

Banco do Brasil, do Cruzado ao Real: crise e reestruturação de um banco estatal.

Carlos Augusto Vidotto *

1 - Introdução

A desarticulação dos fatores dinâmicos que impulsionaram a economia brasileira nos anos setenta, assim como a posterior reversão do quadro de elevada liquidez internacional, incluem-se entre os principais vetores da crise que se manifestou na década passada, desdobrando-se na deterioração fiscal e financeira do setor público e suas conseqüências. Parte relevante das transformações estruturais da sociedade brasileira, o caráter da relação entre Estado e economia também se modificou ao longo dessa trajetória, em particular quanto às condições financeiras diferenciadas que favoreceram a acumulação de capital nos setores priorizados pela política econômica.

Considerando tal pano de fundo, este artigo aborda a estatal financeira Banco do Brasil na contraditória condição de agente estatal de políticas de fomento e, simultaneamente, portador de exigências particulares de valorização de capital. Focaliza-se uma etapa singular na história da instituição que, aproximadamente, se estende de 1986, quando o BB deixou de ser autoridade monetária e caixa do Tesouro, até 1996, quando o Tesouro Nacional contribuiu para o aporte de R\$ 8 bilhões destinado a sua capitalização. Períodos anteriores e parte do mencionado foram objeto de exame em outros trabalhos (Vidotto, 1995 e 1997), onde o leitor encontra referências mais detalhadas para a análise aqui desenvolvida.

A estrutura do artigo obedece os seguintes recortes. Primeiro, o BB no âmbito das finanças públicas e na regulação econômica; na segunda seção, as políticas de crédito dirigidas ao setor rural como aspecto mais representativo de sua ação “pública”; a seguir, a estatal em sua dimensão privada, isto é, a constituição do banco na forma de conglomerado

financeiro e seu desempenho. A título de conclusão, aborda-se brevemente a aparente contradição entre a capitalização do banco e as diretrizes privatizantes adotadas no governo Cardoso.

2 - BB no quadro das finanças públicas

Pode-se visualizar a evolução histórica do Banco do Brasil, a partir de fins dos anos trinta, pela constituição da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do BB (Creai), num período em que a industrialização prenunciava assumir a liderança da acumulação em nossa economia. Em momento subsequente criou-se a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), no interior da estrutura do BB, voltada para a gestão das condições de liquidez e operacionalização da política cambial do país. No início dos anos cinquenta estruturou-se a Carteira de Comércio Exterior (Cacex), como estrutura diferenciada alojada no banco - ao mesmo tempo que, a propósito do reaparelhamento produtivo do país, também surgiu o então BNDE. Recorde-se ainda que, como “banqueiro” do Tesouro, o BB alocava até 1964 mais da metade de seus créditos no financiamento dos déficits dessa entidade.

As reformas financeiras de 1964/65 desdobraram a Sumoc no Conselho Monetário Nacional (CMN) e no Banco Central do Brasil (BCB), além de proibir o BB de emprestar ao Tesouro, cujos déficits passaram a ser financiados com instrumentos próprios. Assim, reduzido seu papel de agente financeiro do Tesouro, secundarizado como autoridade monetária, foi em certa medida selado o destino da instituição, à qual não restou senão reorientar-se para expandir suas operações junto ao setor privado nos planos doméstico e internacional.

Como no período anterior, a trajetória do BB a partir dessas reformas somente pode ser explicada como um novo capítulo da expansão e transformação do próprio setor público, enquanto manifestação do Estado como provedor de condições financeiras adequadas à

* - Mestre e doutorando em Economia pelo IE-UNICAMP. O autor agradece as sugestões e críticas do Prof. Dr. Paulo Davidoff Cruz a uma versão anterior do trabalho, ao qual isenta de responsabilidade pelo presente artigo.

estruturação da base produtiva. Em sentido complementar, explica-se pela inserção financeira internacional do Brasil no contexto do endividamento externo.

De qualquer forma, apesar de estar sendo destituído da centralidade fiscal e monetária anterior, o banco preservou após 1964 o manejo de vultosos recursos fiscais e a exclusiva capacidade de avançar crédito sem as restrições impostas aos demais bancos, através da chamada “conta-movimento” do BC no BB. Por isso, manteve-se na condição de autoridade monetária até as reformas das finanças públicas implementadas de 1986/88, convergentes para o processo de unificação orçamentária ¹. Nesse triênio, a redefinição das relações entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil, ao tempo que estreitaram mais uma vez o lugar do BB no âmbito da política monetária e fiscal, foram também decisivas para conduzir o banco a uma situação de crise que se projetou em sua situação patrimonial e financeira, e somente veio a ser respondida em 1996.

A medida de maior impacto sobre o BB foi o congelamento e posterior extinção da conta-movimento, pela qual o banco executava com liberdade operações no âmbito do antigo orçamento monetário ². Visto que o arranjo anterior contemplava a virtual capacidade de emissão monetária tornando impossível a ocorrência de problemas de liquidez, dispensava-se a adoção de mecanismos rigorosos de gestão financeira. Além disso, a reestruturação determinou a transferência dos saldos mantidos voluntariamente pelos bancos comerciais e caixas econômicas no BB para o Bacen. Verifica-se que o fim da conta movimento não conduziu a um maior controle da evolução do níveis inflacionários, nem dos agregados monetários e nem sequer do crédito, em particular - ao contrário, o descontrole ampliou-se (Fundap, 1988:77). Para o BB, entretanto, essa mudança trouxe conseqüências profundas em seu alcance enquanto instrumento de política econômica e em sua “dimensão empresarial”.

