

**Autores:** Abili Lázaro Castro de Lima. Yuri Gabriel Campagnaro,

**O Neoliberalismo e a privatização dos bancos estaduais no Brasil: alterações nas diretrizes governamentais e legislações no contexto político-econômico**

*Neoliberalism and the privatization of public state banks in Brazil: changes on governmental policies and laws on political and economic context*

**Resumo.** O neoliberalismo surgiu em contraposição ao Estado intervencionista, que buscava pleno emprego. Em reação à crise da estagflação na década de 1970, tornou-se sistema econômico e político hegemônico em alguns países. Propunha o fim do gigantismo do Estado, as privatizações e o controle da inflação, defendendo o mercado livre. Serviu como estratégia de acumulação do capital e restauração do poder da classe mais rica. No Brasil, seu principal marco foi o Plano Real nos anos 1990, que diminuiu a inflação e realizou privatizações, dentre as quais a dos bancos estaduais públicos. Estes serviam ao desenvolvimento regional até que, com a crise de liquidez externa dos anos 1980, se tornaram apêndices das finanças estaduais, o que os deteriorou. Com inúmeros problemas operacionais, o governo federal optou pela privatização, abrindo o setor para o capital internacional e ampliando a influência privada, adequando-se às teorizações neoliberais. O direito frente a esse processo modificou-se, respondendo aos interesses econômicos e políticos.

*Abstract.* Neoliberalism arose in opposition to the interventionist State, which sought full employment. In reaction to the stagflation crises of the 70's, it has become the hegemonic political and economic system in some countries. It proposed the end of the gigantism of the State, privatization and inflation control, defending free market. It was a strategy of capital accumulation and power restoration of the richest class. In Brazil, its main mark is the Plano Real in the 90's, which reduced inflation and conducted privatizations, among which the public state banks. These helped regional development until, with the external liquidity crises of the 80's, have become state finances's appendages, what has deteriorated them. With numerous operational problems, the federal government opted for privatization, opening the sector to international capital and expanding private influence, adapting to the neoliberal theories. In this process, Law has changed in response to economic and political interests.

**Palavras chave.** Neoliberalismo, privatização, bancos estaduais, Plano Real

**Key words.** Neoliberalism, privatization, state public banks, Plano Real

## **1. A revolução monetarista e a doutrina neoliberal**

Em 1989, após o colapso da URSS e a vitória do capitalismo ocidental, Francis Fukuyama escreveu o artigo “Fim da História?”, no qual afirmava que a civilização havia chegado na estabilização das relações sociais, em que todos os conflitos doravante seriam resolvidos pela democracia e que nenhum acontecimento ultrapassaria a bonança do mercado – consolidava-se assim o “fim da história” político e econômico. Todavia, esse não foi o único período em que esse debate foi pautado na sociedade. Na década de 1920, havia muitos pensadores que defendiam a vitória completa do livre mercado como sistema político-econômico insuperável. Porém, em 1929, o sistema econômico predominante se mostrou inviável pela grande crise econômica, seguida da Grande Depressão, com efeitos nocivos no mundo todo.

Interpretando esse evento, John Maynard Keynes concluiu que a crise poderia ter sido evitada. Para proteger o sistema econômico capitalista e a iniciativa individual, Keynes assumiu como indispensável uma intervenção do Estado mais ampla e coordenada. Em especial, a questão do emprego deveria ser o centro da atividade estatal. Essa concepção é correlata às pesquisas de A. W. Phillips e Richard Lipsey, entre os anos de 1958 e 1962, que desenvolveram a chamada “curva de Phillips”, Segundo esse estudo, a taxa de variação dos salários nominais está relacionada diretamente com a inflação, o que permite a conclusão de que a relação entre desemprego e inflação, embora não linear, é inversa, ou seja, quanto maior o desemprego, menor a inflação, e vice-versa (AVELÃS NUNES, 1991, p. 16-18). Com base nessa conclusão, as políticas econômicas de muitos países que desejavam conciliar o combate à inflação com níveis baixos de desemprego seguiram a teoria da Curva de Phillips. Essas políticas consistiam em suportar moderado nível de desemprego, um nível socialmente aceito, para reduzir o ritmo de subida de preços (idem, p. 19).

