

O PROES e a Privatização dos Bancos Estaduais

Rafael Vaz da Motta Brandão *

Resumo

O trabalho apresenta uma análise do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) e do processo de privatização dos bancos estaduais. A primeira parte discute as novas formas de acumulação no capitalismo contemporâneo, caracterizadas pela posição hegemônica assumida pelo capital financeiro e suas instituições. A segunda parte preocupa-se em descrever as principais características do PROES. Na terceira parte, é apresentado o caso do Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), privatizado em 1997, cujo controle acionário passou para o poder do Banco Itaú, pertencente a um dos maiores grupos financeiros privados do Brasil.

Palavras-Chave: PROES – Bancos Estaduais – Privatização

Abstrac

This work presents an analysis of Incentive Program to Reduce the Public State Sector on Banking Activity (PROES) and the state banks process of privatization. The first part discusses the new forms of acumulation in contemporary capitalism, characterized with the hegemonic position taked over by the finance capital and its institucions. The second part describes the most important characteristic of PROES. The the third part presents the case of the State Bank of Rio de Janeiro (BANERJ), privatized on 1997, which control passed to Itaú Bank, one of the biggest private financial groups in Brazil.

Keywords: PROES – State Banks – Privatization

Introdução

O processo recente de reestruturação do Sistema Financeiro Nacional apresentou três características principais: o aumento da concentração bancária, a maior participação de bancos estrangeiros e a privatização dos bancos públicos estaduais.

A questão da privatização dos bancos públicos estaduais ganha maior sentido quando inserida na análise do poder que bancos e instituições financeiras desempenham no capitalismo contemporâneo (MINELLA, 2001: 50). O modo pelo qual o capital atualmente assegura a sua reprodução tem sido caracterizado de diversas formas: “financeirização global” (BRAGA, 1997), “regime de acumulação predominantemente financeira” (CHESNAIS, 1997, 1998, 2002). Baseado em uma dimensão especulativa sem precedentes, a essência desse processo está na elevada capacidade de transferência do excedente para a esfera financeira, tornando-se somente possível dentro de uma reestruturação do capitalismo que tem imposto

* Universidade Federal Fluminense, Doutorando em História. Bolsista CAPES.

“uma maior precarização do mundo do trabalho, significativas mudanças previdenciárias, terceirização, redução do número de trabalhadores bancários e fragilização da organização sindical” (MINELLA, 2007: 101). Dessa forma, os bancos e instituições financeiras têm assumido a centralidade das relações econômico-sociais, subordinando os mercados às dinâmicas do capital fictício.

No Brasil, a elevada remuneração do capital financeiro é garantida, entre outros meios, através de uma política econômica caracterizada por altas taxas básicas de juros, possibilitando ao setor financeiro uma lucratividade muito superior quando comparada ao setor produtivo. Um estudo realizado pela empresa de consultoria Austin Asis ¹, especializada na análise de balanços de instituições financeiras, mostrou que os bancos registraram, entre 1995 e 2002, um lucro de cerca de R\$ 21 bilhões. O estudo da Austin Asis também revelou que, entre dezembro/1994 e dezembro/2000, a lucratividade dos trinta maiores bancos do país cresceu 313%.

A privatização dos bancos estaduais

O principal programa de privatização do setor bancário realizado no Brasil foi o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) ².

Com o PROES foram criadas duas linhas de crédito voltadas para a renegociação dos passivos dos bancos estaduais, condicionadas a medidas na administração e no controle acionário. A primeira previa um financiamento de 100% do total das dívidas caso o banco estadual fosse privatizado, transformado em agência de fomento ou extinto. A segunda linha de crédito previa um financiamento de 50% do total das dívidas caso o Estado optasse pelo saneamento de sua instituição financeira.

A execução do programa pode ser dividida em três etapas: a primeira envolveria discussões preliminares entre o Banco Central e diretores dos bancos estaduais, a fim de definir a opção entre as alternativas de privatização, transformação em agência de fomento, extinção ou saneamento; a etapa seguinte consistia no levantamento da situação dos bancos estaduais pela área de fiscalização do Banco Central; a terceira etapa, por fim, incluiria a formalização de adesão ao PROES, envolvendo a elaboração de contratos e seu encaminhamento para a aprovação do Senado Federal (VIDOTTO, 2002: 212).

