

O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA: NOVO REGIME FISCAL E A RESTAURAÇÃO NEOLIBERAL DA ERA FHC

Valdir Alvim⁹

Resumo: Este artigo busca contribuir com a análise sociopolítica do sistema financeiro acerca do sistema da dívida Pública e os mecanismos da política de ajustes fiscais e estruturais realizados no contexto do governo de FHC, a partir de 1994 com implantação do Plano Real no Brasil. A problemática leva em consideração conjunto de políticas de austeridade fiscal aprovadas pelo Congresso Nacional como Novo Regime Fiscal (NRF) em 2016, aonde se identifica estratégias de continuidade da reestruturação do Estado com perpetuação do sistema da dívida Pública. Estas estratégias revelam condicionada manifestação de um contexto de restauração neoliberal dos anos 1990, quando se expandiu ofensivamente no país obrigações financeiras acordadas e realizadas por meio de mecanismos adensados nas políticas de ajuste fiscal e renegociação das dívidas dos estados subnacionais. As reformas estruturais da era FHC, como forma de equacionamento das dívidas estaduais, foram arquitetadas pelo Ministro da Fazenda via um conjunto de Medidas Provisórias e Resoluções do Conselho Monetário Nacional, aliados à programas de ajuste fiscal e de incentivo à redução das atividades bancárias dos estados subnacionais, criando linhas especiais de assistência financeira no âmbito do Tesouro Nacional e do Banco Central. A abordagem do papel preponderante deste sistema da dívida, com seus mecanismos de transferência e redistribuição de recursos orçamentários, vem sendo denunciado como problema nacional através das críticas e iniciativas da Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD). Os contratos de refinanciamento das dívidas assumidas pelos governadores deveriam contar com adequadas garantias incluindo obrigatoriamente a vinculação de receitas próprias, impostos e patrimônio, e a partir de condicionalidades, incentivá-los à privatizarem seus bancos no âmbito da assistência financeira do Grupo Banco Mundial. Cabe ressaltar que parcerias das Diretorias Executivas do Banco Mundial, FMI e BID, atuam como “inteligência auxiliar” aos países membros, exercendo influência no “assessoramento político” das políticas econômicas e sociais, na medida em que ofertam crédito para financiamento da Assistência Financeira aos projetos de desenvolvimento, em parceria com os governos assistidos. Como resultado, a partir dos programas Proes e Parafe se pode observar que as restrições e as condicionalidades propostas aos governadores, dada assistência financeira especial, demonstraram ser bem ágeis e eficientes, produzindo o efeito desejado num curto espaço de tempo da política de privatização. Até o ano de 2001 houve expansão na dívida pública interna em que a União emitiu cerca de R\$ 61,4 bilhões em títulos públicos para financiar os programas, no montante correspondente ao diferencial entre a taxa de juro cobrada dos estados e àquela a qual a própria União se financia. Com os programas, a participação dos bancos estaduais nos ativos totais do SFN reduziu-se de 17,6% para 3,8%, e 65% deles foram

⁹ Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais (CSE/UFSC) e membro do Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro (NESFI/CFH/UFSC), Linha de Pesquisa: Estado, Mercado, Empresariado e Sistema Financeiro. Email: valdiralvim@hotmail.com.

extintos, liquidados, privatizados, federalizados ou transformados em agências de fomento.

Palavras Chaves: Ajuste fiscal; Reestruturação do Estado; Sistema da dívida; Dívida Pública.