Entretanto, estudos começaram a demonstrar que a aplicação dessa teoria não conseguia manter de forma tão estável e previsível a taxa de inflação, que variava consideravelmente de um país para outro e aumentava com o tempo dentro do próprio país (AVELÃS NUNES, 1991, p. 24). A partir de 1970 e 1971, os países mais ricos (como Inglaterra e EUA) apresentavam situações de inflação crescente, apesar de taxa de desemprego relativamente alta e crescente, além de taxas decrescentes do Produto Nacional Bruto - a manutenção dos níveis de emprego apenas era possível às custas de uma inflação que aumentava. Esse fenômeno é o chamado “estagflação”, que tanto Avelãs Nunes (1991, p.

25) quanto David Harvey (2008, p. 22) citam como uma importante consequência das políticas intervencionistas. Avelãs Nunes caracteriza a estagflação como a:

*Coexistência de uma taxa crescente de desemprego com uma taxa decrescente de aumento do PNB em termos reais e uma taxa crescente de inflação, ou de uma taxa elevada de desemprego com uma taxa (muito) baixa crescimento do PNB em termos reais (estagnação) e com uma taxa elevada e/ou crescente de inflação (AVELÃS NUNES, 1991, p. 26).*

Após a Grande Depressão, os governos vivenciaram, portanto, um período de economia saudável, aliando o controle da inflação às baixas taxas de desemprego, até que a estagflação desenvolvesse um ambiente preocupante. David Harvey chama essa concepção política praticada de “liberalismo embutido”. Segundo esse autor, o liberalismo embutido produziu crescimento econômico nos anos 1950 e 1960, mediante políticas fiscais e monetárias keynesianas. O Estado internalizara as relações de classe (HARVEY, 2008, p. 21).

Os Estados intervencionistas eram vistos com grande aceitação pela maioria da sociedade. Além de estabilizarem as relações econômicas, esses Estados conseguiram (ao menos temporariamente) controlar o desemprego com níveis muito baixos. Da mesma forma, o grande número de programas sociais favorecia vários e amplos setores da sociedade, até então excluídos do acesso a condições mínimas, como saúde e educação. Mas essa conjuntura não agradava a totalidade da população. O 1% mais rico nunca havia concentrado tanta riqueza comparativamente ao restante da sociedade: ao final dos anos 1970, a parcela da renda nacional do 1% mais rico dos EUA chegou a 15%. Em 1999, o 0,1% mais rico detinha 6% da renda nacional (HARVEY, 2008, p. 26). Harvey coloca o fenômeno da estagflação inserido numa crise de acumulação do capital por parte da classe capitalista (HARVEY, 2008, p. 22).

Com essa instabilidade econômica acima descrita, havia um ambiente favorável à afirmação das teses monetaristas. As políticas keynesianas não se adaptavam mais à conjuntura de inflação crescente. A década de 1970 sofria processos de crise, o que muitos julgavam ultrapassado na economia. Aproveitando-se da crise do petróleo, o monetarismo atacou o keynesianismo, colocando-o na defensiva (AVELÃS NUNES, 1991, p. 31).

Um pequeno grupo se congregou em torno do filósofo Friedrich von Hayek para criar a Mont Pelerin Society em 1947. Hayek afirmava que era fundamental a batalha das ideias (HARVEY, 2008, p. 31). O grupo recebe financiamento econômico e apoios políticos, mas permaneceu à margem até a década de 1970, quando foram criados reservatórios de ideias (think tanks) bem financiados e foram ocupados por esses intelectuais espaços universitários, como o da Universidade de Chicago.

Neste contexto, surge a teoria econômica de Milton Friedman, segundo o qual a Depressão não foi causada pelo fracasso do livre mercado, mas pela falha do governo na área monetária. As crises cíclicas seriam um problema mais político do que econômico, um problema de administração – a economia é fundamentalmente sã e suas perturbações advêm da esfera monetária. Assim, como Nunes cita de Tobin, “Friedman fez reviver a crença pré-keynesiana na estabilidade automática do sistema” (AVELÃS NUNES, 1991, p. 37-39).