¹ JORNAL DO BRASIL, 21/11/2001.

² MP 1.514/96 e Resolução do CMN 2.365/97.

O processo de privatização dos bancos estaduais insere-se diretamente nas políticas neoliberais definidas por instituições financeiras multilaterais para o Brasil, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Nacional (FMI). O compromisso com as privatizações é afirmado em vários documentos encaminhados pelo Brasil ao FMI. Em 1998, no “Memorando de Política Econômica”, consta que o Brasil realizava, naquele momento, “o mais amplo programa de privatização da história”³. Na sua terceira avaliação, em 1999, é colocado que “o governo dará continuidade à sua política de modernização e redução do papel dos bancos públicos na economia”⁴. Pouco depois, na quarta avaliação do documento, novamente são destacados “os avanços na área de privatização dos bancos estaduais”⁵.

Quando o PROES foi criado, trinta e cinco instituições financeiras eram controladas pelos Estados brasileiros. Até o ano de 2002, com exceção de Mato Grosso do Sul e Tocantins (que não possuíam instituições financeiras) e da Paraíba e Distrito Federal (que não manifestaram interesse em participar do programa), todos os demais Estados brasileiros aderiram ao PROES.

Dentro do PROES, até o ano de 2002, dez bancos estaduais foram privatizados, outros dez foram extintos e dezesseis foram transformados em agências de fomento. Além destes, cinco bancos passaram pelo processo de saneamento e continuaram sendo instituições estaduais. O desmonte do setor bancário estadual é evidente: em 1996, os bancos estaduais possuíam uma participação de 17,6% no total de ativos do sistema financeiro nacional; atualmente, sua participação é inferior a 1,5%.

O PROES foi financiado com recursos do Tesouro Nacional, mediante a emissão de títulos públicos. No seu total, o PROES consumiu mais de R\$ 73 bilhões (quase quatro vezes mais do que custou o PROER). Apenas para o saneamento dos bancos estaduais que foram privatizados foram gastos cerca de R\$ 53 bilhões.

A privatização dos bancos estaduais atendeu exclusivamente aos interesses de grandes grupos financeiros nacionais e estrangeiros. Até o ano de 2002, sete passaram para o controle dos bancos privados nacionais (BANERJ; CREDIREAL; BEMGE; BANE; BANESTADO; BEG e BEA) e três foram adquiridos por bancos estrangeiros (BANDEPE; BANESPA e PARAIBAN). Assim, o PROES não somente contribuiu para o processo de concentração bancária, como também intensificou a desnacionalização do setor bancário brasileiro, tendo em vista que dois grandes grupos financeiros estrangeiros (ABN-Amro e Santander)

³ BRASIL. Acordo FMI. Memorando de Política Econômica, de 13/11/1998.

⁴ BRASIL. Terceira Avaliação do Acordo FMI. Memorando de Política Econômica, de 06/07/1999.

⁵ BRASIL. Quarta Avaliação do Acordo FMI. Memorando de Política Econômica, de 02/12/1999.

participaram das privatizações dos bancos estaduais tendo, inclusive, assumido o controle do maior deles (BANESPA).

O Processo de Privatização do BANERJ

O Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ) foi o primeiro banco estadual a ser privatizado dentro do PROES. Para a análise do caso da privatização do BANERJ, é fundamental recuperar os resultados levantados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), realizada pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), com o objetivo de “apurar irregularidades nos processos de privatização no Estado do Rio de Janeiro”⁶.

O primeiro passo para a privatização do BANERJ ocorre com a intervenção do Banco Central e a decretação do Regime de Administração Especial Temporária – RAET, em 29/12/1994⁷. A partir de então, de acordo com a CPI, o BANERJ é alvo de uma política deliberada de fragilização e de uma série de irregularidades: manipulação de balanços e de operações contábeis, subavaliação do valor de venda e concessão de privilégios ao grupo financeiro comprador.

