de agências e 22,44% do número de trabalhadores, no total do SFN.

---

546 *Ibid*, "art. 3º", 1997, op. cit.

Até o ano de 2001, o resultado da implementação dos programas, demonstra que cerca de 65% destas 64 instituições foram extintas, liquidadas, privatizadas, federalizadas ou transformadas em agências de fomento - incluindo a segmentação dos conglomerados: arrendamento mercantil, distribuidoras de títulos e valores mobiliários, *leasing*, créditos imobiliários, etc.. Isto implicou na redução da participação de 17,6% para 3,8% dos ativos totais dessas instituições no SFN[547].

Os governadores que optaram em não participar do PROES objetivaram manter o controle acionário das instituições sob seu poder de mando, financiando todo o ajuste com recursos próprios ou parte dele com a participação de recursos de terceiros.

A redução desses e de outros indicadores chaves pode ser observada na Tabela IV.13:

Tabela IV.13 - Indicadores chaves: redução dos bancos estaduais (1996-2001)

(%)

Indicadores Chaves	Participação (%)		Redução (%)
	1996	2001	1996 = 100
Patrimônio Líquido	8,16	3,18	61,0
Ativos Totais	17,59	3,80	78,4
Agências	22,59	8,72	61,4
Trabalhadores	22,44	8,11	63,9

Fonte: Salviano Júnior, 2004
Elaboração: Autor

Se se observar a cronologia dos leilões, verfica-se que o primeiro estado a privatizar seu banco foi o Rio de Janeiro com a venda do BANERJ para o Itaú, no dia 26 de junho de 1997, seguido pelo CREDIREAL até o do estado do Maranhão (BEM), no dia 1º de fevereiro de 2004, adquirido pelo Bradesco.

Pode-se identificar os outros leilões, com os respectivos novos controladores, no Quadro IV.27:

547 SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 89.

Quadro IV. 27 - PROES: cronologia dos leilões (1997-2004)

Instituição	Estado	Data do leilão	Comprador
BANERJ	RJ	**26.06.1997**	Itaú
CREDIREAL	MG	**07.08.1997**	Bcn [1]
BEMGE	MG	**14.09.1998**	Itaú
BANDEPE	PE	**17.11.1998**	ABN-Amro
BANEB	BA	**22.06.1999**	Bradesco
BANESTADO	PR	**17.10.2000**	Itaú
BANESPA	SP	**20.11.2000**	Santander
PARAIBAN	PB	**08.11.2001**	Real ABN-Amro
BEG	GO	**04.12.2001**	Itaú
BEA	AM	**24.01.2002**	Bradesco
BEM [2]	MA	**10.02.2004**	Bradesco

1– Posteriormente adquirido pelo Bradesco
2- Incluído pelo autor na tabela original, alterando o valor total

Fonte: Salviano Júnior, 2004
Elaboração: Autor

O valor total arrecado pela União com os leilões foi de cerca de R$ 11,5 bilhões, em valores nominais. O maior valor arrecadado foi de R$ 7,2 bilhões com a venda do BANESPA para o banco espanhol Santander no leilão do dia 20 de novembro de 2000. O segundo maior aquisição foi o do BANESTADO, do Paraná, vendido ao Banco Itaú por R$ 1,8 bilhões, conforme a Tabela IV.14:

Tabela IV.14 - PROES: valor arrecadado no leilão (1997-2004)

(R$ milhões)

Posição	Instituição	Estado	Data do leilão	Comprador	Valor	Part. (%)
1	BANESPA	SP	20.11.2000	Santander	**7.160,92**	**62,32**
2	BANESTADO	PR	17.10.2000	Itaú	**1.799,26**	**15,66**
3	BEG	GO	04.12.2001	Itaú	**680,84**	**5,93**
4	BEMGE	MG	14.09.1998	Itaú	**603,06**	**5,25**
5	BANERJ	RJ	26.06.1997	Itaú	**311,10**	**2,70**
6	BANEB	BA	22.06.1999	Bradesco	**267,80**	**2,33**
7	BEA	AM	24.01.2002	Bradesco	**192,54**	**1,68**
8	BANDEPE	PE	17.11.1998	ABN-Amro	**182,90**	**1,59**
9	CREDIREAL	MG	07.08.1997	Bcn [1]	**134,20**	**1,17**
10	PARAIBAN	PB	08.11.2001	Real ABN-amro	**79,14**	**0,69**
11	BEM [2]	MA	10.02.2004	Bradesco	**78,00**	**0,68**
	TOTAL				**11.489,76**	**100,00**

1– Posteriormente adquirido pelo Bradesco
2- incluído pelo autor na tabela original, alterando o valor total
Fonte: Salviano Júnior (2004)
Elaboração: Autor

Ao observar os dados da Tabela acima conclui-se que:

a) Somente 2 bancos, o Santander (estrangeiro) e o Itaú (nacional), ao adquirirem 5 bancos estaduais foram responsáveis pelo desembolso de 92,2% do valor total dos leilões, correspondendo a 42% do total leiloado de R$ 11,5 bilhões;

b) o maior valor desembolsado foi realizado pelo Banco Santander, que pagou o equivalente a R$ 7,2 bilhões pelo BANESPA, representando 62,6% do volume total arrecadado nos leilões;

c) o segundo maior desembolso ficou por conta do Banco Itaú totalizando R$ 3,4 bilhões, arrematando o BANESTADO por R$ 1,8 bilhão, e mais 3 bancos menores por R$ 1,6 bilhão; o maior valor desembolsado foi dedicado só à compra do BANESTADO (53%);

d) do total do valor arrecadado nos leilões do PROES, R$ 9 bilhões foram para aquisição do BANESPA e do BANESTADO, representando 75% do total;

e) dois bancos estrangeiros, o Santander e o ABN-Amro, participaram com a maior fatia do valor total, 54,8%, desembolsando o equivalente a R$ 7,43 bilhões; adquiriram 3 (25%) dos bancos estaduais; destes, 2 bancos foram adquiridos pelo ABN-Amro por R$ 262 milhões;

f) os 3 bancos nacionais compradores, Itaú, Bradesco e BCN, apesar de adquirirem dois terços das instituições (8 bancos), desembolsaram R$ 4,07 bilhões (45,2%) menos que os estrangeiros; e

g) O Banco Bradesco, por sua vez, pagou cerca de R$ 538 milhões por 3 bancos e logo depois comprou o Banco BCN, que havia adquirido o CREDIREAL (MG) por R$ 134,20 milhões.

Por outro lado, segundo Salviano Júnior, a União emitiu cerca de R$ 61,4 bilhões em títulos públicos para financiar o PROES até o mês de maio de 2001; e até 2002 havia arrecadado apenas R$ 11,4 bilhões, 18,6% deste montante. Para ele, essas emissões representaram uma expansão na dívida pública interna da União, mas não no mesmo montante da dívida líquida federal, uma vez que, em contrapartida às emissões dos títulos a União adquiriu créditos junto aos estados onde "a dívida líquida federal só é afetada pelo PROES no montante correspondente ao diferencial entre a taxa de juro cobrada dos estados e àquela a qual a própria União se financia".

Entretanto, esses títulos foram emitidos para "sanear bancos estaduais" e neste valor estão incluídos também os bancos que não se enquadraram na Medida Provisória do PROES, como nos casos dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, em que os títulos foram emitidos para o refinanciamento de dívidas estaduais, mas serviram, como os do PROES, para o saneamento dos respectivos bancos[548].

> É o caso dos títulos emitidos para o refinanciamento da dívida do estado de São Paulo com seus bancos, bem como o daqueles emitidos para o refinanciamento da parcela da dívida do estado do Rio de Janeiro para com a CEF, que foi constituída para o saneamento do BANERJ.
>
> A rigor, esse raciocínio deveria ser estendido para todos os estados, isto é, dever-se-ia considerar também a parcela do refinanciamento dos demais estados (Lei nº. 9.496/97) que representou assunção, pela União, de dívidas junto aos respectivos bancos estaduais.
>
> Isso porque essa parcela do refinanciamento, a par de resolver problemas fiscais dos estados, sua finalidade primeira, também serviu para sanear os bancos estaduais[549].

Ao se observar os títulos emitidos pela União por estado, ver-se-á que a maior emissão ocorreu por conta de São Paulo, com R$ 36,1 bilhões, representando 58,8% do total, seguido pelo Paraná com apenas 8,5% e Minas Gerais com 7,6%.

Nas Tabelas IV.15 e IV.16 tem-se a classificação dos títulos emitidos por estado com os respectivos valores e participação.

548 SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 129-130.
549 *Ibid*, p. 128.

Tabela IV.15 - PROES: valor dos títulos emitidos - por estado (1997-2002)

(R$ milhões)

Posição	Estado	Valor Emitido	Part. (%)
1	São Paulo	36.126,50	58,8
2	Paraná	5.197,63	8,5
3	Minas Gerais	4.697,19	7,6
4	Rio de Janeiro	3.879,68	6,3
5	Rio Grande do Sul	2.556,15	4,2
6	Bahia	1.711,00	2,8
7	Santa Catarina	1.576,84	2,6
8	Pernambuco	1.244,40	2,0
9	Ceará	984,72	1,6
10	Goiás	601,35	1,0
11	Rondônia	549,20	0,9
12	Alagoas	502,00	0,8
13	Amazonas	416,92	0,8
14	Maranhão	331,96	0,5
15	Espírito Santo	260,36	0,4
16	Mato Grosso	193,11	0,3
17	Piauí	145,88	0,2
18	Acre	131,07	0,2
19	Pará	127,41	0,2
20	Rio Grande do Norte	104,94	0,2
21	Sergipe	40,98	0,1
22	Roraima	39,98	-
23	Amapá	28,85	-
	Total	**61.448,11**	**100,00**

Fonte: Salviano Júnior, 2004, p. 129
Elaboração: Autor

Tabela IV.16 - PROES: cronologia dos Títulos Emitidos por Estado (1997-2002)

(R$ milhões)

Estado	Data	Valor emitido	Total por Estado
Acre	29.03.1999	131,07	131,07
Alagoas	16.10.2002	502,00	502,00
Amapá	29.12.1998	24,95	
	24.02.1999	4,00	28,85
Amazonas	02.08.1999	312,55	
	25.08.1999	51,10	
	06.09.2000	53,27	416,92
Bahia	01.06.1998	164,53	
	25.06.1998	1.433,06	
	03.10.2001	113,41	1.711,00
Ceará	27.05.1999	984,72	984,72
Espírito Santo	25.11.1998	260,36	260,36
Goiás	27.05.1999	476,21	
	20.06.2000	60,00	
	04.10.2000	65,14	601,35
Maranhão	15.12.1998	29,82	
	13.01.1999	302,14	331,96
Mato Grosso	22.01.1999	193,11	193,11
Minas Gerais	15.06.1998	336,38	
	16.06.1998	616,12	
	24.06.1998	2.280,38	
	02.07.1998	329,45	
	06.08.1998	172,06	
	19.08.1998	902,84	
	04.05.2000	59,96	4.697,19
Pará	22.01.1999	127,41	127,41
Paraná	05.03.1999	2.687,36	
	16.06.1999	136,75	
	01.12.1999	735,01	
	15.12.1999	1.638,51	5.197,63
Pernambuco	15.08.1998	328,66	
	27.08.1998	915,74	1.244,40
Piauí	24.02.2000	69,08	
	06.09.2000	76,80	145,88
Rio de Janeiro	15.07.1998	3.879,68	3.879,68
Rio Grande do Norte	18.03.1999	100,94	
	22.12.1999	4,00	104,94
Rio Grande do Sul	10.12.1998	2.379,88	
	05.07.2000	176,27	2.556,15
Rondônia	20.05.1998	549,20	549,20
Roraima	18.02.1999	39,98	39,98
Santa Catarina	29.03.1999	197,76	
	05.05.1999	68,48	
	07.08.2000	779,97	
	30.08.2000	0,02	
	01.03.2002	89,62	
	26.03.2002	28,20	
	06.09.2002	62,80	
	26.09.2002	349,99	1.576,84
São Paulo	23.12.1997	33.578,50	
	24.12.1997	2.548,00	36.126,50
Sergipe	18.01.1999	40,98	40,98
Total		**61.448,11**	**61.448,11**

Fonte: Salviano Júnior, 2004, p. 129

Em suma, a criação dos programas PROES e PARAFE, a partir de 1996, condicionaram sobremaneira os acontecimentos e os fatos que se colocaram como determinantes para a implantação e implementação das políticas de privatização dos bancos estaduais no contexto da agenda do Plano Real. Esta política já havia sido prognosticada no âmbito da matriz das políticas estratégicas do Grupo Banco Mundial desde 1987 e foi orientada para ajustamento do setor financeiro visando as reformas do setor público.

Entretanto, poder-se-ia fazer um balanço geral a partir do que diz o jornalista Aloysio Biondi acerca de outra abordagem do "Brasil privatizado" onde o *governo esconde* muitos fatos pois, segundo ele:

> houve vendas de longo prazo, a serem pagas em prestações, isto é, o dinheiro não entrou no caixa do governo, mas seu valor total já foi incluído, enganosamente, nos resultados divulgados pelo governo.
>
> Houve ainda dúvidas das empresas privatizadas, e que foram "engolidas" pelo Tesouro e deveriam ser pagas pelos "compradores".
>
> E mais outras despesas que o governo esconde: investimentos antes das privatizações; demissões em massa antes das privatizações; dividendos que o governo deixou de receber, e por aí afora.
>
> O governo diz que arrecadou 85,2 bilhões de reais com as privatizações. Mas contas "escondidas" mostram que há um valor maior, de 87,6 bilhões de reais, a ser descontado daquela "entrada de Caixa".
>
> E note-se: esse levantamento é apenas parcial, faltando ainda calcular itens importantes, mencionados acima, como gastos com demissões, perdas de IR, perda dos lucros das estatais privatizadas etc.
>
> Por isso mesmo, deixam de ser levados em conta nos cálculos os "juros" sobre o dinheiro, em moeda corrente, efetivamente recebidos pelo governo.
>
> O balanço geral mostra que o Brasil "torrou" suas estatais, e não houve redução alguma na dívida interna, até o final do ano passado[550].

---

550 BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado*: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999, pp. 40-41.

PARTE III

CAPITULO V

AJUSTAMENTO DO SETOR FINANCEIRO: O CASO PARTICULAR DO SFBESC

As alternativas definitivas apontadas pelo Ministério da Fazenda para a solução das dificuldades econômico-financeiras da maioria dos bancos públicos estaduais, estavam contempladas nos mecanismos propostos pelo PROES através das *linhas especiais da assistência financeira* no âmbito do BACEN, que passou a deter os *instrumentos jurídicos e financeiros* necessários à continuidade da desregulamentação e ajuste do setor público, transferindo para o setor privado prioritariamente o controle acionário, o poder de mando, ativos e passivos das instituições financeiras estatais. As opções propostas constituíam-se de dois leques de possibilidade para o saneamento das instituições: com financiamento de 100% dos gastos para liquidar, privatizar, transformar em instituição não financeira e/ou transformar em agência de fomento; ou financiamento de apenas 50% dos gastos implicando em aporte imediato de recursos por parte do Controlador para a manutenção do controle acionário em poder do estado[551].

A proposição central dessa terceira parte é a de abordar a perspectiva do desenho institucional do PROES e do PARAFE aplicados concretamente para o ajustamento do Sistema Financeiro BESC (SFBESC), explicitando os critérios e as condicionalidades nas contratações oficiais em que se submeteu o governo de Santa Catarina para ter acesso às linhas especiais de assistência financeira nestes dois programas. O leque de negociações envolveu o saneamento e a reestruturação do sistema e o ajuste fiscal do estado entre 1996 e 2000, e se convencionou chamar aqui de *processo de reestruturação, federalização para posterior privatização do SFBESC*[552]. Este processamento implicou na assinatura de um conjunto de peças contratuais do estado de Santa Catarina com a União em 31.03.98, no âmbito da assistência especial do PROES e do PARAFE, e se estende com as renegociações destes contratos a partir de 02.03.99, conforme o Quadro V.1.

---

551 Para mais detalhes ver DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *Bancos Públicos Estaduais:* Notas Sobre a Crise e Propostas de Reestruturação. São Paulo: Dieese-Linha Bancários, 1997b. (Estudos Setoriais nº 9).

552 Para mais detalhes ver DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *O PROES no Contexto da Renegociação da Dívida Pública Estadual*: O caso do SFBESC. Florianópolis: Dieese/Linha Bancários, 1998. (Texto para discussão - julho de 1998).

Quadro V.1 - Santa Catarina: contratação - PARAFE e PROES (1998-1999)

Tipo de Contrato	Programa	Data	Valor (R$ milhões)	Condições
Governo Paulo Afonso Vieira (PMDB)				
Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas n° 012/98/STN/COAFI	**PARAFE**	31.03.98	1.552,4	Para o refinanciamento da dívida pública estadual no valor confessado nos termos da Lei estadual nº. 10.542 de 30.09.97
Contrato de Operação de Crédito para saneamento, capitalização e reestruturação do Conglomerado BESC e do BADESC	**PROES**	31.03.98	311,9	Nos termos da Medida Provisória nº. 1.612-21, de 05.03.98; na Lei estadual nº. 10.299 de 26.12.96; Resolução nº. 95/98 de 10.12.98 do Senado Federal
Governo Esperidião Amin Helou Filho (PPB)				
Termo Aditivo de Rerratificação ao Contrato de Abertura de Crédito firmado em 31.03.98	**PROES**	02.03.99	202,6	Liberando o valor de R$ 202,6 milhões referente a totalidade dos recursos destinados a transformação do BADESC em Agência de Fomento nos termos da Lei nº. 9.496, de 11.09.97; da Medida Provisória nº. 1.773-34, de 11.02.99; e segundo as cláusulas e condições do Contrato de Refinanciamento de Dívidas nº. 012/98
Contrato de Abertura de Crédito e de Compra e Venda de Ações	**PROES**	30.09.99	2.129,7	Prevendo a transferência para a União do controle acionário do Conglomerado BESC, estabelecido pela MP nº. 1900-42, de 24.09.99 e na Lei nº. 9.496, de 11.09.97, na Lei Estadual nº. 11.177, de 15.09.99, no Contrato de Confissão, Assunção e Refinanciamento de Dívidas nº. 012/98 STN/COAFI e no Contrato de Abertura de Crédito de 31.03.98 e no Termo Aditivo de Rerratificação ao Contrato de Abertura de Crédito, firmado em 02.03.99

Fonte: Governo do Estado de Santa Catarina
Elaboração: Autor

V. 1 - SFBESC: reestruturação e federalização para posterior privatização (1996-2000)

O início do processo definido no Quadro acima ocorre a partir do dia 08 de janeiro de 1996, quando o governador de Santa Catarina, Paulo Afonso, anunciou um "pacote de medidas" contendo suas propostas para resolução da crise fiscal do estado, a reforma administrativa, privatizações, etc.

Este pacote, segundo um estudo do DIEESE criava um Comitê estadual para parceirização que se encarregaria de disponibilizar no curto prazo, sugestões para concessão ou venda de empresas do estado ao setor privado, bem como limitaria em 65% da receita líquida os gastos com folha de pagamento, com retenção de salários caso ultrapassasse este percentual e instituição de teto salarial de 6 mil reais, criando também um fundo para pensão e aposentadorias com base na venda de bens, direitos e imóveis de propriedade do estado, além de outras[553].

A crise fiscal e financeira dos estados da federação deve-se em boa parte, segundo o DIEESE à *redução do imposto inflacionário* com o Plano Real a partir de 1994. Com a redução drástica das taxas inflacionárias emerge o problema do déficit fiscal até então dissimulado pela *ilusão inflacionária*, pois até então a ampliação das receitas era obtida através de *altíssimos juros nominais* que incidiam sobre os saldos de Caixa, tratando-se de "um dos mecanismos mais utilizados pelos governos para obtenção do equilíbrio de suas contas". E, por outro lado:

> o próprio atraso na liberação de contas de custeio e investimento reduziam significativamente o valor real das despesas públicas realizadas em cada ano. Além disso, a defasagem das correções salariais contribuíam para manutenção do equilíbrio fiscal. Equilíbrio este, portanto, feito às custas de um pacto velado com o regime de altas taxas inflacionárias[554].

O fim destes ganhos decorrente das aplicações financeiras, aliado à utilização de empréstimos bancários de curto prazo com "taxas de juros escorchantes", contribui sobremaneira para a situação geral de "inadimplência dos estados", adotando decisões de adiamento do pagamento de determinadas dívidas, pois as receitas provenientes dos impostos

---

553 DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *Crise fiscal do estado e o "pacotão" do governo catarinense*. Florianópolis: Dieese, 1996. (Elaborado pela equipe do Escritório Regional – SC, em 02 ago.96).

554 *Ibid*, p. 16.

tornaram-se insuficientes para garantir custeio da máquina pública, insuficientes para pagamento do funcionalismo público, investimentos e manutenção da infra-estrutura.

Dessa forma, para o DIEESE, as medidas editadas pelo governo Paulo Afonso são decorrentes das exigências do Governo Federal que "em troca de socorro financeiro" aos estados formulou em 1995, e já vinha negociando com os governadores eleitos, os acertos com o programa de ajuste fiscal dos estados, exigindo cortes de gastos com pessoal, venda do patrimônio das empresas estatais, etc.[555]. Este programa foi implantado no Brasil como uma condição quase *sine qua non* para ajuste fiscal dos estados, comprometendo-os para a obtenção do equilíbrio fiscal com a privatização de empresas e serviços:

> atualmente a dívida líquida do setor público, incluindo as três esferas de governo, está em R$ 220,1 bilhões, sendo que só os estados e municípios são responsáveis por R$ 73,9 bilhões desse total.
>
> O controle do Tesouro Nacional junto aos estados é feito através de relatórios bimestrais, que revelam se as metas acordadas estão sendo ou não alcançadas. Em caso negativo, o contrato possibilita ao Tesouro reduzir em três meses o prazo total para pagamento dos empréstimos e, ainda pior, pode antecipar o vencimento de toda a dívida do estado infrator[556].

O Governo Federaldisponibilizou então para o déficit fiscal o montante de R$ 1,85 bilhão da Secretaria do Tesouro Nacional para compor as linhas especiais de assistência financeira no âmbito do PARAFE. Os recursos seriam destinados a 17 estados que obteriam empréstimos para o pagamento de dívidas vencidas, incluindo salários, programas de redução de gastos com pessoal e refinanciamento de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO). Os estados com maior acesso aos empréstimos seriam Minas Gerais, seguido do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, como se vê na Tabela V.1:

---

555 *Ibid*, p. 16.
556 *Ibid*, p. 17.

Tabela V. 1 - PARAFE: empréstimos autorizados aos estados (1996)

(R$ milhões)

Posição	Estado	Destino			
		Dívidas	Programas	Refinanciamento	Total
1	Minas Gerais	190,0	-	85,6	275,6
2	Rio Grande do Sul	150,0	-	54,6	204,6
3	Rio de Janeiro	120,0	60,0	-	180,0
4	Pará	70,0	-	60,0	130,0
5	Mato Grosso	78,0	-	40,0	118,0
6	Goiás	113,4	-	-	113,4
7	Espírito Santo	105,0	-	-	105,0
8	Bahia	-	100,0	-	100,0
9	Santa Catarina	90,0	-		90,0
10	Alagoas	55,0	-	30,0	85,0
11	Pernambuco	84,0	-	-	84,0
12	Maranhão	3,0	39,2	40,0	82,2
13	Piauí	51,6	-	20,0	71,6
14	Rondônia	39,4	-	25,0	64,4
15	Sergipe	27,0	-	35,0	62,0
16	Mato Grosso do Sul	52,0	-	-	52,0
17	Acre	21,0	6,0	-	27,0
	Total	**1.249,4**	**205,2**	**390,2**	**1.844,8**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional; Gazeta Mercantil de 15.04.96, p.A-4
Elaboração: DIEESE, 1996

Sobre estes empréstimos aplicavam-se taxas de juro especiais em operações de ARO, além de outras linhas liberadas através da CEF prevendo recursos vinculados diretamente para programas de demissão incentivada do funcionalismo público e das empresas estatais, sob condicionalidades.

Como se observa, para o estado de Santa Catarina havia disponível empréstimos no valor de até R$ 90 milhões, e os créditos seriam liberados em 2 parcelas de R$ 45 milhões com prazos de pagamento em 34 meses. Para o governo estadual estes recursos seriam disponibilizados para o pagamento das dívidas vencidas, incluindo os salários atrasados dos servidores, para pagamentos dos débitos com fornecedores, principalmente as empreiteiras

que executavam obras públicas, bem como quitaria pagamentos em atraso referente aos encargos sociais das empresas mantidas pelo estado. Para a liberação dos empréstimos:

> o Estado se comprometeu, em contrapartida, a não fazer novas operações por Antecipação de Receitas Orçamentárias (AROs). Assume também o compromisso de, no prazo de três anos, gastar 60% da receita com a folha de pagamento, reduzindo para 70% e 65% em 1996 e 1997 respectivamente.
>
> No referente à salários, aliás, o item III do contrato assinado com a Caixa Econômica Federal não dá margem a dúvidas:
>
> "*Não conceder aos servidores das administrações direta e indireta paga com recursos do Tesouro Estadual, reajuste ou aumento de vencimentos, a qualquer título, em periodicidade inferior ou em percentual superior aos concedidos pelo poder Executivo da União aos seus servidores, respeitados, adicionalmente, os limites estabelecidos no inciso anterior para os exercícios de 1996, 1997 e 1998*" [557].

Pelo levantamento da Secretaria de Administração, o estado de Santa Catarina possuía cerca de 1.900 funcionários não efetivados, que estariam fora da lei da estabilidade preconizada pela Constituição de 1988 e que poderiam ser demitidos, pois estaria previsto em contrato um programa de demissão voluntária de servidores da administração direta e indireta[558].

Neste contexto do pacote, os momentos explicativos para o desfecho desse quadro podem ser observados de acordo com dois *acontecimentos institucionais*: o primeiro envolvendo o saneamento e reestruturação do SFBESC inicia-se logo após a edição da primeira MP nº. 1.514/96 do PROES, quando o governo encaminha para a Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) o Projeto de Lei nº. 095, de 09.06.96 (PL. 095/96)[559], *visando a reestruturação* do sistema financeiro estadual. O segundo momento é aquele em que o governo pretende acessar as linhas especiais do PARAFE, e encaminha o Projeto de Lei nº. 127, de 30.09.97 (PL 127/97), solicitando autorização para a ALESC visando a renegociação da dívida pública estadual[560], e que se transformou na Lei nº. 10.542, de 30.09.97[561].

---

557 *Ibid*, p. 19.

558 *Ibid*, p. 19.

559 GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Projeto de Lei nº 095, de 09.06.96. Autoriza a incorporação do patrimônio da BESC S.A. Corretora de Títulos, Valores e Câmbio pela BESC Distribuidora de Títulos, Valores Mobiliários S.A e a transferência do controle da BESC S.A. Corretora de Seguros e Administradora de Bens da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina para o Banco do Estado de Santa Catarina S.A. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina nº 15.582, Poder Executivo, Florianópolis, 22 dez. 1996. Disponível em: < http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/individual.php?id=PL/0095.9/1996>. Acesso em: 02 set. 2005.

560 GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Projeto de Lei nº 127.3, de 30.09.97. Veto parcial ao

Abordar-se-á a problemática do PROES e do PARAFE a partir do segundo momento por se tratar de prioridade do governo no contexto das condicionalidades da resolução da crise fiscal do estado, sendo que os dois momentos resultam na assinatura dos contratos para os dois programas em 31.03.98.

V.1.2 - Renegociação da dívida estadual no âmbito do PARAFE (1997)

O PL 127/97 aprovado *ampliava os limites* destinados aos montantes já autorizados para o estado no PARAFE, e a ALESC autorizava o governo catarinense a contratar o refinanciamento de parte de sua dívida mobiliária, das AROs junto ao BB, empréstimos junto à CEF[562] e operações de crédito com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). O valor das operações de crédito apresentados pelo PL à ALESC somavam R$ 1,38 bilhão, imensamente maior que os R$ 90 milhões propostos para o estado como visto, e condições para pagamento eram de 30 anos, com juros de 6% a.a, correção mensal pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas e amortização realizada pela Tabela *Price*. As dívidas e os valores aprovados pela ALESC referem-se ao período limite até 31.08.97 para as dívidas mobiliárias e 28.02.97 no caso das operações de ARO, como demonstrado na Tabela V.2:

Tabela V. 2 - PARAFE: refinanciamento das dívidas - Santa Catarina (1997)

(R$ milhões)

Dívidas	Valor	Período
Dívida mobiliária	993.038.121,28	até 31.08.97
Operações de ARO (BB)	147.796.624,17	até 28.02.97
Empréstimo da CEF	56.564.958,99	até 31.08.97
Contrato BRDE	187.165.997,24	até 31.08.97
Total	**1.384.565.701,68**	

Fonte: ALESC, Lei nº. 10.542/97
Elaboração: Autor

projeto de lei nº 127/97, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito destinada a refinanciar dívidas do estado e a prestar as necessárias garantias e estabelece outras providencias. (rolagem da divida). Diário Oficial do Estado de Santa Catarina nº 15.792, Poder Executivo, Florianópolis, 30 out. 1997. Diário da Assembléia nº 4.489, 31 out. 1997. (Veto parcial através da mensagem nº 2801, de 30.09.1997). Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/individual.php?id=PL/0127.3/1997>. Acesso em: 02 set. 2005.

561 ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei nº 10.542 de 30.09.97. Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito destinada a refinanciar dívidas do Estado e a prestar as necessárias garantias e estabelece outras providências. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 15.771, Poder Executivo, Florianópolis, SC, 30 set. 1997.

562 *Ibid*. De acordo com os votos do Conselho Monetário Nacional n°s 162/95, 175/95 e 122/96.

Assim, a Lei nº. 10.542/97 aprovada estabelecia contrapartidas: em seu artigo 2º, do valor financiado, 20% poderiam ser amortizados com recursos da alienação de ativos do estado, incluindo ações e bens imóveis, especificamente a participação do estado na Companhia de Habitação (COHAB) e na BESC Crédito Imobiliário (BESCRI).

Entretanto, no acordo efetivo realizado no contrato com o Governo Federal estavam estabelecidas as condições para o refinanciamento da dívida estadual no valor confessado de R$ 1,55 bilhões, valores nominais, e com prazo de repactuação antecipado para até 31.03.96, ou seja, parte das dívidas e valores vencidos até esta data, consubstanciado na assinatura do Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas n° 012/98/STN/COAFI de 31.03.98[563], distribuídos conforme a Tabela V.3:

Tabela V. 3 - PARAFE: dívidas confessadas - Santa Catarina (1998)

(R$ milhões)

Dívidas	Valor	Período
Dívida mobiliária	1.085.678.564,89	até 31.03.96
Operações de ARO (BB)	45.982.236,73	até 31.03.96
Empréstimo da CEF	213.248.735,94	Voto CNM 162/95
Contrato BRDE	207.490.838,27	até 31.03.96
Total	**1.552.400.375,83**	

Fonte: Estado de Santa Catarina (Contrato nº. 012/98/STN/COAFI)
Elaboração: Autor

Do total desta dívida o Governo Federal se responsabilizaria pelo montante de R$ 147,8 milhões, correspondente aos custos assumidos pela União até a data de assinatura do Contrato[564]. Pelo Contrato assinado o governo do estado se obriga a transferir para a União o valor de R$ 280,9 milhões a título de amortização extraordinária, correspondente a 20% do somatório da dívida mobiliária e das dívidas contratuais. Deste montante foram abatidos R$ 13,8 milhões referentes aos créditos de atualização monetária do IPI-Exportação que o estado detinha junto a União.

O saldo desta amortização soma R$ 267,1 milhões e deveria ser realizado com a privatização de outras empresas do estado, como a alienação das ações da Centrais Elétricas

563 BRASIL. Congresso. Senado. Contrato de Confissão, Assunção e Refinanciamento de Dívidas nº 012/98 STN/COAFI, celebrado em 31.03.98 entre a União e o Estado de Santa Catarina, com a interveniência do BESC e do Banco do Brasil. Brasília, DF, 31 mar. 1998.