THE PUBLIC DEBT SYSTEM: A NEW FISCAL REGIME AND THE NEOLIBERAL RESTORATION OF THE FHC ERA

ABSTRACT: This article seeks to contribute to the socio-political analysis of the financial system about the system of the Public Debt system and the mechanisms of fiscal and structural adjustment policy carried out in the context of the FHC government, starting in 1994 with the implementation of the Real Plan in Brazil. The problem takes into account a set of fiscal austerity policies approved by the National Congress as a New Fiscal Regime (NRF) in 2016, which identifies continuity strategies for the restructuring of the State with perpetuation of the public debt system. These strategies reveal the conditioned manifestation of a neoliberal restoration context of the 1990s, when the country's offensive obligations were expanded in the country by means of the mechanisms of fiscal adjustment and renegotiation of the debts of the subnational states. The structural reforms of the FHC era, as a way of equalizing state debts, were conceived by the Ministry of Finance through a set of Provisional Measures and Resolutions of the National Monetary Council, together with the fiscal adjustment programs and incentives to reduce the banking activities of the states special lines of financial assistance under the National Treasury and the Central Bank. The approach to the preponderant role of this debt system, with its mechanisms of transfer and redistribution of budgetary resources, has been denounced as a national problem through the criticisms and initiatives of the Public Debt Audit (ACD). Debt refinancing agreements by governors should include adequate guarantees, including binding of own revenues, taxes and assets, and from conditionalities, to encourage them to privatize their banks under the World Bank Group's financial assistance. It should be noted that partnerships of the Executive Boards of the World Bank, IMF and IDB, act as "auxiliary intelligence" to member countries, exerting influence in the "political advisory" of economic and social policies, as they offer credit for financing the Financial Assistance to development projects, in partnership with the governments assisted. As a result, from the Proes and Parafe programs it can be observed that the restrictions and conditionalities proposed to the governors, given special financial assistance, have proved to be very agile and efficient, producing the desired effect in a short time of privatization policy. Up to 2001 there was an expansion in the domestic public debt, in which the Union issued approximately R \$ 61.4 billion in government bonds to finance the programs, in the amount corresponding to the differential between the interest rate charged to the states and that to which the itself is financed. With the programs, the participation of state banks in the total assets of the SFN decreased from 17.6% to 3.8%, and 65% of them were extinguished, liquidated, privatized, federalized or transformed into development agencies.

Keywords: Fiscal adjustment; Restructuring of the State; Debt system; Public debt.

1 INTRODUÇÃO

Em 15 de junho de 2016, o Senado Federal aprovou Proposta de Emenda à Constituição (PEC 55/16), que trata do Novo Regime Fiscal (NRF), instituindo um conjunto de políticas de austeridade fiscal para um período de vinte anos. Por um lado, o NRF propõe o “congelamento” dos gastos sociais no Orçamento Geral da União. Por outro, esta política de austeridade fiscal conduz para a continuidade da política de geração de superávits primários cujo objetivo, em tese, especificamente, é minorar a expansão da dívida mobiliária pública (Dívida/PIB).

Agravada por uma conjuntura de recessão econômica que atravessou o Brasil no tempo presente, para ser implantado, este novo regime fiscal deverá ser acompanhado por uma nova rodada de renegociação das dívidas dos Estados subnacionais. A renegociação destas dívidas objetiva garantir que a União Federal (União) tenha recursos para o pagamento da dívida pública e condiciona à privatização de ativos públicos. Para o governo Temer, a proposta do NRF não impõe “cortes de despesas” mas sim, estabelece regra geral definindo “limites para o aumento de despesas em termos globais”. Isto objetiva para o Governo “o controle do ritmo de aumento de despesas” justificado como passo importante para o Governo atingir um “equilíbrio sustentável” para as contas públicas, e se defende das críticas de que seria uma “panaceia fiscal”, conforme análises dos juristas favoráveis às reformas¹⁰.

O Governo Temer argumenta que a nova política fiscal justifica-se pelo fato de que o crescimento das despesas da União não foi contido porque o até então utilizado regime de metas de resultado não foi eficaz no combate da expansão dívida/PIB. Na avaliação do Governo houve a deterioração dos resultados fiscais acompanhado pela elevação do endividamento público, resultado da recente queda das Receitas orçamentárias. Avaliando desta forma, o objetivo nuclear do NRF passou a ser o controle do ritmo de aumento de despesas definindo-se limites para seu aumento. Para controlar o ritmo de aumento na regra geral da nova política, a proposta governamental dita a importância de se flexibilizar e desvincular regras específicas de despesas sociais “para as áreas de saúde e educação, sob pena de se agravar ainda mais a rigidez do orçamento”. Esta proposta de NRF envolve a configuração de um “espaço fiscal” em

¹⁰ COURI; BIJOS, 2016.

que a política fiscal poderia ser objeto de estímulo econômico em momentos de recessão, sem comprometer a sustentabilidade fiscal¹¹.

Embora não haja impedimentos para o crescimento das despesas primárias, o Governo acena com a expectativa de que em momentos de crescimento da economia haverá aumentos expressivos da receita primária da União, reduzindo a proporcionalidade de participação da dívida no Produto Interno Bruto (PIB). Esta proposta buscaria a sustentabilidade, a promoção mais adequada e rápida para o equilíbrio fiscal, fixando-se metas de resultado primário, uma vez que as expectativas de desempenho das receitas da União para os próximos anos tende a ser ainda negativa.