Negando a Curva de Phillips, para Friedman, a política monetária não pode controlar nem a taxa de juro nem a taxa de desemprego (idem, p. 39). Após um primeiro período de baixa na taxa de juro, o aumento na expansão da quantidade de moeda acaba, inversamente, aumentando as mesmas taxas de juros. Por isso, para ele, a centralidade na taxa de variação de quantidade de moeda consiste no núcleo da política monetária. Friedman também coloca que é impossível manter o desemprego em níveis considerados convenientes. O autor nega a estabilidade na relação entre inflação e desemprego. Para ele, a política de garantir níveis aceitáveis de desemprego era uma das causas da estagflação. O central da política econômica é controlar e impedir a inflação. O desemprego é uma consequência automática, embora indesejável – e deve-se, entretanto, adotar medidas para atenuá-lo, sabendo ser impossível haver emprego a todos, havendo uma “taxa natural de desemprego” (idem, p. 50).

Para solucionar a crise da estagflação, Friedman faz um estudo sobre o fenômeno da inflação em seu livro “Liberdade de Escolher”. Segundo o autor, em todos os grandes países, o volume de moeda é determinado pelo governo, o que tem sido a principal razão da confusão sobre a causa e a cura da inflação. O autor coloca, nestes termos, que a inflação é uma “doença”. Não se trata de um fenômeno inteiramente capitalista nem socialista, pois países que adotavam ambos os regimes sofriam com a inflação. É mundial, mas não internacional, pois cada país carece separadamente de suas mazelas. O fenômeno não é produzido pelos sindicatos nem pelos empresários – a moeda é o elemento central (FRIEDMAN, Milton, FRIEDMAN, Rose, 1980, p. 260).

A inflação é um fenômeno monetário e as formas modernas de moeda não estão sujeitas a limites físicos, tal como ocorre com a produção, por isso a produtividade é um fator coadjuvante. Como conceito, pode-se dizer que a inflação é produzida pelo aumento mais rápido da quantidade de moeda do que da produção. Esse crescimento monetário exagerado é provocado pelos governos, devido ao aumento de gastos estatais, política contra o desemprego, políticas econômicas erradas, etc. (idem, p. 260-261).

A cura dessa “doença”, segundo o economista neoliberal, é fácil de receitar mas difícil de implementar. A solução evidente é reduzir a taxa de crescimento monetário, mas é

difícil mobilizar a vontade política para tomar as medidas necessárias, pois há efeitos colaterais dolorosos envolvidos. Quando a inflação inicia num país, os efeitos primários são positivos, pois as pessoas adquirem a capacidade de gastar mais sem que outras gastem menos. Entretanto, o aumento dos gastos eleva os preços, fazendo com que a demanda fique menos ativa, o que, por sua vez, provoca uma estagnação no crescimento econômico. Para reverter o cenário, o governo tenta injetar mais moeda, causando mais inflação e aumentando o problema. A cura dessa situação é a redução da quantidade de moeda em circulação, cujos efeitos colaterais são menos crescimento econômico e desemprego temporariamente alto, além do fato de que a inflação demora um pouco para reduzir. Os benefícios, segundo Friedman, apenas aparecem um ou dois anos depois da adoção das medidas (idem, p. 266).

## **2. Acumulação por espoliação: o neoliberalismo e suas práticas**

A doutrina política e econômica do neoliberalismo remonta ao final dos anos 1940, a partir de seus principais corifeus: Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises, Milton Friedman e Karl Popper. O movimento só conseguiu obter protagonismo enquanto doutrina econômica em 1973 com a crise do Petróleo e em 1979, com a eleição de Margareth Thatcher como primeira ministra da Inglaterra e de Paul Volcker como presidente do Federal Reserve Bank (FED), além da eleição, pouco tempo depois, do presidente dos EUA Ronald Reagan, em 1981 (HARVEY, 2003, p. 130). Entretanto, antes da ocupação desse espaço, ocorreram experiências neoliberais importantes, mas em outros ambientes, principalmente, o governo do ditador Augusto Pinochet no Chile. Para compreender essa experiência é necessário situar-se em Chicago, a partir da década de 1950. Nesse ambiente, esta escola econômica ficou muito famosa devido a seu líder, Milton Friedman.