¹ - Sentido, abrangência e detalhes dessas reformas encontram-se por exemplo em TEIXEIRA (1990).

² - A medida deveria ser implementada em sintonia com a reforma do crédito rural, já em 1984, na fracassada “reforma bancária” aprovada pelo voto 283/84 do CMN. Mais tarde, o Voto CMN 045, de 30.01.86 eliminou o mecanismo de nivelamento automático das reservas do BB no Bacen; o congelamento dos saldos da c.m. viria a ocorrer em 28.02.86, quando do lançamento do Plano Cruzado.

Submetido a regras de funcionamento que o *aproximaram* dos demais bancos comerciais, perdendo a condição já caracterizada como a de uma "autarquia de crédito", a ação creditícia do BB passou a depender crescentemente dos "suprimentos específicos" com que continuou a efetivar operações em nome do Tesouro. A liberação desses recursos foi transferida para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o que não o liberou de, freqüentemente, comprometer recursos próprios e mobilizados no mercado para esse propósito. Nesse arranjo adquiriu grande importância a sistemática de aporte de recursos do Tesouro: acumularam-se atrasos, sendo comuns aqueles cobertos no interior de cada exercício, não raro ocorrendo outros de prazos dilatados, configurando um artifício de financiamento do Tesouro. Se camuflava parte relevante dos *déficits*, essa sistemática representou uma vertente de fragilização financeira e patrimonial do próprio banco; com isso, ganhou importância entre os determinantes da rentabilidade cadente da empresa a acumulação de passivos não reconhecidos pelo Tesouro.

O processo de reforma orçamentária e fiscal teve continuidade em 1988. A nova Constituição Federal estabeleceu em seu artigo 164 que as disponibilidades de caixa da União devem ser depositadas no Bacen, perdendo o BB grande parte sua função de "caixa" do Tesouro, o que significou uma perda próxima a US\$ 7 bilhões em depósitos até então não remunerados. A nova configuração das relações BB-BC-TN, completou seu desenho com o aperfeiçoamento da estrutura orçamentária associado à criação do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito, vinculado ao Orçamento Geral da União, incorporando um amplo conjunto de atividades financeiras do BB (Guardia, 1993). Portanto, do ponto de vista financeiro o caráter das reformas institucionais fragilizou o BB, ao promover o encarecimento médio de seu *funding*. Sem adentrar a avaliação de seus efeitos mais amplos, frise-se que tais reformas, bem como o consentâneo processo constituinte, não definiram fontes de recursos baratos e estáveis para o crédito à atividade agropecuária.

Certas vantagens operacionais associadas ao papel de agente financeiro do Tesouro também foram sendo erodidas. Em 1991 o Banco do Brasil perdeu a exclusividade do recolhimento dos tributos federais e do fechamento de câmbio das estatais - cujo efeito convergiu para o declínio de sua rentabilidade e concorreu para diminuir sua participação no mercado de câmbio.

A partir de 1995, com a instalação do governo Cardoso e a continuidade do plano de estabilização, o “Real”, a relação Tesouro-BB passou por novas e decisivas modificações. Com o alegado propósito de conferir maior consistência fiscal ao plano, o governo se predispôs a praticar uma consolidação de dívidas, acertando alguns passivos pendentes com órgãos da administração indireta - os chamados “esqueletos no armário”. O acerto com o BB ocupou lugar de destaque, ao lado dos acertos da Siderbrás, conta-petróleo, FCVS e outros. Embora muitos procedimentos não tivessem sido regularizados ou nem mesmo registrados, o BB acumulou ao longo dos anos um elevado “crédito” oculto. O valor reivindicado pelo então diretor de Finanças na CPI do BB, em 1991, foi de US\$ 8,3 bilhões, em 1995 foram pleiteados R\$ 5,2 bilhões pelo banco ao Tesouro, e o resultado inicial desses entendimentos chegou a R\$ 2,3 bilhões.

O acerto de contas instalado pela Portaria MF 150, de 26/04/95, lança luz sobre o caráter da relação financeira entre o Tesouro e o BB nas últimas duas décadas. Um primeiro grupo do passivo compõe-se de comissões sobre empréstimos realizados pelo banco como agente financeiro do Tesouro. É o caso das operações com o Instituto de Açúcar e do Alcool, com o Instituto Brasileiro do Café, a Rede Ferroviária Federal, as Indústrias Nucleares Brasileiras, e com o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem. Outra parcela refere-se a empréstimos simplesmente não retornados, concedidos a órgãos federais e autarquias ou sob garantia do Tesouro nos quais o BB agiu sob orientação governamental, sendo os mais volumosos os concedidos a estaleiros privados, com garantia da SUNAMAN.