Dada estas expectativas, recentemente, outro duríssimo ajuste fiscal foi enviado ao Congresso Nacional na forma de proposta de ampla reforma previdenciária. A este respeito, ficam evidentes os efeitos nefastos das sucessivas reformas previdenciárias ocorridas a partir dos anos 1990, quando se expandia uma ofensiva neoliberal no país. Um dos efeitos destas reformas foi o achatamento dos benefícios por meio do fator previdenciário,¹² que força o cidadão a trabalhar mais tempo para obter uma melhoria nos valores de sua aposentadoria¹³. O baixo valor dos benefícios força milhões de aposentados a terem que continuar a trabalhar, afetando o direito de milhões de brasileiros, “são 5,7 milhões de aposentados (28,14% do total) entre os 20,3 milhões de aposentados que continuam exercendo atividades laborais e impondo perdas salariais aos servidores públicos e aos trabalhadores ativos, aposentados e pensionistas”.¹⁴

Diante de mais um conjunto de reformas estruturais, o movimento social Auditoria Cidadã da Dívida Pública (ACD) através de iniciativas da coordenadora Maria Fattorelli, vem reforçando as críticas ao papel preponderante do que ela chama de sistema da dívida pública, incluído na proposta global, ampliando o agravamento dos problemas sociais e da realidade do endividamento do Brasil¹⁵.

¹¹ COURI; BIJOS, 2016, op cit.

¹² BRASIL, 1999.

¹³ Esta Lei prevê que o fator previdenciário é tanto maior quanto maior forem a idade e o tempo de contribuição do segurado e quanto menor for a expectativa de vida do segurado na época da concessão da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC).

¹⁴ FAZIO, 2016.

¹⁵ FATTORELLI; ÁVILA, 2015.

2. AUDITORIA CIDADÃ: CRÍTICAS AO PAPEL PREPONDERANTE DO SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA

Os objetivos da Auditoria Cidadã buscam respeitar a Constituição Federal em seu artigo 26, do ADCT, demonstrando a necessidade da realização da auditoria prevista ali, pois envolve o interesse público, até hoje não cumprido totalmente. A Auditoria é uma rede de associação, sem fins lucrativos, constituída em 2001, para levar adiante atividades relacionadas à Campanha Jubileu Sul. Em setembro do ano anterior havia sido realizado a campanha pelo Plebiscito Popular da Dívida Externa, cobrindo 3.444 municípios brasileiros, em que votaram 6,03 milhões de cidadãos. Os resultados indicaram que “mais de 95% votaram NÃO à manutenção do Acordo com o FMI; NÃO à continuidade do pagamento da dívida externa sem a realização da auditoria prevista na Constituição Federal, e NÃO à destinação de grande parte dos recursos orçamentários aos especuladores”¹⁶.

Como organização da sociedade civil, a Auditoria Cidadã integra o movimento social que recebe a colaboração, apoio e participação de grande número de cidadãos e entidades, públicas e privadas. Objetiva assim continuar a exigir das decisões do Estado a devida transparência no processo de endividamento brasileiro, de forma que os cidadãos conheçam a natureza da dívida, interna e externa, federal, estaduais e municipais, os montantes recebidos e pagos, a destinação dos recursos e os beneficiários dos pagamentos de juros, amortizações, comissões e demais gastos. Exige que o orçamento fiscal tenha a devida transparência, de forma a dar conhecimento detalhado de todas as fontes de recursos públicos e sua respectiva destinação. Este movimento é aberto à participação de todos aqueles cidadãos e entidades da sociedade civil, que resistem no fato determinado da necessidade de uma ampla auditoria dessas dívidas.

Cabe mobilizar os conjuntos da sociedade para a reflexão acerca da necessidade de outro modelo macroeconômico que promova garantias de justiça social e melhoria na distribuição da renda orçamentária e dos gastos do Estado, para que sirvam ao bem-estar da maioria dos brasileiros.

O sistema da dívida opera de modo similar nos diversos continentes e deteriora instituições e processos políticos. Sobretudo, em tempos de crise aparecem os efeitos

¹⁶ AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA, s/d.

dos custos financeiros abusivos, critérios de condicionalidades e sucessivos refinanciamentos, entre outras estratégias que potencializam autogeração contínua de novas dívidas.

Essas operações são realizadas fundamentalmente pelos organismos financeiros multilaterais (OFMs), que têm submetido os países assistidos financeiramente por eles às condicionalidades para operarem reformas estruturais e constitucionais. Estes organismos, como o Grupo Banco Mundial (GBM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), atuam em parcerias cruzadas. Cabe ressaltar que estas parcerias das Diretorias Executivas atuam como “inteligência auxiliar” aos países membros, exercendo influência com o “assessoramento político” na elaboração de políticas econômicas e sociais, na medida em que ofertam crédito na Assistência Financeira para financiamento aos projetos de desenvolvimento em parceria com os governos nacionais e subnacionais assistidos.