Segundo a CPI, o balanço patrimonial do BANERJ referente ao ano de 1994 “estava pronto, com ajustes patrimoniais absolutamente legais e lógicos, que foram cancelados pelos interventores, para que o patrimônio líquido ficasse negativo e oferecesse amparo técnico para a manutenção do RAET” (CPI: 16). O novo balanço só seria divulgado em junho/1996, transformando o patrimônio líquido positivo de R\$ 193.506,00 em negativo de R\$ 1.032.216,00.

⁶ ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito Para Apurar as Irregularidades nos Processos de Privatização no Estado do Rio de Janeiro*. Além da privatização do Banco do Estado do Rio de Janeiro (BANERJ), também foram alvo de investigações da CPI os processos de privatização das seguintes empresas: Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (CERJ); Companhia Estadual de Gás (CEG); Companhia do Metropolitano do Rio de Janeiro (METRÔ); Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro (CONERJ); Companhia Fluminense de Trens Urbanos (FLUMITRENS) e o Terminal Garagem Menezes Cortes (TGMC). O Relatório Final da CPI foi aprovado no dia 01/11/2001.

⁷ Em 25/02/1987, o Banco Central, através do Decreto-Lei nº 2.321, instituiu o Regime de Administração Especial Temporário – RAET, que passou a permitir a intervenção direta do Banco Central em bancos com problemas financeiros e administrativos e, em último caso, a liquidação extrajudicial destas instituições. A intervenção do Banco Central e a decretação do RAET no BANERJ, em 29/12/1994, seria decisiva para a privatização da instituição. É importante destacar que, nesta mesma data, também ocorre a intervenção e a decretação do RAET no Banco do Estado de São Paulo (BANESPA).

Após a decretação do RAET, começa um rápido processo que passa pela terceirização da gestão do BANERJ, a inclusão no Programa Estadual de Desestatização e que termina com a venda para o Banco Itaú.

A contratação do Banco Bozano, Simonsen, no final de 1995, para administrar o BANERJ durante o RAET foi decisiva para a sua privatização. Após um convênio firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e o Banco Central, no dia 20/10/1995, o Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro publica o Edital de Concorrência para a contratação de um gestor. Segundo a CPI, “a fórmula matemática de pontuação adotada tinha, claramente, mecanismos para privilegiar excessivamente a parte técnica em detrimento do preço” (CPI: 17). Assim, o vencedor da licitação foi o Banco Bozano, Simonsen, mesmo sendo o de proposta com o preço mais elevado ⁸.

A gestão do Banco Bozano, Simonsen foi extremamente lesiva para o BANERJ, com o fechamento de 34 agências, a demissão de mais de 6.000 funcionários (40% do total de postos de trabalhos) e o aumento das tarifas bancárias (CPI: 18). A cada demissão que efetuava, o Banco Bozano, Simonsen ganhava 20% sobre a remuneração do bancário demitido (CPI: 18). Segundo o depoimento de um alto funcionário do Banco Bozano, Simonsen à CPI, a instituição financeira “faturou na faixa de R\$ 60 milhões, quando gerenciou o BANERJ em RAET” (CPI: 18).

Dos seis primeiros meses de administração terceirizada do Banco Bozano, Simonsen, o BANERJ apresentou prejuízo em cinco. A exceção é maio, quando uma grande operação de especulação, envolvendo a troca de títulos da SIDERBRÁS por títulos do setor elétrico, que se valorizaram com o leilão de privatização da LIGHT, gerou um resultado que proporcionou ao Banco Bozano, Simonsen lucrar, somente naquele mês, cerca de R\$ 27 milhões.

Pouco depois da publicação do Edital de Concorrência para a contratação de um administrador para gerir o BANERJ durante o RAET, ganho pelo Banco Bozano, Simonsen, a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, aprova Mensagem enviada pelo Governo do Estado, dando origem à Lei nº 2.470. Em 28/11/1995, era criado o Programa Estadual de Desestatização – PED/RJ. Segundo a CPI, “esse programa foi marcado pelo fracasso quanto aos objetivos, perpassando irregularidades e ilegalidades nos processos de concessão/privatização das empresas” (CPI: 48).