564 De acordo com autorização contida da Lei n° 9.496/97, art. 3°, § 4°. Cf. BRASIL. "Lei nº 9.496", 1997, op.

de Santa Catarina (CELESC) na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro (BVRJ) até o dia 3 de novembro de 1998; e pela venda de outros bens imóveis e direitos, como os créditos disponíveis de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), objeto de novação da MP n° 1.635-21 de 13.03.98[565], propriedades do estado de Santa Catarina, conforme estabelecido na cláusula 4ª, parágrafo primeiro, e cláusula 10ª e parágrafos seguintes do Contrato[566]. O montante líquido da dívida a ser refinanciado somava R$ 1,12 bilhões, repactuando os saldos da dívida mobiliária até 31.03.96 e demais até 01.12.97. Dessa forma, o que se percebe é que o governo do estado consegue repactuar parte dos saldos de suas dívidas alongando os prazos em 30 anos (até 2028), excluídos o valor da dívida mobiliária referente as 552.152 Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina (LFTSC), para emissão de precatórios com base na Resolução n° 76, de 15.10.96, do Senado Federal[567], assim discriminados conforme a Tabela V.4:

Tabela V. 4 - PARAFE: dívidas refinanciadas - Santa Catarina (1998)

Dívidas	Valor Refinanciado	Período
Dívida mobiliária (1)	957.792.343,10	31.03.96
Operações de ARO (BB)	40.851.524,05	01.12.97
Empréstimo da CEF	200.250.651,93	01.12.97
Contrato BRDE	205.708.182,12	01.12.97
Subtotal	**1.404.602.701,19**	
IPI-Exportação (dedução)	13.833.908,13	
Amortização extraordinária	267.086.632,11	
Total	**1.123.682.160,95**	

Excluída a dívida emitida com base na Resolução n° 76/96

Fonte: Estado de Santa Catarina, Contrato nº. 012/98/STN/COAFI
Elaboração: Autor

cit.

565 BRASIL. Medida Provisória nº 1.635-21, de 12 de maio de 1998. Dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS; altera o Decreto-Lei nº 2.406, de 5 de janeiro de 1988, e as Leis nº s 8.004, 8.100 e 8.692, de 14 de março de 1990, 5 de dezembro de 1990, e 28 de julho de 1993, respectivamente; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 mai. 1998, seção 1, p. 000016. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 09 jul. 2005.

566 BRASIL. Congresso. Senado, "Contrato de Confissão...", 1998, op. cit.

567 BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 76, de 1996. Autoriza o Estado de Santa Catarina a emitir Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina - LFTSC, cujos recursos serão destinados à liquidação da sétima e oitava parcelas de precatórios judiciais, bem como dos complementos da primeira à sexta parcelas. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaAvancada.action.> Acesso em: 06 jul. 2005

Pelo contrato assinado o governo do estado se compromete a uma série de condicionalidades e prazos fixados para que cumpra rigorosamente as metas e os compromissos assumidos com o programa de ajuste fiscal, cujo prazo de acordo com a União expiraria em 30 de setembro de 1998[568].

V.1.2.1 - As condicionalidades do contrato de refinanciamento das dívidas

Caso o governo descumprisse seus compromissos (conforme estabelecido nas condições da cláusula 9ª), a taxa de juro de 6% ao ano mais atualização pelo IGP-DI da FGV, calculados sobre o saldo devedor, deixaria de existir, uma vez que a Cláusula 5ª também deixaria de prevalecer e era a que fixava o limite para o "dispêndio mensal de 1/12 (um doze avos) de 13% (treze por cento) da Receita Liquida Real - RLR".

Se assim procedesse no descumprimento, enquanto não houvesse o estabelecimento de outras regras rezaria a cláusula 17ª, em seu parágrafo segundo, que passaria a vigorar então a partir de 1° de outubro de 1998 e definia:

> (i) a substituição dos encargos financeiros mencionados na Cláusula nona por encargo equivalente ao custo médio de captação da dívida mobiliária interna do Governo Federal, acrescido de juros de 1% a.a. (um por cento ao ano), e;
>
> (ii) a elevação, em quatro pontos percentuais, do percentual da RLR tomado como base para a apuração do limite de dispêndio mensal previsto nas Cláusulas Quinta, Sétima e Oitava[569].

A Cláusula 7ª estabelecia uma redução, respectivamente, das prestações para os anos de 1998 e 1999 e a Cláusula 8ª fixava em 12% e 12,5% da RLR, para que o estado pudesse se enquadrar nas condições previstas acima.

Essas condicionalidades colocavam para o governo do estado, a responsabilidade por uma decisão importante entre o "cumprimento rigoroso" das condições contratuais e a "manutenção" da suas instituições financeiras sob condições impostas pelo Contrato, ou a sanção com o aumento da dívida pela mudança no padrão de pagamento da taxa de juro, com a atualização pela Tabela *Price* acima dos limites da RLR anual, sobrecarregando os montantes da dívida e seus pagamentos futuros.

---

568 BRASIL. Congresso. Senado, "Contrato de Confissão...", 1998, cláusula 17ª, parágrafo primeiro.
569 *Ibid*.

Senão veja-se: a Cláusula 21ª do Contrato estabelecia especificamente o valor do financiamento de R$ 311,9 milhões visando a reestruturação do sistema financeiro estadual, conforme as regras "estipuladas pelo PROES" na MP nº. 1.612-21/98 (prioritariamente o artigo 5°, § 1° e § 2°) para a manutenção do controle acionário. Entretanto, a decisão de se desfazer deste controle já estava dado pela condicionalidade, pois, se se observa o que reza o parágrafo segundo da referida cláusula, ela estipula, na medida em que:

> decorridos dezoito meses da data da assinatura deste contrato e o estado ainda detiver o controle acionário de qualquer instituição financeira, o saldo devedor incorporado, devidamente atualizado, será apartado do saldo devedor de P e amortizado com base na *Tabela Price*, sem a observância do limite máximo de comprometimento da RLR, a que se refere a Cláusula Quinta[570].

Caso o "governo optasse pela manutenção do controle acionário" a partir desta data, a Cláusula 18ª estabelecia as sanções para o estado se ultrapasse o limite da RLR anual:

> a) não poderia contrair novas dívidas;
>
> b) não poderia contrair empréstimos externos;
>
> c) não poderia emitir títulos públicos no mercado interno, exceto precatórios;
>
> d) não poderia administrar, via sua instituição financeira, títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários, exceto precatórios[571].

E o que é mais problemático e que consolida os condicionamentos do Governo Federal está estipulado na Cláusula 20ª em que, ocorrendo o descumprimento, a União poderia considerar "vencido este Contrato e exigir o total da dívida dele resultante, independentemente de aviso extrajudicial ou interpelação judicial" [572]. Ou seja, o estado ficaria impossibilitado de contrair novas dívidas e empréstimos no prazo estipulado pelo PROES (360 meses) caso necessitasse de recursos novos.

Em suma, o governo de Paulo Afonso Vieira deveria cumprir as condicionalidades, mas o destino do SFBESC já estava traçado, pois o prazo estipulado de 18 meses a partir da data da assinatura do Contrato - agosto de 1999 - expiraria após o fim do seu mandato previsto para dezembro de 1998 e ele teria que se submeter novamente ao voto popular ns eleições de outubro de 1998. Se seu partido vencesse as eleições, inevitavelmente o novo governo, por força das condicionalidades contratuais, como visto, não correria o risco de ficar

---

570 *Ibid*.
571 *Ibid*.
572 *Ibid*.

impossibilitado de contrair novas dívidas e empréstimos, inclusive internacionais, principalmente junto *aos organismos financeiros multilaterais*, num prazo estipulado pelo PROES em 360 meses, além das outras sanções impostas pela Cláusula 18ª.

Por outro lado, se observarmos o primeiro momento, as estratégias adotadas pelo governo estadual na reorganização societária do SFBESC visavam transformá-lo efetivamente em banco múltiplo, absorvendo e transferindo empresas do sistema para o banco comercial e extinguindo outras.

Nesse contexto, as hipóteses de liquidação ou privatização das instituições do SFBESC não faziam parte da pauta *deste projeto de reestruturação*, restando basicamente três alternativas para o governo: sanear totalmente com recursos próprios; buscar parte dos recursos nas linhas especiais do PROES; ou sanear totalmente com recursos do PROES e transformar em "Agência de Fomento" todas as instituições, o BESC e suas empresas e o BADESC. Desta forma procedendo, o governo optou por projetos de saneamento que transformava o BADESC em "Agência de Fomento" com a disponibilidade de 100% do PROES e reestruturava o BESC e suas empresas, transformando-as em banco múltiplo sob controle do estado, disponibilizando-se a uma contrapartida de 50% com recursos próprios.

V.1.3 - Projetos de saneamento e reestruturação - BADESC e BESC no PROES

O Projeto de Lei nº. 095/96 encaminhado pelo governo estadual à ALESC solicitava "contratação de operações de crédito" objetivando a reestruturação do sistema financeiro estadual que seria efetuado de acordo com os mecanismos do PROES.

Este PL se transformou na Lei nº. 10.299, de 26.12.96, que aprovava a reestruturação autorizando a criação de uma "Agência de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina" com a transformação do BADESC[573]. Também buscava a transformação do banco comercial BESC em banco múltiplo com a incorporação do patrimônio da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (CODESC): BESC S.A Corretora de Títulos, Valores e Câmbio (BESCAM) pela BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.

---

573 ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei nº 10.299, de 26 de dezembro de 1996. Autoriza a incorporação do patrimônio da BESC S.A. Corretora de Títulos, Valores e Câmbio pela BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e a transferência do controle da BESC S.A. Corretora de Seguros e Administradora de Bens da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina para o Banco do Estado de Santa Catarina S.A. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 15.582, 26 dez. 1996, Poder Legislativo, Florianópolis, 1996.

(BESCVAL); e a transferência do controle da BESC S.A. Corretora de Seguros e Administradora de Bens (BESCOR).

V.1.3.1 - BADESC: transformação em Agência de Fomento/Desenvolvimento

O Projeto de Lei nº. 095/96 encaminhado à ALESC definia também no seu artigo segundo, a criação de uma "Agência de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina" como elemento para a reestruturação do sistema financeiro. Esta proposta optava por transformar o BADESC em Agência (art. 3º, inciso V), e não previa inicialmente a necessidade de endividamento por parte do estado, mas o controle acionário ainda permaneceria com a CODESC (art. 3º, § 2). A nova sociedade seria anônima e de capital fechado. Entretanto, as inspeções técnicas realizadas pelo BACEN no BADESC, condicionaram um aporte de recursos na ordem de R$ 65,2 milhões a título de "provisão para perdas em operações de crédito". As justificadas dadas pelo então Secretário da Fazenda na exposição de motivos do PL, era a de que a provisão era uma uma condição imposta pelo BACEN para que *não houvesse o comprometimento de toda a operação*[574]. O total do Projeto ficou em R$ 202,6 milhões, como se pode observar na Tabela V.5:

Tabela V. 5 - BADESC: destino dos recursos - agência de fomento

(R$ mil)

Destino dos Recursos	Valor
Atendimento a obrigações Diversas	83.536.000
Provisão para perdas em Operações de Crédito	65.211.000
Capitalização da Agência de Fomento	48.002.000
Pagamento de Dívidas do Estado junto ao Banco	5.857.000
Total	**202.606.000**

Fonte: Contrato de Abertura de Crédito de 31.03.98
Elaboração: Autor

Além desta provisão, a maior fatia do empréstimo seria para o atendimento às *obrigações diversas*, sendo distribuída: para a criação de um fundo de liquidez; um programa de demissão incentivada; para o saneamento dos ativos e passivos com a capitalização da agência; e o pagamento de dívidas do próprio estado junto ao BADESC.

574 GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Exposição de Motivos n° 0160, de 21.05.98. do Secretário de Estado da Fazenda Marco Aurélio de Andrade Dutra ao Governador Paulo Afonso Evangelista

Segundo se pode observar, a criação de uma "Agência" teria como objetivo a execução da política estadual de desenvolvimento. Sua função seria a de fomentar operações de crédito a partir de seu capital próprio, com recursos do Tesouro Estadual, de Fundos Institucionais, bem como repasses de organismos financeiros nacionais, internacionais e multilaterais como o Banco Mundial e o BID. De acordo com o Secretário da Fazenda haveria a inclusão de atividades de *apoio ao planejamento econômico* para realização de "estudos setoriais e regionais, projetos especiais, programas de investimentos específicos destinados à mobilização de recursos de agências internacionais de fomento, além de estudos de realidades específicas destinados à atração de grandes projetos privados para o estado" [575].

Além dessas atribuições do Projeto, em seu artigo 4º, parágrafo único, a Agência de Desenvolvimento incorporaria outras instituições como as "empresas de economia mista controladas direta ou indiretamente pelo estado de Santa Catarina, bem como outras entidades públicas que tenham atribuições similares" [576].

A proposta incluída neste artigo definia uma política estratégica do governo, pois tenderia a transformar a Agência em uma empresa *Holding* do sistema envolvendo todas as empresas do estado controladas direta ou indiretamente pelo governo, inclusive a própria CODESC. Essa estrutura poderia desempenhar um papel importante nesta perspectiva estratégica criando e concentrando um novo *locus* de poder político, bem como o desenvolvimento de pesquisa e de assessoria ao governo na realização de diagnósticos para servirem de parâmetros à política de financiamento, por se configurar próximo às políticas da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Integração ao MERCOSUL.

Teria ainda sob sua responsabilidade a gestão dos recursos advindos da sua capitalização e o gerenciamento de um montante considerável de recursos financeiros vinculados a praticamente todos os fundos estaduais, retirando, assim, a responsabilidade dos administrados pelo SFBESC, além dos recursos destinados à formação de fundos específicos para programas de investimento no Plano de Ação do Governo (PAG), quanto à implantação das diversas políticas: industrial, agropecuária, serviços, infra-estrutura, planos diretores municipais e regionais, reformas administrativas, etc.

Vieira. Poder Executivo. Florianópolis, 1998.

575 GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Exposição de Motivos n° 0160, 1998, op. cit.

576 GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Projeto de Lei nº 095, 1998, op. cit.

Pelo Projeto a Agência de Desenvolvimento teria uma estrutura organizacional formada por:

a) um Conselho de Administração com 4 membros: a presidência caberia ao Secretário de Estado da Fazenda, e como membros o Secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico e Integração ao MERCOSUL, o Presidente da Agência de Desenvolvimento e um Acionista Minoritário;

b) A diretoria teria 4 membros sendo um Presidente, e o quadro gerencial será definido em Regimento Interno;

c) O quadro de pessoal seria composto pelos empregados transferidos do BADESC, precedido de Programa de Demissão Incentivada (PDI)[577].

O Projeto definia, assim, que a instituição teria outras prerrogativas além daquelas autorizadas pelo BACEN como "agência de fomento", tais como a contratação de serviços de terceiros e convênios, especialmente com as instituições de ensino superior de Santa Catarina.

Em suma, a estratégia governamental passaria por fortalecer e constituir uma "agência de desenvolvimento" nos mesmos moldes do modelo de um “banco de desenvolvimento” no qual a avaliação da gestão se daria pelo volume de créditos concedidos, porque não se tratava apenas de adequar receitas e despesas e de se promover o equilíbrio patrimonial mas de se definir o papel a ser desempenhado na retomada do desenvolvimento econômico e social do estado de Santa Catarina para o próximo milênio. Assim, no âmbito do PROES o governo do estado já havia firmado em 16.04.97 um Protocolo de Acordo junto ao BACEN apresentando o seu "Projeto de Saneamento e Compromisso de Gestão" para o Sistema Financeiro BESC.

V.1.3.2 - BESC: saneamento e reestruturação - compromisso de gestão junto ao BACEN

A proposta do governo procurava se enquadrar nos critérios, atendendo mais especificamente aos dispositivos da MP nº. 1.612-21/98 (em seu artigo 9°, inciso I)[578], e no seu artigo 1°, onde a redução da presença do setor público nas atividades bancárias se daria “preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação em instituição não financeira, inclusive agência de fomento, de instituições financeiras sob controle acionário da Unidade da Federação”. O parágrafo 1° deste artigo estabelece que “a extinção das instituições financeiras a que se refere o caput deste artigo poderá dar-se por intermédio de processos de incorporação, fusão, cisão ou qualquer outra forma de reorganização societária

577 *Ibid*.

578 BRASIL, Medida Provisória n° 1.612-21, 1998, op. cit.

legalmente admitida" [579]. A proposta do governo estadual não estabelecia a "extinção ou privatização" do SFBESC, mas optava pelo inciso V do artigo 3°, que abria uma "exceção" na perspectiva do acesso às linhas especiais sem a necessária liquidação ou privatização, propriamente dita, assim:

> em caráter excepcional e atendidas às condições especificadas no art. 7°, financiar parcialmente programa de saneamento da instituição financeira, que necessariamente contemplará sua capitalização e mudanças no seu processo de gestão capazes de assegurar sua profissionalização[580].

O artigo 7° definia o caráter da hipótese da excepcionalidade:

> quando não houver transferência de controle acionário, ou, detendo a Unidade da Federação a maioria do capital social em mais de uma instituição financeira, remanescer alguma instituição financeira sob o seu controle, a participação da União e do Banco Central do Brasil não poderá ultrapassar cinqüenta por cento dos recursos necessários[581].

Os demais 50% ficariam a cargo do governo estadual, devendo entretanto, adotar as seguintes medidas:

> a) quitar antecipadamente todas as dívidas que o estado e/ou suas entidades tenham para com a instituição financeira;
>
> b) assumir passivos atuariais ou trabalhistas e dívidas registradas em balanço de instituição financeira junto a terceiros;
>
> c) garantir a capitalização da instituição financeira[582].

Assim, a proposta de gestão e compromisso do governo em promover o projeto de reestruturação do sistema dividia-se em três aspectos**:** institucional, econômico-financeiro e da gestão empresarial.

V.1.3.2.1 - Compromisso institucional: banco múltiplo

O sistema financeiro estadual se organiza sob a forma de um banco comercial que desenvolve suas operações de maneira interligada com outras empresas controladas e coligadas. O BESC possuía participação no capital social dessas empresas, conforme se pode observar na Tabela V.6 e Tabela V.7:

---

579 *Ibid*.
580 *Ibid*.
581 *Ibid*.
582 *Ibid*.

Tabela V. 6 - BESC: participação - empresas controladas (31.12.97)

Empresas	Valores (R$ mil)				Participação do BESC no Capital Social (%)
	Ativos Totais	Patrimônio Líquido	Receitas Totais	Lucro Líquido	
BESC	2.064.476	262.360	728.818	26.045	-
BESCRI	956.207	28.243	142.051	2.728	19,34
BESCredi	133.424	24.286	38.962	1.473	99,53
BESC Leasing	79.586	20.106	35.574	1.141	99,00
BESCAM	3.044	2.905	2.104	145	99,99
BESCVAL	2.201	2.079	554	223	99,27

Fonte: BESC - Relatório Anual 1997
Elaboração: Autor

Tabela V. 7 - BESC: participação - empresas coligadas (31.12.97)

Empresas	Patrimônio Líquido (R$ mil)	Participação do BESC no Capital Social (%)
Santa Catarina Seguros e Previdência SA	2.114	33,00
Companhia Catarinense de Assessoria e Serviços	452	48,13
Santa Catarina Administradora de Fundos Ltda	31	32,50
Cia. Hidromineral de Piratuba	1.834	20,04

Fonte: BESC - Relatório Anual de 1997
Elaboração: Autor

A proposta governamental optou pelo critério da *reorganização societária* com um banco múltiplo, extinguindo, transferindo e absorvendo essas empresas, conforme definido no Projeto de Lei nº. 127.3/97, em seus artigos 2° e 3°:

a) Extingue a BESCRI e a BESCREDI, que serão absorvidas pelo BESC banco comercial;

b) Transfere da CODESC o controle acionário da BESCOR, para o BESC banco comercial;

c) Extingue a BESCAM, que será absorvida pela BESCVAL;

d) Mantém a BESC SA Arrendamento Mercantil (BESC LEASING)[583].

583 GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, Projeto de Lei nº 127.3", 1997, op. cit.

Neste caso, o formato do sistema financeiro de Santa Catarina ficaria com um Banco Comercial Múltiplo - BESC - controlando uma empresa distribuidora de títulos, valores mobiliários e câmbio - BESCVAL -; uma empresa corretora de seguros e administradora de bens - a BESCOR -; e outra de arrendamento mercantil - BESC LEASING -.

O tamanho do patrimônio líquido dependeria dos acertos patrimoniais decorrentes do saneamento dos Ativos, tais como dívidas previdenciárias, trabalhistas, atuariais, e do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), etc.

Para a efetivação da reestruturação do sistema, de acordo com o projeto do governo estadual, dever-se-ia sanear cerca de R$ 118 milhões do FCVS, compostos de créditos de responsabilidade da União não "honrados" pelo Governo Federal junto ao governo estadual.

Quando o contexto era de alta inflação estes crédito não deixaram de ser honrados, mas, seus prazos foram alongados; com a estabilidade monetária no sistema financeiro estes prazos de vencimentos alongados tornaram-se incompatíveis, forçando os governos estaduais a negociarem estes títulos no mercado secundário com deságios, desvalorizando a carteira do FCVS.

Neste caso, a MP do PROES, em seu artigo 3°, inciso IV, estabelecia que a União poderia refinanciar os créditos contratuais que o banco e/ou entidades por este controladas detivessem contra o seu controlador, como no caso do FCVS que o Tesouro do estado possuía junto à BESCRI. Estas duas situações colocadas no artigos 7° e 3°, estão vinculadas ao artigo 8° no parágrafo único da MP em que *condiciona ao contrato de refinanciamento*:

> caso a instituição financeira detentora do crédito não tenha o seu controle acionário transferido nem seja extinta, ou transformada em instituição não financeira, o contrato de refinanciamento deverá prever a entrega, pela Unidade da Federação, de ativos privatizáveis, aceitos pela União, em montante equivalente a, no mínimo, cinqüenta por cento do total refinanciado, para fins de posterior amortização[584].

Essa condição colocou para o governo do estado a possibilidade de oferecer como garantia dos empréstimos do PROES ações de outras empresas estatais como a CELESC, a Cia. Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), etc., além das garantias dos ativos privatizáveis aceitos pela União, tendo o artigo 14° estabelecido que aceitaria parte dos impostos e ações da própria instituição financeira:

---

584 BRASIL, Medida Provisória n° 1.612-21, 1998, op. cit.

> o financiamento ou refinanciamento concedido com base nesta Medida Provisória deverá contar com adequadas garantias ou contragarantias, que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de tratam os arts. 155, 157 e 159, inciso I, letra "a", e inciso II, da Constituição, bem assim, quando for o caso, ações representativas do controle acionário da instituição financeira[585].

Ou seja, o estado podia ainda oferecer como garantia as próprias ações com direito a voto do seu banco, e o artigo 15° previa ainda que, na hipótese de haver a transferência do controle acionário "ou da não transformação em instituição não financeira, pelo menos cinqüenta por cento dos dividendos por ela distribuídos ao controlador seriam utilizados para a amortização das obrigações financeiras previstas no contrato" [586]. Entretanto, o artigo 16° ampliava as garantias aos bens do estado que seriam avaliados a preço de mercado (parágrafo único), e estabelecia no *caput* que "a exclusivo critério da União, poderão ser recebidos bens, direitos e ações de propriedade de Unidade da Federação em dação em pagamento das dívidas contraídas na forma desta Medida Provisória" [587].

Nestes casos, como o governo estadual a princípio optou pela manutenção do controle acionário do SFBESC, o Governo Federal exigia pelo menos 50% dos dividendos do controlador, além das ações da CELESC que deveriam ser leiloadas na BVRJ.

Pode-se observar que caso elas não cobrissem totalmente a amortização, isso dificultava, sobremaneira, a perspectiva de capitalização do banco com recursos próprios no futuro. Também poderiam criar dificuldades na negociação da "Participação nos Lucros" (PL's) distribuídos aos empregados do SFBESC no final de cada exercício, uma vez que, conforme esta condicionalidade, 50% dos dividendos do acionista majoritário estariam comprometidos com o pagamento da dívida do Contrato.

Por outro lado, torna-se importante ressaltar que, no Projeto de Lei nº. 095/96 encaminhado à ALESC, o governo estadual se comprometia com as condicionalidades, pois no seu artigo 15° estavam estabelecidas ainda outras garantias para a amortização da dívida pública, tais como os "superávits financeiros" apurados nos balanços patrimoniais e os "não repassados" em exercícios anteriores, relativos aos fundos das autarquias e das fundações, que deveriam ter sido repassados ao Tesouro do estado. Além destas, incluíam ainda "a receita do Tesouro Estadual decorrente do pagamento de participações e dividendos pelas entidades

---

585 *Ibid*. Os artigos da Constituição referem-se à competência dos impostos estaduais e do Distrito federal..
586 *Ibid*.
587 *Ibid*.

integrantes da Administração Pública Estadual Indireta, inclusive os relativos a lucros acumulados em exercícios anteriores" (Inciso I).

Estas condicionalidades significavam o comprometimento direto do processo de capitalização das empresas do estado, pois as receitas do Tesouro advindas da participação do governo nos dividendos estavam automaticamente vinculadas ao pagamento da dívida contratual assumida no âmbito do PROES.

Desta forma, as empresas, autarquias e fundações teriam de compensar ao Tesouro estadual as despesas de custeio, investimentos e obrigações que decorressem de financiamentos assumidos diretamente pelo estado, incluindo as dos exercícios anteriores. Além destas garantias o governo ainda poderia "oferecer em caução ações de estatais" de sua propriedade, conforme o artigo 21º. Também a "agência de fomento" criada ficaria obrigada a repassar ao Tesouro do estado todos os valores recebidos de suas operações de crédito que foram provisionados como perdas. E o governo ficaria autorizado a utilizar os créditos relativos à atualização monetária do IPI-Exportação, devidos e não repassados pela União, para efeito da amortização da Dívida Pública com o PROES[588].

E por último, pelo artigo 20° da Medida Provisória poderia "contemplar a participação dos empregados das instituições financeiras objeto dos mencionados programas", ou seja, abria espaço para a participação dos empregados no processo, facilitando o caminho para a participação dos Fundos de Pensão e dos Clubes de Investimento, entre outras formas de organização dos empregados[589].

Em suma, o que se percebeu foi que as condicionalidades do PROES ampliavan as dificuldades quanto à viabilização do SFBESC como banco público, colocando em questão a sua continuidade e perenidade enquanto instituição de governo no nível subnacional, pois estava de acordo com a proposta governamental o fortalecimento do caráter comercial de banco, nos moldes dos bancos privados. A possibilidade de ganhos propiciada pela "ciranda financeira" secundarizou a atuação dos bancos estaduais voltada para o fomento de longo prazo, bem como operações de crédito para micros, pequenos e médios empreendimentos, considerados uma função essencial de instituições financeiras estaduais - como *instrumentos* "de governo" para "políticas de Estado".

---

588 GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Projeto de Lei nº 095, 1998, op. cit.
589 BRASIL, Medida Provisória n° 1.612-21, 1998, op. cit.

Por outro lado, a própria composição do *funding* do banco, formado na quase totalidade por captações de curto prazo junto ao público, colocava obstáculos à implantação de políticas de crédito de longo prazo, uma das características da atividade de fomento ou social dos bancos públicos. A necessidade de viabilização comercial do SFBESC no curto prazo, devido à intervenção do BACEN em 1987 e à própria existência do BADESC como banco de desenvolvimento, não propiciou uma definição muito clara e aberta na atuação com políticas de fomento a médio e longo prazos.

O governo do estado optou por deixar o BESC um banco múltiplo, enxugando a sua estrutura e atuando prioritariamente na área comercial, disputando o mercado privado, mais concentrado e competitivo, que se fortaleceu no pós Plano Real.

O projeto de saneamento a ser aprovado pelo BACEN estava ondicionado à compromisso de apresentação por parte do governo de uma proposta que incluisse necessariamente a capitalização e mudanças no sistema de gestão capazes de assegurar a profissionalização das instituições financeiras.

V.1.3.2.2 - Compromisso econômico-financeiro: aumento de capital social

A MP nº. 1.612/98, em seu artigo 9°, no inciso I, relacionava às exigências do dispêndio mensal da dívida do estado no limite de 13% da sua Receita Liquida Real (RLR)[590], bem como deveria vinculado às condicionalidades do PARAFE, pois, conforme estipulava a cláusula 5ª da MP, no inciso II, necessitava ainda de "parecer favorável da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda quanto à compatibilidade da situação fiscal do estado controlador como esforço exigido pelo projeto de saneamento da instituição financeira"[591].

Assim, a proposta encaminhada pelo governo do estado para dar conta do compromisso econômico-financeiro se estruturava em três partes.

A **primeira proposta** do projeto pretendia a assunção pela União dos créditos vencidos do FCVS e o alargamento do prazos dos que iriam ainda vencer. Por isso, deveria o governo negociar com o BACEN os créditos que a BESCRI possuía em sua Carteira no valor de aproximadamente R$ 360 milhões, sendo que aproximadamente R$ 118 milhões já

590 *Ibid.*
591 *Ibid.*

estariam caracterizados como vencidos e vincendos, o que resolveria o problema da necessidade de saneamento dos ativos.

A **segunda proposta** tratava do aumento do capital social do SFBESC, em que se pretendia capitalizá-lo em cerca de R$ 100 milhões, a partir do exercício de 1997, quando o capital do BESC banco comercial estava em R$ 158,1 milhões, representado por 21,4 bilhões de ações escriturais, sem valor nominal. As capitalizações realizadas desde 1995 podem ser observadas na Tabela V.8

Tabela V. 8 - BESC: evolução do capital social (1994-1997)

(R$ mil)

Evolução do Capital Social do BESC Banco Comercial				
Data	**Evento**	**Saldo Anterior**	**Incremento**	**Saldo Final**
31.12.94				**79.524.700**
27.04.95 27.07.95 (*)	AGE - Subscrição particular	79.524.700	14.280.000	
27.11.95 18.04.96 (*)	AGE - Subscrição particular	93.804.700	20.018.700	113.823.400
18.04.96 e 20.05.96	AGO/E- Capitalização por correção Monetária	113.823.400	19.227.779	133.051.179
24.06.96 14.11.96 (*)	AGE - Subscrição particular	133.051.179	25.000.000	158.051.179
31.12.97				**158.051.179**
12.01.1999 (Projeto)	AGE - Capitalização	**158.051.179**	**100.000.000**	**258.051.179**

(*) Data de homologação pelo Banco Central do Brasil do aumento do capital

Fonte: BESC - Relatório Anual 1997
Elaboração: Autor

A **terceira proposta** continha os elementos em que o governo acessaria cerca de R$ 50 milhões (50%) do aumento do Capital, via linhas de assistência especial do BACEN.

Como garantia para a transação, disporia dos ativos de empresas em poder do estado, preferencialmente as maiores como a CELESC, CASAN, TELESC, conforme se pode observar pelos indicadores do ano de referência 1996 na Tabela V.10:

Tabela V. 9 - Santa Catarina: principais empresas em poder do Estado (1996)

(R$ milhões)

Indicadores	Empresas				Total
	CASAN	CELESC	SFBESC	TELESC	
Ativo Total	**987,2**	**1.922,7**	**2.765,1**	**1.237,8**	**13.472,9**
Receita Operacional	220,0	665,6	686,4	467,8	3.053,5
Crescimento da Receita (%)	41,0%	26,2%	46,0%	72,9%	-
Despesas com pessoal	117,7	178,0	225,0	119,4	762,1
Número de empregados	2.525	5.100	5.442	2.350	18.510
Estagiários/terceirizados (*)	500	1.200	2.600	1.000	5.800

(*) Estimativa

Fonte: Balanço Anual da Gazeta Mercantil - 1997
BESC: Relatórios da Administração - 1996
Elaboração: Autor

Para compor a totalidade da proposta da capitalização havia ainda a exigência de manifestar como seria realizada a contrapartida de 50% por parte do governo estadual. Este disponibilizaria R$ 10 milhões desta contrapartida com recursos próprios, e a solução para o financiamento do aumento do capital foi encontrada na participação de outras instituições: a Santa Catarina Seguros e Previdência, empresa coligada do BESC, financiaria outros R$ 8 milhões; a Fundação CODESC de Seguridade Social (FUSESC), comporia com R$ 16 milhões aumentando sua participação como acionista minoritário; e outros R$ 16 milhões restantes seriam desembolsados por um novo sócio privado, considerado *acionista minoritário estratégico*.

A possibilidade deste acionista minoritário estratégico para compor a gestão profissional do SFBESC, proposta acena preferencialmente por um um banco estrangeiro, que não atuasse nos mesmos nichos de mercado.

V.1.3.2.3 - Projeto da gestão: tripartição no Conselho e na Diretoria

Para sócio minoritário estava sendo cogitado o banco alemão *Deutche Bank* e a proposta feita para o novo sócio garantiria a ele poder adquirir cerca de 7% do capital votante do banco e ainda assumir assento no Conselho de Administração e na Diretoria Executiva do SFBESC.

Na Tabela V.10 tem-se a composição do capital votante - acionistas majoritários e minoritários.