3. O SISTEMA DA DÍVIDA: CONDICIONALIDADES INSTITUCIONAIS E ELITES ORGÂNICAS MULTILATERAIS

Ao efetuar movimentos “puramente técnicos” da Assistência Financeira, esses organismos multilaterais atuam com uma massa enorme de capital-dinheiro no conjunto do processo de circulação do mercado de capitais. Pode-se observar que nessas tarefas técnicas atuam eles na categoria especial de agentes, de caráter multilateral, na função de “capitalistas financeiros” oficiais, na medida em que efetuam empréstimos para os países beneficiando os Estados, setores produtivos, comerciais e uma classe de rentistas que vivem dos negócios do mercado de títulos públicos. As diretorias executivas destes organismos desempenham papel estratégico como “elites orgânicas” financeiras, intrinsecamente relacionadas às suas atividades regionais e ações globais, e organicamente vinculadas na elaboração dos Documentos e Relatórios da Assistência financeira.¹⁷

O caráter da formatação, multilateral de âmbito mundial dessas instituições demonstra bem a complexidade desta amplitude, pois distinguem-se quanto à sua organicidade para uma necessária atuação técnico-político-institucional dado o tipo de

¹⁷ ALVIM, 2007.

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 da correlação do poder interestatal. 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 predispõem no plano da ação política aos interesses da valorização do capital nas suas relações institucionais. Atuam, na acepção de René Dreifuss (1987) como “frentes móveis de ação”, intervêm nas políticas com “senso de Estado” em determinados tipos de conflitos e problemas predispondo a classe dominante para a “luta política”.¹⁸

Dreifuss considera que a imagem gramsciana da unidade real da classe (em si) se dá através das elites orgânicas, ou seja, “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”.

Para ele esta elite procura “traduzir”, relacionando ou transpondo aquilo que é exigência das necessidades econômicas na esfera da produção “para o plano da ação política, onde busca a sua realização institucional”. Ademais “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”, pois as articulações se dão pela luta política dos interessados “entre produção e instituição, entre economia e estado (ou no linguajar abstracionista, entre estrutura e superestrutura)”.¹⁹

As elites orgânicas que possuem o papel de atuar como “sujeitos da ação política” na concepção de Dreifuss e comportam-se como "mentora intelectual" e "pensadora" da classe dominante disseminando suas concepções como "atividade

¹⁸ DREIFUSS, 1987, p. 24.

¹⁹ DREIFUSS, op. cit., p. 24-25.

ideológica central" em que procuram configurar sua "matriz" estatal, pois 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”. Portanto:

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 esforço²⁰.

Dreifuss reitera que 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 vinculado a um braço operacional de uma classe, bloco ou fração. A elite orgânica detém papel determinante nas constantes e variáveis, parafraseando Raymond Aron, pois é “a consciência de uma classe dominante devidamente organizada, capaz de pensar” e formular diretrizes que deverão nortear o funcionamento da "sociedade" e do "Estado". E, nesta tarefa de pensadora da classe dominante, e dos valores destes interesses “a elite orgânica produz estudos, análises e pesquisas sobre os princípios da política pública e da política empresarial”. Atuando como verdadeiro "estado-maior" da classe dominante:

a elite orgânica se ocupa não só do preparo e do planejamento estratégico de classe – 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 política²¹.

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. No caso em tela específico aqui no âmbito da

²⁰ DREIFUSS, Ibid, p. 26-27.

²¹ DREIFUSS, Ibid, p. 27.

diplomacia do dólar com a expansão dos capitais norte-americanos no âmbito do que se convencionou chamar de “globalização”, ou mais detidamente o processo de “americanização do mundo” ou a vontade de decidir 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"²².

Neste caso, estas elites orgânicas atuam como sujeitos nas diretorias executivas e no processamento da assistência financeira das "formas jurídicas". Neste contexto é que se definem condicionalidades – institucionais, políticas, econômicas –, consensuadas entre as partes por contratos com força de lei internacional, o que proporciona assim, os direitos necessários para a concessão de empréstimos multilaterais. As decisões efetivas destas diretorias executivas fazem, portanto, girar fluxos de parcela do dinheiro mundial, executando-os como "prestamista" para os Estados nacionais e para os capitais privados, exercendo função autônoma no âmbito da diplomacia do dólar norte-americano. Assim atuando, administram parcelas do dinheiro mundial efetuando movimentos técnicos influenciando o conjunto do processo de circulação dos capitais, e se comportam assim, como categoria especial de agentes, para toda a classe de capitalistas na divisão internacional do trabalho.

No caso brasileiro as negociações multilaterais conjuntas, requeriam projetos de "ajustes estruturais" no sistema financeiro, e a problemática do sistema da dívida hoje, como ontem no contexto de implantação do Plano real (1994), resulta no rebaixamento de direitos dos trabalhadores, redução e controles rigorosos dos gastos sociais, em detrimento da qualidade política da cidadania e da democracia, nas desigualdades socioeconômicas.