⁸ Na licitação para a gestão do BANERJ, foram apresentadas as seguintes propostas: Liberal Deutsch Bank (R\$ 7.487.458,98); Graphus (R\$ 9.781.109,88); Cindan e CCF do Brasil (R\$ 13.011.185,47); Arbi Linear (R\$ 13.119.106,44); Banco Bozano, Simonsen (R\$ 43.027.491,00).

Outro importante passo no processo de privatização do BANERJ foi a divisão da instituição financeira em duas, ocorrida em 01/11/1996. De um lado, o BANERJ S.A. (Banco Novo), equilibrado financeiramente; de outro, o Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banco Velho), que ficou com os passivos e entraria em processo de liquidação extrajudicial pelo Banco Central.

A partir de então, o leilão de privatização do BANERJ S.A. era marcado para a segunda quinzena ainda do mês de dezembro. Para fixar o preço mínimo, foi utilizada uma metodologia em que “vários fatores são adicionados a uma fórmula, e depois aplica-se um redutor que, para instituições financeiras, normalmente é de 6%” (CPI: 19). Contudo, o Banco Bozano, Simonsen “aplicou redutor de 14,5%, empurrando o preço para baixo” (CPI: 19). Com isso, o valor mínimo fixado para a venda do BANERJ foi avaliado em R\$ 436.693.000,00. Caso fosse utilizado o redutor de 6% (o que seria o correto), o valor ficaria bem mais acima: R\$ 645.523.000,00.

Em função desta e de outras irregularidades, a Associação dos Funcionários do Banco do Estado do Rio de Janeiro (AFBERJ) entrou com ação na Justiça, conseguindo a suspensão do leilão de privatização do BANERJ S.A. em duas ocasiões (dias 17/12/1996 e 26/12/1996). Esta situação levaria o Banco Central a prorrogar o RAET no BANERJ (CPI: 19-20).

Após longa batalha judicial, é publicado um novo Edital de Privatização. Contudo, com a aprovação da Comissão Diretora do PED/RJ, o Banco Bozano, Simonsen, no lugar de aumentar o valor do BANERJ S.A., fixaria o preço mínimo para o leilão em R\$ 311 milhões⁹.

No leilão, realizado no dia 26/06/1997, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, o Banco Itaú comprou o BANERJ S.A. por R\$ 311,1 milhões¹⁰, adquirindo 170 agências e mais de um milhão de clientes. Dos quatro pré-classificados para o leilão¹¹, o Itaú foi o único a apresentar proposta.

A compra do BANERJ S.A. pelo Itaú foi realizada, em sua maior parte, com a utilização das chamadas “moedas podres” (Certificados de Privatização), “contrariando

⁹ A justificativa para a diminuição do preço mínimo do BANERJ S.A. foi a mais inusitada possível: o novo preço seria resultado da retirada de alguns imóveis (terreno na Avenida Paulista – SP, edifício sede do BANERJ, entre outros) e a compra da BANERJ CORRETORA pelo Banco do Estado do Rio de Janeiro. O que não foi colocado é que a transação com os imóveis envolveu uma contrapartida em títulos públicos, com o valor de mercado superior a R\$ 116 milhões. Em outras palavras, saíram do patrimônio do BANERJ os imóveis e entraram os títulos, no mesmo valor de mercado. O mesmo raciocínio é válido para a BANERJ CORRETORA: saiu dinheiro para a aquisição desta, mas entrou o patrimônio desta. Em resumo, a redução do preço mínimo do BANERJ S.A. não teve nenhum amparo contábil.

¹⁰ O valor obtido com a privatização do BANERJ S.A. (R\$ 311,1 milhões) representou um ágil de apenas 0,6% em relação ao preço mínimo fixado para o leilão (R\$ 310 milhões).

¹¹ Os outros três bancos pré-classificados eram: Bradesco, BCN e Pactual.

frontalmente a Lei nº 2.470” (CPI: 20). Como tais moedas são compradas no mercado com desconto, o desembolso real do Itaú foi somente de cerca de R\$ 200 milhões.