Tabela V. 10 - SFBESC: composição do capital votante (1997)

Acionista	Participação
CODESC – majoritário	61,21%
Estado de Santa Catarina - minoritário	6,46%
FUSESC – minoritário	17,30%
BRDE – minoritário	7,54%
Demais – minoritário	7,49%

Fonte: Relatórios da Administração 1997
Elaboração: Autor

É certo que a formação de parcerias estratégicas, especialmente com instituições estrangeiras, de forma a conseguir uma "atuação global" e mais *expertise* , tanto na captação quanto na aplicação dos recursos, tem sido uma das tônicas na reestruturação do sistema financeiro privado. Guardadas as especificidades do governo catarinense outras propostas estariam assim constituídas:

a) Modificação na Composição do Conselho de Administração para 6 (seis) membros, sendo uma "representação tripartite" com um 1/3 (um terço) de representantes do estado de Santa Catarina, outro terço com os empregados e o outro pelo novo sócio minoritário;

b) Modificação da Diretoria Executiva com 8 (oito) membros, sendo que o estado indicaria o Presidente e estaria representado por 3 membros, empregados indicariam o Vice-Presidente e se representariam com 3 membros e o novo sócio participaria com 2 (dois) membros, indicando o Diretor Financeiro e o Diretor da área de Crédito.

c) Além destas outras propostas incluíam:

   i) a realização de um Contrato de Gestão para ser discutido a partir de abril de 1998, passando a vigorar a partir de janeiro de 1999;

   ii) realização de concurso público no ano 2000;

   iii) remanejamento de 30% do pessoal da Direção Geral para as agências;

   iv) cobrança de taxas por todos os serviços prestados pelo banco, inclusive os prestados ao próprio governo do estado;

v) implementação de "remuneração variável" com premiações através do programa Reconhecimento e Recompensa (REC-REC), a partir do plano de metas, levando em consideração as médias do setor financeiro;

vi) ênfase para a terceirização com a realocação de pessoal e área jurídica;

vii) redução de 10% do pessoal efetivo em dois anos;

viii) redução das despesas de custeio de 15% para 8% ao mês;

ix) limitação em 0,5% das operações de crédito para publicidade e propaganda;

x) implementação de estruturas para o funcionamento de Postos de Atendimento Avançado (PAA);

xi) continuidade do Programa BESC de Excelência Empresarial (PROBEX); e

xii) ressarcimento dos custos por parte das instituições do estado que possuem empregados do SFBESC à sua disposição.

Dessa forma, impulsionados pelas políticas de reformas do Governo Federal com os programas do PARAFE e do PROES e mobilizados em torno da Associação Brasileira dos Bancos Estaduais (ASBACE)[592], muitos dos governadores estaduais vinham adotando medidas semelhantes com relação a seus bancos, mas passavam necessariamente pela discussão acerca dos esforços para garantir ou não a perenidade no futuro do controle acionário das suas instituições financeiras.

Na situação conjuntural da crise financeira global ocorrida em 1997, as condições estabelecidas pelos programas preconizavam medidas estrutrantes a serem adotadas pelos governos estaduais para a solução dos problemas, e necessárias ao soerguimento das instituições financeiras em montante a ser fixado pelo próprio governo. Segundo o DIEESE os governadores ao se referirem à entrega de seus bancos públicos, apontavam dificuldades estruturais a serem enfrentadas neste processo de estabilização, aliadas à perda das receitas inflacionárias e revelavam a incapacidade de promoverem os ajustes necessários à perenidade do banco, tais como:

1. incapacidade de pagamento por parte de seus Tesouros, pelos créditos conseguidos junto aos seus bancos, devido ao crescente déficit público;
2. dificuldade de racionalização dos custos, por terem estruturas mais pesadas em termos de despesas de pessoal e despesas administrativas, em função das políticas clientelísticas e de apadrinhamento do passado;
3. aumento do nível de inadimplência com operações de crédito, devido as políticas restritivas que se seguiram ao Plano Real;

592 COELHO, Jaime.C. *Bancos comerciais e organização de interesses*: a ASBACE – um estudo de caso. Florianópolis: Asbace/ATP, 1997.

4. obsoletismo de seus sistemas operacionais e com baixa capacidade de investimentos na modernização dos equipamentos e na capacitação de pessoal (qualificação/treinamento);
5. não disponibilidade de capital próprio para financiar o processo de reestruturação e de capitalização das suas instituições financeiras estaduais[593].

O diagnóstico realizado pelo BACEN considerava que o Plano Real havia produzido profundas alterações na economia brasileira, e isto afetava o desempenho dos bancos estaduais, especialmente a eliminação dos ganhos inflacionários obtidos sobre recursos de terceiros, considerando um fator determinante dos fortes impactos causados no SFN. De uma maneira geral, as condições criadas pela estabilização monetária descortinaram uma situação crítica às instituições financeiras estaduais que apresentavam esse conjunto de problemas políticos históricos e estruturais, emergindo deficiências de ordem gerencial e/ou operacional em que sofriam acelerado processo de deterioração de suas condições econômico-financeiras[594].

Com a implantação do Plano Real os bancos públicos já não podiam mais suportar o modelo de banco que operacionalizava através do *Float,* estabelecido pelo processo inflacionário, condicionando ao segundo plano suas políticas de crédito. Por outro lado, o aumento dos custos administrativos e de pessoal, as ineficiências históricas das gestões clientelistas e as perdas decorrentes dos créditos de liquidação duvidosa pelas *avaliações inadequadas dos riscos* das operações de crédito, eram amplamente compensadas pela "ciranda financeira" gerada pelos passivos não-remunerados, que garantiam a rentabilidade dos investimentos concentrados na captação e reaplicação dos recursos dentro do próprio sistema.

O indicador chave deste impacto demonstrava que a implantação da estabilização levou a uma redução significativa na participação do SFN no PIB, passando de 15,6% em 1993, para 6,9% em 1995. Essa redução seguia sua tendência para patamares internacionais provocados pelo "aumento da competitividade" entre os agentes do mercado financeiro brasileiro.

---

593 DIEESE, 1998, op. cit.

594 DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *BESC - Reestruturação patrimonial e desempenho: 1990 a 1995*. Florianópolis: Dieese-Linha Bancários, 1997a. (Texto para discussão elaborado pela Subseção SEEB-Fpolis e Região e apresentado no seminário: Uma visão dos bancos públicos estaduais). Este texto contém um estudo mais aprofundado acerca das estratégias adotadas para sair da crise.

Neste contexto, as estratégias adotadas pelo governo catarinense se baseava no fato de que o SFBESC já havia realizado o saneamento na estrutura rígida de despesas para atingir o equilíbrio econômico-financeiro e patrimonial, demonstrando um bom desempenho operacional, fruto da aplicação regular de planejamento estratégico e de gestão financeira conservadora, iniciados a partir de 1990, após um intenso processo de ajuste interno sofrido logo após a crise de fevereiro de 1987 com a intervenção do RAET com o BACEN.

O SFBESC adaptava positivamente seu desempenho ao processo de estabilidade com intensificada redução de custos logo após a implantação do Plano Real, e como se pode observar na Tabela V.11 a estrutura das operações de crédito concentrava-se no curto prazo e para o setor privado, mas a partir de 1996 houve um aumento das operações para o setor público, o que justificaria a expectativa da manutenção do controle acionário com o Estado.

Tabela V. 11 - SFBESC: estrutura das operações de crédito (1996-1997)

(R$ milhões)

Contas	Valores/Ano			Participação	
	1996	1997	Variação	1996	1997
Operações de Crédito	**576,6**	**730,5**	**26,7%**	**100%**	**100%**
Curto Prazo	**460,8**	**595,5**	**29,2%**	**80%**	**82%**
Setor Público	2,4	25,2	944,6%	0%	3%
Setor Privado	458,4	570,4	24,4%	80%	78%
Longo Prazo	**115,8**	**135,0**	**16,6%**	**20%**	**18%**
Setor Público	13,9	20,1	45,2%	2%	3%
Setor Privado	101,9	114,9	12,7%	18%	16%

Obs.: A desagregação feita nesta tabela - em termos de prazo e setor - refere-se às operações de crédito de curso normal, e em virtude disto, o seu somatório pode ser diferente do total das operações de crédito

Fonte: Balanço 1997
Elaboração: Autor

A expectativa gerada pelas propostas do governo estadual no SFBESC dava conta de que ele podia continuar atuando como agente financeiro das políticas públicas do governo catarinense. Desta forma, ao optar pela manutenção do SFBESC sob o controle do governo estadual e realizar os ajustes internos, tendeu a significar para o governador Paulo Afonso, naquela conjuntura, dispor de um importante instrumento para o desenvolvimento econômico

regional com a manutenção do caráter público e estatal do banco vinculados ao atendimento das demandas sociais do que se convencionou chamar historicamente de *modelo catarinense de desenvolvimento*.

O SFBESC poderia desempenhar assim um papel social importante no oferecimento de créditos de curto e longo prazos a setores prioritários, articulados com a rede de agências e postos de atendimento pulverizados em praticamente todos os municípios do estado, e principalmente nos 147 municípios onde só existe o BESC, cumprindo suas funções ao promover a desconcentração do crédito, prestando serviços bancários às populações locais e potencializando-se assim o *papel social do crédito*.

No início de 1998, a publicação da pesquisa *Ranking*, da FGV, revelava o aumento da concentração bancária após o Plano Real, mas, dos 179 bancos pesquisados em 1997, o SFBESC ocupava o 6° lugar entre os bancos públicos e o 36° lugar na classificação geral por ativo total. No que dizia respeito ao seus resultados econômico-financeiros, o lucro líquido foi de R$ 26,0 milhões, a rentabilidade sobre o patrimônio líquido ficou em 9,9%, e o SFBESC mantinha-se na média com os grandes bancos públicos nacionais, com rentabilidade maior que a da CEF, de 8,7%, e a do BB, de 9,6%[595].

A regularidade do desempenho positivo do SFBESC acaba sendo questionada e encontra seus limites numa crise institucional estabelecida a partir de dezembro de 1998, quando no segundo momento deste caso particular, se consubstancia a mudança de posição do novo governador e Senador Esperidião Amin (PPB) que assume em janeiro de 1999, e com a firme decisão de não permitir o prosseguimento das negociações do Contrato de Abertura de Crédito firmado em 31.03.98, nos critérios já acordados e propõe então a federalização para posterior privatização das instituições do sistema estadual.

V.1.4 - Federalização: repactuação dos contratos assinados com a União (1999)

A problemática surgida com o novo governo está centrada na determinação oficial para sustar a publicação obrigatória das Demonstrações Contábeis padronizadas do SFBESC - o balanço - relativas ao exercício de 1998. Os argumentos utilizados para esta decisão procurava justificar que havia um "rombo financeiro" provocado pela "manipulação das

595 REVISTA DE CONJUNTURA ECONÔMICA. *Aumenta a concentração*. Rio de Janeiro: FGV, jan. 1998, pp. 26-39 (Especial Bancos).

informações" e a necessidade de se realizar novos cálculos para a "alteração do lucro líquido" de R$ 26 milhões, divulgado informalmente, e por conseguinte o patrimônio líquido seria então "negativo".

Esta decisão torna-se fato "sob suspeita", e levou também à sustação dos compromissos e contratos em andamento assinados em 31.03.98. O novo Governador acenava para o BACEN com uma *nova proposta* envolvendo a "repactuação" dos valores da assistência financeira do PROES aprovada inicialmente no Senado, inclusive com o voto favorável do Senador Amin.

A nova proposta implicava no acesso ao financiamento de 100% da assistência para saneamento e capitalização por parte da União, visando a "federalização" com a "transferência" do controle acionário do SFBESC para posterior privatização no âmbito do PND. Nas negociações do BADESC seriam realizados "termos aditivos e rerratificação dos contratos", muito de acordo com as condicionalidades exigidas pelo PROES.

V.1.4.1 - Contratos: repactuação dos critérios de acesso ao PROES

Diante dos fatos e dos prazos oficiais da MP, mais uma vez reeditado, havia ainda o risco das medidas de repactuação não serem implementadas tempestivamente pelo governo, e surge no centro do debate uma problemática política maior manifestada por "determinação oficial" do presidente do BACEN, Armínio Fraga[596]. O ofício foi assinado pelo presidente mas *enviado diretamente ao governador* determinando o enquadramento do estado nos termos da MP nº. 1900-39/99 como "uma condição" e "única hipótese plausível para se evitar a liquidação extrajudicial das instituições componentes do Conglomerado BESC" [597].

O presidente arrogava o seu direito de determinar a decretação do *regime de intervenção especial* e das medidas necessárias - a serem realizadas, enquanto autoridade monetária -, cobrando oficialmente as responsabilidades do novo controlador, caso as novas

---

596 Para Gomes (1998, p. 6-7), Armínio Fraga era à época banqueiro e "diretor-gerente do Soros Fund, do financista internacional George Soros, o megaespeculador que derrubou a libra esterlina na crise de 1992 e que foi acusado pelo primeiro-ministro da Malásia, em julho de 1997, de ser o responsável pelos ataques especulativos contra as moedas dos países do Sudeste Asiático. No governo Collor, por indicação do ministro Marcílio Marques Moreira, foi diretor da área externa do Banco Central, onde introduziu grande parte dos mecanismos usados hoje pelos capitais especulativos para ingressar no país. Trabalhou no banco norte-americano Salomon Brothers. É um ativo interlocutor da equipe econômica e do próprio presidente. Estudou economia na PUC/Rio".

597 BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Ofício DIRET – 99/2797, de 29.07.1999*. Brasília, DF: BACEN, 1999.

medidas solicitadas não ocorressem de modo tempestivo[598]. Neste oficio o Presidente "determinava" a efetivação de um "outro compromisso de gestão" por parte do governador com a assinatura de "novo contrato", de acordo com os critérios e mecanismos preconizados pelo PROES, visando as providências cabíveis quanto ao enquadramento do estado nos termos da Medida Provisória nº. 1900-39, de 29.06.99 (39ª reedição da MP nº. 1.514/96)[599], e prevendo assim a transferência do controle acionário das instituições do SFBESC.

O Presidente se valeu de *fortes argumentos institucionais* utilizando-se do *vigor da legislação federal* instituído pela Lei 9.447, de 14.03.1997. Esta Lei regulamenta da MP nº. 1.182/95, visto que dispunha sobre a "responsabilidade solidária dos controladores" das instituições submetidas aos regimes especiais, considerando-os "responsáveis finais" pela integral satisfação de todos os credores caso a sociedade venha a ser liquidada, cabendo a indisponibilidade de seus bens, além de responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores independentes[600].

O argumento oficial se pautava no desempenho do BACEN - em seu papel central na "supervisão bancária" - cujo objetivo era o de assegurar a "normalidade da economia pública", resguardando a defesa dos interesses dos depositantes, investidores e demais credores sem prejuízos posteriores pela determinação do regime especial cabível: de intervenção, liquidação extrajudicial ou administração especial temporária[601].

A questão central estava relacionada à *aplicabilidade das condições contratuais* assinadas pelo então governador Paulo Afonso Vieira (PMDB) em 31.03.98, que visavam promover o "saneamento financeiro" do SFBESC no valor total de R$ 311,91 milhões. Dessa forma, a situação problema encontrava-se na aplicabilidade intempestiva das mudanças que

---

598 BANCO CENTRAL DO BRASIL, "Ofício DIRET – 99/2797", 1999, op. cit.

599 BRASIL. Medida Provisória nº 1.900-39, de 29 de junho de 1999. 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, 30 jun. 1999, seção 2, p. 000070. (REP 30/06/1999 000001 1 - Diário Oficial - Seção Extra). Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 02 set. 2005.

600 BRASIL. Lei nº 9.447, de 14 de março de 1997. Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei n° 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei n° 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; sobre a indisponibilidade de seus bens; sobre a responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes; sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas, na forma do Decreto-lei n° 2.321, de 1987, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 mar. 1997, seção 1, p. 005196. Disponível em: em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 02 set. 2005.

601 BANCO CENTRAL DO BRASIL, "Ofício DIRET – 99/2797", 1999, op. cit.

seriam necessárias para alterar os valores da assistência financeira já aprovados e o enquadramento nos novos critérios utilizados para acessar os recursos do PROES**.**

Esse empréstimo acabara de ser autorizado pelo Senado em 09.12.98, e as negociações governamentais estavam em pleno andamento, aguardando os últimos procedimentos formais naquele final de 1998 para que o Conselho de Administração do SFBESC aprovasse os termos já autorizados e assinados nos protocolos com a União. A aprovação encerraria o processo negocial da operação de crédito sob condições do PROES, com o processamento da reestruturação e capitalização do BESC e suas empresas coligadas e controladas e a sua transformação em banco múltiplo, bem como a mudança do BADESC de banco para Agência de Fomento.

Criou-se um impasse quanto aos desdobramentos negociais com a União passadas as eleições de outubro de 1998. A reeleição do então Senador Esperidião Amin (PPB) ao governo do estado acaba gerando um conflito de interesses entre os termos que já tinham sido negociados com a União, ou seja, *a reestruturação patrimonial com a permanência do controle acionário com o estado*, e as condicionalidades estabelecidas nos contratos que previa uma assistência financeira de 50% do ajuste, sendo que o diferencial deveria ser feito com recursos próprios do estado de Santa Catarina.

A proposta do novo governo excluía a manutenção do SFBESC do controle do estado e propunha a inclusão de *termos aditivos e de rerratificação dos contratos* já assinados e que aguardavam tão somente os desdobramentos finais no Conselho de Administração do banco.

O governador Esperidião Amin tomou a decisão de rejeitar a primeira proposta antes mesmo de assumir oficialmente o governo. Em 16.12.1998 já havia solicitado uma Inspeção Global Consolidada (IGC) do BACEN nas empresas componentes do SFBESC, cuja fiscalização teria como referência a data base de 31.12.98, de maneira a verificar se os valores que serviram de base ao saneamento previsto "ainda se apresentavam adequados" à realidade das instituições.

O então Senador Esperidião Amin, e governador eleito, votou favoravelmente pela aprovação dos empréstimos no Senado na seção de 09.12.1998. Entretanto, logo após a seção o Senador fez questão de deixar registrado para um repórter do Jornal A Notícia o seu desagrado em relação à contrapartida de 50% que o Governo Federal estaria "cobrando do governo estadual para que a operação seja efetivada", e fez questão de "deixar claro", como futuro governador eleito, "que o governo estadual não terá esses recursos para cumprir a sua

parte". Argumentou que "votou favoravelmente" à aprovação do Contrato porque tinha receio de "enfrentar acusações" de que estaria "trabalhando contra o estado", concluindo: "mas não sou a favor dessa contrapartida. Não vamos pagar". E anunciou ainda que a orientação por ele adotada seria a de fazer "adiamentos e tentar jogar para a frente" [602].

Estas declarações de não cumprimento dos acordos anteriores, e as intenções traçadas pela sua decisão de solicitar as IGC´s, fez com que o BACEN reproblematizasse sua interpretação acerca de mais uma mudança de governo no estado, justificando conseqüentemente sua posição como um momento de "descontinuidade administrativa" e já planejava o futuro desenrolar para a situação crítica que surgia com o SFBESC. Deste modo avaliando, a não adoção das medidas corretivas necessárias e em tempo hábil poderia acarretar, de forma inevitável, a inviabilidade das instituições sujeitando-as, por conseguinte, ao processo de liquidação extrajudicial[603].

Segundo a avaliação do BACEN a análise desta situação crítica correspondia as questões problemáticas verificadas genericamente em todas as instituições financeiras estaduais, os elementos do diagnóstico apontavam para as mais comuns como a "ineficiência de gestão" e os "problemas estruturais". Para além destes problemas, o BACEN destacava o contexto da estabilidade monetária, em que as novas exigências do mercado criavam dificuldades e acarretavam uma lenta adaptação dos bancos públicos, e isto acabava "prejudicando as condições de competição em um mercado muito ágil e em processo de reestruturação", além do que uma *série de restrições e imposições legais foram criadas e submetidas pelas autoridades monetárias*, ameaçando a continuidade das entidades do setor público.

Para o BACEN, as instituições financeiras públicas foram as mais afetadas pelo novo cenário porque, além das dificuldades próprias oriundas da estabilização, os bancos estaduais vêm ao longo do tempo convivendo com estes problemas estruturais e de ineficiência gerencial e operacional, considerados de grande gravidade[604], conforme se pode observar no Quadro V.2[605]:

---

602 JORNAL A NOTÍCIA. "Senado autoriza empréstimo para SC". Joinville, SC. 09.12.98, A-8.
603 BACEN, Ofício DIRET – 99/2797,1999, p. 4.
604 *Ibid*, p. 1.
605 *Ibid*, p. 1.

Quadro V.2 - BACEN: problemas verificados - instituições financeiras oficiais

Problemas	Situação Problema
Gestão	- Descontinuidades administrativas
	- Deficiências no gerenciamento técnico, em todos os níveis de decisão
	- Deficiência ou até inexistência de controles internos;
Estruturais	- Elevada inadimplência, resultante de políticas de crédito que apresentam condições improváveis de recebimento
	- Expressivos avais e fianças honrados, com poucas perspectivas de recebimento
	- Concentração de empréstimos em carteiras de baixo retorno
	- Ativação de créditos tributários cuja realização depende da geração de lucros expressivos, improváveis na atual conjuntura operacional para o segmento
	- Aplicações em direitos, títulos e valores mobiliários com baixa liquidez e/ou rentabilidade, escriturados pelo valor de face
	- Manutenção de bens não de uso próprio, em valores contábeis elevados, cuja realização por esses valores é improvável, pelas condições atuais do mercado imobiliário
	- Estrutura de custos incompatível com as receitas auferidas
	- Existência de elevados passivos decorrentes de benefícios concedidos a seus funcionários, com especial destaque para complementação de aposentadoria
	- Elevados riscos contingenciais, decorrentes, principalmente, de ações trabalhistas
	- Manutenção, no ativo diferido, em montante relevante, de despesas que não contribuirão para resultados futuros, dificultando as perspectivas de obtenção de lucro
	- Manutenção de atividades e agências deficitárias

Fonte: BACEN, 1999
Elaboração: Autor

Outro ingrediente explosivo, segundo o BACEN, era a "situação fiscal dos estados" que dificultava também a possibilidade de "recapitalização dos seus bancos" com o aporte de recursos nos montantes necessários à manutenção dos requisitos mínimos de capital e de patrimônio líquido, na supervisão da adequação de capital e fortalecimento da disciplina de mercado, baseado no requerimento de capital mínimo constante no Acordo da Basiléia[606].

Em 1988, este Comitê estabeleceu as normas de harmonização de capital mínimo e princípios que fundamentaram a supervisão bancária. Em 1999 estabeleceu-se o capital

606 *Ibid*, p. 1. O Comitê da Basiléia foi criado em 1975 no âmbito do *BIS* (*Bank for International Settlements*), um organismo internacional que funciona como banco para liquidações internacionais, nutrindo a cooperação monetária e financeira internacional e saques, considerado o "Banco Central para os Bancos Centrais", e seu objetivo é o de supervisionar e regulamentar as instituições bancárias. Cf. BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. About BIS. Disponível em http://www.bis.org/about/index.htm Acesso em 06 jul. 2005.

mínimo na ordem de 8% dos ativos ponderados pelo risco, com objetivo de aperfeiçoar o marco institucional de modo a evitar a excessiva tomada de risco por parte dos bancos internacionais[607].

Como visto, o ponto de partida da situação constatada em recorrer à assistência financeira do PROES remetia à posição oficial do governo de Paulo Afonso para obter os recursos necessários à capitalização com a manutenção dos níveis de patrimônio líquido adequados justamente para se manter conforme os critérios da Basiléia[608].

O BACEN incluiu assim no mesmo patamar todos os problemas estruturais e de gestão dos bancos estaduais e os aliou genericamente à situação particular do SFBESC. Esta atitude baseou-se no argumento de que o histórico de ocorrências verificadas pelas inspeções, dava conta da situação generalizada de deterioração da situação econômico-financeira do SFBESC, pois:

> O resultado dos trabalhos da Inspeção Global Consolidada realizada pela fiscalização deste Banco Central, para a data base de 31.12.97, revelou uma necessidade de ajustes contábeis da ordem de R$ 252 milhões de forma a demonstrar a real situação patrimonial do Conglomerado, bem como uma expressiva deficiência nos seus controles internos, notadamente nos sistemas de concessão e acompanhamento de créditos[609].

Para o BACEN o governo anterior "não havia cumprido" com as determinações legais que preconizavam a contabilização dos "ajustes regulamentares" necessários, bem como os "ajustes técnicos" recomendados. Também não havia encaminhado a documentação, em tempo hábil, para viabilizar o projeto que contemplava os valores para concessão do empréstimo de saneamento do SFBESC nos termos do "Compromisso de gestão" e do Contrato de Abertura de Crédito, assinados em 31.03.98 e aprovados com a liberação do crédito contratual, conforme a Resolução nº. 95, de 10.12.98, do Senado[610], sendo que:

> do montante dos ajustes determinados, R$ 218 milhões integrariam o contrato de saneamento e os restantes R$ 34 milhões seriam suportados pelo

---

607 FREITAS, Maria C.P. PRATES, Daniela M. Reestruturação do Sistema Financeiro Internacional e Países Periféricos. In: *Revista de Economia Política*, v. 22, nº 2 (86). São Paulo: Brasiliense, abr.jun. 2002.

608 GOVERNO DE SANTA CATARINA. Ofício GG-97/13215, de 26.12.1997. Florianópolis: Poder Executivo, 1997.

609 BACEN, Ofício DIRET – 99/2797,1999, p. 2.

610 BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 95, de 10 de dezembro de 1998. Autoriza o Estado de Santa Catarina a realizar operação de crédito consubstanciada no contrato de abertura de crédito firmado entre a União e o Estado de Santa Catarina, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, no valor de até R$ 311.907.000,00 (trezentos e onze milhões, novecentos e sete mil reais), cujos recursos serão destinados ao saneamento das instituições do sistema financeiro daquele Estado. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaAvancada.action. Acesso em: 06 jul. 2005.

> Banco do Estado de Santa Catarina S.A., mediante a redução de seu patrimônio líquido.
>
> De acordo com o referido contrato, o saneamento patrimonial das instituições dar-se-ia da seguinte forma:
>
> capitalização: R$ 100 milhões, sendo R$ 50 milhões financiados pela União e R$ 50 milhões a serem integralizados pelo estado; e
>
> aquisição de FCVS pelo estado: R$ 118 milhões, sendo 59 milhões financiados pela União e R$ 59 milhões pela assunção de passivos do Conglomerado pelo estado[611].

Segundo o BACEN, os ajustamentos requeridos contaram com "argumentos meramente protelatórios" por parte do governo. Entretanto, as determinações para a contabilização dos ajustes aconteceu somente após aprovação do contrato do PROES, em 31.03.98, e assim:

> Em 14.04.98, através da correspondência DEPAL/REFIS-98/72, foi determinado às instituições componentes do Conglomerado BESC o refazimento, até 20.04.98, das demonstrações financeiras referentes à data base de 31.12.97, de modo a contemplar todos os ajustes decorrentes do processo de saneamento e constantes do contrato retro mencionados. Foi exigida, ainda, a apresentação de relatório de detalhamento dos projetos constantes no Termo de Compromisso de Gestão, que deveria ser encaminhado a esta Autarquia até a data de 30.04.98 pelo então governador do estado de Santa Catarina[612].

Entretanto, o que o BACEN considera como "argumentos protelatórios", foram feitos sob responsabilidade do então diretor financeiro do SFBESC, Francisco Grossl - funcionário de carreira do BACEN e interventor na crise do RAET, entre 1987 e 1989 - e que segundo Ronaldo Benedet (PMDB) - o relator da CPI -, demonstrou ser um profundo conhecedor dos problemas do sistema financeiro. Foi cedido pelo BACEN ao governo do estado a partir de 1995 para viabilizar a regularidade dos ajustes necessários requeridos pelo SFBESC, e preparou os projetos de ajuste e saneamento para o PROES[613].

O saneamento com a redução de custos para o equilíbrio econômico-financeiro começou a ser intensificado logo após a implantação do Plano Real, pois a fiscalização do BACEN já havia realizado análises internas e havia ficado evidente a necessidade de capitalização, redução de custos, modernização gerencial, ampliação de negócios e a manutenção de adequados níveis de liquidez. Entretanto, segundo o diretor financeiro, os ajustes requeridos tinham um "caráter de despesa" e caracterizavam-se por serem de longo

---

611 BACEN, Ofício DIRET – 99/2797,1999, p. 3.

612 *Ibid*, p. 3.

613 ALESC-CPI/BESC, 2000, p. 186.

prazo, restando de exercícios anteriores, e o BACEN exigia provisões em um único período, o que, na sua avaliação, certamente causaria um desvirtuamento dos ajustes, principalmente em um ano eleitoral propício para usos com fins políticos, nem sempre éticos, que trariam reflexos negativos, além de por em risco a próxima capitalização requerida. Os argumentos explicitados oficialmente podem ser observados no Quadro V.3:

Quadro V.3 - SFBESC: providências - ajustes regulamentares e técnicos

Providência	Situação	Condicionamento
Processo de saneamento e ajustes	Começou a ser intensificado logo após a implantação do Plano Real e ainda persiste	Ficou evidente tanto nas análises internas, quanto através da fiscalização do BACEN, a necessidade de capitalização, redução de custos, modernização gerencial, ampliação de negócios e a manutenção de adequados níveis de liquidez
Ajustes técnicos e gerenciais	Eventuais ajustes por despesa em um único período	Relativos a eventos de exercícios anteriores (mais de 15 anos), como é o caso do FCVS que agora se regulariza e saneia
Ajustes por despesa em um único período	Ajustes realizados no contexto do projeto de saneamento	O desvirtuamento dos ajustes, em especial em ano eleitoral e, portanto, propicio para usos com fins políticos, nem sempre éticos, traria reflexos tão negativos que superaria o próprio saneamento e capitalização realizados
Pagamento de dividendos e juros sobre capital pelas empresas	Impossível revertê-los	Falta de base legal para os ajustes
Participações nos lucros (PL) dos funcionários	Pagamento aos funcionários da ordem de R$ 3,9 milhões	Não podem ser recuperados em razão da legislação trabalhista
Demonstrações financeiras de 1998	Foram devidamente auditadas, aprovadas em Assembléia Geral de Acionistas, levadas ao conhecimento das Bolsas de Valores e do mercado em geral	Sua alteração põe em risco a nova chamada de capital e levaria ao descrédito as instituições perante os clientes, acionistas e investidores, comprometendo o seu futuro. Com isto, pode-se chegar à falsa conclusão de que as informações prestadas ao mercado não eram verdadeiras e não apresentavam a real situação econômico-financeira das instituições, naquela data-base, segundo as normas em vigor e comuns a todas as instituições

Fonte: BACEN, 1999
Elaboração: Autor

A alegação do BACEN ao refutar estes "argumentos protelatórios" do diretor financeiro, era a de que os administradores não haviam tomado nenhuma providência concreta

até o final de 1998, "seja no sentido de reconhecer em suas demonstrações financeiras os ajustes determinados, seja no sentido de implementar os projetos constantes no Termo de Compromisso de Gestão" [614].

O argumento central do BACEN era o de que estava havendo uma descontinuidade administrativa com a mudança de governo e portanto novos cálculos estavam sendo feitos em função da solicitação, em 16.12.98, do novo governador eleito, Esperidião Amin.

> Após a aprovação pelo Senado Federal, tendo em vista a mudança do Governo do estado, com a conseqüente descontinuidade administrativa referida anteriormente, e de forma a atender, inclusive, solicitação feita por V.Exª. em 16.12.98, já como Governador eleito, a fiscalização do Banco Central realizou Inspeção Global Consolidada nas empresas componentes do Conglomerado BESC tendo como referência a data base de 31.12.98, de maneira a verificar se os números que serviram de base ao saneamento previsto ainda se apresentavam adequados à realidade da instituição[615].

O resultado desta IGC revelou, segundo o relatório do BACEN, uma profunda deterioração das condições econômico-financeiras do SFBESC, que teriam como base os problemas estruturais e deficiências gerenciais e operacionais existentes nas empresas do Conglomerado, o que revelava um expressivo comprometimento patrimonial. Deste fato decorreria a inviabilidade do efetivo saneamento do SFBESC a partir da implementação do contrato firmado em 31.03.98. Portanto, com base nestes argumentos, o novo governo de Esperidião Amin acaba firmando no âmbito do BACEN, em 19.03.99, o Termo de Comparecimento onde "apontava uma necessidade de ajustes da ordem de R$ 652 milhões, sendo R$ 357 milhões de ajustes regulamentares e R$ 295 milhões de ajustes técnicos" [616]. Em 05.04.99, o BACEN recebe do novo governo - através de oficio do Presidente do SFBESC - uma nova solicitação de verificação de fiscalização contendo novos argumentos[617], alterando os valores daquele Termo de Comparecimento, de R$ 652 milhões, "para um total de ajustes de R$ 819 milhões, representados por R$ 308 milhões de ajustes regulamentares e R$ 511 milhões de ajustes técnicos" [618], baseando-se na posição contábil de 31/12/98, especificados na Tabela V.12:

---

614 BACEN, Ofício DIRET – 99/2797,1999, p. 4.

615 *Ibid*, p. 5.

616 *Ibid*, p. 5.

617 BANCO DO ESTADO SANTA CATARINA. Ofício PRESI/SEGER-99/0167, de 05 de abril de 1999. Do Presidente do BESC ao Banco Central do Brasil – retificando e justificando valores da Inspeção Global Consolidada realizada na data-base 31.12.98. Gabinete da Presidência. Poder Executivo. Florianópolis, 1999.