4 O SISTEMA DA DÍVIDA E O IMPACTO FISCAL ESTABILIZADOR: AJUSTE FISCAL E PROGRAMAS DE PRIVATIZAÇÃO NO CONTEXTO DO PLANO REAL

As intervenções praticadas pelo Bacen nas instituições financeiras já estavam postas muito antes da problemática experiência malograda do Plano Cruzado de 1986, baseados nos diagnósticos elaborados pelos Diretores Executivos do Grupo Banco

²² GRAMSCI, 1968, p. 388.

Mundial (GBM), que se moviam no cenário interno para reformular suas avaliações e análises para uma nova estratégia de assistência para o Brasil. Neste contexto requeriam como objetivo buscar um impacto fiscal estabilizador interno.²³

Dessa forma, não seria uma tarefa fácil no primeiro governo de FHC (1995-1998), para o sucessor de Itamar Franco (1992-1994), ajustar em profundidade uma economia como a do Brasil. Tratava-se 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 consideradas como garantias nas negociações multilaterais para os ajustes estruturais, na busca de um impacto fiscal estabilizador.

A agenda do governo de Itamar Franco visava a elaboração de um plano de estabilidade monetária que objetivava acelerar os ajustes na economia brasileira para inserí-la estrategicamente na nova ordem mundial. Isto aumentava ainda mais a complexidade da situação interna, pois os diálogos em torno da matriz das políticas do GBM, que haviam se estendido ao longo da segunda metade da década de 1980, ainda visavam a completa eliminação dos ativos e passivos das instituições financeiras oficiais na composição do SFN, desde a primeira tentativa de ajustamento do setor financeiro em 1987.²⁴

Devido a fragilidade externa com os credores internacionais no período do Ministro da Fazenda Dilson 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 de ajustes a ser realmente negociado com o Governo Federal, esbarrava no plano interno nos interesses políticos regionais e na correlação de forças partidárias no Congresso Nacional²⁵.

O delineamento do desenho institucional das reformas para este "ajustamento em profundidade" já vinha sendo pautado por um conjunto enorme de Medidas Provisórias e por Resoluções do CMN, implementadas em suas extensões pelo Bacen.

²³ GRUPO BANCO MUNDIAL, 1998.

²⁴ GRUPO BANCO MUNDIAL (BIRD-CFI), 1988.

²⁵ NEPOMUCENO, 1990.

Para minimizar os enfrentamentos com o Congresso Nacional, o Governo brasileiro modifica aspectos essenciais do arcabouço institucional com a justificativa de urgência dos ajustes estruturais, elabora e implementa na agenda do Plano Real o programa da privatização, modifica aspectos importantes da Constituição de 1988 e abusa do mecanismo da edição de medidas provisórias. Conforme informações da Casa Civil da Presidência da República, 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 91 edições (22,5%), a maior quantidade delas 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. Deste 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.

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 cerca de 299 MP's foram aprovadas, ou transformadas em Lei, 73,8% delas, sendo a maior quantidade aprovada em 1994, 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.

Assim, não é de surpreender que a MP nº. 1.514/96 que instituiu Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (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.

Para enfrentar a crise ocorrida em 1997, o uso abusivo destas Medidas Provisórias pelo governo de FHC acaba forçando uma solução de curto prazo para os problemas relacionados ao futuro das instituições financeiras estaduais e estavam sendo negociados no âmbito da assistência financeira do Grupo Banco Mundial.

O Ministro da Fazenda Pedro Malan,²⁶ 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, conseqüentemente, visando resolver os problemas histórico-estruturais ligados à problemática da crise dos bancos estaduais. Ensejava assim o desfecho da situação de curto prazo na agenda da privatização do Plano Real.

Ao procurar 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 política de saneamento com 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 Conselho Monetário Nacional (CMN), em sessão de 28 de fevereiro de 1997, instituiu o Proes 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, preferencialmente para posterior privatização.²⁷

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

²⁶ Luiz Gomes 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". GOMES, 1998, p. 10.

²⁷ CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 1997.

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. O caráter do programa com incentivos de assistência financeira especial sendo aplicado ao Proes, e já experimentado nos moldes do Proer, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional.

