

SISTEMA FINANCEIRO ESTATAL: BANCOS ESTADUAIS E BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

Francisco Lopreato *

Discutirei neste seminário apenas a questão dos bancos estaduais. Apesar das diferenças, acredito que existem vários pontos comuns entre esses e os bancos de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, queria ressaltar que para o pesquisador, que não participa diretamente de uma instituição bancária, discutir e analisar os bancos estaduais é extremamente complicado devido à dificuldade de dados confiáveis. Eu, que estou ligado à Universidade, encontro obstáculos na obtenção de dados, apesar de sempre insistir quanto a isso junto ao Banco Central e à ASBACE (Associação dos Bancos Comerciais Estaduais). Os dados de que disponho são muito agregados, o que dificulta uma análise mais detalhada de um órgão específico. Assim, minha análise é geral, pois não falarei especificamente de um banco. Abordarei a questão dos bancos estaduais ao longo dos últimos anos.

Os bancos estaduais fazem parte de uma unidade, isto é, compõem um setor público estadual. Essas instituições bancárias não poderiam ser analisadas independentemente, mas têm de ser analisa-

* *Economista, doutor pelo Instituto de Economia da UNICAMP, no qual é professor.*

das dentro da questão do setor público estadual, tentando-se reconhecer as formas de articulação mantidas no interior do Estado, e não de uma ótica estritamente privada. Essa é a premissa básica para se discutir o problema dos bancos estaduais.

Os bancos estaduais foram criados como parte integrante do setor público estadual e, assim, possuem estreita vinculação com os governos e empresas estatais. Foram criados, portanto, para tal atividade.

Essa forma de articulação entre governos, bancos estaduais e empresas estatais, por si só, não constitui fator específico de um período histórico. Desde a fundação, os bancos foram criados para, efetivamente, trabalharem como unidade no setor público estadual.

A especificidade das relações entre os bancos e os governos não está na articulação existente entre eles, porque já havia essa articulação. O problema está na intensidade com que foi feita essa articulação e no crescente desenvolvimento das operações ativas dos bancos com a crise financeira estadual.

Foi nos anos 80 que começaram a surgir os problemas dos bancos estaduais. Os problemas surgiram, de fato, em 1982, com a crise financeira do Estado. A crise dos bancos se deu como desdobramento da falência das condições de financiamento dos governos estaduais.

A partir de 1966 houve uma reformulação das condições de financiamento da economia brasileira e ocorreu um processo de esvaziamento dos governos estaduais, fazendo com que a alavancagem dos gastos estaduais passasse, em grande parte, a depender das condições de endividamento, seja através de recursos internos controlados fundamentalmente pelo governo federal, seja pela negociação dos recursos externos.

Essa crescente dependência dos fluxos financeiros oficiais e dos empréstimos externos, em lugar das receitas fiscais, acabou alterando a estrutura de recursos das fontes de financiamento dos estados e, com isso, houve uma interferência na cadeia das relações financeiras no interior dos governos estaduais.

Com o processo de esvaziamento financeiro, os estados transferiram aos seus agentes financeiros parte das suas dificuldades de financiamento, intensificando a articulação entre o setor público estadual e seus agentes financeiros (bancos estaduais e, também, bancos de desenvolvimento).

Entretanto, esse processo de transferência, em que os estados descarregaram em seus agentes financeiros parcela do próprio endi-

vidamento, provocou um crescimento das operações financeiras realizadas pelos bancos. Os empréstimos de agências federais e de recursos externos aos bancos estaduais fizeram com que aumentasse a participação desses agentes financeiros nas operações com o Estado e, em consequência, garantiram o seu crescimento.

Essa possibilidade de financiar fortemente estados e empresas estatais constituiu a base para a alavancagem dos empréstimos dos bancos estaduais e permitiu também que os estados ampliassem sobremaneira seus gastos sem as restrições que certamente estariam dadas se fossem tomadas apenas as suas receitas tributárias e/ou as receitas das empresas estatais.

Assim, esse processo ocorreu até o momento em que existiam condições extremamente favoráveis, tanto no plano interno como no externo, através das amplas fontes internacionais de financiamento com as quais o Brasil contou até 1982.

Tal esquema de financiamento - empréstimos através de repasses de recursos externos - permitiu uma articulação harmoniosa entre governos e bancos estaduais. Porém, entra em crise a partir do momento em que houve um processo de colapso das condições de financiamento do setor público. Além disso, nesse mesmo momento, ocorreu também uma mudança nos rumos político-econômicos internacionais, a partir das novas diretrizes estabelecidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), as quais interferiram na dinâmica existente entre os governos estaduais e os bancos.

A partir do momento em que se deu a crise cambial e em que ocorreu o colapso da estratégia de financiamento externo da economia brasileira, colocou-se em xeque toda a questão do setor público brasileiro e, principalmente, as condições de financiamento dos governos estaduais. Com isso, houve uma crise severa nos governos estaduais que se espalhou por todos os segmentos do setor público. Essa crise financeira abarcou todos os segmentos do setor público estadual e afetou as articulações financeiras existentes em seu interior.