618 BACEN, Ofício DIRET – 99/2797,1999, p. 5.

Tabela V. 12 - SFBESC: ajustes regulamentares determinados pelo BACEN

(R$ mil)

Ajustes Regulamentares	Besc	Besc Consolidado
Provisões para Operações de Crédito de Liquidação Duvidosa	113.984	125.255
Provisões para Passivos Contingentes - Passivos Trabalhistas	11.826	11.826
Provisões para Passivos Contingentes - Outros Passivos - Ações Cíveis	1.000	3.927
Provisões para Desvalorizações de Outros Valores e Bens - Bens Não de Uso	1.040	1.040
Provisões sobre Valores a Receber do Tesouro do Estado de Santa Catarina	15.062	15.062
Despesas de Pessoal - Licença Prêmio/Abono	6.668	6.668
Ajustes em Investimentos em Controladas - (pela Equivalência Patrimonial)	17.522	17.522
Provisões sobre Valores a Receber da Secretaria da Receita Federal	1.614	1.614
Provisões para Imposto de Renda a Compensar	1.018	1.018
Provisões para Créditos junto ao F. C. V. S	0	111.989
Reversão de Créditos Tributários	0	12.112
Total	**169.734**	**308.033**

Fonte: Besc, 1998
Elaboração: Autor

No termo de comparecimento anteriormente mencionado, o BACEN apontou a existência de "contingências" representadas por ativos de baixa liquidez e por passivos, denominados de ajustes técnicos, conforme a Tabela V.13:

Tabela V. 13 - SFBESC: ajustes técnicos recomendados pelo BACEN

(R$ mil)

Ajustes Técnicos	Besc	Besc Consolidado
Operações de Crédito	46.790	48.018
Déficit Técnico da FUSESC	283.705	283.705
Créditos junto ao F. C. V. S	0	133.816
Créditos Tributários	34.160	34.180
Despesas Antecipadas	11.573	11.573
Total	**376.228**	**511.272**

Fonte: Besc, 1998
Elaboração: Autor

No dia 21.05.99, em face da argumentação apresentada na proposta, esses novos números foram discutidos em reunião com o corpo gerencial e comunicados oficialmente ao Conselho de Administração do SFBESC.

O BACEN esclarece que as mudanças nos valores do ajustamento se deu em função das ponderações feitas pelo corpo técnico-gerencial do SFBESC, um grupo de estudos especialmente criado para apurar os ajustes realmente necessários, e que redundou numa alteração para menor do valor dos ajustes regulamentares em relação a primeira IGC do BACEN[619].

Entretanto, o aumento nos valores dos ajustes técnicos teve como causa basicamente o "incremento do déficit técnico" da FUSESC originado do "cálculo de atualização das reservas a amortizar", considerando entretanto a paridade de contribuições entre os patrocinadores e os participantes[620].

O BACEN avaliava que esta nova proposta continha uma estratégia de capitalização que envolvia valores que não estavam contemplados no Contrato original e previa ainda medidas de difícil implementação, o que demandaria longo prazo para sua execução; e por isso acabou sugerindo o seu integral financiamento por parte da União, no âmbito do PROES.

> Em resposta, foi apresentada a esta autarquia, por meio do expediente PRESI-99/371, de 30.06.99, nova Proposta de Capitalização, Saneamento e Compromisso de Gestão para o Conglomerado BESC, que tem como base as

619 BACEN, Ofício DIRET – 99/1969.2, de 01 de junho de 1999. Brasília-DF.
620 BACEN, Ofício DIRET – 99/2797,1999, p. 5.

> disposições do Contrato de Abertura de Crédito entre a União e o estado de Santa Catarina firmado em 31.03.98 e visa a reconstituir, após os ajustes determinados, o nível de patrimônio líquido existente em 31.12.98[621].

Diante desta situação, as alterações nos valores contratuais requeridas pelo novo governo implicavam em alterações das condições da contratação do PROES, e isso exigia tempo hábil para o enquadramento do estado nos termos da Medida nº. Provisória 1900-39, de 29.06.99, que foi reeditada especialmente estabelecendo novos prazos: até 31.08.99 para que o estado firmasse outro compromisso de gestão junto ao BACEN e 30.09.99 para a assinatura do novo Contrato prevendo a federalização. Segundo o BACEN:

> face ao exposto e tendo em vista, ainda, a real dimensão das deficiências patrimoniais das instituições, a proposta trazida à apreciação deste BACEN não é suficiente para resolver os graves problemas existentes, sendo inviável a sua implementação, fato já comunicado ao Conselho de Administração do Conglomerado BESC[622].

Assim, se as providências para este enquadramento não fossem adotadas imediatamente até o dia 30.09.99, e partindo de suas "próprias considerações" oficiais de Presidente sobre o processo, o BACEN determinaria o enquadramento na Medida nº. Provisória 1900-39 como "única hipótese plausível para se evitar a liquidação extrajudicial das instituições componentes do Conglomerado BESC" [623].

Dessa forma, as ameaças de liquidação extrajudicial realizadas pelo BACEN ao SFBESC se cumpririam caso o governador não se enquadrasse nos critérios por ele mesmo proposto, de "refazimento" das condicionalidades contratuais anteriormente negociados no âmbito do PROES. Como se observa, as renegociações propostas pelo novo governador eleito foram pautadas com base nos critérios levantados durante as IGC´s solicitadas por ele mesmo ao BACEN, em dezembro de 1998.

Estas considerações podem ser observadas no Quadro V.4.

---

621 *Ibid*, p. 5.
622 *Ibid*, p. 5.
623 *Ibid*, p. 6.

Quadro V.4 - BACEN: considerações - liquidação extrajudicial do SFBESC

Determinantes	Considerações
Inviabilidade	- Do projeto de saneamento anteriormente contratado - Da nova versão do projeto de saneamento apresentada
Impossibilidade de geração de resultados positivos	- Principalmente em função da não adoção tempestiva das medidas de correção apontadas já na Inspeção Global Consolidada com data-base de 31.10.97, que visavam a eliminação dos problemas estruturais e das deficiências gerenciais e operacionais
Comprometimento patrimonial real	- A real situação de comprometimento patrimonial das instituições componentes do Conglomerado Besc apurada pela fiscalização do BACEN na data-base de 31.12.98
Real situação das demonstrações financeiras com os ajustes determinados	- Retificação do prazo de 06.08.99 para publicação das demonstrações financeiras referentes à data base de 31.12.98, onde deverão estar reconhecidos os ajustes determinados, evidenciando a real situação das instituições
Inexistência de recursos próprios	- Reconhecimento por parte desse governo, da inexistência de recursos próprios para promover aumento de capital nas instituições, de forma a recompor o patrimônio líquido do Conglomerado aos níveis legalmente exigidos
Deterioração econômico-financeira	- Acentuada deterioração verificada nas instituições do Conglomerado Besc
Enquadramento na medida provisória nº. 1900-39, de 29.06.99	- Novos prazos estabelecidos: - 31.08.99: para firmar compromisso de gestão junto ao BACEN - 30.09.99: para assinatura de contrato prevendo a aquisição do controle acionário de instituições financeiras estaduais pela União

Fonte: BACEN
Elaboração: Autor

Assim, em 30.09.99, no último prazo oficialmente determinado pelo BACEN foi celebrado um novo Contrato que permitia abertura de crédito para a *Compra e Venda de Ações,* e colocava a necessidade de aporte de recursos no valor de até R$ 2,13 bilhões[624].

A operação de crédito foi aprovada na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal em reunião de 09.12.99, e votada através da Resolução nº. 0079/99 de 15.12.99[625].

---

624 BRASIL. Congresso. Senado. Contrato de abertura de crédito e de compra e venda de ações sob condição. Contrato de Transferência, para a União, das ações do Capital Social do BESC de titularidade do Estado de Santa Catarina, celebrado entre a União e o Estado, em 30/09/99. Brasília, DF, 30 set. 1999.

625 BRASIL. Congresso. Senado. Resolução nº 79, de 15 de dezembro de 1999. Autoriza o Estado de Santa Catarina a contratar operação de crédito, consubstanciada no Contrato de Abertura de Crédito e de Compra e

A operação do novo crédito previa a *transferência para a União do controle acionário* do SFBESC através da compra e venda das ações, cujo poderia chegar até R$ 2.129.708 mil, em termos nominais, destinado à capitalização do SFBESC e a recomposição do seu Patrimônio Líquido, além de outros itens e valores mencionados no Contrato[626], e deveria ser usado visando exclusiva e obrigatoriamente as seguintes finalidades, conforme o Quadro V.5:

Quadro V.5 - Contrato de abertura de crédito - compra e venda de ações (1999)

(R$ mil)

Destinação dos Recursos	**Valor (até o limite de)**
Programa de Demissão Incentivada (PDI)	428.000
Integralização de recursos para atendimento do passivo atuarial da Fundação CODESC de Seguridade Social (FUSESC)	250.000
Investimentos em tecnologia	30.000
Recomposição patrimonial	620.300
Constituição de fundo para contingências fiscais, trabalhistas, cíveis e outras superveniências passivas	100.000
Aquisição de ativos do Besc pelo estado	701.408
Total	**2.129.708**

Fonte: BACEN
Elaboração: Autor

Desta forma, a "determinação oficial" acerca dos critérios e dos valores deste novo contrato, foi o estopim para a instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito a partir da aprovação em plenário do requerimento do deputado Heitor Sché (PFL), da própria base aliada do novo governo, para investigar a "situação intempestiva" que estava ocorrendo nas

---

Venda de Ações celebrado com a União, com a interveniência do Banco do Estado de São Catarina S.A. - BESC, sua coligada e suas controladas, da Caixa Econômica Federal - Caixa e do Banco Central do Brasil - BACEN, em 30 de setembro de 1999, no valor de R$ 2.129.708.000,00 (dois bilhões, cento e vinte e nove milhões, setecentos e oito mil reais). Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaAvancada.action. Acesso em: 06 jul. 2005.

626 Esta contradição entre a *venda das ações* visando a *transferência do controle à União* sem a devida chamada para Licitação com base na Lei nº 8.666, de 21 junho de 1993, foi o objeto de uma Ação Popular (Processo n° 2000.72.00.0066614-5) pleiteando a desconstituição do negócio jurídico da cessão do controle acionário do BESC, com base no Contrato de Abertura de Crédito e de Compra e Venda de Ações sob Condição de 1999. Esta ação foi proposta em face do Estado de Santa Catarina, da CODESC - Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina - e da União Federal, por Ideli Salvatti e Milton Mendes de Oliveira (deputados estaduais pelo Partido dos Trabalhadores) e Rogério Soares Fernandes e Alfredo Rossi (Mucap – Movimento Unificado Contra a Privatização). Cf. ALVIM, Valdir. As estratégias da política neoliberal. In: ALVIM, V.; FERREIRA, A., op. cit., p. 154-155.

negociações com a União no âmbito do PROES, e que estavam condicionando o SFBESC para uma nova situação, a da federalização[627].

O ofício do BACEN ficou conhecido do público e popularmente foi denominada a "carta do Banco Central". Para Ronaldo Benedet - relator da CPI/Besc - este oficio foi enviado de forma "atípica" ao governador e qualifica ainda como "inverídicas" as considerações tecidas neste documento, além de "ameaçar" ilegal e indevidamente de "liquidação extrajudicial" as empresas componentes do SFBESC.

V.1.4.2 - CPI/Besc: fatos determinantes da federalização - quadro explicativo

A CPI/Besc, iniciada em 17 de agosto de 1999, expirou seus prazos de investigação e de prorrogação de 180 dias e até aquele momento as Demonstrações Financeiras de 1998 não haviam sido publicadas[628].

Nestas circunstâncias, mediante deliberação da própria Comissão, o prazo da CPI somente expiraria quando o novo governo finalmente publicasse estas Demonstrações com os ajustes realizados. O Relatório Final Circunstanciado da CPI/Besc encerrou-se em 04.05.2000, apresentando dezesseis "fatos" considerados "determinantes" da situação que levou ao processamento da federalização para posterior privatização do SFBESC. Uma síntese dos resultados com a situação dos fatos determinantes pode ser observada no Quadro V.6.

---

627 ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Comissão Parlamentar de Inquérito – *Relatório Final Circunstanciado (Art. 44 do RI).* Res. DP nº 32/99, 04 mai. 2000, Poder Legislativo, Florianópolis, 2000. A CPI do BESC foi instituída em 17 de agosto de 1999, a partir da aprovação em plenário do Requerimento RE/0011.7/99 de 4 de agosto de 1999 do deputado Heitor Sché (PFL). A aprovação para ser apreciada necessitava de pelo menos um terço da totalidade dos 40 membros da Assembléia Legislativa (nos termos do artigo 47, parágrafo terceiro, da Constituição do Estado de Santa Catarina, juntamente com o artigo 30 do Regimento Interno). O Requerimento foi assinado por 16 deputados: 6 do PMDB (Ronaldo Benedet - Relator, Gelson Sorgato, Manoel Mota, Herneus de Nadal, Luiz Herbst e Moacir Sopelsa); 4 do PT (Francisco de Assis, Ideli Salvatti, Neodi Saretta e Pedro Uczai); 3 do PFL (Heitor Sché, Ciro Rosa e Onofre Santo Agostini); 1 do PDT Jaime Mantelli; 1 pelo PSDB, Jorginho Mello; e 1 pelo PPS, Jaime Duarte.A CPI foi constituída pela Resolução DP nº 032/99, de 17.08.99, sendo designados para a composição os Deputados Onofre Santo Agostini-Presidente (PFL), Ronaldo Benedet - Relator (PMDB), Herneus de Nadal (PMDB), Jaime Mantelli (PDT), Joares Ponticelli (PPB), Reno Caramori (PPB), Sandro Tarzan (PPB) e Ideli Salvatti (PT).

628 ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Regimento Interno. Resolução nº 001/04, de 15 de janeiro de 2004. Poder Legislativo, Florianópolis, 2004. p. 33. "Art. 41. As Comissões Parlamentares de Inquérito, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, serão constituídas a requerimento de um terço dos membros da Assembléia, para apuração de fato determinado, pelo prazo máximo de cento e vinte dias, prorrogável por até mais sessenta dias, mediante deliberação da própria Comissão. § 1º. É considerado fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do Estado, e deverá estar devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão".

Quadro V.6 - CPI/Besc: fatos determinantes apurados - situação (1987-2000)

Fatos determinantes		Situação
1	Estrutura rígida de despesas	Estrutura agravada por elevados custos fixos e incompatíveis com a capacidade de geração de receitas das instituições integrantes do SFBESC, sendo gerados antes da intervenção do BACEN em 1987 produzem repercussões até hoje
2	Perdas de receitas decorrentes de *float*	Com o advento do plano de estabilização econômica (Plano Real) e perdas de receitas com o novo padrão de relacionamento sem "subsídios" do tesouro estadual: a) dependência de "subsídios" do tesouro estadual para manutenção da rentabilidade do SFBESC até 1994; b) fim dos ganhos inflacionários sobre recursos de terceiros sem remuneração, especialmente os depósitos do setor público estadual, ou remunerados a taxas inferiores à inflação
3	Política de privatização do Governo Federal	A edição da medida provisória no 1.514, de 07.8.96, destinada a reduzir a presença do setor público estadual na atividade bancária, confirma a política privatizante da União, levou o banco central a recusar o primeiro projeto encaminhado pelo SFBESC em 15.01.96, por não prever a transferência de controle acionário. O projeto apresentava solução para a dívida vencida do Governo Federal (FCVS) junto ao SFBESC, bem como contemplava reestruturação institucional e adequação dos custos fixos
4	Sustação do Projeto de Reestruturação, Saneamento, Capitalização e Compromisso de Gestão de 31.03.98	Sustado em 12.01.99 este projeto foi aprovado na assembléia de acionistas de 20.3.98, na Assembléia Legislativa (leis nº. s 10.542, de 30.9.97 e 10.912, de 15.9.98) no Banco Central, no Tesouro Nacional (Contrato de 31.03.98) e no Senado Federal (Resolução nº. 95, de 10.12.98) - que mantinha o Besc na condição de banco público, sob controle do estado
5	Sustação da publicação das Demonstrações Contábeis padronizadas relativas ao ano de 1998	Publicação obrigatória por lei foi sustada em 1999, bem como as demonstrações subseqüentes havendo a manipulação das informações relativas às demonstrações contábeis padronizadas referentes ao ano 1998, alterando o lucro do período e o patrimônio, provocando, em ambos os casos, perda de credibilidade e de clientes, e redução das captações
6	Perda de credibilidade	Perda causada por declarações impróprias (difamação) prestadas à imprensa e ao mercado por parte do acionista controlador e dos administradores do SFBESC no decorrer de 1999
7	Deterioração da situação financeira no ano de 1999	Deterioração em decorrência da manipulação de informações sobre a situação econômica do SFBESC e da não divulgação dos balanços e a conseqüente perda de credibilidade
8	Paralisação dos negócios a partir de janeiro de 1999	Com a adesão do novo contrato de gestão, que associada à manutenção dos custos fixos, gera prejuízos no SFBESC e provoca perdas para o tesouro estadual, demais acionistas e empregados
9	Acumulação de prejuízos mensais a partir de janeiro/99	Prejuízos decorrentes da queda de produtividade, deterioração da situação patrimonial das instituições que integram o SFBESC
10	Falta de reconhecimento no Balanço de 31.12.98 da regularização do FCVS	Venda do FCVS pelo SFBESC efetuada ao estado de Santa Catarina em conseqüência do contrato de saneamento de 31.03.98 e ajustes posteriores neste ativo, amparada em contrato de 22.12.98
11	Prejuízo ao SFBESC	Prejuízo causado pela falta de recolhimento dos valores devidos ao FCVS, ou pelo recolhimento fora do prazo previsto e pela concessão de financiamentos habitacionais fora das normas, nas décadas de 70 e 80, e a conseqüente transferência desses prejuízos ao Tesouro do estado de Santa Catarina
12	Inadimplência e Iliquidez de ativos do SFBESC	Ativos (FCVS) sob a responsabilidade do setor público estadual e federal
13	Conjuntura econômica nacional adversa	Adversidade provocada principalmente pelas altas taxas de juro decorrente da política monetária restritiva - ampliou o risco associado à atividade bancária
14	Reduções patrimoniais indevidas	Ajustes em outras despesas tornam-se onerosas ao Tesouro estadual, incluídas no Contrato de Compra e Venda de Ações Sob Condição firmado entre a União e o estado de Santa Catarina em 30.09.99, com a finalidade de privatizar/extinguir o SFBESC
15	Termo de compromisso de gestão assinado em 24.08.99	Congelou as operações de crédito e eliminou investimentos em marketing, reduzindo os negócios e as receitas, e a transferência das perdas para o Tesouro estadual e demais acionistas
16	Carta atípica do BACEN – DIRET – 99/2797 de 29 de julho de 1999	Ofício enviado pelo presidente do Banco Central do Brasil Armínio Fraga, ao governador do estado de Santa Catarina, inclusive com considerações inverídicas em relação ao SFBESC, além de ameaça ilegal e indevida de liquidação extrajudicial

Fonte: ALESC – CPI/Besc – Resolução DP nº. 32/99
Elaboração: Autor

Estes fatos abordam como causas os acontecimentos institucionais ocorridos a partir da implantação da política da privatização do Plano Real e a regularidade da aplicação dos programas propondo solução definitiva para os problemas estruturais originários, ocorridos entre fevereiro de 1987 - período do RAET -, até maio de 2000 com a publicação do balanço de 1998.

O Relatório é o resultado da investigação e análise das conexões entre esses dezesseis fatos apurados e que se constituíram como determinantes nas prováveis causas explicativas das condições que levaram a situação do processamento da federalização das instituições do SFBESC.

Entretanto, a ameaça de liquidação extrajudicial transformou-se em causa determinante dos acontecimentos institucionais vistos a partir janeiro de 1999 que permitiram ao BACEN oficializar, uma pressão excessiva pela federalização no âmbito do PROES, associada à privatização no PND, dado a intempestividade dos acordos repactuados com o governo do estado e seus efeitos negativos sobre as instituições financeiras.

Para melhor ilustrar essa situação pode-se observar que o Relator aponta, no **décimo sexto fato determinante**, a "carta atípica" enviado pelo presidente do BACEN Armínio Fraga ao governador Esperidião Amin como um dos fatos determinantes. Este fato foi a peça chave que deu origem ao requerimento do Deputado do PFL para a instalação da CPI/Besc.

Entretanto, para o Relator da CPI/Besc, este ofício tece considerações "inverídicas" em relação ao desempenho do SFBESC até o ano de 1998, e faz "ameaças" de liquidação extrajudicial de forma "ilegal" e "indevida", pois segundo ele:

> A carta do Senhor Armínio Fraga ao Governador do estado de Santa Catarina (DIRET-2797), datada de 29.07.99, constitui-se em documento que foge dos padrões normais do Banco Central, em especial quando faz ameaças de liquidação das instituições estaduais catarinenses, antes de o Besc vir a ter necessidades de socorro financeiro daquele Órgão e com Patrimônio Líquido comprovadamente positivo em 31.12.98, apesar dos ajustes desnecessários determinados, altamente suspeitos e com base em critérios contábeis que não são exigidos das demais instituições financeiras nacionais[629].

Tratando-a como elemento oficial de uma problemática negociação no âmbito do PROES, a "carta" assumia formas "ameaçadoras" que prognosticavam a "liquidação extrajudicial" do SFBESC, justificando-se pela série de problemas estruturais encontrados no

---

629 ALESC-CPI/BESC, 2000, p. 172.

SFBESC a partir das IGC's do BACEN realizadas no sistema desde 1997, e as análises circunstanciais revelaram-se como causa da sua determinação oficial e da própria convicção do presidente do BACEN acerca disso. As negociações foram pautadas com base nos critérios levantados durante as três IGC´s realizadas pelo BACEN entre 31.10.1997 e 01.06.1999, e exigiam que se viabilizassem os *ajustes regulamentares e técnicos*.

Essa problemática negociação no âmbito do PROES ocorria porque a nova estratégia de capitalização do SFBESC, apresentada pelo governador Esperidião Amin em 30.06.99, não foi aceita inicialmente pelo BACEN[630]. Na avaliação deste, a nova estratégia embutia valores a serem financiados pela União que não estavam contemplados no Contrato original de abertura de crédito de 31.03.98, pois as medidas propostas eram de difícil implementação e execução no longo prazo e eram decorrentes do expressivo comprometimento patrimonial e deficiências gerenciais e operacionais que descortinavam um momento de acentuada deterioração econômico-financeira das instituições do Conglomerado BESC.

O comprometimento e as deficiências ocorreram, segundo o BACEN, pelo fato de o governo não ter apontado correções para os problemas estruturais em tempo hábil, acarretando a inviabilidade do Contrato, em razão das medidas intempestivas necessárias não terem sido adotadas até o dia 29.07.99. Segundo o BACEN, até 31.12.98 nenhuma providência concreta havia sido tomada por parte dos administradores do SFBESC no sentido de reconhecer nas demonstrações financeiras os ajustes determinados e a implementação dos projetos constantes do Termo de Compromisso e Gestão assumidos desde o Protocolo de Acordo de 16.04.97. Assim, o BACEN constatou a inviabilidade da situação econômico-financeira das instituições do SFBESC pela impossibilidade de geração de resultados positivos acarretada pelo acelerado processo de sua deterioração.

Entretanto os fatos geradores desta situação foram analisados no Relatório da CPI/Besc e identificados de acordo com o **primeiro fato determinante** como uma "estrutura rígida de despesas" ocorridas anteriormente a 1987, sendo também causa da intervenção do BACEN com o RAET. O relatório procurou demonstrar que por esta razão a estrutura de despesas foi agravada desde o início devido aos elevados custos fixos e tornou-se "rígida" produzindo "efeitos patrimoniais até hoje" e que, diante desta situação, os custos se tornaram incompatíveis com a capacidade de geração de receitas nas instituições integrantes do

---

630 BANCO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ofício PRESI-99/371. Ao Presidente do Banco Central do Brasil, anexando Proposta de Capitalização, Saneamento e Compromisso de Gestão, de 30 de junho de 1999,

SFBESC. Entretanto, não se pode negar que houve ao logo da história do Banco uma série de problemas político-estruturais que remeteram à intervenção do RAET[631]:

> É certo que houve desmandos administrativos relacionados com empreguismo, estrutura de custos elevada, concessão de estabilidade estatutária aos servidores, excesso de endividamento do setor público estadual que sacava a descoberto contra o Banco todas as suas necessidades financeiras e concessão de crédito sem a observância dos princípios da boa técnica bancária, fatos esses que provocaram perda de credibilidade, fuga de clientes, insuficiência de caixa e de patrimônio líquido, afetando sobremodo diversas instituições integrantes do SFBESC no período que antecedeu à implantação do RAET [...][632].

A partir desse período de RAET, o Conselho de Administração do SFBESC consolida o uso do planejamento estratégico como instrumento da Diretoria Executiva para a elaboração das diretrizes e dos planos de ajustamento, visando a capitalização do banco ao longo do tempo, procurando soluções para os problemas de liquidez decorrentes da necessidade de financiamento da dívida mobiliária estadual e proporcionando a ampliação de negócios e a diminuição das despesas administrativas[633]. Assim,

> as administrações que se seguiram após a intervenção do Banco Central continuaram o processo de redução de custos - de 8.300 funcionários então existentes, o quadro foi reduzido para 5.000, especialmente por Programas de Demissão Voluntária -, de ampliação dos negócios e receitas, de recomposição da situação Patrimonial e Financeira[634].
>
> Durante o processo de revitalização não mais houve saques sobre o Banco Central, e as dívidas do estado em empréstimos e em títulos foram federalizadas. Foi recuperada a imagem e a credibilidade, dotando-se o SFBESC de tecnologia de ponta para melhoria do atendimento aos clientes[635].

Entretanto, como se observa no relato do **segundo fato determinante**, a condução da política econômica a partir de julho de 1994, com o Plano Real, mostrava sua adversidade

---

Gabinete da Presidência, Poder Executivo. Florianópolis: 1999.

631 Interessante observar a regularidade da situação o que para Mick (1997, p. 3), este lado da intervenção com o RAET que levou o SFBESC a adotar um plano de ajustamento no passado, foi descrito como um evento misterioso e controverso que o coloca como um dos grandes acontecimentos políticos de Santa Catarina, sendo que a cada campanha eleitoral ele é resgatado do tempo do esquecimento! A simples lembrança destes fatos que *desde o princípio exacerbou as paixões partidárias* é o suficiente para acender as rusgas entre os principais sujeitos políticos: "para uns, foi um momento em que se revelaram os maiores crimes cometidos no governo de Esperidião Amin (1983-87). Para os aliados do ex-governador, a história toda foi um golpe armado pelo PMDB para macular definitivamente o PDS".

632 ALESC. CPI/BESC, 2000, p. 200.

633 DIEESE, 1997 a, op. cit.

634 ALESC. CPI/BESC, 2000, p. 200.

635 *Ibid*, p. 200.

pelas altas taxas de juro decorrentes da política monetária restritiva que acabava ampliando os riscos associados às atividades bancárias em geral.

Até então, a rentabilidade dos bancos públicos estaduais estava vinculada à dependência de "subsídios" dos respectivos Tesouros estaduais. Esta política, por outro lado, era necessária para que deixassem de transferir estes custos para o Tesouro através dos subsídios a partir das cobranças adicionais de *spreads* sobre o financiamento da dívida mobiliária e sobre os ganhos com recursos públicos sem remuneração. A partir daí já se preconizava os futuros desdobramentos orientados pelo plano de estabilização com as perdas de receitas dos "subsídios", dado o novo padrão de relacionamento com os Tesouros, bem como as perdas de receitas decorrentes de *float*, com o fim dos ganhos inflacionários sobre recursos de terceiros sem remuneração, especialmente os depósitos do setor público estadual ou aqueles remunerados a taxas inferiores à inflação. Apesar das dificuldades e das restrições, essas políticas tiveram impactos significativos sobre os bancos.

Embora houvesse um grupo de instituições cujos problemas estavam fortemente vinculados à rolagem de dívidas mobiliárias, como era o caso BANESPA, do CREDIREAL e do BANERJ, pode-se identificar - em estudo do DIEESE - dificuldades comuns a todo o sistema de bancos públicos, corroborando as afirmações do presidente do BACEN em relação aos problemas dos bancos estaduais, a saber:

a) baixa qualidade dos Ativos, compostos por operações de liquidação duvidosa efetuadas tanto com o setor público quanto com o privado;

b) descasamento entre captações e aplicações; e

c) limitações de ordem operacional, tais como custos administrativos e defasagem tecnológica, potencializadas pelo acirramento da competição no setor bancário com a queda da inflação[636].

Esses problemas atestam as dificuldades quanto à viabilização da atuação comercial dos bancos. Num sentido genérico, a função tradicional dos bancos consiste em realizar a intermediação financeira entre os agentes econômicos, tanto com o setor público quanto com o privado, a partir de suas operações. Os bancos captam depósitos de clientes e emprestam esses recursos para outros na forma de operações de crédito. Os depósitos angariados pelos

636 DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. A Crise dos Bancos Estaduais. São Paulo: Dieese-Linha Bancários, 1993.

bancos podem ser de curto e longo prazo. Toda vez que é realizado um depósito, o banco se compromete a devolver o dinheiro ao cliente na data acertada. Se isso não acontece, baixa a qualidade dos ativos devido aos níveis elevados de inadimplência e o diferimento das operações no balanço é lançado como despesas, uma vez que os créditos não recuperados no pagamento acertado são considerados de "liquidação duvidosa", subtraindo-os das receitas e reduzindo assim o montante dos lucros operacionais.

As operações de crédito concedidas pelos bancos também podem ser de curto e longo prazo e os devedores devem pagar ao banco na data acertada. Assim procedendo, para que não haja problemas de liquidez, os bancos devem apresentar uma situação onde o volume dos créditos que foram concedidos tenham vencimentos equivalentes aos depósitos captados. Ou seja, é aconselhável que as aplicações de curto prazo (Ativo Circulante) representem um volume próximo das captações de curto prazo (Passivo Circulante). Assim, para cada depósito que é sacado deverá haver uma aplicação que esteja vencendo. Caso contrário, poderá haver um desequilíbrio patrimonial, ou seja, o descasamento das captações, sendo realizadas no curto prazo, com as aplicações no longo prazo.

Por outro lado, a própria composição do *funding* desses bancos era formada na quase totalidade por captações de curto prazo junto ao público, o que coloca obstáculos a implantação de políticas de crédito de longo prazo consideradas como atividade de fomento ou de desenvolvimento socioeconômico, função essencial característica das instituições financeiras estaduais. Colocava-se assim em questão o chamado papel "social" e "regional" do crédito de longo prazo nos projetos de desenvolvimento dos estados subnacionais[637].

Após a implantação do Plano Real a possibilidade de ganhos propiciada pela elevada inflação secundarizou a atuação dos bancos estaduais voltada para as operações de crédito de longo prazo, pois como visto, o dilema posto pela necessidade de viabilização comercial no curto prazo e a definição da atuação de fomento a médio e longo prazo, trouxe problemas adicionais aos governadores para o processo de reestruturação que deveria seguir seu curso - como banco público -. Um banco não pode continuar operando com alto grau de insuficiência patrimonial, mas pode sobreviver, ter uma sobrevida, desde que possua certa liquidez e os recursos continuem a ser aportados pelos jogos monetários e financeiros do mercado. Um

637 NUNES, João B. Enfrentando barreiras culturais na luta contra a privatização. In: ALVIM, V.; FERREIRA, A. C., op. cit., p. 159.

banco estadual, neste sentido, pode sim ter uma sobrevivência porque é o centralizador das contas do Tesouro do estado.

Portanto, a responsabilidade institucional do BACEN é a de não permitir que os bancos, tanto privados quanto oficiais, operem com insuficiência patrimonial porque isto oferece riscos aos clientes, ao mercado, ao sistema financeiro e ao Estado.

Entretanto, no caso dos bancos estaduais, como visto, não se tratava apenas de adequar receitas e despesas e promover o equilíbrio patrimonial dessas instituições, mas ratava-se também do problema de definição do papel destes bancos num provável e duradouro cenário de estabilidade monetária. Esta estabilidade duradoura acaba potencializando a competitividade no setor bancário, acirrando as defasagens tecnológicas, impondo limitações de ordem operacional e gerando pressão nos custos administrativos e de pessoal. Por outro lado, muitos dos governadores ressaltaram as dificuldades encontradas com as perdas das receitas inflacionárias levando à incapacidade própria do estado de promoverem os ajustes estruturais e operacionais necessários à perenidade do banco resultando:

a) na incapacidade de pagamento pelo Tesouro dos créditos arrolados junto aos seus bancos em face do crescente déficit público;

b) no peso da estrutura de despesas de pessoal e administrativas, gerando dificuldades de racionalização dos custos;

c) no aumento do nível de inadimplência com operações de crédito, devido às políticas restritivas que se seguiram ao Plano Real;

d) na baixa capacidade de investimentos em modernização dos equipamentos, devido ao obsoletismo dos sistemas operacionais;

e) no desinvestimento na capacitação de pessoal (qualificação/treinamento); e

f) na impossibilidade de dispor de capital próprio para financiar o processo de capitalização e reestruturação das instituições financeiras sob responsabilidade[638].