Esta Escola passou a ser chamada de “Escola de Chicago”. Porém, o produto de suas teorizações não predominou nesse período, anos que foram marcados por governos desenvolvimentistas e intervencionistas no mundo inteiro. Mesmo assim, o governo dos EUA e as grandes corporações desse país perceberam que a doutrina intervencionista não propiciava uma abertura de mercado a lhes favorecer, em especial na América Latina (KLEIN, 2007, p. 72). Noam Chomsky (1999, p. 23), em seu livro “O Lucro ou as Pessoas? Neoliberalismo e a Ordem Global”, afirma que há documentos do governo dos EUA agora disponíveis que descrevem os governos populistas da década de 1960 e 1970 na América Latina como ameaças a um ambiente propício para o investimento privado.

Portanto, os EUA buscaram formar desenvolver, formar e disseminar uma concepção ideológica para as lideranças desses países latinos para direção diversa da que estavam tomando até então. Por exemplo, patrocinaram a Universidade de Chicago para recrutar jovens estudantes chilenos, para que estes ocupassem posteriormente cargos governamentais – foi o chamado “Projeto Chile” (KLEIN, 2007, p. 76). Esses estudantes eram chamados de Chicago Boys. Porém, mesmo após formados e atuando na Universidade Católica do Chile, não conseguiam o respaldo esperado. Havia forte apoio ao governo social-democrata de Salvador Allende, que adotava medidas radicalmente contrárias às neoliberais (idem, p. 80).

Após o golpe militar do general Augusto Pinochet, os Chicago Boys foram incorporados em seu governo para a construção de uma nova ordem econômica chilena. Pela primeira vez, as medidas neoliberais puderam ser testadas na economia de um país, a nível nacional (idem, p. 97). O próprio Milton Friedman reconheceu a influência que esses estudantes neoliberais tiveram no Chile (SIQUEIRA, 2000, p. 13-14), além da importância para o próprio movimento do neoliberalismo.

Como o final do governo Allende sofrera instabilidades políticas que afetaram a economia do país, quando Pinochet chegou ao poder, o Chile estava em péssimas condições, inclusive devido a restrições econômicas impostas pelos EUA (idem, p. 6). As medidas tomadas pela ditadura não conseguiram sanar essa situação. Para tentar resolver essa situação, em 1975, o próprio Milton Friedman viajou ao Chile e aconselhou a tomada de medidas para incrementar mais cortes orçamentários e mais privatizações, mas com maior velocidade, utilizando as palavras “tratamento de choque”. Pinochet adotou esses conselhos, embora tenha mantido estatal o setor estratégico do cobre. Como resultado, os 10% mais ricos do Chile aumentaram sua renda em 83%, enquanto, do outro lado da moeda, o Chile se tornou o 8º país mais desigual do mundo (KLEIN, 2007, p. 106). Evidentemente, essa situação de desigualdade desestruturou a sociedade chilena.

Dessa forma, essa experiência histórica do Chile foi o laboratório inicial para a implementação do neoliberalismo como um sistema hegemônico. Foi somente após essas ocorrências que o neoliberalismo tornou-se dogma político e econômico dominante, no final da década de 1970.

O ano de 1979, quando Margareth Thatcher foi eleita primeira ministra da Inglaterra, serviu como marco simbólico da ascensão do neoliberalismo, ainda que a implementação das políticas neoliberais tenha se dado de modo gradual (JESSOP, 2003, p. 2-3). A inflação estava em 26% e havia 1 milhão de pessoas desempregadas, em 1975 (HARVEY, 2008, p. 67). Seu governo, portanto, tinha a intenção de acabar com a estagflação e alterar as práticas do Estado

socialdemocrata. Segundo Bob Jessop (2003, p. 4), o governo Thatcher foi caracterizado por três principais frentes: um projeto autoritário de populismo nacionalista, um projeto de Estado centralizado e uma estratégia neoliberal de acumulação.