Além disso, são relatadas uma série de vantagens concedidas ao Itaú. De acordo com a CPI, “o contrato firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e o BANERJ privilegia só comprador, pois além de colocar o Estado como cliente cativo do banco, permite a permanência no banco de dois dias da folha de pagamentos de todo o funcionalismo público e pensionistas e por três dias dos pagamentos dos fornecedores e dos repasses das arrecadações de tributos e rendas estaduais” (CPI: 20). O lucro líquido do BANERJ S.A. no ano de 1997 foi de aproximadamente R\$ 100 milhões. Em termos percentuais, isso significava metade do valor real de venda do banco (R\$ 200 milhões), uma vez que foram utilizados, no leilão de privatização, títulos com deságio médio de 50% no mercado (moedas podres). Ou seja, em apenas dois anos, o Itaú recuperaria o investimento realizado.

Assim, ao levarmos em consideração a importância e a estrutura financeira do BANERJ, nota-se que os critérios e valores utilizados na sua privatização permitiram uma verdadeira doação do patrimônio público estadual para um grande grupo financeiro privado. Com a privatização do BANERJ, o Itaú recebeu o direito de administrar todas as contas do funcionalismo público estadual, os pagamentos a fornecedores, a gerência de receitas estaduais, as transferências governamentais, enfim, tornou-se o grande administrador do Tesouro Estadual. Desta forma, com a privatização do BANERJ e de outras empresas estaduais, a CPI conclui que “os perdedores foram a população do Estado, que no fim é quem arca com os desmandos produzidos pelo processo de privatização e pela deficiência e falta de controle público dos serviços, e os trabalhadores das empresas, pois milhares perderam seus empregos” (CPI: 48).

Conclusão

A privatização dos bancos estaduais correspondeu a uma das etapas mais importantes das recentes transformações do sistema bancário nacional. Envolvendo gastos superiores a mais de R\$ 73 bilhões de dinheiro público, o PROES atendeu fundamentalmente aos interesses de grandes grupos financeiros nacionais (Itaú e Bradesco) e estrangeiros (ABN-Amro e Santander), contribuindo, de forma decisiva, para a aceleração do processo de concentração e de desnacionalização do setor financeiro brasileiro. O processo de privatização do BANERJ – o primeiro banco estadual a ser privatizado – envolveu uma série de irregularidades, conforme apurou a CPI realizada pela Assembléia Legislativa do Estado do

Rio de Janeiro, sendo adquirido pelo Grupo Itaú, um dos maiores e mais poderosos conglomerados financeiros do Brasil.

Bibliografia

Anexo 1

Privatização dos Bancos Estaduais (1997/2002)

Instituição	Data do Leilão	Comprador	Valor (em R\$ milhões)	Ágil
BANERJ	26/06/1997	Itaú	311,10	0,6 %
CREDIREAL	07/08/1997	BCN *	134,20	10,90%
BEMGE	14/09/1998	Itaú	603,06	92,05%
BANDEPE	17/11/1998	ABN-Amro	182,90	0%
BANEB	22/06/1999	Bradesco	267,80	6,26%
BANESTADO	17/10/2000	Itaú	1.799,26	346,46%
BANESPA	20/11/2000	Santander	7.160,92	287,07%
PARAIBAN **	08/11/2001	ABN-Amro	79,14	57,71%
BEG	04/12/2001	Itaú	680,84	126,40%
BEA	21/01/2002	Bradesco	192,54	5,26%

* Posteriormente adquirido pelo Bradesco.

** Privatizado fora do âmbito do PROES.

FONTE: Banco Central do Brasil.

Anexo 2

Recursos Tesouro Nacional para as Privatizações dos Bancos Estaduais

Estado	Instituição	Valor (em R\$ Bilhões)
Rio de Janeiro	BANERJ	3.879,70
Minas Gerais	CREDIREAL e BEMGE	4.697,19
Pernambuco	BANDEPE	1.244,40
Bahia	BANEB	1.711,00
Paraná	BANESTADO	5.197,63
São Paulo	BANESPA	36.126,50
Goiás	BEG	601,35
Amazonas	BEA	416,92
TOTAL		53.874,69

FONTE: Banco Central do Brasil.