Analisando apenas a questão dos bancos estaduais e dos bancos de desenvolvimento, não se entende a crise ocorrida a partir dos anos 80. O problema não é somente a má gestão dessas instituições financeiras. Ela existe, mas é pouco para explicar a verdadeira crise dos bancos estaduais e até mesmo dos bancos de desenvolvimento, uma vez que todos eles entraram em crise simultaneamente e passaram por um processo de instabilidade que se iniciou em 1982.

Após essa crise, quando se quebrou o esquema de financiamento dos governos estaduais, os estados transferiram ainda mais as

suas necessidades de financiamento aos bancos estaduais e aos seus agentes financeiros, que passaram a responder por um volume maior das operações de crédito e pela cobertura das responsabilidades de encargos do setor público estadual. A partir daí, dada a crise dos governos estaduais, houve uma generalização do não pagamento de contratos realizados com a Administração Direta e com as empresas estatais. Além disso, os bancos estaduais também eram responsáveis pelas dívidas mobiliárias estaduais, cujos títulos não tinham possibilidade de se colocar no mercado, ou seja, eram “carregados” pelos próprios bancos. Em alguns casos, os bancos financiaram até mesmo os gastos correntes dos estados.

A crise, quando se estendeu pelo setor público, abarcou também os bancos estaduais, que passaram a estar integralmente ligados com a crise dos governos estaduais.

Por outro lado, do ponto de vista operacional, os bancos estaduais sofreram um forte processo de reestruturação do capital privado. Com a crise do começo dos anos 80, o capital privado deixou de ser devedor do setor financeiro e passou a ser credor. As boas aplicações dos bancos ficaram sacrificadas, pois perderam também o mercado de empresas saudáveis. Assim, os bancos acabaram ficando com seus ativos fortemente comprometidos, tendo em vista que seus recursos estavam vinculados ao setor público e às empresas, em grande maioria inadimplentes.

De acordo com alguns críticos, a crise dos bancos estaduais se deu em virtude do uso, por parte dos governos, dessas instituições financeiras nas eleições de 1980. É claro que, em vários casos, existiu o uso dos bancos para fins eleitorais, mas o gasto com as eleições não conseguiria quebrar todo o sistema, todos os bancos estaduais simultaneamente.

Em crise (na verdade, crise dos estados), os bancos passaram a enfrentar sérias dificuldades operacionais e a viver um processo de deterioração patrimonial, gerando um quadro de instabilidade, um quadro de crise permanente. Há mais de uma década, os bancos estaduais e até mesmo os bancos de desenvolvimento vêm passando por problemas crônicos; alguns momentos de crise aberta e outros de crise latente, mas a maior parte do tempo de crise permanente.

Determinados bancos estaduais, procurando solucionar ou amenizar o problema, passaram a emitir títulos com taxas superiores aos concorrentes privados. Assim, a estrutura passiva dos bancos estaduais foi financiada pela colocação de títulos, prejudicando ainda mais a capacidade operacional desses bancos, que se tornaram dependentes de uma crescente transferência de recursos da esfera fe-

deral, principalmente de empréstimos do Banco Central. Além disso, outras formas de repasses federais ganharam espaço na estrutura passiva desses bancos. A ajuda do Banco Central e os repasses federais substituíram parcialmente a captação de recursos externos e permitiram encobrir o déficit no patrimônio desses bancos, que em vários momentos na década apresentava-se significativamente negativo.

A grande questão é saber por que esses bancos, em crise aguda desde 1982, não foram fechados. No entanto, essa questão envolvia pontos de elevado conteúdo político e foi encaminhada em comum acordo com os governadores.

Recorrentemente, a cada alteração ocorrida no quadro econômico os bancos estaduais enfrentam crises abertas e dependem ainda hoje de negociações, de acertos no plano político para garantir a sua sobrevivência. Isso ocorreu em 1984, quando o Banco Central estabeleceu um programa de ajuda aos bancos. Em 1987, imediatamente após o colapso do Plano Cruzado, também os bancos estiveram para quebrar, e essa situação de “quebra” não era apenas dos pequenos bancos, como, por exemplo, Banco do Piauí e Banco do Ceará, mas dos grandes, como o Banco do Estado de São Paulo (Banespa). Em vários desses momentos, o Banespa literalmente esteve quebrado, sendo sustentado pelo Banco Central.

Em 1990, por exemplo, quando o governo Collor confiscou os ativos, novamente os bancos estaduais estiveram em situação muito difícil, sobretudo os bancos que carregavam a dívida pública mobiliária estadual. E como os bancos não teriam condições para lastrear aquele conjunto de ativos, houve a intervenção do Banco Central, que novamente estabeleceu regras de ajuste ou de apoio financeiro a esses bancos.