Suas medidas principais consistiram em enfrentar o poder sindical, reverter os compromissos do Estado de bem-estar, privatizar as empresas públicas e induzir forte fluxo de investimento externo. Além disso, contraiu a emissão monetária, baixou em muito os impostos sobre altos rendimentos, aboliu os controles ao capital financeiro e criou níveis altíssimos de desemprego (ANDERSON in SADER, Emir, GENTILI, Pablo, 1995, p. 12). Foi um ataque concreto, mas também ideológico (KLEIN, 2007, p. 159). Jessop (2003, p. 5), que sintetizou sua estratégia de acumulação nas seguintes medidas: liberalização do mercado, desregulação da economia, privatização dos serviços estatais, “mercadificação” do setor público, internacionalização da economia e redução de impostos. Praticamente todos os setores da economia que estavam em mãos do Estado foram privatizados – a indústria de aço, de água, de eletricidade, de gás, as telecomunicações, as companhias aéreas, a indústria do petróleo, o sistema público de habitação e os serviços municipais (HARVEY, 2008, p. 70).

Aliado a essas medidas, Thatcher controlou os protestos do forte sindicalismo inglês, reprimindo a greve do maior sindicato do país (o dos trabalhadores do carvão), demitindo quase mil funcionários de uma só vez (KLEIN, 2007, p. 167). Esse controle, que fez o número de greves cair drasticamente após o término de seu governo, foi fundamental para a implementação de suas políticas (HARVEY, 2008, p. 69)

Nos EUA, também em 1979, Paul Volcker tornou-se presidente do Federal Reserve Bank (FED) e mudou radicalmente a política monetária dos EUA, destinada a conter a inflação, não importando as consequências para o trabalho. A taxa real de juro aumentou muito e se tornou positiva. Foi o chamado “choque Volcker” citado tanto por Naomi Klein (2007, p. 193), quanto por David Harvey (2008, p. 33). A vitória de Ronald Reagan também foi crucial. Houve maior desregulamentação, cortes de impostos e no orçamento e ataques aos sindicatos, fazendo cair muito o nível do salário real (HARVEY, 2008, p. 34).

Muitos autores afirmam que é difícil descrever o que é o neoliberalismo na prática, pois há evidentes desvios de sua teoria, além de sua dinâmica variar de acordo com lugar e época. A maioria das análises dos autores estudados dividem o neoliberalismo em sua teoria e sua implementação, para citar como exemplos Noam Chomsky (1999, p. 39), David Harvey (2008, p. 75) e Emir Sader (1995, p. 148).

Não obstante, é possível identificar linhas gerais. Os Estados neoliberais incrementam a importância das instituições financeiras, mas garantindo a integridade e

solvência destas, com o compromisso de usarem o monetarismo como fundamento da política, considerando central a solidez da moeda (HARVEY, 2008, p. 83). O Estado neoliberal não admite fracassos financeiros, mesmo que ocorram por culpa dessas instituições. O mercado financeiro cresceu muito, o que se evidencia pelo fato de que em 1971, apenas 10% das transações financeiras internacionais eram de natureza especulativa, enquanto que em 1995, essas transações passaram a representar 95% do total (CHOMSKY, 1999, p. 26).

Domesticamente, o neoliberalismo é hostil a qualquer manifestação de solidariedade social que restrinja a acumulação do capital - “flexibilidade” é o mantra no mercado de trabalho (HARVEY, 2008, p. 85). Embora alguns trabalhadores se beneficiem, as assimetrias quanto às informações e ao poder deixam o trabalhador em desvantagem. Dessa forma, aumentou muito a desigualdade social, causando uma restauração do poder econômico da classe alta (idem, p. 35). Segundo o autor inglês (2008, p. 86), o controle ao trabalho e a exploração são componentes essenciais da restauração de classe neoliberal. No mesmo sentido, Atílio Borón afirma que as políticas neoliberais são claramente políticas de exclusão social (SADER, Emir, GENTILI, Pablo, 1995, p. 155).