Algumas pendências dizem respeito a equalizações de taxas de juros ou adicional sobre a remuneração de empréstimos a taxas favorecidas, incluindo-se programas de irrigação, créditos referentes às safras de 1991 e 92 e a construção da Linha Vermelha, no Rio de Janeiro, em 1991. O BB ainda honrou fianças e avais de empréstimos, como na inadimplência da Cooperativa de Produtores de Açúcar de Alagoas, em 1991, junto ao Midland Bank Plc, de Londres. O ressarcimento de serviços executados pela CACEX antes e depois da transferência de suas funções para a administração direta também atingiu elevado montante. Resta mencionar algumas operações especiais, como a sustentação do preço internacional do café, quando o BB fez volumosas compras junto a empresas salvadorenhas, em fins dos anos setenta, sem receber o produto ou ressarcimentos.

O montante correspondente aos relatórios do entendimento em 30.06.95 era de R\$ 2,3 bilhões, tendo sido progressivamente ampliado após essa data. Deve-se ponderar que mesmo tais valores não correspondem a um cálculo financeiro rigoroso pois o acerto não se baseou no custo de oportunidade dessas posições. Um primeiro exemplo conspícuo é o rombo da caderneta de poupança ao longo de 1989, da ordem de US\$ 1 bilhão. Outro, o carregamento de um “*portfólio* de longo prazo” da dívida externa, da ordem de US\$ 5 bilhões, por trás do qual se escondem, entrelaçados, os custos parciais da cobertura financeira à expansão comercial brasileira e da diplomacia “terceiro mundista”. É razoável afirmar que, fosse gerido sob ótica eminentemente empresarial, o passivo consolidado do Tesouro seria de montante superior ao apurado.

3 - Política de crédito rural: a face estatal

Ao contrário do financiamento do comércio exterior - onde perdeu a centralidade que exercia até início dos anos oitenta, ao se privatizarem as fontes de recursos para essa finalidade - o BB manteve-se como estrutura vertebral do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965. Com as dificuldades da economia e do setor público nos anos oitenta, dois movimentos salientam-se na operação do SNCR: o decréscimo substancial dos

fluxos de recursos, e a progressiva extinção dos subsídios - ao que se chamou de “reforma do crédito rural”. Não obstante, ainda hoje em torno de dois terços do volume de crédito bancário destinado ao setor agropecuário são distribuídos através desse banco.

Dentro do “longo ciclo” de crédito cuja fase ascendente corresponde à reforma, podem-se identificar regularidades onde políticas financeiras, destacadamente a expansão do crédito do BB, contribuem para a expansão econômica; em seguida, a reversão compromete a situação financeira do setor privado e, por fim, transfere-se a conta para o setor público, que em boa parte fica camuflada na fragilização patrimonial do BB.

Com a estabilização proporcionada pelo Cruzado em 1986 e as novas regras para contratação de crédito, o setor rural beneficiou-se de maior volume de recursos decorrente da expansão dos depósitos à vista no BB, cujos saldos passaram de US\$ 5,5 bilhões para US\$ 14,7 bilhões entre o final de 1985 e de 1986. Esse detalhe crucial permitiu que o fim da contagem não trouxesse, então, conseqüências nefastas para o financiamento daquele setor. A política de crédito em 1987 consistiu na administração da subsequente crise de liquidez; a reaceleração inflacionária e a reindexação dos contratos rurais geraram uma conjuntura extremamente adversa aos devedores. Coube então ao BB, na qualidade agente financeiro do Tesouro, ser o principal instrumento refinanciador das dívidas do setor privado, rural e micro-pequenas-médias empresas urbanas, assim como das dívidas do setor público em instância subnacional.

Esse papel foi desempenhado às custas de um maior comprometimento de sua condição financeira, seja porque o volume de refinanciamentos efetivados excedeu as deliberações do CMN, seja porque o exercício dessa função de "emprestador de penúltima instância" alimentou expectativas de novas facilidades para os inadimplentes. Assim, a fragilidade financeira então concentrada em devedores privados, foi transferida a partir de 1988 para o BB e para o Tesouro Nacional. Além do que, deliberou-se no âmbito da Constituinte a concessão de uma anistia da correção monetária dos contratos dos míni,

pequenos e médios produtores rurais, e dos pequenos e médios empresários, assumidos durante o Cruzado.

Como uma das principais conseqüências dos atrasos, prorrogações, refinanciamentos e da anistia - bem como do estímulo à inadimplência dado pelo ministro da Agricultura e líderes de classe – disseminou-se a percepção da vulnerabilidade do agente financeiro oficial. Face à perspectiva de limitação de crédito, tornou-se "racional" aos agentes privados simplesmente não retornar os recursos devidos e aguardar as medidas de acomodação. Esse comportamento não se traduziu de imediato em inadimplência. Primeiro, porque parte dos refinanciamentos foram efetivados com a recursos orçamentários. Segundo, pela prática do BB de reter uma parcela dos novos recursos para liquidar operações anteriores - conhecida como "mata-mata". É impossível quantificar a extensão dessa prática, por ser ilegal, mas foi de aplicação muito comum pelo menos até 1994.