Tais fatos por si sós acabam servindo de argumentos para que os governadores sejam "convencidos" ou "pressionados" a optar pelas condições do PROES, que facultava 100% de assistência financeira da União para privatizar. Ou seja, são fortes justificativas, por certo explicitada pelo PROES, para se dizer de outra maneira que **se perdeu o interesse pelos**

---

[638] DIEESE, 1993, op. cit.

bancos estaduais. Por outro lado, o uso do discurso do "papel social" dos bancos públicos do passado foi apontado também como uma das principais causas que levaram aos desequilíbrios estruturais. Esse discurso escamoteou por um longo tempo, a relação danosa existente entre os Tesouros estaduais e o financiamento das suas dívidas a partir das próprias instituições financeiras devido às políticas clientelísticas e de apadrinhamento do passado.

Para os governadores que optaram pela manutenção do controle acionário, ficou em aberto uma opção para saneá-los e capitalizá-los com 50% de recursos próprios, condicionados à renegociação de parte de suas dívidas mobiliárias com a rolagem no âmbito do PARAFE. Esta "perda de interesse" está em consonância com os "desvios de finalidade utilizados no passado", como no caso do SFBESC[639]. Entretanto, ainda persiste naqueles governadores que assumiram integralmente os bancos, com recursos próprios, ou propondo parcerias estratégicas, a preferência pela mantenção do controle acionário sem recursos da assistência financeira do PROES.

Neste caso cabe ao banco público ser o braço financeiro do estado, fortalecendo a sua própria saúde financeira. Além disto os bancos públicos estaduais foram também instrumentos das políticas governamentais e, a despeito do porte e das diferentes inserções regionais, cumpriram um papel importante: na gestão dos fluxos financeiros dos municípios onde estão instalados; na função primordial de verdadeiros irrigadores de rendas e recursos financeiros que os caracterizam tanto como banco público; na função de desconcentrar regionalmente o crédito e a prestação de serviços bancários, atendendo aos projetos de desenvolvimento econômico às demandas das populações locais; e na importância dos serviços bancários e do papel social do crédito[640].

Entretanto, cabe observar que no passado recente o próprio BACEN autorizava os bancos estaduais a financiarem os déficits dos Tesouros dos estados emitindo títulos estaduais. Os bancos estaduais não podem mais financiar os déficits dos Tesouros e precisam seguir rigorosamente as orientações do BACEN para uma profissionalização técnica que permita a independência da gestão. A estratégia da profissionalização da gestão dificulta em muito a ingerência político-partidária: o banco deixa de ser moeda de troca e, portanto, as

---

639 MICK, 1997, op. cit.

640 NUNES, 2001, p. 160-161. No caso do SFBESC, o Movimento BESC Público Catarinense enviou uma carta a todos os Prefeitos e Vereadores de Santa Catarina questionando e motivando a uma reflexão sobre este papel, como irrigador de rendas e recursos financeiros em cada localidade, pois o SFBESC está presente em todos os 293 municípios do Estado, e em 147 deles é o único banco possuindo agências pioneiras.

forças partidárias tendem a *perder o interesse* e a simpatia pela sua manutenção, sob o controle do Estado.

O SFBESC pôde desempenhar ainda um papel social importante no oferecimento de créditos de curto e longo prazos a setores prioritários, articulados com a rede de agências e postos de atendimento pulverizados em todas as localidades do estado, cumprindo suas funções sociais ao promover a desconcentração do crédito, prestando serviços bancários às populações locais e potencializando-se assim o papel social do crédito[641].

Neste sentido, o SFBESC pôde atuar como agente das políticas públicas do governo catarinense, caracterizando-se como implementador de sua política econômica no contexto de um novo padrão de financiamento do desenvolvimento social e na articulação política com os municípios do estado. Dessa forma, a opção pela manutenção do SFBESC sob o controle do governo estadual tende a significar, naquela conjuntura, um papel importante a desempenhar no desenvolvimento econômico regional com a manutenção do seu caráter público, como instrumento da política do governo na perspectiva do venerado "modelo catarinense".

Neste caso, a partir de janeiro de 1995 a Diretoria Executiva do SFBESC planejou uma série de medidas para resolver as dificuldades inerentes à captação dos recursos necessários ao financiamento da dívida mobiliária do estado para garantia do fortalecimento das instituições, cujo objetivo estratégico era o de deixar de transferir ônus ao Tesouro Estadual. Entretanto, a Diretoria necessitava de autorização do Conselho de Administração "para oferecer em garantia ativos das instituições financeiras estaduais ao Banco Central para viabilizar a troca de letras catarinenses por títulos federais" evitando desta forma os problemas de liquidez e reduzindo os custos financeiros para o Tesouro Estadual[642].

O Conselho de Administração aprovou no dia 23.01.95 as diretrizes para um plano de ajustamento que deveriam nortear a Diretoria, em especial visando: a capitalização; a solução para os problemas de liquidez decorrentes da necessidade de financiamento da dívida mobiliária estadual; a ampliação de negócios; e a diminuição de despesas administrativas. As diretrizes de políticas serviriam para adequar-se à nova realidade econômica, com inflação e taxas de juro reduzidas.

---

641 *Ibid*.

642 ALESC – CPI/BESC, 2000, p. 25.

O Conselho de Administração aprovou então a proposta da Diretoria dando como garantia ativos das instituições financeiras num contrato de empréstimo com o BACEN para troca de títulos estaduais por federais, e na mesma reunião o Conselho de Administração aprovou termos de correspondências objetivando a capitalização do BESC e a federalização da dívida mobiliária estadual, providências já diagnosticadas como necessárias em anos anteriores, e que ainda demandavam implementação[643].

Os termos visavam a recomposição financeira, a ampliação dos negócios e a geração de receitas para cobertura dos custos fixos do SFBESC. Assim, foi encaminhado o primeiro Projeto ao BACEN, através da correspondência oficial PRESI-96/032, de 15.01.96[644], que previa a reestruturação do Sistema Financeiro Estadual e visava a solução para a inadimplência da União junto à BESCRI "relativamente ao FCVS e a continuidade da adequação dos custos fixos à nova realidade econômica", ampliando as receitas da Crédito Imobiliário justamente pela "melhoria da remuneração desse ativo", o que possibilitaria, através da monetização, equacionar a situação financeira e econômica após a União efetuar o pagamento por direito.

O Projeto pretendia eliminar também as perdas financeiras com a remuneração desse ativo a taxas inferiores à chamada taxa Selic, praticadas pelo próprio Governo Federal, quando da captação de recursos através de colocação de seus títulos. A BESCRI já vinha tendo estas perdas e "essa diferença gerava um custo de oportunidade, anual, da ordem de 11% sobre um débito da União de aproximadamente R$ 300 milhões, em 1996" [645].

Os esforços do governo catarinense nessa negociação com o Governo Federal não atingiram os objetivos desejados, e cobrar o crédito junto a União permitiria equacionar os problemas patrimoniais de maneira simplificada. Entretanto, houve rejeição ao projeto do governo de Santa Catarina que se deu pelo fato de não estar prevista a transferência de controle acionário, ou seja a privatização:

---

643 ALESC – CPI/BESC, 2000, p. 25.

644 BANCO DO ESTADO SANTA CATARINA. Ofício PRESI-96/032, de 15 de janeiro de 1996, da DIREX do BESC ao Banco Central do Brasil–Delegacia Regional de Curitiba - PR. Gabinete da Presidência, Poder Executivo. Florianópolis, 1996.

645 ALESC – CPI/BESC, 2000, p. 30. O Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), criado em 16 de junho de 1967 pela Resolução no 25/67, do Conselho de Administração do Banco Nacional da Habitação (BNH) era de "de responsabilidade reconhecida pelo Tesouro Nacional (Decreto – Lei nº 2.406, de 05/11/1988), com a finalidade de garantir ao mutuário o limite de prazo para amortização de sua dívida junto ao Sistema Financeiro da Habilitação (SFH), assegura às instituições financiadoras o ressarcimento de eventuais saldos devedores residuais decorrentes do descompasso entre as formas de reajustes das prestações e dos saldos

> O Banco Central, em nome da União, negou o saneamento que possibilitava a redução de custos fixos e o conseqüente aumento da produtividade e dos resultados, apenas com a regularização/pagamento do débito do Tesouro Federal junto à BESCRI, como medida prévia e necessária para sua incorporação ao Banco.
>
> Fez prevalecer o falso argumento de que ambas as instituições permaneceriam sob o mesmo controle. A proposta apresentada previa justamente *"a transferência do controle acionário da BESCRI para o BESC, através da sua incorporação*" (item 6), pós saneamento. Ficava claro que a solução ocorreria caso o Governo do estado adotasse a privatização[646].

Em depoimento à CPI o ex- Senador e ex-Presidente do Conselho de Administração do Banco, Nelson Wedekin, afirmou que em reunião no BACEN foi dito que se o estado de Santa Catarina "aceitasse privatizar o seu banco estadual, nós seríamos recebidos com o tapete vermelho em todas, não só no Banco Central como também em relação às autoridades financeiras, as autoridades monetárias, autoridades da Fazenda Federal...", ou seja, para Wedekin, se o estado não aderisse à privatização "tudo seria dificultado, como de fato o foi"[647].

Assim, o **terceiro fato determinante** apurado remete à confirmação da política de privatização do Governo Federal a partir da edição da Medida Provisória nº. 1.514, de 07.08.96, que criou mecanismos destinados a reduzir a presença do setor público estadual na atividade bancária, formalizando, a partir daquele momento, o que já vinha sendo apresentado como solução para a crise dos bancos estaduais em reuniões com os governadores e seus Secretários de Fazenda.

No caso particular do SFBESC, essa MP levou o BACEN a recusar o primeiro projeto do governo de Santa Catarina, enviado ainda em janeiro de 1996, que contemplava a reestruturação institucional e a adequação dos custos fixos para o SFBESC, bem como apresentava solução para as dívidas vencidas do Governo Federal com o FCVS. Estas dívidas tinham como causa a concessão de financiamentos habitacionais fora das normas, nas décadas de 70 e 80, o que para o governo justificava a falta de recolhimento dos valores devidos ou recolhimento fora dos prazos previstos[648].

Portanto, até o final da investigação da CPI as justificativas para a federalização do SFBESC não levavam em consideração o ajuste necessário do FCVS, dívida do Governo

---

devedores". Cf. ALESC – CPI/BESC, 2000, p. 127. [saldo de R$ 430 milhões em 31.12.98].

646 *Ibid*, p. 31. (Grifos do autor)

647 *Ibid*, p. 32.

Federal com o SFBESC, e que a solução estaria dada. Por isso a conclusão a que a CPI chegou foi a de que, dessa forma, os **fatos determinantes onze e doze** atestam estes prejuízos com a dívida do Governo Federal ao SFBESC, que foram conseqüentemente transferidos ao Tesouro do estado de Santa Catarina. E o FCVS tornou-se assim, um elemento gerador de inadimplência e de iliquidez ocasionando prejuízos estruturados ao longo do tempo:

> caso hoje a União monetizasse (pagasse) integralmente os seus débitos para com o SFBESC, relativos ao FCVS, provisionados indevidamente em 70% do seu valor, como será feito por ocasião da venda do controle acionário ao setor privado, o SFBESC torna-se viável econômico e financeiramente pela remuneração desses ativos a taxas de mercado e liquidez.
>
> O Tesouro Estadual não teria qualquer custo para com o saneamento do SFBESC, até porque dessa forma também seria recuperado o crédito tributário e os funcionários não precisavam ser condenados ao desemprego[649].

Se ao longo do tempo a disposição política do Governo Federal era a de não contribuir efetivamente para uma solução negociada destes problemas patrimoniais, agora este se torna o seu maior devedor e, por conta de sua própria inadimplência com o FCVS:

> o Governo Federal considerava afetado o Patrimônio das nossas instituições, pretendia sua privatização e, curiosamente, oferecia financiamento ao Tesouro Estadual para que este comprasse tais créditos do SFBESC contra a União, ao invés de quitá-los diretamente[650].

Assim, as justificativas para a federalização e posterior privatização do SFBESC foi um processo político, bem articulado a partir de 1999.

Dessa forma, o processo de investigação da CPI/BESC observou a mesma tendência de um comportamento institucional "atípico" do BACEN na condução da situação dos Bancos estaduais pressionando por ajustes que condicionavam à privatização, criando assistência financeira especial da União, cobrando juros e impondo condicionaldades para o ajuste fiscal.

Conforme se observa no **décimo fato determinado**, o FCVS não foi reconhecido no balanço de 1998 para resolver a situação crítica de longo prazo, uma vez que, como se pode observar pelas longas conclusões do Relatório:

> Esses custos desnecessários restavam absorvidos pelo estado, sendo estancado o processo com a intervenção saneadora do Banco Central, em fevereiro de 1987, porém, seus efeitos perversos afetaram as instituições até hoje, pretendendo-se, ainda agora, que o estado assuma a parcela excedente

---

648 *Ibid*, p. 127.
649 *Ibid*, p. 201.
650 *Ibid*, p. 30.

> dos custos fixos decorrentes da paralisação dos negócios e desmandos administrativos após janeiro/99, para possibilitar a privatização, o que constitui verdadeiro crime contra o Erário, tudo feito sob o aparente manto da legalidade.
>
> Peremptoriamente, é de ser assinalado, que, apesar dos fatos apontados, não havia necessidade de federalizar e privatizar o Sistema Financeiro do BESC – SFBESC, cujo fim será a extinção da organização.
>
> Contudo, para justificar a extinção das empresas que compõem o SFBESC, foi articulado um processo de desmoralização das instituições através da mídia, sustando a divulgação dos demonstrativos contábeis padronizados e oficiais, rotulando de "rombos" problemas de há muito existentes no SFBESC, oriundos, aliás, da época em que os atuais governantes comandavam o sistema financeiro estadual. Os problemas vinham sendo reduzidos na medida da capacidade econômica e financeira das empresas. A paralisação dos negócios em 1999 evidenciou novamente a existência de déficit estrutural.
>
> Problemas tais como o passivo atuarial da FUSESC, a dívida do Governo Federal para com as BESCRI (FCVS), a inadimplência e outros direitos junto ao estado e à União, a exemplo dos créditos tributários existentes perante à Receita Federal, são questões comuns a outras instituições financeiras, em especial ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal, mas que vinham sendo reduzidos e solucionados.
>
> Passou-se a exigir, agora, o registro desses valores como despesa do exercício de 1998, em desacordo com as normas contábeis em vigor, porque relativos a períodos passados.
>
> Com isto procurou-se justificar que o SFBESC tinha graves problemas, lançando esse ônus a algumas administrações passadas, esquecendo-se, todavia, que tiveram origem anterior a 1987.
>
> Todo esse processo teve o claro objetivo de procurar convencer a Sociedade Catarinense e seus representantes na Assembléia Legislativa de que a privatização se fazia necessária.
>
> DESTACAMOS QUE DO VEICULADO "ROMBO" NA MÍDIA, R$ 616 MILHÕES, OU 75% DO TOTAL, REFEREM-SE A DÉBITOS DA PRÓPRIA UNIÃO (FCVS), E PASSIVOS TRABALHISTAS (DÉFICIT NA FUNDAÇÃO POR RECOLHIMENTO A MENOR NO PASSADO E OUTRAS PENDÊNCIAS) ORIGINÁRIOS DA ÉPOCA EM QUE A MESMA EQUIPE COMANDAVA O SFBESC[651].

V.1.4.3 - SFBESC: Demonstração dos resultados: ajuste consolidado (1997-1998)

Nesse caso da BESCRI, a provisão para Perdas com o FCVS no exercício de 1999, foi de R$ 15,0 milhões, para possíveis perdas por ocasião da habilitação junto ao FCVS, pertencentes a BESCRI, sendo distribuídos: R$ 13,9 milhões, correspondentes a 23% dos

---

651 *Ibid*, p. 200-201. (Grifos do autor)

saldos dos Contratos Liquidados em Habilitação junto ao FCVS; e R$ 1,2 milhão, correspondentes a 19,27% dos saldos dos contratos Ativos na Carteira Habitacional.

Além desses foi realizada provisão de 100% do ajuste dos saldos dos financiamentos com cobertura do FCVS, no valor R$ 80,1 milhões, referentes aos contratos com reajuste trimestral do saldo devedor, efetuados *pró-rata-die*, correspondentes ao período contado da data do início do trimestre civil até a data da assinatura do contrato, provisões feitas com base no Decreto n º 97.222 de 14.12.88[652].

Também foi lançada como Despesa de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa o valor líquido de R$ 129,8 milhões (sendo em 1998, R$ 232,9 milhões) no banco BESC e R$ 146,5 milhões (1998, R$ 262,8 milhões) no SFBESC consolidado. Dessa forma, foram recuperados por recebimento e renegociações de Créditos em Liquidação e Créditos em Atraso e Prejuízo, no mesmo período de 1999, o valor de R$ 37,1 milhões (1998, R$ 24,63 milhões) no banco BESC e R$ 43,31 milhões (1998, R$ 30,08 milhões) no SFBESC consolidado. Esta recuperação dos créditos nesses níveis são as compensações realizadas no balanço de 1999 em função dos "créditos podres" de liquidação duvidosa que o BACEN determinou que se provisionasse no balanço de 1998, mas que na realidade não eram "tão podres assim", e sim um reflexo da conjuntura e da estratégia desenvolvida para ampliar o "rombo" do SFBESC e que se refletiu positivamente no balanço de 1999, reduzindo o prejuízo apresentado neste ano.

Em suma, para subsidiar as especificidades dos ajustes observa-se aqui algumas das *principais irregularidades* cometidas no SFBESC a partir de janeiro de 1999, totalizando dezessete ítens no levantamento realizado pelo autor muito de acordo com as bases no Plano Contábil das Instituições Financeiras (COSIF), que apresenta os critérios e procedimentos contábeis a serem observados pelas instituições financeiras[653].

---

652 BRASIL. Decreto nº 97.222, de 14 de dezembro de 1988. Regulamenta os procedimentos para apuração dos saldos residuais a cargo do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 1988, seção 1, p. 024443. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

653 BANCO CENTRAL DO BRASIL. "COSIF - Plano contábil das instituições financeiras". Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?COSIF> Acesso em 18 fev. 2006. O Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF) foi criado com a edição da Circular 1.273, em 29 de dezembro de 1987, com o objetivo de unificar os diversos planos contábeis existentes à época e uniformizar os procedimentos de registro e elaboração de demonstrações financeiras, o que veio a facilitar o acompanhamento, análise, avaliação do desempenho e controle das instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, por parte das autoridades monetárias.

1. Alterações inadequadas das demonstrações contábeis relativas aos semestres encerrados em 31.12.98 e 30.06.99 e 31.12.99, ferindo a Lei nº. 6.404/76, normativos da CVM e do COSIF, princípios contábeis, regime de competência e uniformidade de critérios, resultando em reduções patrimoniais artificiais sem respaldo nos exercícios, provocando prejuízos aos acionistas minoritários, problemas de liquidez e maculando a credibilidade do banco perante seus clientes, usuários e o mercado pela perda patrimonial do capital nas Bolsas de Valores com redução de 60% de seu valor. Esta orquestração constitui crime capitulável na Lei nº. 7.492, de 16.06.86, artigo 6° e artigo 25°;

2. Premeditação da privatização por parte do governo do Estado, recorrendo ao abuso de poder com desmandos administrativos a partir de janeiro de 1999, ocasionando atos de improbidade administrativa por parte dos administradores do banco, que criaram as condições necessárias para a possibilidade da federalização/privatização, onde, com base na Inspeção Geral Consolidada, iniciada em 04 de janeiro de 1999, o BACEN, a atual diretoria do BESC e a AUDIT empresa de Auditoria Externa, celebraram o Termo de Comparecimento em 19.03.99, fixando ajustes Regulamentares e Técnicos na ordem de R$ 819 milhões. Esta decisão implicou a não publicação, em prazo regulamentar, dos demonstrativos contábeis, por dezesseis meses, contrariando o que determina o artigo 132 da Lei nº. 6.404/76, bem como o artigo 16 da Instrução CVM 202/93;

3. A diretoria assinou com o BACEN, em 24.08.99, o Termo de Compromisso de Gestão congelando operações de crédito, eliminando investimentos em Marketing, reduzindo negócios e receitas, prejudicando os acionistas minoritários e colocando em risco a situação de liquidez do banco. O Diretor Financeiro e de Relações com Investidores, Marcos Moser, havia publicado "Fato relevante" ao mercado em 14.01.99 garantindo que não haveria necessidade do aumento de capital, previsto anteriormente, dada a adequação do Patrimônio Líquido e dos índices de solvabilidade da Instituição naquele momento;

4. Depreciação do Patrimônio do conglomerado com as reduções patrimoniais beneficiando futuro adquirente do controle acionário, desrespeitando o artigo 155 da Lei nº. 6.404/76, dado o objetivo de sua recomposição no montante de cerca de R$ 780 milhões: monetização de diversos ativos (carteira Agrícola, Imóveis, Imobiliária, Títulos públicos estaduais), bem como investimentos para a modernização tecnológica (R$ 36 milhões), utilizando-se de dinheiro público e não próprio, onerando o erário do Tesouro estadual com uma dívida a ser paga em 30 anos no total de até R$ 2,4 bilhões (valores de 30.04.00) e aumentando assim a dívida pública histórica em mais de 50%;

5. Exigência de registro de valores do passivo atuarial da FUSESC, dívida do Governo Federal(FCVS) com a BESCRI, inadimplência e outros direitos junto ao Estado e à União, como despesas do exercício de 1998, em desacordo com as normas contábeis em vigor, procurando justificar perante a opinião pública, via mídia, que o SFBESC tinha um "rombo" patrimonial de R$ 819 milhões;

6. Articulação de um amplo processo de desmoralização e deterioração forçada da imagem do banco com a quebra da credibilidade, via mídia, das instituições que compõem o conglomerado, sustentando a divulgação de informações incorretas sobre ajustes que exibiam "Patrimônio Líquido negativo" sob a égide de "rombos". Isto provocou saques extraordinários com fugas nas aplicações da clientela, paralisação dos negócios, informações contraditórias e acúmulos de prejuízos operacionais esperados na ordem de R$ 135 milhões desde janeiro de 1999;

7. O governo procurou sustar a divulgação dos demonstrativos contábeis padronizados e oficiais, bem como a paralisação dos negócios a partir de janeiro de 1999, procurando ocasionar "evidências" de déficit estrutural, confundindo clientes, acionistas e a sociedade em geral, causando prejuízos ao banco, o que pode ser observado nos balancetes mensais a partir de janeiro de 1999;

8. As causas verdadeiras relacionadas aos principais problemas estruturais do conglomerado relacionam-se ao período anterior à implantação do Regime de Administração Especial Temporária do BACEN (disciplinado pelo Decreto-Lei n° 2.321 de 25.02.87.) em 1987, conforme relatório do próprio BACEN, tais como: desmandos administrativos com o empreguismo em período eleitoral, ocasionando estrutura de custo elevada, concessão unilateral de estabilidade estatutária aos servidores, saques do Tesouro estadual à descoberto contra o banco, e concessão de créditos sem a observância dos princípios da boa técnica bancária, entre outros;

9. Não houve registro contábil, nem reconhecimento no Balanço de 1998, de operações de venda de direitos do FCVS da BESCRI para o BESC e deste para o Estado de Santa Catarina, realizadas em 22.12.98, envolvendo o BNDES, no valor de R$ 75,7 milhões, nem a assunção pelo Estado dos débitos do BESC junto ao BNDES e à FINAME como pagamento da venda do FCVS, em desacordo com o COSIF 1.1.1;

10. Valores lançados incorretamente como despesas em 1998 no valor de R$ 162 milhões na BESCRI, implicando em redução do resultado do conglomerado, bem como o

lançamento indevido de R$ 24 milhões para o BESC, sendo que a participação deste na BESCRI é de apenas R$ 6 milhões, afrontando as normas contábeis referentes a equivalência patrimonial, onerando os acionistas e infringindo as disposições da Lei nº. 6.404/76;

11. Redução do Patrimônio Líquido em dezembro de 1998 no valor de R$ 12 milhões, lançado como despesa de crédito tributário do conglomerado;

12. Baixa de R$ 29 milhões de crédito tributário constituído em dezembro de 1998, lançado como receita de crédito tributário no valor de R$ 39 milhões no segundo semestre de 1999, contrariando o disposto no COSIF 1.1.2.5;

13. Não registro no Ativo e no Resultado de 1998 do valor de R$ 126 milhões referente ao balanço apresentado à Receita Federal para fins de Imposto de Renda e que daria um direito a um crédito tributário no valor de R$ 161 milhões, em desacordo com o COSIF 1.1.2.5 – alíneas "a" e "b";

14. Registro como despesa adicional do exercício de 1998 do valor de R$ 6,7 milhões referentes a eliminação de Licença Prêmio a que os empregados tinham direito e que foram indenizados pelo banco, ferindo as Circulares n° 2.582/95 e n° 2.707/96 do BACEN, que deveriam ser diferidas, pois são custos de exercícios futuros;

15. Redução do Resultado em 1998 em R$ 15 milhões, lançados como despesa adicional de um valor considerado como receita decorrente de serviços prestados pelo banco ao Estado de Santa Catarina, empenhada e não liquidada pela Secretaria da Fazenda em 1998, mas reconhecida em 1999, em desacordo com o COSIF 1.1.2.5;

16. Lançamento como despesa do valor de R$ R$ 2,6 milhões de créditos contra a União por serviços prestados à Receita Federal no valor de R$ 1,6 milhões, bem como estorno do IR a compensar no montante de R$ 1,0 milhão;

17. As operações de "arrasto" do BACEN levaram em conta empréstimos que já haviam sido pagos, bem como foram lançados como despesas no resultado de 1998 as provisões para Créditos em Liquidação Duvidosa o montante de R$ 96 milhões e que foram reconhecidamente de operações de curso normal, conforme a nota explicativa n° 7. Em 1999 foi lançado o valor de R$ 107 milhões como receita de recuperação de crédito, implicando falta de critérios uniformes – COSIF 1.1.2.5.

Como se pode observar, as irregularidades cometidas pelo governo a partir de 1999, feriram frontalmente os procedimentos de registro e elaboração de demonstrações financeiras

do COSIF. Nestes procedimentos considera-se finalmente que o papel das autoridades monetárias como agentes formuladores, controladores e operacionalizadores do SFN, principalmente o o CMN e BACEN, desconstruíram ao longo deste período, uma série de justificativas, argumentos ou provas institucionais, que pudessem ser plausivelmente detectados como indícios de irregularidades, e que por outro lado, redundaram em diversos elementos orientadores dos procedimentos da federalização, e que deveriam ser, por parte das autoridades monetárias, objeto de acompanhamento, análise, avaliação do desempenho e controle das instituições integrantes do SFBESC.

Para um melhor entendimento quantitativo apresenta-se a síntese consolidada nas Demonstrações dos Resultado do SFBESC[654]. Dessa forma, na Tabela V.14 apresenta-se a Demonstração discriminadas comparativamente, e pode-se observar que o exercício de 1999 apresentou um lucro líquido negativo com um prejuízo de R$ 117,5 milhões, refletindo os ajustes realizados no balanço de 1998, que apresentou também um prejuízo de R$ 252,2 milhões; os resultados consolidados do exercício de 1997, cujo balanço já havia sido publicado, tinham apresentado um lucro líquido positivo de R$ 28,3 milhões.

Se fossem considerados os resultados originais do balanço de 1998, que não foi publicado, ou seja antes do ajuste, o conglomerado apresentava um lucro líquido positivo de R$ 28,1 milhões, ou R$ 26,2 milhões da Controladora, o BESC banco comercial. Assim considerando, na Tabela V.15, pode-se perceber onde efetivamente foram realizados os ajustes e seus impactos em relação aos resultados nas receitas e despesas, sendo que estes prejuízos incorporam determinantemente os ajustes realizados na BESCRI com FCVS incluídos no provisionamenteo de R$ 112,0 milhões em perdas de liquidação duvidosa, tendo seu patrimônio líquido negativo de R$ 99,7 milhões somado ao prejuízo.

---

[654] Considera-se em cada coluna das Tabelas as notações: A refere-se aos resultados do exercício financeiro de 1997 já publicado; B refere-se aos valores originais do balanço de 1998, que não foi publicado; C aos valores do balanço de 1998 com os ajustes efetivamente realizados e publicado; e D refere-se aos resultados do exercício de 1999 com o balanço publicado de acordo com os ajustes realizados. As demais colunas apresentam os valores diferenciais entre si, em relação a cada exercício, sem o ajuste, com o ajuste e os valores efetivamente ajustados.

Tabela V. 14 - SFBESC: ajustes - resultado consolidado (1997-1999)

(R$ mil)

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO PELA LEGISLAÇÃO SOCIETÁRIA										
DISCRIMINAÇÃO	CONSOLIDADO - SFBESC									
	Exercício 1997	Exercício 1998					Exercício 1999			
		sem ajuste	com ajuste	Ajustado			com ajuste	Ajustado		
	A	B	C	(B-A)	(C-A)	(C-B)	D	(D-A)	(D-B)	(D-C)
RESULTADO OPERACIONAL	50.337	49.293	(228.548)	(277.841)	(278.885)	(277.841)	(78.102)	(128.439)	(127.395)	150.446
RESULTADO NÃO OPERACIONAL	(2.134)	(5.651)	(8.403)	(2.752)	(6.269)	(2.752)	(2.251)	(117)	3.400	6.152
RESULTADO ANTES DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O LUCRO E PARTICIP	48.203	43.642	(236.951)	(280.593)	(285.154)	(280.593)	(80.353)	(128.556)	(123.995)	156.598
IMPOSTO DE RENDA E CONTRIBUIÇÃO SOCIAL	(16.038)	(11.679)	(15.216)	(3.537)	822	(3.537)	(37.189)	(21.151)	(25.510)	(21.973)
PARTICIPAÇÕES ESTATUTÁRIAS NO LUCRO	(3.900)	(3.900)	0	3.900	3.900	3.900	0	3.900	3.900	0
PARTICIPAÇÕES DE TERCEIROS EM SOCIEDADES CONTROLADAS	(2.220)	(1.893)	99.705	101.598	101.925	101.598	16.289	18.509	18.182	(83.416)
LUCRO LÍQUIDO (PREJUÍZO) DA CONTROLADORA	26.045	26.170	(152.462)	(178.632)	(178.507)	(178.632)	(101.253)	(127.298)	(127.423)	51.209
Lucro Líquido(Prejuízo) da Controladora	26.045	26.170	(152.462)	(178.632)	(178.507)	(178.632)	(101.253)	(127.298)	(127.423)	51.209
Lucro Líquido(Prejuízo) Referente à Participação de Terceiros em Sociedades	2.220	1.893	(99.705)	(101.598)	(101.925)	(101.598)	(16.289)	(18.509)	(18.182)	83.416
LUCRO LÍQUIDO (PREJUÍZO) DO CONGLOMERADO BESC	28.265	28.063	(252.167)	(280.230)	(280.432)	(280.230)	(117.542)	(145.807)	(145.605)	134.625

Fonte: Balanços - Demonstração do Resultado no Exercício
Elaboração: Autor

Tabela V. 15 - SFBESC: ajustes - receitas e despesas (1997-1999)

(R$ mil)

DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO PELA LEGISLAÇÃO SOCIETÁRIA										
DISCRIMINAÇÃO	CONSOLIDADO - SFBESC									
	Exercício 1997	Exercício 1998					Exercício 1999			
		sem ajuste	com ajuste	Ajustado			com ajuste	Ajustado		
	A	B	C	(B-A)	(C-A)	(C-B)	D	(D-A)	(D-B)	(D-C)
RECEITAS DA INTERMEDIAÇÃO FINANCEIRA	754.264	872.467	872.467	118.203	118.203	0	616.858	(137.406)	(255.609)	(255.609)
Operações de Crédito	512.012	582.197	582.197	0	70.185	0	405.621	(106.391)	(176.576)	(176.576)
Operações de Arrendamento Mercantil	19.675	30.525	30.525	0	10.850	0	26.049	6.374	(4.476)	(4.476)
Resultado de Títulos e Valores Mobiliários	159.288	188.082	188.082	0	28.794	0	136.980	(22.308)	(51.102)	(51.102)
Resultado de Câmbio	4.703	6.780	6.780	0	2.077	0	4.144	(559)	(2.636)	(2.636)
Resultado das Aplicações Compulsórias	58.586	64.883	64.883	0	6.297	0	44.064	(14.522)	(20.819)	(20.819)
DESPESAS DA INTERMEDIAÇÃO FINANCEIRA	(477.953)	(570.647)	(711.972)	(141.325)	(234.019)	(141.325)	(479.285)	(1.332)	91.362	232.687
Operações de Captação no Mercado	(298.089)	(384.557)	(384.557)	0	(86.468)	0	(270.118)	27.971	114.439	114.439
Operações de Empréstimos, Cessões e Repasses	(59.320)	(46.740)	(46.740)	0	12.580	0	(49.479)	9.841	(2.739)	(2.739)
Operações de Arrendamento Mercantil	(7.919)	(17.899)	(17.899)	0	(9.980)	0	(18.798)	(10.879)	(899)	(899)
Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa	(112.625)	(121.451)	(262.776)	(141.325)	(150.151)	(141.325)	(140.890)	(28.265)	(19.439)	121.886
RESULTADO BRUTO DA INTERMEDIAÇÃO FINANCEIRA	276.311	301.820	160.495	(141.325)	(115.816)	(141.325)	137.573	(138.738)	(164.247)	(22.922)
OUTRAS RECEITAS/DESPESAS OPERACIONAIS	(225.974)	(252.527)	(389.043)	(136.516)	(163.069)	(136.516)	(215.675)	10.299	36.852	173.368
Receitas de Prestação de Serviços	81.666	72.929	72.929	0	(8.737)	0	74.685	(6.981)	1.756	1.756
Despesas de Pessoal	(231.649)	(240.693)	(261.287)	(20.594)	(29.638)	(20.594)	(218.021)	13.628	22.672	43.266
Outras Despesas Administrativas	(98.641)	(104.113)	(104.113)	0	(5.472)	0	(94.503)	4.138	9.610	9.610
Despesas Tributárias	(8.881)	(10.647)	(10.647)	0	(1.766)	0	(18.754)	(9.873)	(8.107)	(8.107)
Resultado de Participações em Coligadas e Controladas	(159)	111	(174)	(285)	(15)	(285)	486	645	375	660
Provisão para Passivo a Descoberto (Controlada)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Provisão Para Perdas com Créditos do FCVS (Nota 15 - BESCRI)	0	0	(111.989)		(111.989)	(111.989)	0	0	0	111.989
Outras Receitas Operacionais	43.115	38.366	38.365	(1)	(4.750)	(1)	66.922	23.807	28.556	28.557
Outras Despesas Operacionais	(11.425)	(8.480)	(12.127)	(3.647)	(702)	(3.647)	(26.490)	(15.065)	(18.010)	(14.363)

Fonte: Balanços - Demonstração do Resultado no Exercício
Elaboração: Autor

V.1.4.4 - CPI/Besc: segurança jurídica para que "não triunfe a impunidade"

Como se vê o Relatório da CPI/Besc tece considerações adicionais seguindo as orientações do fato determinado original do requerimento do PFL, apontando para os diversos cenários circunscritos por outras determinações relacionadas à tentativa de desmoralização das instituições através da mídia, procurando criar as *condições subjetivas* para convencer a sociedade catarinense de que a privatização era necessária à gestão macroeconômica após a implantação do Plano real. Como se percebeu ao longo desta terceira parte, o processo de negociação com os Governos estaduais estava extremamente condicionado por critérios rígidos visando a celebração dos contratos de assistência financeira no âmbito do PROES e do PARAFE, mas que significou fundamentalmente, nas considerações adicionais do Relatório uma ampla estratégia de reestruturação do estado[655]:

> estas contratações resultaram, portanto, de processos de negociação política e institucional entre as esferas de governo em que o centro da questão se estabelece nas condições de implantação do projeto político de desenvolvimento após a implementação do Plano Real.
>
> Neste projeto, está em disputa o papel para a atuação do Estado numa nova conjuntura de "globalização" que determina, em última instância, a redução da estrutura e da atuação do Estado, a um "Estado mínimo" [656].