Outro fator predominante é a importância que as grandes corporações adquirem. O Estado utiliza-se da coerção para garantir os interesses daquelas, o que parece se contradizer com a teoria neoliberal, no que se refere à influência dos grupos de interesses. “A fronteira entre o Estado e o poder corporativo tornou-se cada vez mais porosa” (HARVEY, 2008, p. 88). Para Chomsky (1999, p. 22), o neoliberalismo veio a favorecer as grandes empresas internacionais, impulsionadas pelo governo dos EUA. Naomi Klein, em vários trechos do seu livro “A Doutrina do Choque” (2007), critica esse mesmo aspecto.

Harvey enuncia as principais contradições do neoliberalismo (2008, p. 89-90), o qual demonstra ser uma forma de organização social instável ou de transição, conforme se deflui das seguintes constatações: a) De um lado o Estado deve ser relegado a um segundo plano, de outro, deve atuar para garantir um clima de negócios favorável - o nacionalismo atrapalha as liberdades de mercado mais gerais. b) O autoritarismo nas práticas de mercado não condiz com os ideais de liberdade individual – há uma gigantesca assimetria entre o poder das grandes corporações e dos cidadãos comuns. c) O individualismo irresponsável dos operadores financeiros produz instabilidade crônica - a desregulação financeira facilita comportamentos que exigem uma nova regulação para evitar crises. d) Embora a competição seja prioridade, há uma consolidação do poder e domínio econômico em pouquíssimas grandes corporações, criando verdadeiros monopólios. e) O ímpeto para as liberalidades de



mercado produz incoerência social - a falta de solidariedade social faz ressurgir formas autoritárias de nacionalismo e populismo, para preencher esse hiato.

Harvey propõe, em seu livro “O Novo Imperialismo” (2003), uma nova análise sobre a acumulação do capital no sistema capitalista atual. Partindo na noção que Karl Marx tem de acumulação primitiva do capital, ele chega à ideia de “acumulação por espoliação”. O conceito de acumulação primitiva de Marx traz elementos que estão no modo de operação do capitalismo até os presentes dias, como a expulsão dos camponeses de suas terras, por exemplo. Ainda assim, é necessário preencher algumas lacunas desse modelo clássico.

Alguns mecanismos que Marx apontava foram aprimorados, em especial, o sistema de crédito e o capital financeiro, principalmente após a ascensão do neoliberalismo como medida política hegemônica. Outros mecanismos novos foram criados, como a propriedade industrial e intelectual, além da onda de privatizações, consistindo numa verdadeira expropriação. Essas medidas, assim como na época de Marx, são impostas pelo próprio Estado, mesmo que contra a vontade popular (HARVEY, 2003, p. 122-123).

Harvey afirma que o capital hoje sofre uma crise de sobreacumulação: condição em que excedentes de capital ficam ociosos sem ter escoadouros lucrativos (idem, p. 124). Com isso, ele diverge da teoria de Rosa Luxemburgo, de que a crise do capital seria uma crise de subconsumo (idem, p. 115). Para solucionar essa crise, portanto, a acumulação por espoliação é importante, pois libera ativos (inclusive força de trabalho) a custo muito baixo, permitindo que o capital sobreacumulado possa se apossar desses ativos e dar-lhes um uso lucrativo.

A privatização é uma dessas medidas que abre campos a serem apropriados pelo capital sobreacumulado. Outra que pode servir para esse escoamento é a desvalorização dos ativos de capital e da força de trabalho, o que requer uma prévia desvalorização, ou seja, uma crise de algum tipo. Essas crises podem ser orquestradas, planejadas, e é nisto que se centra a atuação do sistema financeiro internacional, principalmente, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI): orquestrar essas desvalorizações para permitir que a acumulação por espoliação ocorra sem causar um colapso geral (idem, p. 125-126).

Essa análise se encaixa muito bem no pensamento de Naomi Klein, autora do livro “A Doutrina do Choque” (2007) traz fatos, dados e reportagens investigativas para concluir que o capitalismo hoje se sustenta em desastres, em crises, em choques. A autora analisa várias experiências históricas (com inúmeras referências fáticas) em que o neoliberalismo foi implementado pelo Estado: Chile, Inglaterra, China, Rússia, Iraque, etc. Nessas experiências foi possível identificar consequências comuns que surgiram após as medidas de choque do neoliberalismo, sendo as principais um aumento muito grande da desigualdade social e da

concentração de renda e o protagonismo e lucratividade das grandes corporações, muitas vezes chefiadas por membros do Estado.