A atuação na segunda metade da década passada, após o fim da conta movimento e da tentativa de implementar uma ênfase comercial em sua dinâmica de empresa financeira, evidencia que a lógica do Banco do Brasil continuou diferenciada da que preside o comportamento dos agentes financeiros privados. Enquanto estes priorizam seletivamente risco e rentabilidade, o agente estatal age sobrepondo a tal percepção a orientação contracíclica da Autoridade Econômica, voltada para a sustentação da renda e condições de operação de setores não-financeiros.

As mudanças ocorridas na segunda metade da década passada não tornaram o SNCR secundário no apoio às atividades agropecuárias, mas essa política ressentiu-se do impacto da crise fiscal, traduzida na queda do volume de crédito e na elevação das taxas. O BB preservou sua posição central no sistema, com modificações drásticas nas condições em que desempenhava esse papel; embora mantido como instrumento de governo, passou a apoiar-se prioritariamente em recursos mobilizados no mercado. Assim, o estreitamento do SNCR identificou-se com a diminuição do alcance do BB na política de crédito rural, ao mesmo

tempo que sua manutenção como estrutura central do sistema representou o fracasso, nos anos oitenta, das políticas que pretendiam retirar do Estado essa atribuição.

Essas conclusões permanecem válidas para a primeira metade desta década. Em 1990, a queda do volume de crédito rural foi ainda maior que a da produção agrícola, de 40% e 11%, respectivamente. O Plano Collor agravou esse quadro, confiscando a liquidez no momento em que se iniciava a comercialização da safra de verão; e, ao submeter a política agrícola à de estabilização, reduziu a demanda de produtos agropecuários, levando a uma queda dos preços e da renda agrícola apesar da menor oferta de produtos. Em decorrência, ganhou momento a campanha de refinanciamento desencadeada por sojicultores do Centro-Oeste e rizicultores do Sul, regiões que absorvem a maioria relativa do crédito rural do BB, afinal exitosa. Diante disso, o governo adotou a prorrogação de contratos com recursos da poupança, dos quais o BB é o grande agente, ao qual coube ainda implementar medidas complementares para o setor agropecuário atravessar o momento mais delicado da falta de liquidez.

Resultado das safras colhidas até meados de 1991 e dos impactos negativos sobre os preços, a rendição da política “neo-liberal” significou retomar a defesa de condições favoráveis aos produtores. Porém um dos principais problemas para a agricultura, senão o central, continuou sendo a restrição de recursos, uma vez que a disponibilidade de crédito não se elevou. Em 1992, ano do *impeachment*, o quadro político possibilitou à bancada rural no Congresso retomar alguns instrumentos de proteção ao setor. Mas a permanência da contenção de recursos refletiu-se no não pagamento pelo Tesouro Nacional das equalizações (entre os custos de captação do BB no mercado e de empréstimo aos agricultores) das safras agrícolas de 1991/92, cujo valor, somado às pendências do Proagro Novo até 1995, atingiu quase R\$ 800 milhões.

A tentativa de reverter a política “neo-liberal” nos anos 1991-94 revelou sua incapacidade para constituir um novo modelo de financiamento, inclusive por esbarrar nos

mesmos obstáculos que aquele discurso encobria, isto é, a crise fiscal, os limites à mobilização de recursos pelo BB através da ação concorrencial e a seletividade do crédito praticada pelas instituições financeiras privadas. A pendência fundamental continuou sendo a política de crédito. Assim, a reforma do crédito rural dos anos 80 e seus desdobramentos não consolidaram um padrão alternativo de financiamento da atividade agropecuária. Mas, de qualquer forma, o modelo anterior foi substituído por um novo esquema, ainda que precário. A reação do setor contra o fim dos subsídios impôs amplas reciclagens das dívidas em escala crescente, além de abatimentos, anistias e alongamento de prazos. Portanto, esse esquema de cobertura financeira do setor pelo Estado caracterizou-se pelo fim dos subsídios, substituição das fontes tradicionais do SNCR e periódicas renegociações em larga escala, evidenciando sua precariedade e comprometendo patrimonialmente a instituição responsável por sua viabilização.

O governo Cardoso tentou implementar novo modelo de apoio creditício ao setor, através da cédula de produto rural (CPR), lançada pelo BB, que mobilizou até aqui poucas centenas de milhões de reais. Essa tentativa indica uma opção pelos segmentos mais rentáveis da agropecuária e agroindústria, pois somente estes são capazes de emitir papéis negociáveis dessa natureza.

Contrariando essa intenção, todavia, as condições objetivas enfrentadas pela agricultura na primeira safra do plano Real, bem como fatores políticos subseqüentes, impuseram ao BB reeditar seu “papel social” diante do setor. A inadimplência rural já atingia a ordem de vários bilhões de reais quando foi resolvida através de um vasto programa de securitização das dívidas, através da Lei 9.138 e outros normativos diretamente negociados entre a chefia do Poder Executivo e a bancada ruralista. Simplificadamente, essa securitização consistiu em substituir nos ativos do banco os créditos junto ao setor por títulos privados de dívida (dos produtores) junto ao Tesouro Nacional, transferindo para este o risco de

inadimplência. A renegociação das dívidas rurais gerou prejuízos para o BB em magnitudes sem precedentes na história empresarial do país, o que será tratado na seção seguinte.