O relator da CPI/Besc, Ronaldo Benedet (PMDB), no uso das suas razões conclusivas destacou que este procedimento do processo investigativo se faz necessário porque em tese, "trazem consigo carga delituosa ou potencial prejuízo à coisa pública", mas principalmente para que "não triunfe a impunidade".

Nessas circunstâncias, são inerentes aos depoimentos circunstanciar às manifestações dos depoentes quanto às tramas de interesses intersubjetivos que envolvem o acontecer político e institucional, sistematizando os discursos com os fatos e tecendo as teias que podem ser tipificadas de acordo com a suspeição de crime contra os negócios do Estado, fora dos princípios constitucionais, resultando em improbidades administrativas.

Por este motivo, as conclusões dos trabalhos de uma CPI, incluindo o Relatório Final Circunstanciado e toda a documentação inerente, são remetidas ao Ministério Público para que instruam a promoção das responsabilidades civil e/ou criminal dos infratores quanto aos

---

655 *Ibid*, p. 190.
656 *Ibid*, p. 192.

atos ilícitos praticados com os negócios da esfera pública do Estado. No caso do agir institucional da CPI/Besc, se investigou que muitos desses procedimentos exprimiram um conjunto de fatos e acontecimentos determinantes, e que conduziram o SFBESC ao processamento da federalização no âmbito do PROES para depois ser privatizado no PND.

Num sentido geral, as comissões investigativas no Poder Legislativo constituem-se temporariamente, e ostentam, poder constitucional que são próprios do Poder Judiciário. Elas detém o direito ao exercício do poder fiscalizatório e investigativo, mas não possuem a prerrogativa de julgar nem de punir nem de tipificar os delitos que forem por ventura identificados por quem quer que seja.

Ao concluir uma missão institucional como comissão parlamentar de inquérito, os resultados devem ser encaminhados ao Ministério Público para a promoção das responsabilidades civil e criminal dos infratores, como determina a Constituição Federal[657]. Para tanto esforço, a ação legislativa deve demonstrar o quanto os objetivos iniciais foram alcançados na investigação dos fatos determinados, pois necessitam expressar as razões pelas quais foi constituída como instância de poder investigativo, que detém procedimentos próprios, com a prerrogativa própria na oitiva dos depoimentos testemunhais. Nesta etapa ela detém a capacidade de observar os contraditórios nas subjetividades, nas declarações dos sujeitos envolvidos.

Por outro lado, a cultura da impunidade das elites no Brasil se tornou cada vez mais recorrente nos acontecimentos e fatos políticos ocorridos com a política de privatização que assolou a sociedade brasileira na década de noventa, pois, como visto na abordagem do "Brasil privatizado" de Biondi, o governo esconde muitos fatos e deixam de ser levados em consideração nos cálculos os montantes de juros sobre o dinheiro público que se paga, em moeda corrente, e os valores efetivamente depreciados do patrimônio naquela "entrada de Caixa", recebidos pelo governo[658].

Nos resultados de uma pesquisa sobre os crimes contra o sistema financeiro brasileiro entre 1986 e 1995, de um total de 682 casos denunciados apenas 11,3% foram julgados; 9,1% receberam sentenças de arquivamento; 1,5% considerados com sentenças absolutas; 0,4%

---

657 BRASIL (Constituição, 1989), 2002, p. 55. Cf. reza o artigo 58, § 3º, a lei que dispõe sobre CPIs é a 1.579, de 18.03.1952.

658 BIONDI, 1999, op. cit.

tiveram sentenças condenatórias; 0,3% sentenças mistas e 3,0% dos casos foram condenados[659].

Para diversos conjuntos da sociedade brasileira os crimes de ordem financeira ao erário público se descortinaram tão notoriamente nas instâncias superiores do poder político que as conseqüência destes procedimentos, segundo Seibel, não se caracterizam somente pela apatia política do povo, mas tornou-se causa fundamental de uma grande sensação de impotência generalizada diante da situação do autoritarismo político estatal na gestão das questões públicas, sendo o processamento da política de privatização um *exemplo fidedigno*, pois decidiu "a sorte do patrimônio público sem que o público, dono deste patrimônio, fosse consultado" [660].

No decorrer da década de noventa esse processo percorreu seu ciclo iniciando com deliberada estratégia centrada no *desinvestimento financeiro*, que levou ao sucateamento de instituições públicas, seu patrimônio físico e humano, atingindo vários setores estratégicos para os interesses corporativos privados, principalmente o sistema financeiro, configurando-se num "crime político histórico" [661].

O sucateamento do patrimônio público pelo desinvestimento, denuncia simplesmente o lado oculto da *res publica* num claro compromisso da privatização com o "viés liberalizante" preconizado pelos organismos financeiros multilaterais como inteligência auxiliar no desenvolvimento das políticas de privatização e dos programas governamentais de ajustamento do setor financeiro público, visando a reestruturação do Estado.

Por outro lado, as regras do jogo foram jogadas, e para que se produzam os efeitos desejados, de derrota ou vitória nos embates jurídicos e processuais, elas tem de ser garantidas pela segurança jurídica**.** Esta segurança é fundamental para que os agentes do estado e os entes privados que atuam nos seus limites possam deter a capacidade de cumpri-las e formalizar contratos e convênios, entre os entes públicos e entre estes e os privados.

Os crimes contra o patrimônio e o erário públicos, em grande parte permanecem impunes porque, de acordo com Castro Jr., não alcançam devidamente o nível da primazia do

---

659 CARVALHO, Ela W. Volkmer. *O Controle Penal nos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional* (Lei nº 7.492, de 16.06.86). Florianópolis: UFSC, p. 172. (Tese de Doutorado apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito).

660 SEIBEL. Erni J. Debilidade institucional e políticas não-públicas. In: ALVIM, V.; FERREIRA, A. C., op. cit., p. 91.

661 *Ibid*, p. 91.

direito nem o uso eficiente na aplicação das leis, pois a falta de segurança jurídica constitui-se em elemento de "aumento do medo" e da "diminuição da coragem" dos indivíduos e coletivos na sociedade civil e política. A falta de segurança, aliada ao "excesso de regulamentos", excesso de regras no processo decisório da administração pública e sem os requisitos objetivos de decibilidade, deve ser evitada pois há possibilidades de interpretação equivocada pelos funcionários e em casos concretos facilitam a corrupção[662].

Entretanto para Mick, exemplos de crimes impunes envolvendo o patrimônio público e artimanhas políticas para a usurpação dele não faltam, e um deles pode ser encontrado no lado oculto da intervenção do SFBESC com o RAET, em 1987. O que no passado era permitido devido "a inoperância do Executivo, os vícios do Legislativo, as fragilidades do Judiciário", e assim, se articuladas as histórias dos crimes cometidos pelos personagens descritos neste caso particular, a atitude dos fóruns, que teriam a responsabilidade de puní-los, *revela-se na impunidade consagrada apenas aos velhos e novos poderosos*[663].

A situação falimentar do SFBESC criada pelo então governador Amin em 1987, diante do RAET, acabou arranhando a credibilidade pública da instituição criando uma situação real de insolvência, o que propiciou ao BACEN a intervenção.

Se por aí havia pouca novidade, nos novos tempos novos elementos se colocam no cenário, e dessa forma ao abstrair-se este caso particular no contexto das políticas de privatização e o desfecho com a carta do BACEN, verifica-se por certo que os atos estão eivados de subjetividades que criam as condições para que o BACEN encarregue-se dos argumentos e pressione publicamente pela Intervenção com liquidação extrajudicial. O que se viu no caso do SFBESC, foi que o governo Amin criou artificialmente, desde dezembro de 1998, as condições subjetivas e objetivas da intempestividade para que o BACEN se manifestasse e impusesse oficialmente - como solução - a federalização, caso contrário, haveria liquidação extrajudicial das instituições.

O desafio colocado para o governador Amin estava aliado à sua história, junto aos fatos impunes ocorridos desde 1987, e se concentrava na tentativa de reconstruir uma estratégia que não ferisse a sua imagem (historicamente populista e conservadora), pois o que

---

662 CASTRO Jr. Osvaldo A. A Justiça Federal e a Privatização das estatais: é legítimo reformar o Estado sem democratizar o Poder Judiciário? In: ALVIM, V.; FERREIRA, A. C., op. cit., p. 83.
663 MICK, 1997, p. 138.

o governador precisava era manter seu prestígio eleitoral na condição de governador eleito pelo seu partido, o PPB.

Nos seus discursos para a mídia, acabou irrigando a opinião pública com os "necessários argumentos" acerca da "situação de negociação" junto ao BACEN, e repetiu por diversas vezes o mesmo discurso de que "fez de tudo para manter o BESC Banco Público". Procurava criar assim as "condições subjetivas" para reforçar os argumentos do presidente do BACEN quanto a sua manifestação oficial de pressionar pela liquidação com a sua própria conivência de governador.

Como é a *regra suprema* que um banco vive de credibilidade, a avalanche de informações sigilosas e negativas sobre a situação do ajustamento do SFBESC divulgadas pela imprensa e pelos membros do governo, colocou em risco a situação de liquidez e, mais do que nunca, ficou cada vez mais evidente a situação crítica pela qual passava o SFBESC aumentando o risco de uma real intervenção, por parte do BACEN, dada a situação critica da liquidez no momento mais crítico da tomada de decisão, aliado ao convencimento a *fórceps* da opinião pública de que a solução passaria pela federalização do SFBESC.

Dessa forma, ao avaliar os fatos determinantes que levaram a situação da federalização do SFBESC, o relator recomenda no seu encaminhamento do Relatório Final que a incidência das punições se manifeste principalmente "sobre os administradores e controladores do SFBESC quando da gênese de seus primeiros desmandos administrativos (período de 1982/1987) e sob cuja gestão consuma-se o processo de federalização e posterior extinção (1999/2000), por constituírem o início e o fim de um ciclo" [664].

Por outro lado, o Relatório é destinado ao MPF como requisito para providências quanto aos fatos apurados que envolvem as atitudes do BACEN, que na condição de instituição federal estava "direta e visceralmente" envolvido na questão e "a titularidade da ação penal concernente aos crimes contra o sistema financeiro nacional é a ele cometida" [665], bem como de atos que "possam ser tipificados como de improbidade administrativa" [666].

---

664 ALESC-CPI/BESC, 2000, p. 203.

665 *Ibid*, p. 203. De acordo com a tipificação dos crimes contra o sistema financeiro manifestado no "caput" do art. 26 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.

666 *Ibid*, p. 203, Cf. a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Esta conclusão do Relatório da CPI/Besc denuncia as formas agressivas no comportamento institucional do BACEN dedicadas à problemática dos bancos públicos estaduais quando do cumprimento de sua missão constitucional.

Esta agressividade descabida acaba descortinando um conjunto de comportamentos institucionais do BACEN que, como condutor e operador da política de privatização das instituições financeiras, foram orientados sistematicamente pelo Ministério da Fazenda e por Resoluções do CMN, criando normas e mecanismos operacionais objetivando ações programáticas que conduziram à desregulamentação das atividades bancárias e financeiras dos estados subnacionais com a criação do PROES, do PARAFE e do PND, além de outros programas não abordados nesta tese.

Muito embora o discurso das autoridades monetárias seja pró-extinção dos bancos estaduais, buscam argumentos na redução do déficit público, conforme consta da nota de despedida de Gustavo Franco da presidência do BACEN, lida na manhã do dia 13.01.99, e em discurso de despedida proferido por ocasião da transmissão do cargo de Presidente do BACEN para Armínio Fraga, em 08.03.99[667]. Por sinal, este discurso se constituiu numa bandeira do agrado dos organismos financeiros multilaterais e também de expressivos setores nacionais, mas na prática vem ocorrendo justamente o contrário, e segundo o relatorio da CPI/Besc:

> o déficit público, medido pelo conceito de *necessidades de financiamento do setor público*, expandiu-se em quase uma centena de bilhões de reais pela emissão de títulos públicos da União destinados a financiar os Tesouros Estaduais chamados a bancar o saneamento ou os ajustes prévios à privatização/extinção das instituições financeiras estaduais[668].

O Relatório é enfático na demonstração cabal e flagrante desta diretriz da União de diminuir o déficit fiscal objetivando reduzir e extinguir a presença do setor financeiro público estadual, e demonstra que ela condicionou ainda mais o déficit público com emissão de bilhões de reais em títulos, provocando uma *expansão financeira*.

Assim, para além da investigação dos fatos e das causas determinantes, os resultados de uma investigação parlamentar deveriam também, de acordo com Seibel, desmistificar a voz corrente da opinião pública de que tudo "acaba em pizza", o que de certo modo nem sempre é possível por causa da cultura da impunidade. Esta cultura já foi exaustivamente

---

667 FRANCO, Gustavo. *Seis anos de trabalho*: um balanço. Disponível em http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/> acesso em 22 jun. 2006.

demonstrada nos resultados das controversas CPI's que "acabam acentuando os argumentos da razão popular sobre a impunidade das elites e dos políticos" [669].

Entretanto, as análises realizadas sobre a atuação da justiça federal nos processos de negociação das privatizações em geral demonstram evidências de que as interpretações do Judiciário federal sofrem grande influência do poder Executivo federal, principalmente na segunda instância da justiça federal, em face dos dispositivos constitucionais que defendem o direito do Presidente da República de nomear os juízes federais para tribunais de 2ª e 3ª instâncias. Assim, para Castro Jr., "as decisões dos juízes de 1ª instância que concederam liminar suspendendo os respectivos processos de privatização, foram reformadas pela 2ª instância da justiça federal". Isto não necessariamente denota uma ilegalidade, mas demonstra o quanto o Poder Judiciário necessita de maior legitimidade, pois não pode comportar-se verticalmente de forma "militarizada" e perder sua independência devido às pressões do Poder Executivo. Além disso, esta falta de legitimidade e independência colabora para a falta de participação da sociedade civil, ampliando a insegurança jurídica no sistema político-econômico[670].

O Estado, ao desempenhar sua missão institucional como ator político do poder público, cria situações organizacionais para o processamento de investigação acerca das irregularidades cometidas pelos seus agentes no desempenho de suas funções, quanto ao uso e aplicação destes princípios. Este poder investigativo sobre si e seus membros, deveria representar, em si, o grande esforço da prospecção dos atos e fatos que levam aos acontecimentos capazes de creditar aos resultados e aos membros de uma comissão parlamentar de inquérito uma "aura da verdade" das idéias sobre os fatos realmente acontecidos. Resultado óbvio da interação das subjetividades produzindo os acontecimentos em suas factuais objetividades.

Por outro lado, a manifestação pública dos resultados deveria representar, também para si, uma capacidade de realização de consensos acerca das múltiplas negociações ocorridas durante os conflitos. Estes conflitos, segundo Dreifuss, são *conflitos de poder* que acabam se manifestando nas divergências de opiniões, de interesses e de interpretação acerca dos acontecimentos institucionais no âmbito da *sociedade política*. Em última instância

---

668 ALESC-CPI/BESC, 2000, p. 33.

669 SEIBEL, 2001, p. 91.

670 CASTRO Jr. 200, p.83. Neste artigo o autor nos fornece uma análise comparativa da atuação da Justiça

expressam também as dissensões por conta dos embates entre os sujeitos das forças partidárias, seus interesses, projetos e programas[671]. Assim, no resultado dos conflitos pode-se perceber uma nova configuração do sistema de bancos públicos estaduais após a implantação das políticas do PROES e do PARAFE, a qual passou pela definição e decisão de seus controladores nas 36 instituições financeiras existentes em 1996. Como visto, com esta nova conformação restaram apenas 34% dos bancos sob controle dos governos estaduais, com o completo desaparecimento dos bancos de desenvolvimento estaduais, cedendo lugar a uma nova instituição chamada de Agência de Fomento, que até então não estava devidamente regulamentada e nem se sabia ao certo o que representaria naquele contexto.

V.2 - Inclusão do SFBESC no PND: Decreto Federal

Assim, feitos os ajustes nos balanços, o SFBESC foi federalizado em 24 de agosto de 1999, com base nas disposições contidas no artigo 18 da Medida Provisória nº. 1.900-40/99 (última Medida Provisória n° 2.192-70, de 24/08/01). Isto ocorreu quando da assinatura do "Termo de Compromisso de Gestão" entre o estado de Santa Catarina e o BACEN, com a interveniência do BESC, objetivando ultimar as condições para a aprovação do financiamento destinado a suportar os ajustes patrimoniais exigidos pelo BACEN e a aquisição pela União Federal do controle acionário do BESC e da BESCRI. Neste momento foram fixadas as diretrizes, os compromissos e as medidas necessárias para adequar as políticas administrativas e operacionais do BESC, a partir da posição patrimonial ajustada do balanço do primeiro semestre em 30.06.99, definida com base na avaliação de ativos a preços de realização e pelo provisionamento de passivos não reconhecidos, preservados os aspectos legais. Dessa forma, cumpridas as disposições da Lei Estadual n°. 11.177, de 15/09/99[672], foi celebrado em 30 de setembro de 1999 o Contrato de abertura de crédito e de compra e venda de ações sob condição entre a União e o estado de Santa Catarina, no valor de R$ 2.129.708.000,00 (dois bilhões, cento e vinte e nove milhões, setecentos e oito mil reais). Pode-se perceber no Quadro V.7 a nova conformação do quadro de acionistas.

Federal com as normas do PND aplicadas à privatização do BESC e da Cia. Siderúrgica Nacional (CSN).

671 Ver DREIFUSS. René A. *1964*: a Conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

672 ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Lei 11.177, de 15 de setembro de 1999. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a transferir à União o controle acionário do Banco do Estado de Santa Catarina S.A. – BESC, suas coligadas e controladas, contratar operação de crédito e adota outras providências.. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 16.252, 16 set. 1999, Poder Legislativo, Florianópolis,

Quadro V.7 -SFBESC: demostrativo dos acionistas e do Capital Total (2001)

Acionistas	CAPITAL TOTAL					
	Votante	Part. (%)	Não Votante Preferencial B	Part. (%)	Total	Part. (%)
União Federal	161.799.572.748	94,12	158.564.482.913	93,71	320.364.055.661	93,92
Cia Desen. Est.Sta. Catarina – CODESC	6.614.256.596	3,85	1.428.195.637	0,84	8.042.452.233	2,36
Latinvest Strategic Investiment Fund L.P.			4.059.847.000	2,40	4.059.847.000	1,19
Fund. CODESC de Seguridade Social – FUSESC	1.870.000.000	1,09	1.434.626.287	0,85	3.304.626.287	0,97
Bco Reg. de Desen. do Extremo Sul – BRDE	814.947.535	0,47	488.636.910	0,29	1.303.584.445	0,38
Demais Acionistas	811.357.487	0,47	3.226.274.455	1,91	4.037.631.942	1,18
Total das Ações	**171.910.134.366**	**100,00**	**169.202.063.202**	**100,00**	**341.112.197.568**	**100,00**

Fonte: BACEN

A federalização propriamente dita aconteceu oficialmente com a vinculação do SFBESC ao Ministério da Fazenda, mediante Decreto Federal nº. 3.280, de 08.12.1999[673].

E finalmente, em 30 de agosto de 2000, o Estado transferiu o controle acionário do SFBESC à União, com a assinatura da Ordem de Transferência de Ações Escriturais. Nesta data realizou-se a Assembléia Geral extraordinária (AGE) que elegeu os novos membros do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal, indicados pela União. Dessa forma, o SFBESC foi capitalizado e encontra-se federalizado. O SFBESC foi incluído no PND pelo Decreto Federal nº. 3.655, de 07.11.2000[674], e a posterior privatização enquadra-se nos objetivos previstos na Lei nº. 9.491/97[675].

1996.

673 BRASIL. Decreto nº 3.280, de 8 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a vinculação de entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta e revoga o Decreto nº 3.131, de 9 de agosto de 1999. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 dez. 1999, seção 1, p. 000003. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005

674 BRASIL. Decreto nº 3.655, de 7 de novembro de 2000. Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, do Banco do Estado de Santa Catarina S.A. - BESC. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 nov. 2000, seção 1, p. 000004. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

675 BRASIL, "Lei nº 9.491", 1997, op. cit.

Com a federalização e sua conseqüente inclusão no PND, iniciou-se o processo de privatização, com a publicação do Edital de Licitação BACEN/PND nº. 01/2001, de 13/02/2001, para contratação do responsável pelo Serviço B e, em 30/04/2001, da Tomada de Preço BACEN/PND nº. 04/2001, para contratação dos responsáveis pelo Serviço A.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações finais visam focar algumas lições apreendidas na investigação dessa tese de que a política de privatização do governo brasileiro esteve centrada nos moldes das orientações estratégicas da assistência financeira do Grupo Banco Mundial, principalmente, na segunda metade da década de 1990. Como visto, elaborou-se uma série de conclusões parciais com o objetivo de sumariar os elementos tratados em cada parte da pesquisa de acordo com a perspectiva adotada: a da análise sociopolítica do sistema financeiro.

A tese abordou assim a centralidade das orientações contidas na matriz de políticas do Grupo Banco Mundial no âmbito da sua Estratégia de Assistência ao Brasil, identificando seus componentes originais de assistência técnica e financeira, seus instrumentos políticos de avaliação, os critérios e condicionalidades institucionais requeridos, os empréstimos para os projetos programáticos de ajustamento do setor financeiro, que resultaram na proposta da *completa eliminação dos ativos e passivos das instituições financeiras oficiais* da composição total do Sistema Financeiro Nacional no longo prazo, objetivando a privatização dos bancos estaduais e o fortalecimento do setor privado.

A assistência financeira aprovada pelo Banco Mundial se constituiu, ao longo do tempo, num ciclo de projetos desenhados com componentes de políticas e assistência técnica objetivando o ajustamento programático do setor financeiro no âmbito dos planos de ação das principais instituições oficias, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o Banco Central do Brasil e o Banco do Nordeste, cujos objetivos versaram sobre o desenvolvimento das suas capacidades institucional e operacional, melhoria e aperfeiçoamento dos instrumentos de atuação, e melhorias das políticas de gestão fiscal e financeira no âmbito do Ministério da Fazenda e controle da volatilidade dos fluxos financeiros da Comissão de Valores Mobiliários.

A abordagem do desenho institucional e dos elementos determinantes dos programas de privatização, permitiram identificar com prioridade os critérios e as condicionalidades, a partir da criação das Linhas Especiais de Assistência Financeira com recursos do Tesouro Nacional, centradas no Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária no âmbito do Banco Central, cujos objetivos alcançados provocaram a reestruturação, saneamento e privatização das instituições bancário-financeiras oficiais estaduais. Este programa estabeleceu seus vinculos com outros, como o Programa de

Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados e o Programa Nacional de Desestatização. Os desdobramentos efetivos destes programas no contexto local foram analisados no âmbito da experiência concreta do processamento da federalização do Sistema Financeiro BESC, com as contratações de acesso ao crédito entre o governo do estado de Santa Catarina e a União, a partir de 1998.

Os resultados gerais obtidos na análise documental corroboraram a hipótese central de que a política implementada nos programas de privatização, para os bancos estaduais nesse período, estava condicionada pelas orientações estratégicas com o assessoramento técnico-político do Grupo Banco Mundial, que propugna a completa eliminaçãodos ativos e passivos das instituições financeiras oficiais do total do Sistema Financeiro Nacional, no longo prazo.

Considerou-se que a estratégia teórico-metodológica desenvolvida a partir da abordagem realizada por Fernand Braudel na perspectiva histórico-estrutural, serviu de orientadora para compreensão da concepção superlativa do capitalismo contemporâneo, interligado com suas hierarquias sociais ativas e dominantes do Dinheiro, do Estado e da Cultura. Esta concepção braudeliana permitiu observar com maior clareza os domínios do dinheiro mundial frente a crise financeira global, o que requereu uma abordagem inicial quanto ao papel do dólar norte americano, transformando-se historicamente numa instituição social relevante no mundo das finanças globais como capital-dinheiro, revelando-se uma das causas que levaram aos problemas estruturais da crise no final do Século XX.

Essa concepção do domínio do dinheiro no capitalismo contemporâneo permitiu, portanto, centralizar nos EUA e em sua moeda, a idéia de uma economia-mundo - em que todos os setores da economia global lhe servem para valorização – na qual expandem seus "campos de atuação e de caça" onde quer que se permita a penetração da sua moeda e das suas mercadorias. Isto posto, tornou possível aos EUA ser uma grande potência financeira, industrial e comercial, e, por outro, seu poder político está relacionado com a cultura do seu dinheiro, o predomínio do padrão dólar como dinheiro mundial, hegemonizando as redes de relações internacionais e interestatais desde o início do Século XX, o que Jacques Attali convencionou chamar de uma matriz da americanização do mundo.

A assimilação do dólar no intercâmbio das distintas moedas locais estabelece o seu predomínio nas operações financeiras, atuando sobre as moedas fortes e caracterizando o padrão global da riqueza - numa espécie de diplomacia da *nova ordem internacional* no após-guerra, proclamada como de cooperação internacional na Conferência de Bretton Woods. Esta nova ordem se estrutura como um *novo governo mundial* que tem o domínio das regras dos

jogos monetários e financeiros. A centralidade estratégica do dólar resultou na criação de instituições internacionais associadas ao seu controle e aquisição, gênese do poder político global norte-americano e símbolo do capitalismo contemporâneo. As novas regras do mercado se expandiram via "diplomacia do dólar", orientando um conjunto de estratégicas desenvolvidas no âmbito das Nações Unidas, mas organicamente vinculadas ao Banco Mundial, ao FMI e ao BID, instituições financeiras multilaterais utilizadas como ferramentas para a legitimação e o domínio do poder político e econômico dos EUA, transformando-se assim, em frutos gerados nesta época histórica, que se instalam como hierarquias sociais ativas, como cultura dominante de um Estado nacional sobre as relações internacionais.

Desta forma, considera-se, pelos resultados atestados na investigação, a eficácia e eficiência das aplicações de volumes cada vez maiores dos capitais de financiamento do Grupo Banco Mundial. As ações são estruturadas em ampla base de conhecimentos e operacionalizadas por seu pessoal altamente qualificado, distribuído nos mais de 180 países onde o GBM estabelece sua política de assistência. Isto lhe permite auxiliar individualmente cada país assistido - mas tudo de acordo, em última instância, com as considerações da Direção Executiva, que centraliza e interage no traçado das metas de políticas de desenvolvimento nacionais. Acumulando lições com as experiências constitui suas definições e concepções próprias nas áreas de finanças de forma a implementar suas estratégias no desenvolvimento do setor privado desses países.

Assim atuando, e detendo os EUA o domínio do poder político na Direção desse organismo financeiro, bem como na propriedade do seu capital social, pôde-se caracterizar a atuação desse grupo como um tipo particular de capital financeiro. Este tipo particular encontrou justificativa relevante nesta tese em face das características apresentadas na propriedade de seu capital e sua valorização, realizada de modo fictício, nos mercados financeiros internacionais e através dos empréstimos contratados junto aos seus clientes tomadores, nos quais é dado à instituição o direito de poder apropriar-se, sob a forma de juro, de parcela da riqueza dos setores produtivos, e das que já foram apropriadas pelo Estado na forma de tributos, com os quais forma parte de seu fundo de capital. Além dos juros contidos nos financiamentos, cobram tarifas pelos serviços prestados para viabilizar os programas elaborados através do aconselhamento político e técnico-econômico.

Identificou-se que Grupo Banco Mundial, por sua vez, interage nas crises e no domínio da esfera financeira, e com seu planejamento estratégico mobiliza parte dos fluxos gerais das finanças globais, como um organismo capaz de manifestar uma força social em

suas estratégias. Esta força se transforma em capacidade institucional que condiciona a liberação dos seus empréstimos à mudanças institucionais e estruturais. Portanto, o que se pode destacar nesse contexto de ajustes estruturais, é que as orientações estratégicas e o assessoramento técnico-político patrocinados pelo Grupo Banco Mundial, estiveram em consonância com a perspectiva da "avalanche neoliberal" das décadas de 1980 e 1990.

A centralidade das características neoliberais encontradas na atuação estratégica do Grupo tem seu significado - além das funções particulares próprias de seu capital financeiro multilateral - na estruturação fundamental das concepções de planos, programas e projetos dos governos dos países associados e assistidos financeiramente por ele, cujos resultados institucionais demonstram concretamente ajustes estruturais do Estado. O papel central consistiu em aprovar recursos financeiros para projetos que levassem à mudanças nas políticas e nos programas dos países periféricos para resolver problemas relacionados às crises estruturais, exigindo, em contrapartida, a liberalização dos mercados, a desregulamentação do Estado e a privatização das instituições e dos serviços públicos.

Esses elementos de domínio observados na política neoliberal foram considerados no âmbito das estratégias da mundialização financeira do capital, e constituíram-se nas reformas para o mercado com a elaboração de uma série de políticas consideradas significativas para a ampliação das estratégias de desenvolvimento do setor privado. Além de financiar projetos e extrair juros, o GBM ofereceu também sua experiência internacional na avaliação e resolução de problemas estruturais dominantes em contextos de crise financeira, tais como a inflação, a poupança do setor público e o crescimento econômico do país. O domínio desses elementos estruturais o tornou hegemônico no desenvolvimento de políticas em diversos setores econômicos e áreas sociais e, a partir disto, além de financiar, assessora seus mutuários em todas as fases dos projetos, desde a identificação e planificação, passando pela implementação, até a sua avaliação final.

O tratamento desses problemas estruturais no contexto da concepção neoliberal foi observado como o estado-da-arte dos jogos monetários e financeiros do Grupo Banco Mundial e procurou-se aqui compreender sua atuação no Estado - nos "níveis superiores" - onde a assistência financeira multilateral passou a representar uma regularidade institucional nas relações interestatais, expandindo, conseqüentemente, as estratégias de desenvolvimento do mundo dos negócios privados, das finanças, da produção e do comércio internacionais.