A criação do Proer se deu a partir de um conjunto de ações compostas pela Medida Provisória nº. 1.179²⁸ e pela Resolução do CMN nº. 2.208²⁹, ambas editadas em 03.11.1995. A resolução foi editada "*ad referendum*" do Conselho Monetário Nacional (CMN) pelo então presidente do Bacen, Gustavo Loyola, cuja avaliação oficial foi pautada pelos argumentos de que "em passado recente, o Banco Central possuía o instrumento financeiro constituído pelas reservas monetárias", recursos que poderiam ser utilizados para pagamento do passivo de instituições financeiras que estivessem sob intervenção ou liquidação extrajudicial, e a partir daí sanear seus ativos e passivos com expressa e prévia autorização do CMN. Entretanto, diz ele "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". O Bacen ficaria responsável pela regulamentação Proer, definindo inclusive as condições de acesso e as condições operacionais, que serviriam 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".³⁰

Isso posto, o Proes ampliava a complexidade e dava a tônica para as dificuldades do desenho institucional do programa para o Bacen, pois necessitava

²⁸ BRASIL, 1995.

²⁹ CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, 1995.

³⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL, s/d.

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 condicionalidades estabelecidas no desenho da medida editada, em caráter provisório e, por isso, ainda não aprovada pelo Congresso Nacional.

4.1 Linhas Especiais de Assistência Financeira: Proes e Bacen

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" e 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 estavam orientadas de acordo com as soluções dos regimes especiais de intervenção, de liquidação extrajudicial e do Regime Especial de Administração Temporária (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 1:

Quadro 1 - Proes: Linhas Especiais de Assistência Financeira no Bacen (1997)

Item	Linhas	Objetivos	Condicionabilidade
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 subnacional, 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% da "reorganização societária" se a decisão do governador for preferencialmente para a privatização, com extinção das atividades. Poderia também financiar a transformação dos bancos em "Agência de Fomento", ou seja, uma instituição não-financeira sem capacidade de captação de passivos junto ao público. Ou, extinguir por intermédio de incorporação, fusão, cisão, e/ou qualquer outra forma de reorganização societária legalmente admitida, na forma da "federalização" com a transferência do controle acionário para a União, que privatizaria posteriormente, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND), gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para o Bacen, este momento se faz importante pela necessidade de ampliação do diagnóstico relacionado aos problemas patrimoniais, ativos e passivos, das instituições financeiras estaduais e a relação com as dívidas de seus respectivos controladores. No âmbito da atuação do Bacen os problemas advindos com o Proes são muito mais difíceis de resolver do que os problemas de liquidez.³¹

O Governador que desejasse a manutenção do controle acionário, o saneamento e a capitalização teria que optar pelo critério da "exceção" idealizado pela União. Neste caso, a União poderia financiar 50% dos ajustes desde que houvesse uma contrapartida

³¹ SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 90.

também de 50% do estado ou, ainda, a manutenção do controle deveria ser feita com a integralidade de recursos próprios.

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 (GT) que se encarregaria da gestão do Proes. O Grupo era composto pelo representante da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e por representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Bacen, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco do Brasil (BB). A Coordenação geral e as decisões políticas ficaram sob a responsabilidade do Secretário Executivo do MF, que na ocasião era cargo ocupado por Pedro Parente³².

O trabalho de Coordenação envolvia funções políticas cuja pauta orientava para a 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 orientações técnicas e necessárias para os procedimentos do programa.

Assim, a necessidade de coordenar todas as ações e tarefas no GT 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, etc³³.

³² Pedro Parente, então Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda, foi durante o governo Collor "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 então 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". GOMES, 1998, p. 13.

³³ SALVIANO JÚNIOR, 2004, p. 89.

Os representantes do Bacen que atuaram nesse GT foram alocados internamente numa Diretoria própria designada pelo Voto BCB nº. 478, de 04.12.1996, que se encarregaria de operacionalizar a gestão do Proes cujo objetivo era estabelecer uma melhoria substancial na eficácia. O primeiro diretor 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.

Outra proposta para contornar os interesses políticos dos governadores tornou-se possível graças ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados (Parafe), um programa que criava também linhas especiais de assistência 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 1997³⁴.

4.2 Parafe: Linhas Especiais de Assistência Financeira do 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 a União pudesse assumir os passivos junto ao público.

O Parafe acaba impondo fortes medidas restritivas e condicionalidades 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 11.09.1997,³⁵ criando efetivamente o formato do programa para o ajuste fiscal dos estados subnacionais, que autorizava a União, com prazo fixado até 31 de março de 1998, a assumir, compensar e refinar dívidas e empréstimos identificados na MP.

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

³⁴ BRASIL, 1997b.

³⁵ BRASIL, 1997a.

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 patrimonial³⁶, conforme seus objetivos e condicionalidades, observados no Quadro 2:

Quadro 2 - 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 n.º. 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 n.º. 9.496/97

Elaboração: Autor

³⁶ BRASIL, 1997a.