Numa primeira etapa, foram enquadradas as operações até o limite de R\$ 200 mil por tomador ³, alongando a concessão dos recursos por sete anos, com um de carência (ou dez, com dois de carência, conforme o caso), envolvendo em torno de R\$ 7,5 bilhões, dos quais em torno R\$ 5,5 bilhões concentrados no BB, montante que está sendo coberto com títulos emitidos pelo Tesouro. Posteriormente, os contratos anteriores a 1995 acima daquele valor também foram incluídos na renegociação, beneficiando-se de condições favorecidas e alongamentos que poderão estender-se por mais de uma década, através do Programa Especial de Saneamento de Ativos. Os créditos às cooperativas, da mesma forma, foram contemplados com um programa específico de renegociações, em curso. Note-se que mesmo as condições estabelecidas desses programas já foram superadas por novas concessões arrancadas pela “frente parlamentar da agricultura” ⁴.

Em resumo, o Banco do Brasil atravessou os anos oitenta e ainda permanece como principal agente da política de crédito rural, provendo à acumulação de capital nesse setor condições financeiras diferenciadas. A seção seguinte analisa as circunstâncias sob as quais esse objetivo foi perseguido, colocando em evidência a limitação do BB para cumprir esse papel sustentado prioritariamente em seu desempenho enquanto grande empresa financeira.

4 - Conglomeração e resultados: “dimensão privada” de uma estatal

Na condição de instituição financeira submetida à restrição de reservas, após 1986 o BB avançou rumo ao aprofundamento concorrencial no mercado financeiro. A hipótese de que sua conglomeração tenha consistido numa "compensação" à perda da conta-movimento é inadequada para identificar o móvel subjacente àquele processo. A diversificação e

³ - O que alcançava 193 mil contratos, ou 96% dos casos (Ministério da Fazenda, 1995).

⁴ - Conforme a Gazeta Mercantil (1999), “ O Banco do Brasil recebeu apenas 30% da segunda parcela das dívidas agrícolas securitizadas em 1995, que venceram em outubro de 1998 /.../ Cerca de 70% desse total teve de ser prorrogado. Os produtores rurais já não haviam quitado, em outubro de 1997, a primeira prestação dos débitos /.../ Deste valor, 45% foi pago e os 55% restantes foram jogados para a frente...”.

diferenciação estrutural do Banco do Brasil, desenvolvendo novos instrumentos e criando subsidiárias nos diferentes segmentos financeiros, compõe um movimento cujo sentido ultrapassa obter *funding* barato para contrarrestar sua fragilização enquanto “empresa”, para alcançar a substituição dos recursos necessários ao atendimento de setores priorizados pela política econômica. Essa foi a maior novidade na inserção do BB nas finanças públicas após essa data: a relevância adquirida por mecanismos de mercado na sustentação das políticas oficiais de crédito.

Após ingressar, durante a década passada, nos segmentos de mercado de capitais, administração de fundos, crédito ao consumidor, cartões de crédito e *leasing* através de subsidiárias sob controle integral, o BB avançou para a previdência privada complementar, capitalização e diversos subsegmentos do ramo segurador, nos anos noventa. Nestes casos, optou-se por uma composição acionária em que o BB detém maioria relativa mas não o controle da empresa. Por não configurar uma nova estatal, dispensa-se a necessidade de aprovação do Congresso Nacional para sua constituição. Além disso, a participação minoritária permitiu ao banco eleger parceiros privados com posições já consolidadas em cada setor.

Duas novidades apareceram na trajetória do conglomerado, no governo Cardoso. Primeiro, que o banco decidiu, sob orientação do governo, liderar a formação da Companhia de Seguro de Créditos à Exportação, com uma participação menor que a dos bancos privados, em conjunto, e da estatal francesa que detém maioria relativa do capital (Coface). Segundo, integra a Companhia de Securitização de Certificados de Recebíveis (Cibrasec), passo inicial de seu ingresso no setor imobiliário.

A novidade radical, porém, é que depois de tornar-se líder na indústria de fundos no mercado brasileiro, com participação superior a 20%, a direção do BB decidiu privatizar a BB-DTVM (e a BB-Securities, sediada em Londres), passando-a do grupo de subsidiárias integrais para o daquelas onde não detém o controle acionário. O principal argumento

apresentado foi a necessidade de eleger um parceiro estratégico no cenário internacional. Essa tentativa, entretanto, não se consumou, devido à retração do mercado internacional de capitais depois da crise russa.

4.2 – Entorno político, gestão do crédito e prejuízos

A forma de inserção do BB no contexto das finanças públicas guardou estreita relação com seus resultados. Enquanto deteve a posição de autoridade monetária, a rentabilidade do Banco do Brasil manteve-se em patamares elevados. Em 1985 seu resultado alcançou US\$ 2,0 bilhões; no ano seguinte, sob um curto período de estabilidade e sem a conta-movimento, a *performance* reduziu-se para US\$ 400 milhões principalmente devido ao baixo retorno dos empréstimos, apesar do banco ter liderado a expansão do crédito sob o Cruzado. A partir daí instalou-se em suas contas uma tendência de resultados declinantes, cujo afloramento espelha a trajetória de deterioração patrimonial e de fragilização econômico-financeira que só foi revertida recentemente.