Entretanto, a atuação vai muito além do aspecto financeiro da assistência - e para consolidar a parceria estratégica com os governos na lida dos problemas nacionais, o GBM

utiliza-se de todos os recursos e esforços possíveis, colocando à disposição dos governos e de instituições privadas o seu conhecimento, sua estrutura e organização de abrangência mundializada - que possibilitam uma homogeneidade da experiência internacional - criando assim um padrão de assistência. Esta experiência adquirida ao longo de sua trajetória reflete-se na produção de numerosos estudos e relatórios diagnosticando as situações econômicas e sociais das realidades locais, realizados a partir da contratação de consultorias e assessorias de pessoas, instituições profissionais e organizações, governamentais e não-governamentais, entre outras.

O conteúdo da assistência se manifesta assim no apoio intelectual - conformando-se numa espécie de *inteligência auxiliar* - desempenhando seu papel no conjunto das elites orgânicas com influência e estabelecendo condicionamentos institucionais na elaboração das políticas, planos, programas e projetos dos governos associados.

A importância estratégica do Grupo Banco Mundial relaciona-se cada vez mais ao seu papel na estruturação das condições objetivas e subjetivas que envolvem os aspectos da regulação/desregulamentação institucional, orientando e estimulando os provedores dos fluxos de capitais em suas estratégias de desenvolvimento do setor privado, vinculando cada vez mais os volumes de recursos - financeiros e humanos - à sua capacidade de processar seus empréstimos multilaterais. Auxilia, desta forma, a atração de investimentos privados a partir da atuação de sua *Corporação Financeira* e de suas *Agências Multilaterais*, que objetivam políticas de co-investimentos, garantias e seguros de *risco político*. E é por estar atuando nesse domínio da esfera financeira, desde a sua fundação, que se considera o Banco Mundial como capital financeiro e um dos pilares do desenvolvimento social e econômico mundial, conformando-se como a única *agência supranacional de financiamentos* com *presença e impacto globais* e que angaria seus fundos explorando os mercados financeiros internacionais. Por isso a Diretoria Executiva do Banco Mundial trabalha em conjunto com as diretorias de outros organismos financeiros.

No caso específico do Brasil como país membro as estratégicas da assistência financeira constituídas no âmbito dos diálogos históricos, resultaram que da totalidade dos financiamentos, identificou-se que somente dez projetos aprovados - entre 1976 e 2001 - caracterizaram um *ciclo de empréstimos* orientados estrategicamente para a *área de reformas das Finanças*, e especificamente para o financiamento do ajustamento do setor financeiro, sendo desembolsados 6,1% do total dos empréstimos acumulados, e efetivamente concluídos, em dólar corrente, desde 1949.

Dessa forma, os resultados das múltiplas negociações em torno dos projetos aprovados implicaram inferir que num curto intervalo de tempo, entre 1997 e 2005, houve uma concentração no volume dos empréstimos em 50%, expandindo conseqüentemente em 52% o número de operações aprovadas. O período da segunda metade da década de 1990 caracteriza-se pelos resultados essenciais da implementação da política e dos programas de privatização dos bancos estaduais e do ajuste fiscal dos estados subnacionais, quando das mudanças institucionais provocadas pela criação das linhas especiais de assistência financeira nos programas específicos do PROES e do PARAFE. Assim, os empréstimos implicaram processos operacionais que redundaram na alienação (venda) da participação societária, transferindo à iniciativa privada atividades financeiro bancárias exploradas pelo setor público e assim reordenando a posição estratégica do Estado nestas atividades.

A implementação das ações chaves ficou a cargo do BACEN como instrumento viabilizador - e responsável pela implementação técnico-operacional - das políticas já discutidas entre o governo e o GBM, vinculando a assistência técnica e financeira ao reforço da supervisão bancária.

Identificou-se num primeiro momento, que o desenho das orientações estratégias das autoridades monetárias visaram o ajustamento do setor financeiro oficial ao longo das três últimas décadas, como forma de resolver as crises em que se encontravam os bancos estaduais, e à melhoria das formas de organização das principais instituições financeiras oficiais - BNDES e BACEN e uma melhora na gestão das autoridades monetárias. Buscaram assim, o aperfeiçoamento dos seus instrumentos de atuação e a ampliação das suas capacidades institucional e operacional, visando suportar os resultados do inventário da política e dos programas de privatização. Os inventários ocorreram para promover o saneamento e a reestruturação patrimonial das empresas, preparando-as para posterior privatização.

Num segundo momento, a criação das Linhas Especiais de Assistência Financeira ocorrida a partir de 1997, proporcionou uma eficácia positiva quanto às expectativas no convencimento da maioria dos governadores a aderir aos programas ofertados, permitindo um diferencial positivo do Governo Federal em seu poder de barganha, e produzindo o efeito desejado quanto ao distensionamento do leque de negociações, num curto espaço de tempo, com os governadores e mediadas pelo Congresso Nacional. Por suposto, considera-se que essas linhas especiais transformaram-se num dos elementos determinantes quanto à decisão dos governadores, à sua própria responsabilidade institucional, em aceitar os critérios e

condicionalidades dos programas disponibilizando seus bancos para a privatização no âmbito do PND.

O desfecho eficiente da situação resultou na redução de praticamente dois terços das instituições financeiras estaduais. Isto atesta o fato de que, mesmo com a criação dessas linhas especiais representando um novo mecanismo de incentivo à privatização, não se eliminou por completo os ativos e passivos dos bancos estaduais do total do Sistema Financeiro Nacional.

A federalização do SFBESC no âmbito do PROES é um exemplo disso, pois o processamento da privatização foi impugnado por processos judiciais devido à problemática situação surgida em função das decisões, a princípio contraditórias, tomadas por dois governadores de Santa Catarina, de diferentes partidos, e que se submeteram aos diferentes critérios e condicionalidades contratuais projetados pelo PROES.

Em suma, partindo da perspectiva da análise sociopolítica do sistema financeiro, envolvendo o caso de assistência financeira - na área de finanças do Grupo Banco Mundial (multilateral) e do BACEN (especial) - acessada pelo SFBESC, pretende-se reivindicar a validade externa do objeto investigado na pesquisa, pois, guardadas as especificidades regionais dos projetos, dos valores e de algumas cláusulas contratuais, o diferencial positivo da abordagem institucional encontrava-se no levantamento e análise de documentos oficiais e contratuais, submetidos ao método de investigação e ao plano de descrição desta tese, que permitiu compreender os aspectos histórico-estuturais das relações nestes casos, os mecanismos, os critérios financeiros e as condicionalidades institucionais desenhadas para os principais programas de privatização: o PROES, o PARAFE e o PND. Desta forma, o plano desenhado pode servir para o entendimento dos demais casos envolvendo outros estados da federação que acessaram esses programas, cujo modelo de contrato foi elaborado a partir de uma "minuta padrão".

Para o desfecho final da condição do SFBESC no PND convém destacar que, até o momento de finalização desta tese, fevereiro de 2007, o caso particular da sua privatização não havia sido efetivamente consolidado, encontrando-se ainda federalizado e pendente de decisão final no Supremo Tribunal Federal (STF), já que envolve processos judiciais e administrativos cujo patrocínio encontra-se com advogados próprios e terceirizados. Além disso, as negociações do governo de Santa Catarina com o Governo Federal, dialogavam acerca de outra alternativa para o desfecho da situação com a incorporação definitiva dos ativos e passivos do SFBESC ao Banco do Brasil, objetivando assim, cumprir suas promessas de campanha eleitoral, e mantendo a regularidade do caráter público das instituições!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, Michel. Globalización financiera, riesgo sistémico y control monetario en los países de la OCDE. *In: Pensamiento Iberoamericano*, nº 27, Enero-Junio 1995.

ALCORTA, Ludovico. *El Nuevo capita/ financiero:* grupos financieros y ganancias sistémicas en el Peru. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1992.

ALVES PINTO, Nelson P. O Capitalismo financeiro. In: Crítica marxista: a estratégia revolucionária na atualidade, vol. 1, tomo 5. São Paulo: Xamã, 1997.

ALVIM, Valdir. *A emancipação humana e política*: conceitos explorados no contexto da modernidade. Florianópolis: CPGSP-UFSC, 2002.1. [Monografia elaborada para a disciplina "Tópicos Avançados em Teoria Social I" do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC].

_____. *Abordagens teórico-metodológicas para o desenho do plano do projeto de pesquisa de tese*. Florianópolis: CPGSP-UFSC, 2002.2. [Monografia elaborada para a disciplina "Tópicos Avançados em Metodologia" do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC].

_____. *A Problemática do Dinheiro na Sociologia Política*. Florianópolis: CPGSP-UFSC, 2002.2. [Monografia elaborada para a disciplina "Dinheiro, Sociedade e Política" do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC]

_____. *A Ressignificação do Capitalismo Contemporâneo*: matriz de observação do tempo presente segundo Fernand Braudel. Florianópolis: CPGSP-UFSC, 2003.1. [Monografia elaborada para a disciplina "Evolução do Sistema Mundo" do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFSC].

_____. *As Estratégias dos Organismos Financeiros Multilaterais*: privatização do sistema financeiro e reforma do setor público brasileiro nos anos 90. Florianópolis: CPGSP-UFSC, 2004.1. [Monografia elaborada para a disciplina "Seminário de Pesquisa" do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC].

_____. As estratégias da política neoliberal In: ALVIM, Valdir. FERREIRA, Alceu (Orgs.). *A trama da privatização:* a reestruturação neoliberal do Estado. Florianópolis: Insular, 2001, p. 125-158.

_____. Dinheiro: Instituição Social Relevante na Sociedade Moderna. In: Revista EMTESE, v. 1, nº. 1. Ago-dez. 2003, p. 1-25. Revista Eletrônica dos alunos do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC. Disponível em < http://www.emtese.ufsc.br/>.

_____. Neoliberalismo, globalização e americanismo: as estratégias dos organismos financeiros multilaterais. In: Revista Katálysis, v. 7, nº. 1. Florianópolis: Editora da UFSC, jan./jun. 2004. (Revista do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFSC, p. 99-110).

_____. *Poder político e políticas públicas: inventário do poder político em Santa Catarina - uma história de dominação de classe*. Florianópolis: CPGA-UFSC, 1996. (Dissertação apresentada no Curso de Pós-Graduação em Administração da UFSC, área de concentração em Políticas e Planejamento Governamental).

_____; FERREIRA, Alceu (Orgs.). *A Trama da Privatização: a Reestruturação Neoliberal do Estado*. Florianópolis: Insular. 2001, 223 p.

ANDERSON, Perry. As antinomias de Gramsci. In: *Crítica marxista*: a estratégia revolucionária na atualidade. São Paulo: Joruês, 1986.

ARGÜELLO. Katie. *O Ícaro da Modernidade*: Direito e Política em Max Weber. São Paulo: Acadêmica. 1997.

ARRIGHI, Giovanni. *O longo Século XX*: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 1996.

_____; SILVER, Beverly J. *Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial.* Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ. 2001. (Tradução de Vera Ribeiro).

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Comissão Parlamentar de Inquérito – *Relatório Final Circunstanciado (Art. 44 do RI)*. Res.DP nº. 32/99, 04.mai.2000, Poder Legislativo, Florianópolis, 2000.

_____. Lei nº. 10.299, de 26 de dezembro de 1996. *Autoriza a incorporação do patrimônio da BESC S.A. Corretora de Títulos, Valores e Câmbio pela BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. e a transferência do controle da BESC S.A. Corretora de Seguros e Administradora de Bens da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina para o Banco do Estado de Santa Catarina S.A*. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 15.582, 26 dez. 1996, Poder Legislativo, Florianópolis, 1996.

_____. Lei nº. 10.542 de 30 de setembro de 1997. *Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito destinada a refinanciar dívidas do Estado e a prestar as necessárias garantias e estabelece outras providências*. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 15.771, 30 set. 1997, Poder Legislativo, Florianópolis, 1996.

_____. Lei nº. 11.177, de 15 de setembro de 1999. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a transferir à União o controle acionário do Banco do Estado de Santa Catarina S.A. – BESC, suas coligadas e controladas, contratar operação de crédito e adota outras providências.. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina, 16.252, 16 set. 1999, Poder Legislativo, Florianópolis, 1996.

_____. Regimento Interno. Resolução nº. 001/04, de 15 de janeiro de 2004. Poder Legislativo, Florianópolis, 2004.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS-ABNT. *NBR 14724*: Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, jul. 2001.

ATALLI, Jacques. *Os Judeus, o dinheiro e o mundo*. São Paulo: Futura, 2003, 648 p.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. "*COSIF - Plano contábil das instituições financeiras*". Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?COSIF > Acesso em 18 fev. 2006.

_____. "O Banco Central e as novas técnicas de saneamento do Sistema Financeiro Nacional após a estabilização monetária". Disponível em <http://www.bcb.gov.br/htms/livrosfn.asp?idpai=artregesp#destino3>: Acesso em 18 fev. 2006.

_____. Ofício DIRET – 99/2797, de 29.07.1999. Brasília, DF: BACEN, 1999.

_____. "PROER - Programa estimula a reestruturação de bancos". Disponível em: http://www.bcb.gov.br/?PROER> Acesso em 18 fev. 2006.

_____. "Empresas sob Regime Especial". Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?REGESP> Acesso em 13 nov. de 2006.

BANCO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. *BESC*: uma idéia 35 anos depois. Florianópolis: Besc, 1997. 157 p.

_____. Ofício PRESI-96/032, de 15 de janeiro de 1996, da DIREX do Besc ao Banco Central do Brasil–Delegacia Regional de Curitiba - PR. Gabinete da Presidência, Poder Executivo. Florianópolis, 1996.

_____. Ofício PRESI/SEGER-99/0167, de 05 de abril de 1999. Do Presidente do Besc ao Banco Central do Brasil – retificando e justificando valores da Inspeção Global Consolidada realizada na data-base 31.12.98. Gabinete da Presidência. Poder Executivo. Florianópolis, 1999.

_____. Ofício PRESI-99/371. Ao Presidente do Banco Central do Brasil, anexando Proposta de Capitalização, Saneamento e Compromisso de Gestão, de 30 de junho de 1999, Gabinete da Presidência, Poder Executivo. Florianópolis, 1999.

BANCO MUNDIAL – CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL. *Brasil - 1º Empréstimo de Ajustamento do Setor Financeiro:* Memorando de Iniciação - Extensão 38692. Washington, DC: Banco Mundial, 02 nov.1988.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL-BNDES. "Privatização" Disponível em <http://www.bndes.gov.br/privatizacao/resultados/historico/history.asp> Atualizado em 31.12.02. Acesso em 02 mai. 05.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. About BIS. Disponível em http://www.bis.org/about/index.htm Acesso em 06 jul. 2005.

BARNES, J.A Redes sociais e processo político. *In:* FELDMAN-BIANCO, Bela (Org.) *A Antropologia das sociedades contemporâneas.* São Paulo: Global, 1987.

BARON, Dan. *Alfabetização Cultural*: a luta íntima por uma nova humanidade. São Paulo: Alfarrabio, 2004.

BARON, Dan. *Em busca de uma metodologia de libertação*. Florianópolis: agosto de 2001, (mimeo).

BARROS, Flávia (Org). *As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil (2000-2003)*: análise crítica e documentos inéditos. Brasília: Rede Brasil, 2001. (Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais)

_____. *Banco Mundial, participação, transparência e responsabilização*: a experiência brasileira com o Painel de Inspeção. Brasília: Rede Brasil, 2001. (Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais)

BATISTA, Paulo Nogueira. *O Consenso de Washington*: visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 3 ed. São Paulo: Consulta Popular, 2001.

BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira. *International financial flows to Brazil since the late 1960s*: an Analysis of Debt Expansion and Payments Problems. Washington, DC, 1987, 76 p. (World Bank discussion papers nº. 7).

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BLAIKIE, N. *Approaches to Social Enquiry*. Londres: Blackwell. Library of Congress Catalogue, 1993.

BERNARDO, João. *Poder e Dinheiro* – do Poder Pessoal ao Estado Impessoal no Regime Senhorial, Séculos V-XV. Parte I – Sincronia Estrutura Econômica e Social do Século VI ao Século IX. Porto-Portugal: Edições Afrontamento, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*: por uma teoria geral da política. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

BOTTOMORE, Tom. Dinheiro. In: *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2001, p. 107-109.

BOTTOMORE, Tom, NISBET, Robert (Orgs). *História da análise sociológica*. (cópia s/d).

BRAGA, José Carlos. Financeirização Global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In*:* TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (Orgs.), *Poder e Dinheiro*: uma economia política da globalização, 3 ed. Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Brasília-DF: IBGE, 1974.

_____. Congresso. Senado. *Contrato de abertura de crédito e de compra e venda de ações sob condição. Contrato de transferência, para a União, das ações do Capital Social do Besc de titularidade do Estado de Santa Catarina, celebrado entre a União e o Estado, em 30/09/99*. Brasília, DF, 30 set. 1999.

_____. Congresso. Senado. *Contrato de Confissão, Assunção e Refinanciamento de Dívidas nº. 012/98 STN/COAFI celebrado em 31.03.98, entre a União e o Estado de Santa Catarina, com a interveniência do Besc e do Banco do Brasil*. Brasília, DF, 31 mar. 1998.

_____. Congresso. Senado. Resolução nº. 76, de 1996. *Autoriza o Estado de Santa Catarina a emitir Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina - LFTSC, cujos recursos serão destinados à liquidação da sétima e oitava parcelas de precatórios judiciais, bem como dos complementos da primeira à sexta parcelas*. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaAvancada.action.> Acesso em: 06 jul. 2005

_____. Congresso. Senado. Resolução nº. 95, de 1998. *Autoriza o Estado de Santa Catarina a realizar operação de crédito consubstanciada no contrato de abertura de crédito firmado entre a União e o Estado de Santa Catarina, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, no valor de até R$ 311.907.000,00 (trezentos e onze milhões, novecentos e sete mil reais), cujos recursos serão destinados ao saneamento das instituições do sistema financeiro daquele Estado*. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaAvancada.action. Acesso em: 06 jul. 2005

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 2002. (Atualizada e ampliada até a emenda Constitucional nº. 35, de 20.12.2001, acompanhada de notas remissivas e dos textos integrais das Emendas Constitucionais e das Emendas Constitucionais de Revisão).

_____. Decreto-Lei n° 2.321, de 25 de fevereiro de 1987. *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 abr. 1997, seção 1, p. 005917. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

_____. Decreto nº. 97.222, de 14 DE DEZEMBRO DE 1988. *Regulamenta os procedimentos para apuração dos saldos residuais a cargo do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS e dá outras providências*. Diário Oficial [da] República

Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 dez. 1988, seção 1, p. 024443. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

_____. Decreto nº. 3.655, de 7 de novembro de 2000. *Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, do Banco do Estado de Santa Catarina S.A. - BESC*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 nov. 2000, seção 1, p. 000004. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

_____. Decreto nº. 3.280, de 8 de dezembro de 1999. *Dispõe sobre a vinculação de entidades integrantes da Administração Pública Federal indireta e revoga o Decreto nº. 3.131, de 9 de agosto de 1999.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 dez. 1999, seção 1, p. 000003. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

_____. Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 mai. 2000, seção 000001, p. 1. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

_____. Lei nº. 8.031, de 12 de abril de 1990. *Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

_____. Lei nº. 9.447, de 14 de março de 1997. *Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei n° 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei n° 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; sobre a indisponibilidade de seus bens; sobre a responsabilização das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes; sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas, na forma do Decreto-lei n° 2.321, de 1987, e dá outras providências*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 mar. 1997, seção 1, p. 005196. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

_____. Lei nº. 9.496, de 11 de setembro de 1997. *Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 12 set. 1997, seção 1, p. 020249. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 09 jul. 2005.

_____. Medida Provisória n° 155, de 15 de março de 1990. *Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

_____. Medida Provisória nº. 1.179, de 3 de novembro de 1995. *Dispõe sobre medidas de fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional e dá outras providências*. Diário Oficial [da]

República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 07 nov. 1995 seção 1, p. 017725 (RET). Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 08 fev. 2006.

_____. Medida Provisória n° 1.182, de 17 de novembro de 1995. *Dispõe sobre a responsabilidade solidária de controladores de instituições submetidas aos regimes de que tratam a Lei nº. 6.024, de 13 de março de 1974, e o Decreto-lei nº. 2.321, de 25 de fevereiro de 1987; sobre a indisponibilidade de seus bens; sobre privatização de instituições cujas ações sejam desapropriadas, na forma do Decreto-lei nº. 2.321, de 1987, e dá outras providências*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 1995 seção 1, p. 018525.

_____. Medida Provisória nº. 1.514, de 7 de agosto de 1996. *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. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 01 set. 2005.

_____. Medida Provisória nº. 1.556-7, de 13 de fevereiro de 1997. *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, 14 fev. 1997 seção 1, p. 002714. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 01 set. 2005.

_____. Medida Provisória nº. 1.560-7, de 11 de Julho de 1997. *Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jul. 1997, seção 1, p. 014814. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 09 jul. 2005.

_____. Medida Provisória nº. 1.635-21, de 12 de maio de 1998. *Dispõe sobre a novação de dívidas e responsabilidades do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS; altera o Decreto-Lei nº. 2.406, de 5 de janeiro de 1988, e as Leis nº. s 8.004, 8.100 e 8.692, de 14 de março de 1990, 5 de dezembro de 1990, e 28 de julho de 1993, respectivamente; e dá outras providências*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 mai. 1998, seção 1, p. 000016. Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 09 jul. 2005.

_____. Medida Provisória nº. 1.900-39, de 29 de junho de 1999. *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, 30 jun. 1999, seção 2, p. 000070. (REP 30/06/1999 000001 1 - Diário Oficial - Seção Extra). Disponível em: http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action> Acesso em: 02 set. 2005.

_____. Medida Provisória nº. 2.192-70, de 24 de agosto de 2001. *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, 25 ago. 2001, seção 1, p. 000012. Seção Extra. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>. Acesso em: 02 set. 2005.

BRAUDEL, Fernand. *Escritos sobre a história*. 2 ed. São Paulo: Editora Perspectiva. 1982.

_____. *Civilização Material, Economia e Capitalismo - Séculos XV-XVIII*: as estruturas do cotidiano. V. 1. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. *Civilização Material, Economia e Capitalismo*: séculos XV-XVIII. Os jogos das trocas. V. 2. São Paulo: Martins Fontes, 1998a.

_____. *Civilização Material, Economia e Capitalismo*: séculos XV-XVIII. O tempo do mundo. V. 3. São Paulo: Martins Fontes, 1998b.

BRENNER, Robert. A economia da turbulência global. In: *Praga – estudos marxistas*, n°. 7, São Paulo: Hucitec, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A teoria do desenvolvimento econômico e a crise de identidade do Banco Mundial. In: *Revista de Economia Política*, v. 15, nº. 1, (57). São Paulo: Brasiliense, Jan-mar. 1995.

BRUNHOFF, Suzanne. A Instabilidade monetária internacional. In: CHESNAIS, François (Org). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e conseqüências*. São Paulo: Boitempo, 2005.

CALDEIRA, Jorge. *Mauá – empresário do Império*. 12ª reimp. São Paulo: Cia. das Letras, 1997.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *A Caixa*: história, missão e visão de futuro. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/acaixa/asp/historia_e_missao.asp>; Acesso em: 09.set.2005.

CARVALHO, Ela W. Volkmer. *O Controle Penal nos Crimes contra o Sistema Financeiro Nacional (Lei nº. 7.492, de 16.06.86)*. Florianópolis: UFSC. (Tese de Doutorado apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Direito).

CASTRO Jr. Osvaldo A. A Justiça Federal e a Privatização das estatais: é legítimo reformar o Estado sem democratizar o Poder Judiciário? In: ALVIM, Valdir. FERREIRA, Alceu (Orgs.). *A trama da privatização:* a reestruturação neoliberal do Estado. Florianópolis: Insular, 2001, p. 73-89.

CERQUEIRA, Hugo. JAYME JR., Frederico. Bancos Estaduais e Federalismo: um Estudo dos Bancos Mineiros. In: *Anais do VII Seminário sobre Economia Mineira*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1995.

CHACON, Vamireh. *Max Weber*: a crise da ciência política. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1988.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital.* São Paulo, Xamã, 1996.

_____. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. *Praga – estudos marxistas*, n° 3, São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. CHESNAIS, François (Coord.). *A Mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo, Xamã, 1998a.

_____. A fisionomia das crises no regime de acumulação sob dominância financeira. In: *Novos Estudos Cebrap*. N. 52. São Paulo: Cebrap, 1998b, p. 21-53.

_____. Crise da Ásia ou do capitalismo? In: *Revista Adusp*. São Paulo: Adusp. Jul. de 1998c. (Entrevista concedida a Antônio Martins). Disponível em http://www.adusp.org.br/revista/14/r14a05.pdf> Acesso em 11 ago. 1998.

_____. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In: *A Mundialização financeira: gênese, custos e riscos. São Paulo*, Xamã, 1998d, p. 249-293.

_____; DUMÉNIL, Gérard ; LÉVY, Dominique ; WALLERSTEIN, Immanuel. *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo: Xamã. 2003.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *Ajuste economico*: el Perú bajo el dominio del FMI. Lima: Mosca Azul Editores, 1992.

CLARKE, Simon. *The globalisation of capital, crisis and class struggle*, *Capital & Class,* n.° 75, London, 2001.

COELHO, Jaime.C. *Bancos comerciais e organização de interesses*: a ASBACE – um estudo de caso. Florianópolis: Asbace/ATP, 1997.

_____. *Economia, poder e influência externa*: o Grupo Banco Mundial e as políticas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa. Campinas-SP: Unicamp. Dez-2002. (Tese de doutoramento em Ciências Sociais apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas).

COMIN, Alexandre; OLIVEIRA, Francisco de, *et al*. Crise e concentração: quem é quem na indústria de São Paulo. *In: Novos Estudos Cebrap,* núm. 39, julho de 1994.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução nº. 2.197, de 31.08.1995. *Autoriza a constituição de entidade privada, sem fins lucrativos, destinada a administrar mecanismo de proteção a titulares de créditos contra instituições financeiras*. Disponível em:<http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=095174234&C=2197&ASS=RESOLUCAO+2.197> Acesso em 13 nov. 2006.

_____. Resolução nº. 2.208, de 3 de novembro de 1995. *Institui Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER).* Disponível em http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=095225448&C=2208&ASS=RESOLUCAO+2.208> Acesso em: 18 fev. 2006.

_____. Resolução nº. 2.211 de 16.11.1995. *Aprova o estatuto e o regulamento do Fundo Garantidor de Créditos - FGC*. Disponível em: <http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=095236407&C=2211&ASS=RESOLUCAO+2.211> Acesso em 13 nov. 2006.

_____. Resolução nº. 2.365 de 28.02.1997. *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*. Disponível em: < http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=097038671&C=2365&ASS=RESOLUCAO+2.365> Acesso em 13 nov. 2006.

COSTA NETO, Yttrio Corrêa. *Bancos Oficiais no Brasil*: origem e aspectos de seu desenvolvimento. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004, 156 p.

COSTA, Rogério Santos da. *Sistema Financeiro Público Estadual*: a trajetória da CODESC (Poder, Espaço Público e Ciclo Institucional). Florianópolis, 1998. (Dissertação de Mestrado apresentada em maio de 1998 ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Área de Concentração em Políticas e Planejamento Governamental da Universidade Federal de Santa Catarina).

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. Argumentos sobre as "reformas para o mercado" nos países em desenvolvimento. In: CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *Globalização, democracia e ordem internacional*: Ensaios de teoria e história. Campinas, SP: Editora da UNICAMP. São Paulo, 2004.

DIAS, Leila Christina. *Por que os bancos são o melhor negócio do país?* Hegemonia financeira e geografia das redes bancárias. Departamento de Geociências UFSC, Mimeo, s/d.

DICIONÁRIO AURÉLIO ELETRÔNICO: Século XXI. Versão 3.0, Lexicon Informática Ltda, novembro de 1999.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. *A Crise dos Bancos Estaduais*. São Paulo: DIEESE-Linha Bancários, 1993.

_____. *Roteiro Básico para compreender a Crise dos Bancos Estaduais*. Porto Alegre: DIEESE-Linha Bancários, 1995.

_____. *Crise fiscal do estado e o "pacotão" do governo catarinense*. Florianópolis: DIEESE, 1996. (Elaborado pela equipe do Escritório Regional – SC, em 02 ago.96).

_____. *BESC - reestruturação patrimonial e desempenho*: 1990 a 1995. Florianópolis: DIEESE-Linha Bancários, 1997a. (Texto para discussão elaborado pela Subseção SEEB-Fpolis e Região e apresentado no seminário: Uma visão dos bancos públicos estaduais).

_____. *Bancos públicos estaduais*: notas sobre a crise, situação atual e propostas de reestruturação. São Paulo: DIEESE-Linha Bancários, 1997b. (Estudos Setoriais DIEESE nº. 9).

_____. *O PROES no Contexto da Renegociação da Dívida Pública Estadual:* O caso do SFBESC. Florianópolis (SC): DIEESE/Linha Bancários, 1998. (Texto para discussão elaborado pela Subseção SEEB-Fpolis e Região de julho de 1998).

DODD, Nigel. *A Sociologia do dinheiro*: economia, razão e a sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997.

DOELLINGER, Carlos Von. Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira, 1978, p. 12. In: SCHIMITZ, Sérgio. *Planejamento Estadual*: a experiência Catarinense com o Plano de Metas do Governo - PLAMEG - 1961/1965. Florianópolis: UFSC-UDESC.

DOWNES, John. GOODMAN, Jordan E. *Dicionário de Termos Financeiros e de Investimento*. São Paulo: Nobel, 1993.

DREIFUSS. René A. *A Internacional Capitalista:* estratégias e táticas do empresariado transnacional 1918-1986. 2 ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo. 1987.

_____. *1964*: a Conquista do Estado – Ação Política, Poder e Golpe de Classe. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. 814 p.

_____. *A época das perplexidades:* mundialização, globalização e planetarização - novos desafios. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. In: *Revista Lua Nova*, nº. 24, set. 1991.

_____. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. In: *Revista Lua Nova*, nº. 35, 1995, p. 73-109.

FAUSTO, Boris. História do Brasil-Entrevista. Disponível em <http://www.mec.gov.br/seed/tvescola/historia/entrevista_5a.asp> Acesso em 05 ago. 2005.

FERREIRA. Alceu C. As agências multilaterais e a política econômica do governo FHC. In: ALVIM, Valdir. FERREIRA, Alceu C. (Orgs.). *A trama da privatização: a reestruturação neoliberal do Estado*. Florianópolis: Insular. 2001.

FIORI, José Luís, Globalização, Hegemonia e Império. *In:* TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (orgs.), *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização.* 3ed., Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

_____. *O Vôo da Coruja*: para reler desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2003.

_____. Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, José Luís. (org.), *O Poder americano.* Petrópolis (RJ): Vozes, 2004.

FONSECA NETO, F. ALBUQUERQUE JÚNIOR, J. *Indicadores derivados de agregados monetários.* Brasília: BACEN, setembro de 2002. (Trabalho para discussão nº. 47)

FRANCO, Gustavo. *Seis anos de trabalho*: um balanço. Mimeo, 1999.

FREDIANI, Ramón O. *Planes de estabilización y reforma estructural en América Latina*: Una síntesis. Buenos Aires, Argentina: CIEDLA-Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.

FREITAS, Maria C.P. PRATES, Daniela M. Reestruturação do Sistema Financeiro Internacional e Países Periféricos. In: *Revista de Economia Política*, v. 22, nº. 2 (86). São Paulo: Brasiliense, abr.jun. 2002.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS - FGV. "A Liga das Nações". Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_historia/htm/anos20/ev_centindep_liganacoes.htm> Acesso em 02 de out. 2005.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Circulo do Livro. 1974.

FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural. 1983.

GALBRAITH, John K. *Moeda*: de onde veio, para onde foi. São Paulo: Pioneira, 1977.

GAMBINA, Julio (Compilador). *La globalización económico-financiera*: su impacto en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

GARRISON, John W. *Do confronto à Colaboração*: relações entre a Sociedade Civil, o Governo e o Banco Mundial no Brasil. Brasília, DF: Banco Mundial, 2000, 88 p.

GENRO FILHO. Adelmo. *Marxismo filosofia profana*. Porto Alegre: Tchê, 1986.

GIDDENS, Anthony, TURNER, Jonathan H. (orgs). *Teoria Social Hoje*. São Paulo: Editora UNESP, 1999. Tradução Gilson César Cardoso de Sousa.

GLASBERG, Davita Silfen.. *The Power of collective purse strings. The effect of bank hegemony on corporations and the state.* Berkekey and Los Angeles, University Of California Prez, 1989

GOMES, Luiz Marcos. Quem é quem no "grande esquema" do governo FHC. In: "Brazil Inc.". *Revista Reportagem*, dezembro de 1998, 17 p. (Em associação com a revista *Caros Amigos*). Disponível em <http://www.forafhc.hpg.ig.com.br/links.htm> Acesso em 06 set. 2005.