Os contratos de refinanciamento das dívidas assinados pelos governadores deveriam contar com adequadas garantias incluindo obrigatoriamente a vinculação de receitas próprias e dos impostos.³⁷ Ficava a União autorizada também a receber bens, direitos e ações dos estados da federação para fins de amortização extraordinária destes contratos de refinanciamento³⁸.

Assim, as condições estabelecidas para o empréstimo envolvia a sua liquidação em até 360 prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela *Price*. O vencimento da primeira parcela trinta dias após a data da assinatura do contrato e as demais em igual dia dos meses subsequentes de acordo com as seguintes condições financeiras: os juros seriam calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de 6% a.a. sobre o saldo devedor previamente atualizado; 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-lo³⁹.

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".⁴⁰

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, destaca-se estes dois programas

³⁷ BRASIL. Lei nº 9.496, conf. "art. 4º", 1997, "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".

³⁸ BRASIL. Lei nº 9.496, "art. 7º", 1997.

³⁹ BRASIL, Idem, "art. 3º", 1997.

⁴⁰ BRASIL, Ibidem, "art. 3º", 1997.

como elementos determinantes que levaram à decisão dos governadores sobre o acesso e a utilização destes recursos financeiros visando a entrega das suas instituições financeiras às estratégias de privatização contidas no Plano Real. Ao mesmo tempo, a política 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 à política 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.

4.3 Resultados do Proes e do Parafe (1997-2004)

Quando do lançamento da MP n.º 1.514/96 no total do SFN existiam 64 instituições financeiras estaduais que representavam 8,2% do patrimônio líquido, 17,6% dos ativos, 22,6% do número de agências e 22,4% do número de trabalhadores. Até o ano de 2001, o resultado da implementação dos programas, demonstrou 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.⁴¹ A redução desses e de outros indicadores chaves pode ser observada na Tabela 1:

Tabela 1 - Indicadores chaves: redução da participação dos bancos estaduais no SFN (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.

⁴¹ SALVIANO JUNIOR, 2004, op cit. p. 89.

Quadro 3 - 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

Se se observar a cronologia dos leilões no Quadro 3:, verifica-se que com a venda do Banerj para o Itaú o primeiro Estado subnacional a privatizar seu banco foi o Rio de Janeiro, no dia 26 de junho de 1997, seguido pelo Credireal, de Minas Gerais, e, por último, o BEM (Bancodo Estado do Maranhão), adquirido pelo Bradesco no dia 1º de fevereiro de 2004. Pode-se identificar os outros leilões, com os respectivos novos controladores.

O valor total arrecado pela União com os leilões foi de cerca de R\$ 11,5 bilhões, em valores nominais da época. 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.

Tabela 2 - Proes: valor arrecadado em 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 2 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 leiloados 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 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), ambos privados, por R\$ 134,20 milhões.

A União, até o mês de maio de 2001 emitiu R\$ 61,4 bilhões em títulos públicos para financiar o Proes. 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 das dívidas estaduais, mas serviram, como os do Proes, para o saneamento dos respectivos bancos⁴².

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 estaduais⁴³.

Ao observar-se a relação dos 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 3 e 4 abaixo, tem-se a classificação dos títulos emitidos por estado com os respectivos valores e participação.

⁴² SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 129-130.

⁴³ *Ibidem*, p. 128.

Tabela 3 - Proes: valor dos títulos emitidos e participação por estado da Federação (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 4 - Proes: cronologia dos Títulos Emitidos por estado da Federação (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	28,85
	24.02.1999	4,00	
Amazonas	02.08.1999	312,55	416,92
	25.08.1999	51,10	
	06.09.2000	53,27	
Bahia	01.06.1998	164,53	1.711,00
	25.06.1998	1.433,06	
	03.10.2001	113,41	
Ceará	27.05.1999	984,72	984,72
Espírito Santo	25.11.1998	260,36	260,36
Goiás	27.05.1999	476,21	601,35
	20.06.2000	60,00	
	04.10.2000	65,14	
Maranhão	15.12.1998	29,82	331,96
	13.01.1999	302,14	
Mato Grosso	22.01.1999	193,11	193,11
Minas Gerais	15.06.1998	336,38	4.697,19
	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	
Pará	22.01.1999	127,41	127,41
Paraná	05.03.1999	2.687,36	5.197,63
	16.06.1999	136,75	
	01.12.1999	735,01	
	15.12.1999	1.638,51	
Pernambuco	15.08.1998	328,66	1.244,40
	27.08.1998	915,74	
Piauí	24.02.2000	69,08	145,88
	06.09.2000	76,80	
Rio de Janeiro	15.07.1998	3.879,68	3.879,68
Rio Grande do Norte	18.03.1999	100,94	104,94
	22.12.1999	4,00	
Rio Grande do Sul	10.12.1998	2.379,88	2.556,15
	05.07.2000	176,27	
Rondônia	20.05.1998	549,20	549,20
Roraima	18.02.1999	39,98	39,98
Santa Catarina	29.03.1999	197,76	1.576,84
	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	
São Paulo	23.12.1997	33.578,50	36.126,50
	24.12.1997	2.548,00	
Sergipe	18.01.1999	40,98	40,98
Total		61.448,11	61.448,11