A crise de resultados de 1986 a 1993 pode ser sintetizada em duas vertentes mais ou menos definidas. Primeiro, os impactos das reformas institucionais de 1986/88 no *funding*, e daí na estrutura de despesas, eliminando os recursos mais baratos com que o Banco do Brasil historicamente havia operado. O fim da conta movimento, a retirada dos depósitos à vista de governos, a diminuição dos repasses originados do Tesouro, a posição predominantemente tomadora no interbancário e, também, a relevância assumida pela caderneta de poupança rural, fazem parte dessa trajetória.

Pelo lado dos ativos, a reforma do crédito rural frente à reação dos setores atingidos - conseguindo aprovar anistias e impondo medidas favoráveis de refinanciamentos - projetou um impacto sobre a qualidade das operações, deteriorando a estrutura de prazos dos contratos de crédito e estreitando a liquidez da empresa. Note-se que entre os beneficiários desse processo incluíram-se ainda segmentos de devedores urbanos, industriais e comerciais.

Os refinanciamentos e alongamentos de prazos, ao estreitar os níveis de liquidez e intensificar o acesso do BB ao mercado interbancário, promoveram um agravamento de suas condições financeiras e o crescente descasamento dos prazos entre operações ativas e passivas. Além disso, sua deterioração patrimonial expressou-se na degradação das garantias associadas aos contratos de crédito, que contribuiu para a elevação dos níveis históricos de inadimplência. A partir da virada da década, a deterioração da estrutura de resultados do BB expressa plenamente sua crise na dimensão empresarial.

Após o Cruzado, os resultados do BB retornaram no biênio 1987/88 a patamares próximos a US\$ 1 bilhão, o que se deveu aos refinanciamentos praticados em larga escala. Entretanto, declinaram ainda mais os recursos baratos disponíveis para a instituição, destacando-se a perda de US\$ 7 bilhões em depósitos à vista mantidos pelo governo, também decorrente das reformas das finanças públicas. Em 1989 o BB apresentou o resultado mais baixo de sua história até então, da ordem de US\$ 115 milhões. Nesse ano, o Plano Verão provocou um descasamento da poupança, principal fonte de recursos do BB e do financiamento agrícola, cujos depósitos foram corrigidos acima das operações ao setor; o BB carregou esse “rombo”, de mais de um bilhão de dólares, ao longo de quase todo o ano.

Não dispondo mais da conta-movimento, as prorrogações e refinanciamentos por sua própria conta atingiram o Banco do Brasil independente de serem ou não operações originalmente financiadas pelo Tesouro. Como agravante, os resultados artificiais assim obtidos implicaram em distribuição de dividendos e pagamentos de impostos, gerando um segundo impacto na liquidez do BB, que se tornou, já ao final da década, captador líquido de recursos no mercado interbancário.

Nos anos iniciais da década de 90, a estrutura de resultados do BB modificou-se, passando a depender de itens não operacionais, particularmente os associados a investimentos externos e a valorização cambial. Em 1991 - quando foi empreendida uma primeira tentativa de "ajuste de posição", seu resultado operacional adveio dos ganhos com a inflação e da

reversão de provisões formadas naquele ajuste. Em 1992, os ganhos com a inflação, ao lado das “receitas de empréstimos, cessões e repasses” e das “outras receitas e despesas operacionais” - não explicitadas - sustentaram o resultado do banco no exercício. Isso tudo revela que, além de uma ruptura em seu padrão de receitas, com a diminuição do peso relativo das receitas do crédito e o ascensão dos ganhos com a inflação, foram socorros meramente contábeis por parte do Tesouro que evitaram que o banco já ingressasse na década de noventa apresentando prejuízos

Sob o regime do Real, a tendência de resultados adversos finalmente aflorou-se em prejuízos astronômicos. O semestre anterior à estabilização foi muito favorável para as instituições financeiras. Para o BB, as receitas de operações de crédito foram maiores que em todo o ano de 1993, e os ganhos com a inflação superaram os dos cinco grandes bancos privados em conjunto. Entretanto, seus ganhos inflacionários apoiaram-se no volume de depósitos à vista, dos quais a maior parte provavelmente era do governo federal; quanto ao crédito, o próprio banco teria induzido renegociações em larga escala para fechar um balanço favorável - hipótese confirmada em entrevistas com administradores.

Com a queda da inflação, o segundo semestre de 1994 apresentou um pequeno prejuízo. Caíram as receitas financeiras e o fim dos ganhos com a inflação foi drástico, refletindo a retirada de recursos do setor público. O volume dos depósitos à vista no BB caiu de R\$ 9,6 bilhões para R\$ 4,7 bilhões, enquanto nos bancos privados esse item duplicou. Finalmente, a valorização cambial do início do Real, ao desvalorizar os ativos do banco no exterior, também provocou forte impacto no resultado.

Nessas circunstâncias, tomou posse a nova diretoria do Banco do Brasil, nomeada pelo governo Cardoso no início de 1995. No primeiro semestre agravou-se o desempenho do BB, atingindo um prejuízo de R\$ 2,4 bilhões. O fato relevante mais saliente para o prejuízo da instituição decorreu do provisionamento para devedores duvidosos, impacto principal da

7inadimplência. A postura adotada pela direção da empresa foi decisiva para o incremento desse item, ao mudar o que chamou de “paradigma de negociação”.