_____. *Construindo o Estado do Mal-Estar Social*. Disponível em http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp?edicao=43&cod_not=693 acesso em 06 set. 2005.

GONÇALVES, Reinaldo. Grupos econômicos: uma análise conceitual e teórica. *In: Revista Brasileira de Economia,* Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, *45* (4) , out.dez. 1991.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Ofício GG-97/13215, de 26.12.1997, Gabinete do Governador, Poder Executivo. Florianópolis: 1997.

_____. *Contrato de Confissão, Assunção e Refinanciamento de Dívidas nº. 012/98 STN/COAFI celebrado em 31/03/98, entre a União e o Estado, com a interveniência do Besc e do Banco do Brasil*. Brasília, DF, 31/03/98.

_____. *Exposição de Motivos n° 0160, de 21.05.98. do Secretário de Estado da Fazenda Marco Aurélio de Andrade Dutra ao Governador Paulo Afonso Evangelista Vieira*. Poder Executivo. Florianópolis, 1998.

_____. *Termo Aditivo de Re-ratificação ao Contrato de Abertura de Crédito Celebrado em 31.03.98*. Brasília, DF, 02.03.1999.

_____. Projeto de Lei nº. 095, de 09.06.96. *Autoriza a incorporação do patrimônio da Besc S.A. Corretora de Títulos, Valores e Câmbio pela Besc Distribuidora de Títulos, Valores Mobiliários S.A e a transferência do controle da Besc S.A. Corretora de Seguros e administradora de bens da Companhia de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina para o Banco do Estado de Santa Catarina S.A*. Diário Oficial do Estado de Santa Catarina nº. 15.582, Poder Executivo, Florianópolis, 22 dez. 1996. Disponível em: < http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/individual.php?id=PL/0095.9/1996>. Acesso em: 02 set. 2005.

_____. Projeto de Lei nº. 127.3, de 30.09.97. *Veto parcial ao projeto de lei nº. 127/97, que autoriza o Poder Executivo a contratar operação de crédito destinada a refinanciar dívidas do estado e a prestar as necessárias garantias e estabelece outras providências*. (rolagem da divida). Diário Oficial do Estado de Santa Catarina nº. 15.792, Poder Executivo, Florianópolis, 30 out. 1997. Diário da Assembléia nº. 4.489, 31 out. 1997. (Veto parcial através da mensagem nº. 2801, de 30.09.1997). Disponível em: <http://www.alesc.sc.gov.br/proclegis/individual.php?id=PL/0127.3/1997>. Acesso em: 02 set. 2005.

GRAMSCI, Antônio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. 3ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. 7ed. Rio de janeiro: Civilização brasileira, 1989.

_____. Apontamentos sobre a história das classes subalternas: críticas metodológicas. In:: SADER, Emir (Org.) *Gramsci*: Poder, Política e Partido. São Paulo: Brasiliense, 1990.

GRANOVETTER, Mark. Business Groups. *In:* SMELSER, Neil J. e SWEDBERG, Richard (Eds.). *The Handbook of Economic Sociology.* Princeton, N.J.: Princeton University Prez, 1994.

GRUPO BANCO MUNDIAL (BIRD-CFI). Memorando de Iniciação-Extensão 38692, *Brasil- 1º Empréstimo de Ajustamento do Setor Financeiro.* [S.L: s.n.]., 1988. (Mimeo de 02.11.1988).

_____. Documento do Banco Mundial: apenas para uso oficial - Relatório 16582-BR. Memorando do Presidente do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento e

da Corporação Financeira Internacional aos Diretores Executivos sobre uma Estratégia de Assistência ao País do Grupo Banco Mundial para a República Federativa do Brasil, de 12 de junho de 1997. In: VIANNA JR. Aurélio (Org.). *A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil*: *análise crítica e documentos inéditos*. Brasília-DF: Rede Brasil. 1998, p. 126. [p. 86-148] (Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais).

_____. *Coalizões para a Mudança*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial, 1999, 18 p. (Discurso do Presidente James D. Wolfensohn perante a Assembléia de Governadores em 28 de setembro de 1999).

_____. El Grupo del Banco Mundial: el BIRF, la AIF, la CFI, el OMGI y el CIADI. In: *Informe Anual 1999*. Washington: Banco Mundial, 1999. Disponível em: < http://www.bancomundial.org.br > Acesso em 18 jun. 2000.

_____. Documento do Grupo Banco Mundial: Exclusivamente para uso Oficial - Relatório nº. 20160-BR . Memorando do Presidente do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento e da Corporação Financeira Internacional para os Diretores Executivos Sobre uma Estratégia de Assistência ao País do Grupo Banco Mundial para a República Federativa do Brasil. 6 de março de 2000. In: BARROS, Flávia (Org.). *As estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil (2000-2003): análise crítica e documentos inéditos*. Brasília: Rede Brasil, 2001. (Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais), p. 261-492.

_____. *Sobre o Grupo Banco Mundial*. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view/6.html> Acesso em 16 set. 2005.

_____. *Cronologia do Banco Mundial*. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/18.html#topo> Acesso em 26.set. 2005.

_____. *País membro do Banco Mundial*. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/1148.html> Acesso em 26 set. 2005.

_____. *Operações no Brasil: Projetos Concluídos*. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/29.html#topo> Acesso em 26 set. 2005.

_____. *Documento do Banco Mundial: Relatório nº. 36116-BR. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e Corporação Financeira Internacional – Relatório de Progresso da Estratégia de Assistência ao País para 2004-2007 - República Federativa do Brasil. 08 de maio de 2006*. Disponível em < <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/1792.html> Acesso em 26 set. 2006.

_____. *Documento do Banco Mundial: Somente Para Uso Oficial - Relatório nº. 24182-BR. Memorando do Presidente do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e da Corporação Financeira Internacional aos Diretores Executivos Sobre o Relatório de Progresso da Estratégia de Assistência ao País Para a República Federativa do Brasil, 20 de maio de 2002*. Disponível em http://www.bancomundial.org.br/index.php?action=/content/view_document&cod_object=647> Acesso em 26 set. 2006.

_____. *O que é a Estratégia de Assistência ao País (EAP)?*. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/646.html> Acesso em 19 out. 2006.

_____. *Presidente Paul Wolfowitz*. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_folder/2429.html> Acesso em 10 out. 2006.

_____. *Projeto de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do BACEN - PROAT I*. Disponível em: http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/543.html> Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Projeto de Assistência Técnica ao Setor Financeiro*. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/549.html> Acesso em 26 set. 2006.

_____. *Projeto de Desenvolvimento de microfinanças no Nordeste do Brasil – CrediAmigo*. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/484.html> Acesso em 17 out. 2006.

_____. *Segundo Empréstimo Programático de Reforma fiscal* (Second Programmatic Fiscal Reform Loan Project – 7179). Disponível em http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/1607.html Acesso em: Acesso em 17 out. 2006.

_____. *Sociedade Civil*. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view/8.html> Acesso em 19 out. 2006.

GUIDDENS, A. PIERSON, C. *Conversas com Antony Giddens*: o sentido da modernidade. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

GUTTMANN, Robert. As Mutações do Capital Financeiro. *In:* CHESNAIS, François (Coord.) *A Mundialização Financeira: Gênese, Custos e Riscos*. São Paulo: Xamã, 1998, p. 61-96.

HARVEY, David. *A Condição Pós-moderna:* uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 2 ed. Edições Loyola, 1993.

HARVEY, David. *Los limites dei capitalismo y la teoria marxista*. México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

HEGEL, G.W.F. *A Sociedade Civil Burguesa*.. São Paulo: Mandacaru. 1989.

HILFERDING, Rudolf. *O Capital financeiro.* São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos.* 2ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HONNETH, Axel. Teoria Crítica. In: GIDDENS, Anthony, TURNER, Jonathan H. (Orgs). *Teoria Social Hoje*. São Paulo: Editora UNESP, 1999. Tradução Gilson César Cardoso de Sousa.

HUGHES, John. *A filosofia da pesquisa social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. Tradução de Heloisa Toller Gomes.

IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

_____. *Enigmas da Modernidade-mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

IBRD - The International Bank for Reconstruction and Development. "*IBRD Articles of Agreement*". Disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049557~menuPK:58863~pagePK:43912~piPK:44037~theSitePK:29708,00.html> Acesso em 16 set. 2005.

JORNAL A NOTÍCIA. "*Senado autoriza empréstimo para SC*". Joinville, SC. 09.12.98, A-8.

JORNAL GAZETA MERCATIL, 24.03.99.

KAHANER, Larry. *O poder de Allan Greesspan: palavras que abalam a economia mundial*. São Paulo: Futura, 2001.

KREGEL Jan. *A história do dólar*. Disponível em <http://www.cliohistoria.hpg.ig.com.br/bco_imagens/moeda/moeda_07.htm >; Acesso em 13 jan. 2006.

LAFER, Celso. Panorama Geral. In: BAHIA, Luiz A. *Questões críticas da situação internacional*. Brasília: Editora da UnB, 1982. 48 p. (Cadernos da UnB, Série Debates do Foro San Tiago Dantas).

LANGENSCHEIDTS UNIVERSAL-WÖRTERBUCH PORTUGIESISCH. Berlin: Langenscheidt KG, 1978. (Von Fátima Vargas Figueiredo Brauer und Uwe Brauer).

LATOUR, Bruno. *Jamais fomos modernos*. Rio de janeiro: Ed. 34, 1994.

LEITE, Cleantho de Paiva (Debatedor). In: BAHIA, Luiz A. *Questões Críticas da Situação Internacional*. Brasília: Editora da UnB, 1982. (Cadernos da UnB, Série Debates do Foro San Tiago Dantas do Instituto de Estudos Políticos e Sociais do Rio de Janeiro).

LENIN, V.I. *Imperialismo, etapa superior do capitalismo*. 4ed. São Paulo: Global Editora, 1987.

LEROY, Jean-Pierre. SOARES, Maria Clara (Orgs.). *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento participativo no Brasil*: dilemas e desafios. Rio de Janeiro: Fase/Ibase, 1998, 238 p.

LICHTENSZTEJN, Samuel; BAER, Mônica. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*: estratégias e políticas do poder financeiro. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LIMA, José Humberto Silva. Resgate da Moeda: da origem ao Real. In: MERCADANTE, Aloizio (Org.). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas-SP: UNICAMP. IE, 1998, p. 293-314.

MACROMÉTRICA. *Francisco Lafaiete de Pádua Lopes - (Chico Lopes)*. Disponível em: <http://www.macrometrica.com.br/ChicoLopes.htm> Acesso em 24 out. 2006.

MAGALHÃES. Olinda. *O Discurso e a Prática do Programa de privatização do Governo Federal Brasileiro, no período 1985-1990*. Florianópolis: CPGA-UFSC. 1993. (Dissertação apresentada no Curso de Pós-graduação em Administração da UFSC, área de concentração em Políticas e Planejamento Governamental).

MALAN, Pedro Sampaio. *Política econômica externa e industrialização no Brasil* (1939/52). 2ed. Rio de janeiro: IPEA/INPES, 1980.

MARX, Karl. *Contribuição para a Crítica da Economia Política*. Lisboa: Estampa, 1971.

_____. MARX, Karl. *Para a Crítica da Economia Política; Salário, Preço e Lucro; O Rendimento e suas Fontes; A Economia Vulgar*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

_____. *Contribuição à Crítica da Economia Política*. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

_____. *O Capital: Crítica da Economia Política.* L.1- O Processo de Produção do Capital, v. I. São Paulo: Difel, 1985a.

_____. *O Capital*: Crítica da Economia Política – O Processo Global de Produção Capitalista". L.3, v. V, 4ed. São Paulo: Difel, 1985b.

_____. *Manuscritos Econômico-Filosóficos*. São Paulo: Martin Claret. 2001.

_____; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista.* São Paulo: Martin Claret, 2001. Texto integral. Trad. de Pietro Nassetti.

MATTOS, Fernando Marcondes. *Santa Catarina, nova dimensão*. Florianópolis: UFSC, 1973.

MATUS, Carlos. *Adeus Senhor Presidente: Planejamento e antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris Editora. 1989. Tradução de Francisco A. Carneiro da Cunha Filho.

MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & governo*. Brasília: IPEA. 1993. (Série IPEA 143, tomos I e II).

MEDEIROS, Carlos Aguiar. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In*:* TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (orgs.), *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização.* 3ed., Petrópolis (RJ): Vozes, 1997.

MÉSZÁROS, István. *O século XXI*: socialismo ou barbárie? São Paulo: Boitempo, 2002.

MÉSZÁROS, István. *Para além do Capital:* rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, Campinas-SP: Editora da Unicamp. 2002.

MICK, Jacques. *Crimes impunes*: o lado oculto da intervenção do Besc. Florianópolis: Quorum, 1997.

MINEIRO, Adhemar S. Estabilização, desenvolvimento e gestão macroeconômica: opiniões sobre as visões contidas nos documentos do Grupo Banco Mundial e do BID. In: VIANNA JR. Aurélio (Org.). *As Estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil*: análise crítica e documentos inéditos. Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais. Brasília-DF, mar-98.

MINELLA. Ary C. Elites financeiras, sistema financeiro e governo FHC. In OURIQUES, Nildo e RAMPINELLI, Waldir. (Orgs.) *No fio da navalha: críticas das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã. 1997.

_____. *Fundamentos teóricos e metodológicos para análise do empresariado financeiro no atual contexto de globalização financeira.* Florianópolis: Depto. de Ciências Sociais – UFSC, novembro de 1999. Relatório técnico de pós-doutorado. (versão preliminar)

_____. Reforçando a hegemonia financeira privada: a privatização dos bancos estaduais. *In*: ALVIM, Valdir. FERREIRA, Alceu C. *A trama da privatização: a reestruturação neoliberal do Estado*, Florianópolis (SC): Insular, 2001, p. 49-72.

MINISTÉRIO DE ESTADO DA FAZENDA. Conselho Monetário Nacional. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/> acesso em 30 jun. 2005.

MINTZ, Beth e SCHWARTZ, Michael. *The Power structure of American Business.* Chicago: University of Chicago Press, 1985.

_____. Capital flows and the process of financial hegemony. *In: Theory and Society,* v. *15,* 1986.

MIRANDA NETO, Manoel J. *A crise do Planejamento*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1981.

MIZRUCHI, Mark S. *The structure of corporate political action. Interfirm relations and their consequences.* Cambridge : Harvard Univ. Press, 1992.

_____.; STEARNS, Linda B. *Social networks, CEO Background, and Corporate financing*: A dyadic analysis of similarity of borrowing by large U.S. firms, 1973-1993. May 2002. (paper, 43 pp.).

MUTO, Eliza. A Gênese da guerra. In: *Revista Aventuras na História*. 3ed. São Paulo: abril, janeiro de 2005, p. 12 [Coleção Grandes Guerras – Guerras da Antigüidade: século 20 a.C. – século 16; Mapas de Carlo Giovani e Bruno Algarve].

NEPOMUCENO. Eric. *O outro lado da moeda - Dilson Funaro*: histórias ocultas do Cruzado e da Moratória. São Paulo: Siciliano, 1990. 212 p.

NÚCLEO DE ESTUDOS SOCIOPOLÍTICOS DO SISTEMA FINANCEIRO (NESFI). Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em <http://www.nesfi.ufsc.br/nucleo.php> Acesso em 24 ago. 2006.

NUNES, João B. Enfrentando barreiras culturais na luta contra a privatização. In: ALVIM, Valdir. FERREIRA, Alceu C. *A trama da privatização: a reestruturação neoliberal do Estado*, Florianópolis: Insular, 2001, p. 159-185.

OFFE, Claus. A atribuição de status público aos grupos de interesse. In: OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989, p. 223-268.

_____; RONGE, Volker. Teses sobre a fundamentação do conceito de "Estado capitalista" e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de janeiro: Tempo brasileiro, 1984.

ONÇA, Fabiano. 500 a.C. ao ano I: tempos de consolidação. In:. *Revista Aventuras na História*. 3ed. São Paulo: abril, janeiro de 2005, p. 8-9. [Coleção Grandes Guerras – Guerras da Antigüidade: século 20 a.C. – século 16; Mapas de Carlo Giovani e Bruno Algarve].

OURIQUES, Nildo; D. CARVALHO, Wolney; R. RUTKOSKI, Márcio M. A aristocracia financeira e o assalto ao Estado na América Latina. In: ALVIM, Valdir. FERREIRA, Alceu C. (Orgs.). *A trama da privatização: a reestruturação neoliberal do Estado*. Florianópolis: Insular. 2001.

PEARSON, Drew; ANDERSON, Jack. *Estados Unidos Potência de Segunda Classe?* São Paulo: Bestseller, 1959. 459 p.

PETRAS, James. *Construção do Império na América Latina*: A Estratégia Militar dos Estados Unidos. Mimeo. 2001.

PORTUGAL JR., José Geraldo (Org.). *Grupos econômicos: expressão institucional da unidade empresarial contemporânea.* São Paulo, FUNDAP/IESP, 1994.

RAMOS, Edite Margarete. *O dispendioso fim de uma idéia*. Florianópolis: ALESC, abril de 2000 (Relatório Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI - do Banco do Estado de Santa Catarina – BESC). 97 p.

RAMOS, Plínio de Abreu. CAMPOS, Patrícia. Tancredo Neves. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro.* CPDOC - Fundação Getulio Vargas. Verbete Biográfico. Disponível em <http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/3807_1.asp> acesso em 03 jan. 2006.

RAMPINELLI, Waldir. A Globalização e as Privatizações. In: ALVIM, V.; FERREIRA, A. (Orgs.). *A Trama da Privatização: a Reestruturação Neoliberal do Estado*. Florianópolis: Insular. 2001, 223 p..

REDE BRASIL SOBRE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS. Disponível em <http://www.rbrasil.org.br/content,0,0,604,0,0.html > Acesso em 11 out. 2005.

_____. Uma agenda da sociedade civil para mudar as relações entre governos e IFIs. In: CASTRO, Marcus Faro (Org.). *A sociedade civil e o monitoramento das Instituições Financeiras Multilaterais*. Brasília, DF: Rede Brasil, 2005, p. 59-72.

REVISTA DE CONJUNTURA ECONÔMICA. *Aumenta a concentração*. Rio de Janeiro: FGV, jan/1998, pp. 26-39. (Especial Bancos).

SADER, Emir (Org.) *Gramsci*: Poder, Política e Partido. São Paulo: Brasiliense, 1990.

SALAMA, Pierre A. Financeirização Excludente: as lições das economias latino-americanas, In: CHESNAIS, F. (Org.). *A Mundialização Financeira: gênese, custos, riscos*, São Paulo: Xamã, 1998, pp. 211-247

SALVIANO JUNIOR. Cleofas. Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao PROES. Brasília: BACEN, 2004, 150 p.

SANTA CATARINA [Constituição 1989]. *Constituição do Estado de Santa Catarina.* Florianópolis: DDSG-ALESC, 2000. Edição atualizada com 20 Emendas Constitucionais e Índice Sistemático e Remissivo.

SANTOS, Iliane M. *O processo de privatização do Banco do Estado de Santa Catarina – Besc*. Florianópolis, 2004. (Dissertação de Mestrado em Educação e Cultura apresentada na FAED-UDESC)

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*: do pensamento único à consciência universal. 5ed., Rio de Janeiro: Record, 2001.

SAXE-FERNÁNDEZ, J. RAMOS, G.C.D. *Imperialismo y Banco Mundial en América Latina*. Habana-Cuba: Centro de Investigacion y Desarrollo de la Cultua Cubana Juan Marinello. 2004.

SCHIMITZ, Sérgio. *Planejamento Estadual*: a experiência Catarinense com o Plano de Metas do Governo - PLAMEG - 1961/1965. Florianópolis: UFSC-UDESC, 1985.

SCOTT, John. *Corporate business and capitalist classes.* New York:, Oxford University Press, 1997.

SEIBEL. Erni J. Debilidade institucional e políticas não-públicas. In: ALVIM, Valdir. FERREIRA, Alceu C. (Orgs.). *A trama da privatização: a reestruturação neoliberal do Estado*. Florianópolis: Insular. 2001, p. 91-104.

SERFATI, Claude. O papel ativo dos grupos predominantemente industriais na financeirização da economia. *In:* CHESNAIS, François (Coord.) *A Mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo, Xamã, 1998.

SILVA, Ricardo. Sociologia Política e Ideologia Autoritária. In: *Política & Sociedade*: Revista de Sociologia Política, v.1. nº. 1. Florianópolis: Cidade Futura, 2002, p. 103-128. [Revista do Programa de Pós-Graduação em sociologia Política da UFSC].

SILVEIRA LENZI, Carlos A. *Partidos e políticos de Santa Catarina*. Florianópolis: USFC-Lunardelli, 1983.

SILVER, Beverly J. e SLATER, Eric. As origens sociais das hegemonias mundiais. In: ARRIGHI, Giovanni e SILVER, Beverly J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto/UFRJ. 2001. (Tradução de Vera Ribeiro)

SIMMEL. G. O dinheiro na cultura moderna (1896). In: SOUZA, Jessé e ÖELZE, Berthold (Org.). *Simmel e a Modernidade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, pp. 23-40.

SINGER, Paul. *Apresentação*. In: RICARDO, David. *Princípios de Economia Política e Tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SOLA, L.; KUGELMAS, E.; WHITEHEAD, L. (Orgs). *Banco Central*: autoridade política e democratização – um equilíbrio delicado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SOLOMON, Robert. *Dinheiro em Movimento*. Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2001.

SOUZA. José A.P. e ARRUDA, Marcos. Economia privatista, sociedade carente: crítica da estratégia do Banco Mundial para o setor privado brasileiro. In: VIANA JR. Aurélio (Org.). *A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília-DF: Rede Brasil. 1998. (Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais).

SUPEK, Rudi. O autor. In: MARX, Karl. *Conseqüências Sociais do avanço tecnológico.* São Paulo: Edições Populares. 1980.

SWEDBERG, Richard. International financial networks and institutions. *Current Sociology,* v.38, nº. 2/3, Autumn/Winter 1990.

SWEEZY, Paul M. *Teoria do Desenvolvimento Capitalista*: princípios de economia política marxista. 5ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. [Traduzido por Waltensir Dutra da quarta edição publicada em 1956 pela Monthly Teview Prez, Nova York, EUA].

TAVARES DE SÁ, Hernane. *Nos bastidores da ONU*. Rio de Janeiro: Bibliex-José Olympio, 1967. 224 p.

TAVARES, M.C.; MELIN, L.E. Pós-escrito 1997: reafirmação da hegemonia norte americana. In: TAVARES, M.C. FIORI, J.C. (Org.). *Poder e dinheiro*: uma Economia Política da globalização. 2. Ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997.

THE WORLD BANK. *Articles of Agreement*. Disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20049557~menuPK:58863~pagePK:43912~piPK:44037~theSitePK:29708,00.html> Acesso em 16 set. 2005.

_____. *Central Bank Technical Assistance Loan I Brazil*. Disponível em: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P048357> Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Central Bank Project Agreement (Financial Sector Technical Assistance Project) loan nº. 4637 – Br: between International Bank for Reconstruction and Development and Banco Central do Brasil*. Washington, DC: The World Bank, 19.06.2002. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/wdscontentserver/wdsp/lcr/2004/12/14/aa5c84a1171182b485256f030017f4ce/1_0/rendered/pdf/aa5c84a1171182b485256f030017f4ce.pdf> Acesso em 17 out. 2006.

_____. *Documents & Reports – Brazil: Programmatic Financial Sector Adjustment Loan Project, Volume 1*. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000094946_03011404020825> Acesso em: 12 nov. 2006.

_____. *Documents & Reports - Brazil - Public Sector Management, Private Sector Finance, Rio Grande Do Sul State Reform, Rio de Janeiro State Reform Privatization & Mato Grosso State Privatization Projects*. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=

523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000090341_20030625111436> Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Documents & Reports - Development Banking Project (01) Brazil*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P006270> Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Documents & Reports - Development Banking Project (02) Brazil*. Disponível em: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P006328> Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Documents & Reports - Development Banking Project (03) Brazil*. Disponível em: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P006347 > Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Documents & Reports*. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64187835&piPK=64187936&theSitePK=523679&menuPK=64187511&query=Brazil&fromDate=&docType=0&toDate=&IRISF=&displayOrder=DOCNA,DOCDT,REPNB,DOCTY&callBack=&siteName=WDS&sType=2&report=&loan=&trustfund=&projid=&credit=&sourceCitation=&sortDesc=DOCDT&dAtts=DOCDT,DOCNA,DOCTY,SECCL,LANG,REPNB,VOLNB,REPNME&startPoint=0&pageSize=50&totalrecords=1872> Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Documents & Reports - Financial Sector Technical Assistance Loan Project*. Disponível em <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P073192> Acesso em 26 set. 2006.

_____. *Document of The World Bank Report nº. 22001 –BR. Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US$8.88 million to the Federative Republic of Brazil for the Fiscal and Financial Management Technical Assistance Loan*. Washington, DC: The World Bank, 27.04.2001.

_____. *Document of The World Bank Report nº. 25971 - Project Performance Assessment Report Brazil: Public Sector Management Project (Loan 2721-Br); Private Sector Finance Project; (Loan 3268-Br); Rio Grande Do Sul State Reform Loan (Loan 4139-Br); Rio De Janeiro State Reform Privatization Project (Loan 4211-Br); Mato Grosso State Privatization Project (Loan no. 4189-BR)*. Washington, DC: The World Bank, 23.05.2003. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/06/25/000090341_20030625111436/additional/016824232_200308246015533.pdf> Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Document of The World Bank Report nº. 10263-Br. Brazil-Financial Sector Technical...Assistance Loa*n. Washington, DC: The World Bank, 07.08.2001.

_____. *Document of The World Bank. Report no. 22603-BR* - Project appraisal document for a proposed loan in the amount of US$14.46 million to the Federative Republic of Brazil for a financial sector technical assistance Loan, August 7, 2001. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/549.html> Acesso em: 28 set. 2006.

_____. *Document of The World Bank Report nº. 25116-BR. Implementation Completion Report (FSLT-70530) on a Loan (Loan nº. 7053 - BR) in the Amount of US$404.04 million to the Federative Republic of Brazil for a First Programmatic Financial Sector Adjustment Loan*. Washington, DC: The World Bank, 17.12.2002. Disponível em <http://www-

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/03/14/000094946_03011404020825/Rendered/PDF/multi0page.pdf> Acesso em 17 out. 2006.

_____. *Document of The World Bank Report nº. 22603-Br*. Project Appraisal Document for a Proposed Loan in the Amount of US$14.46 Million to the Federative Republic of Brazil for a Financial Sector Technical Assistance Loan. Washington, DC: The World Bank, 07.08.2001.

_____. *Loan nº. 4245-BR - Loan Agreement (Central Bank modernization technical assistance project) Between Federative Republic of Brazil and International Bank for Reconstruction and Development - Loan nº. 4245-BR*. Washington, DC, The World Bank, 29.01.1998. Disponível em < http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P048357>Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Loan number 7046 – BR. Loan Agreement (programmatic fiscal reform structural adjustment loan) between Federative Republic of Brazil and International Bank for Reconstruction and Development*, June 5, 2001. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2004/12/14/422F46626F41D00285256F0300148D98/1_0/Rendered/PDF/422F46626F41D00285256F0300148D98.pdf>Acesso em: 28 set. 2006.

_____. *Loan number 7053 – Br. - Loan agreement (programmatic financial sector adjustment loan) between Federative Republic of Brazil and International Bank for Reconstruction and Development*, June 22, 2001. Disponível em <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P070640> Acesso em: 28 set. 2006.

_____. *Loan Agreement (Second Programmatic Financial Sector Adjustment Loan), Loan number 7121 – BR:* Between Federative Republic of Brazil and International Bank for Reconstruction and Development. July 23, 2002. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2004/12/14/6E44DD3E2C97118385256F030015B84A/1_0/Rendered/PDF/6E44DD3E2C97118385256F030015B84A.pdf> Acesso em 17 out. 2006.

_____. *Press Release nº. :2001/342/LAC - Banco Mundial Aprova US$404 Milhões para Fortalecer Setor Financeiro do Brasil - US$8,8 milhões para gestão fiscal e financeira também aprovados*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?contentMDK=20045730&Type=News&theSitePK=40941&pagePK=41367&isCURL=Y&menuPK=64282138&piPK=279616> Acesso em 12 nov. 2006.

_____. *Projects & Operations - Central Bank Technical Assistance Loan I - Brazil*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P048357> Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Projects & Operations - First Programatic Financial Sector Adjustment Loan – Brazil*. Disponível em <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P070640> Acesso em 17 out. 2006.

_____. *Projects & Operations - Northeast Microfinance Development Project Brazil*. Disponível em:

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P050776> Acesso em 17 out. 2006.

_____. *Projects & Operations - "Private Sector Finance Project Brazil. Brazil - Public Sector Management, Private Sector Finance, Rio Grande Do Sul State Reform, Rio de Janeiro State Reform Privatization & Mato Grosso State Privatization Projects*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=64290415&theSitePK=40941&menuPK=228424&Projectid=P006511> Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Projects & Operations - "Private Sector Finance Project Brazil*. Disponível em: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P006511> Acesso em 26 set. 2006.

_____. *Projects & Operations - Statements of Loans & Credits*. Disponível em: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20144232~menuPK:64312606~pagePK:41367~piPK:279616~theSitePK:40941,00.html> Acesso em 17 out. 2006.

_____. *Projects & Operations - World Bank Supports Microenterprises in Northeastern Brazil*. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20016348~menuPK:64282138~pagePK:41367~piPK:279616~theSitePK:40941,00.html> Acesso 17 out. 2006.

_____. *Report nº. . PIC5452 - Brazil-Central Bank Modernization ...Technical Assistance Loan*. Washington, D.C: The World Bank, 21.07.1997. Disponível em: http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=40941&Projectid=P048357> Acesso em 28 set. 2006.

_____. *Report nº. . PID7117 - Brazil-Northeast Microfinance Development Project*. Washington, DC: The World Bank, 07.11.1999. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/03/19/000094946_99031911061039/Rendered/PDF/multi0page.pdf> Acesso em 17 out.2006.

_____. Report no. PID9852 - *Brazil-TAL for Programmatic Fiscal Reform (@) Structural Adjustment Loan (TAL/PFRSAL), February 14, 2001*. [Note that this section is taken verbatim from the PFRSAL Board Paper (Report no. P7427 BR) pp. 3-51]. Disponível em http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/01/18/000094946_0101170531263/Rendered/INDEX/multi0page.txt> Acesso em: 28 set. 2006.

_____. *Report no. PID10295 - Brazil-First Programmatic Financial Sector... Adjustment Loan*. Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000094946_0105110432042> Acesso em: 28 set. 2006.

_____. *Technical Assistance Loan to Support the Programatic Public Sector Adjustment Loan Project - BR 4604*. Disponível em <http://www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_projeto/548.html > Acesso em 17 out. 2006.

_____. *World Bank Client Connection*. Disponível em <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64402441&piPK=64402272&theSitePK=40941&countrycode=BR&eop_date=&Type=LSR > Acesso em 09 out. 2006.

THE WORLD BANK GROUP. *Brazil Data Profile*. Disponível em <http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?SelectedCountry=BRA&CCODE=BRA&CNAME=Brazil&PTYPE=CP> acesso em 10 out. 2006.

TRECE, Carlos Parodi. *Perú 1960-2000*: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2003.

VIANNA JR. Aurélio (Org.). *A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília-DF: Rede Brasil. 1998. (Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais), 196 p.

_____. O Grupo Banco Mundial (BIRD e CFI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Brasil: a importância do debate sobre documentos de estratégia de assistência ao País. In: VIANA JR. Aurélio (Org.). *A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos*. Brasília-DF: Rede Brasil. 1998. (Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais), p. 79-85.

_____. O Painel de Inspeção do Banco Mundial, um instrumento para a participação?. In.: LEROY, Jean-Pierre; SOARES, Maria Clara (Orgs.). *Bancos Multilaterais e Desenvolvimento Participativo no Brasil*: dilemas e desafios. Rio de Janeiro: Fase/Ibase, 1998b, p. 191- 209.

VIDOTTO, Carlos Augusto. *O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa*. Um balanço das mudanças estruturais. Campinas-SP: IE-Unicamp, 2002. (Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp). 335 p.

WEATHERFORD, Jack, *A História do dinheiro*: do arenito ao cyberspace. São Paulo: Negócio Editora, 2000.

WEBER, Max. *Sobre a Teoria das Ciências Sociais*. São Paulo: Editora Moraes, 1991. Título original "*Essais sur la Théorie de la Science"*, Plon, 1967.

WEBER, Max. *História Geral da Economia*. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

WIKIPÉDIA: a Enciclopédia livre. "Tratado de Paris (1815)". Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Tratado_de_Paris_%281815%29> Acesso em 2 out. 2006.