Fonte: Salviano Júnior, 2004, p. 129

Elaboração: Autor

Todavia, um balanço geral poderia ser feito a partir do que diz o jornalista Aloysio Biondi acerca da 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 passado⁴⁴.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 realização 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 o ajustamento do setor financeiro visando as reformas do setor público. Pode-se observar que as restrições e as condicionalidades impostas para os governadores a partir dos dois programas 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 à decisão

⁴⁴ BIONDI, Aloysio, 1999, p. 40-41.

dos governadores sobre o acesso e a utilização destes recursos financeiros visando a entrega das suas instituições financeiras às estratégias de privatização contidas no Plano Real.

Por outro lado, o aumento exponencial do saldo das dívidas, o ato de operar imensas transferências de recursos públicos financeiros no sistema da dívida, beneficia uma classe de rentistas, composta pelas elites das finanças - um conjunto de banqueiros, investidores institucionais e especuladores -, cujas estratégias capturam o Estado e políticas públicas em seu próprio benefício. Manifesta-se assim, o poder e a verdadeira natureza do endividamento público: a prioridade ao pagamento das dívidas, em detrimento de direitos sociais ocasionando ainda maiores sacrifícios sociais. Este sistema é operado pelos mecanismos do endividamento que, para financiar os déficits orçamentários exigem políticas de ajuste e rigidez fiscal constante, cuja transferência de recursos orçamentários ocorre através das operações de crédito e/ou da emissão de títulos públicos, com elevadas taxas de juros, comissões, tarifas e outros gastos.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Valdir. **Assistência Financeira do Grupo Banco Mundial ao Brasil:** ajustamento do setor financeiro e programas de privatização - o Proes e o caso particular do SFBesc. Florianópolis: UFSC, 2007. (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)

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA, s/d. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/quem-somos>>. Acesso em 24 jan. 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. "**PROER - Programa estimula a reestruturação de bancos**". S/d. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?PROER>> Acesso em 18 fev. 2016.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado:** um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BRASIL. **Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. 1999.

_____. **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. 1997a. Disponível em:
<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>> Acesso em: 09 jul. 2005.

_____. **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). 1995. Disponível em:
<<http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaAvancada.action>>. Acesso em: 08 fev. 2006.

_____. **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. 1997b. Disponível em:
<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 09 jul. 2005.

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). 1995. 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. 2.365 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. 1997. Disponível em:
<<http://www5.bcb.gov.br/normativos/detalhamentocorreio.asp?N=097038671&C=2365&ASS=RESOLUCAO+2.365>>. Acesso em 13 nov. 2006.

COURI, Daniel Veloso. BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Breve análise sobre a PEC 241/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal.** Orçamento em Discussão n. 26. Senado Federal, Brasília, DF. 2016. (Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF). Disponível em:
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/521801/OED0026.pdf?sequence=1>>. Acesso em 12 fev. 2017.

DREIFUSS. René A. **A Internacional Capitalista: estratégias e táticas do empresariado transnacional 1918-1986.** 2 ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

FATTORELLI, Maria Lucia, ÁVILA, Rodrigo (2015). **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado.** Disponível em:
<<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/06/20/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012>>. Acesso em 13 fev. 2017.

FAZIO, Luciano. **O que é Previdência Social**. São Paulo: Loyola, 2016.

GOMES, Luiz Marcos. **Quem é quem no "grande esquema" do governo FHC**. In: "Brazil Inc.". Revista Reportagem, dezembro de 1998. (Em associação com a revista Caros Amigos). Disponível em <<http://www.forafhc.hpg.ig.com.br/links.htm>>. Acesso em 06 set. 2005.

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

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).

GRUPO BANCO MUNDIAL. "Documento do Banco Mundial", 1998. In: VIANA JR. Aurélio (Org.). **A Estratégia dos Bancos Multilaterais para o Brasil: análise crítica e documentos inéditos**. Brasília-DF: Rede Brasil. 1998.

NEPOMUCENO. Eric. **O outro lado da moeda - Dílson Funaro: histórias ocultas do Cruzado e da Moratória**. São Paulo: Siciliano, 1990.

SALVIANO JUNIOR. Cleofas. **Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao PROES**. Brasília: BACEN, 2004.