A situação de crise latente na agricultura foi precipitada pela negociação conflituosa entre a bancada ruralista e o Executivo, detonada pela rejeição, no Congresso, do veto presidencial à eliminação da TR como indexador dos contratos vencidos e em ser. Frente a isso, a direção do BB decidiu aceitar o confronto, adotando o corte imediato de crédito e a implantação de critérios rígidos e indiferenciados nas negociações, que acabou expandindo a inadimplência também no crédito geral (industrial e comercial)⁵. A inadimplência de fato explodiu. No primeiro e segundo semestres de 1995 os créditos de liquidação duvidosa atingiram R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,5 bilhão; as despesas correspondentes atingiram R\$ 1,6 bilhão e R\$ 2,1 bilhões, respectivamente.

Entronizou-se então no BB a concepção de que o saneamento patrimonial e financeiro deveria dominar a hierarquia de suas prioridades. Na prática, entretanto, o programa de ajuste foi ganhando forma no processo mesmo de sua execução, pois transitou de um enfoque gradualista na administração do que a diretoria do banco chamou de “verdade contábil” para uma terapia cirúrgica, de precipitar o ajuste contábil, financeiro e patrimonial num único lance. Por trás disso esteve a situação gerada pela tentativa de impedir que o Banco do Brasil reassumisse, em qualquer nível, o papel de reciclador das dívidas dos setores fragilizados. O *credit crunch*, na verdade, abriu caminho para seu oposto, isto é, uma vitória quase total do setor privado, que conquistou progressivamente uma ampla reciclagem de suas dívidas – com o detalhe de que coube ao Tesouro Nacional assumir diretamente um ônus amplificado.

⁵ - O próprio diretor financeiro do banco, Carlos Caetano, reconheceu que "*as restrições internas (do banco) foram a principal causa. No primeiro semestre de 1995, apertamos muito o critério. O cliente percebeu a mudança no paradigma de negociação, assustou-se e não pagou*" (palestra realizada na Abamec-SP, 23.08.95).

O “mega-prejuízos” de 1995 e 1996, que somaram quase 12 bilhões de reais, devem em boa parte ser atribuídos ao erro de cálculo da diretoria, que subestimou a situação real da agricultura e, mais ainda, o entorno político da empresa. Ao contrário da versão oficial ⁶, os serviços e operações por conta do governo até então não pagos *melhoraram* o resultado do BB em 1995; como foram gerados antes dessa data, prejudicaram as administrações anteriores, e permitiram à gestão Ximenez expressiva apropriação de receitas. Segundo, teria seria possível à empresa, administrando sua relação com a clientela e definindo seu enfoque contábil, alcançar resultados menos negativos que os apresentados e diminuir os impactos fiscais associados a sua cobertura.

Note-se que o resultado do BB em 1995 e 96 gravita ao redor da gestão do crédito. A inadimplência provocou um impacto total negativo de R\$ 8,1 bilhões, enquanto o efeito da valorização do real foi de R\$ 1,3 bilhão. Foi decisivo, para tanto, que a inadimplência se expandisse muito além da faixa de "contumazes". Embora grandes devedores respondessem pela maior parcela da dívida, o alastramento da anormalidade forneceu à representação parlamentar do setor legitimidade para a barganha desimpedida de seu apoio às reformas constitucionais. Isso frustrou a tática inicial de pressionar os maiores devedores, pois além de seu peso no Congresso, eles romperam o isolamento social. Nessas circunstâncias específicas, uma alternativa seria acomodar parcialmente as demandas setoriais através de um *processo seletivo de renegociações* ⁷.

Dessa forma o ritmo de implementação da "verdade contábil" escapou ao controle da direção do BB, fechando o horizonte para uma estratégia gradualista. A conversão à terapia de choque materializou-se na adoção de critérios mais conservadores para enquadramento dos créditos em anormalidade, contribuindo para gerar o mega-prejuízo de R\$ 7,5 bilhões no

⁶ - Segundo o presidente P.C. Ximenez, “A conta foi apresentada para o responsável. Foram 200 anos de administração do BB” (Gazeta Mercantil, 21.03.1996).

⁷ - Foi o que fez o Bradesco com seus devedores: intensificou o repasse de recursos internacionais para reciclar seus créditos no mercado doméstico, convertendo-se no maior repassador entre as instituições financeiras, em 1995.

primeiro semestre de 1996. Essa adesão é identificável, ainda, no fato de que em 1995 a diretoria havia ainda rechaçado a proposta de uma capitalização, por considerá-la desnecessária, e na opção por lançar o impacto da desvalorização cambial agora todo de uma vez. Conseqüência do fracasso da estratégia gradualista, o volume das operações envolvidas no processo de securitização aumentou o tamanho da capitalização necessária para o reequilíbrio patrimonial do banco, ampliando o custo fiscal desse processo.

5 - Conclusão

O sentido do programa de reestruturação do BB - do qual o aporte de capital constitui o fulcro - não se esgota na resposta emergencial do governo àquele fracasso, ainda que esta tenha sido sua motivação mais imediata: solucionar a crise da instituição enquanto instrumento de política econômica e viabilizá-lo em sua dimensão empresarial.

O lançamento do programa deu-se de forma algo contraditória. Ao anunciar a colocação pública de novas ações, o próprio presidente do banco a comprometeu, *antecipando* em fevereiro o anúncio do prejuízo do semestre, pois os investidores não assimilaram a relação entre dividendos esperados e valor patrimonial delineada com o programa. O Tesouro Nacional acabou destinando R\$ 6,4 bilhões à capitalização do BB - sendo a maior parcela em títulos e o restante em ações de estatais, obtendo em contraparte ações do BB -, enquanto o fundo de previdência dos funcionários (Previ) entrou com pouco mais de R\$ 1 bilhão, e o Bndespar com meio bilhão.

Colocada em perspectiva, a capitalização de R\$ 8 bilhões do Banco do Brasil constitui o ápice de uma sucessão de movimentos que sucederam o fim dos créditos subsidiados à agricultura, até 1986 parcialmente viabilizados pelo acionamento da conta-movimento. A proteção creditícia do Estado à agricultura não desapareceu após aquela data, mas apoiou-se em mecanismos incertos e precários cujos efeitos, ao invés de refletirem-se no orçamento monetário ou fiscal, como antes, ficaram camuflados na crescente deterioração das contas do BB. Respondida a crise com a reestruturação patrimonial da empresa, é como se tal medida

viesses *a posteriori* preencher a função da conta-movimento, com a diferença relevante que tais recursos têm agora explícita natureza fiscal.

Entretanto, o objetivo da equipe econômica e da diretoria do BB não se resumiu a "reestruturar" a instituição. Vista pelo ângulo da política econômica, a ambição maior era restringir as relações do banco aos segmentos mais rentáveis da agropecuária e agroindústria. Isso se coaduna com uma terceira alternativa latente ao programa: inaugurar um novo arco de possibilidades para a empresa estatal Banco do Brasil após sua reestruturação, reciclando-a como tal e abrindo caminho para a progressiva privatização de segmentos do conglomerado.

RESUMO

Este artigo focaliza a evolução da empresa estatal financeira Banco do Brasil SA, no período de 1986 a 1996, examinando como foi tratada, no governo Cardoso, a crise decorrente da inconsistência entre seu papel "público" e sua dimensão enquanto empresa inserida concorrencialmente no mercado financeiro.

ABSTRACT

This article focuses on the evolution of the state-owned financial institution Banco do Brasil SA, from 1986 to 1996. The objective of this study is to analyze the ruling government's approach to Banco do Brasil's crisis, which arose due to the inconsistency between its "public" role as a subsidized credit supplier and its competitive operation as a large financial company.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL, Anuário Estatístico do Crédito Rural, Brasília, (DF), vários números.

BANCO DO BRASIL S.A., Demonstrativos Contábeis, 1985-1996, Brasília (DF).

_____. Relatórios Anuais, 1985-1996, Brasília (DF).

BANCO DO BRASIL E MINISTÉRIO DA FAZENDA (1995), *Pendências Entre o Banco do Brasil e o Tesouro Nacional*. Relatórios Finais dos GT's, constituídos pela Portaria MF 150, de 26.04.1995. Brasília (DF).

- BANCO DO BRASIL, BANCO CENTRAL E MINISTÉRIO DA FAZENDA** (1984), *"Relações Institucionais entre o Tesouro Nacional, o Banco Central e o Banco do Brasil"*, Relatório Final do GT-3, referente ao voto CMN 283, de 21.08.84, Brasília (DF).
- FUNDAP** (1988), *Sistema bancário público e privado. Mudança na estrutura de recursos e tendências de custo e lucro (1985/87)*. IESP/FUNDAP, Textos para Discussão 13, São Paulo (SP).
- GAZETA MERCANTIL** (1999), *Produtores atrasam o pagamento da dívida securitizada*, (Claudia Fachini de Cesare) edição de 12/01/1999, São Paulo (SP)
- GUARDIA**, Eduardo Refinetti (1993), *O Processo Orçamentário do Governo Federal: Considerações Sobre o Novo Arcabouço Institucional e a Experiência Recente*, Textos para Discussão no. 12, IESP/FUNDAP, São Paulo (SP).
- MINISTÉRIO DA FAZENDA** (1995), *Renegociação das dívidas dos agricultores*, Secretaria de Política Econômica, extraído do “site” do Ministério (www.fazenda.gov.br). OBS: atualmente não está mais disponível no “site”.
- TEIXEIRA**, Eduardo de Freitas (1990), *O Déficit e a Crise das Finanças Públicas. 1982-1987*, Dis. Mestrado FEA-UFRJ, Rio de Janeiro (RJ).
- VIDOTTO**, Carlos Augusto (1995), *Banco do Brasil. Crise de uma Empresa Estatal do Setor Financeiro (1964-92)*, Dissertação de Mestrado, IE Unicamp, Campinas (SP).
- _____ (1997), *Dimensão Pública e Privada de uma Estatal Financeira: o Banco do Brasil no Auge e Declínio Cíclicos*, in: Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, no. 1, Editora Sette Letras, Rio de Janeiro (RJ), pp. 159-187.