O movimento que Milton Friedman deslanchou, nos anos 1950, fica mais bem compreendido se o entendermos como a tentativa do capital multinacional de recapturar a fronteira altamente lucrativa e sem leis que Adam Smith, o pai intelectual dos neoliberais de hoje, tanto admirou – contudo, com um desvio. Em vez de viajar pelas “nações selvagens e bárbaras” de Adam Smith, onde não há legislação do Ocidente (uma operação prática agora inviável), esse desatou a dismantelar, de modo sistemático, todas as normas e os regulamentos existentes, para recriar aquele estado anterior sem leis. Os colonizadores de Smith realizaram seus lucros recordes por meio da apropriação, por “uma bagatela”, daquilo que ele descreveu como “terras desperdiçadas”. As multinacionais de hoje veem programas governamentais, ativos públicos e tudo que não está à venda como terreno a ser conquistado e tomado – correios, parques nacionais, escolas, seguridade social, defesa civil e qualquer outra coisa administrada pelo poder público (KLEIN, 2007, p. 283).

Entretanto, como afirma Harvey (2008, p. 166-167), apesar do aumento da concentração de capital, o neoliberalismo não conseguiu estimular sua acumulação a níveis satisfatórios. Os dados de crescimento econômico comprovam que a neoliberalização não estimulou o crescimento mundial. Nos países que realizaram as políticas neoliberais, como na ex-União Soviética, América Latina e África, os resultados mostram cenários de estagnação e de até colapsos econômicos, enquanto que no sudeste asiático, onde a economia conta com maior intervenção do Estado, há registros de crescimento.

É nesse sentido que “A redução e o controle da inflação são o único sucesso sistemático que a neoliberalização pode reivindicar”, segundo Harvey (2008, p. 168). Atilio Borón concorda com essa conclusão (SADER, Emir, GENTILI, Pablo, 1995, p. 145). Perry Anderson (in SADER, Emir, GENTILI, Pablo, 1995, p. 15-19) coloca que esse êxito foi incontestável, acompanhado da recuperação dos lucros. A terceira vitória do neoliberalismo consiste no forte crescimento das taxas de desemprego, aumentando a desigualdade, o que segundo o autor é uma estratégia deliberada do neoliberalismo, não consistindo em contradição com a teoria, pois a democracia nunca foi um valor central no sistema neoliberal.

Essas medidas eram realizadas com o intuito principal de reanimar o capitalismo mundial, com taxas de crescimento estáveis, objetivo o qual o neoliberalismo não obteve sucesso. Como afirma enfaticamente Perry Anderson (in SADER, Emir, GENTILI, Pablo, 1995, p. 15), “Entre os anos 70 e 80 não houve nenhuma mudança – nenhuma – na taxa de crescimento, muito baixa nos países da OCDE”.

Portanto, os fatos empíricos parecem contestar que o neoliberalismo seja considerado solução, fator explicável por dois principais motivos, segundo David Harvey. Primeiramente, houve uma forma de desenvolvimento desigual, em que uns países se desenvolveram às custas de outros, fazendo com que exemplos de sucessos obscurecessem que na maior parte dos países o sistema fracassou. Outro motivo é que a acumulação de capital pela parcela mais rica da população aumentou muito, sendo o neoliberalismo, nesse aspecto, um sucesso (HARVEY, 2008, p. 169). Anderson (SADER, Emir, GENTILI, Pablo, 1995, p. 17) afirma que uma das razões para esse alento do neoliberalismo é a queda do comunismo no momento em que os limites de suas políticas se tornavam mais claros no mundo ocidental.

Dessa forma, o neoliberalismo promoveu uma redistribuição de riqueza por meio de uma acumulação por espoliação, nos moldes da acumulação primitiva do capital, segundo o pensador (HARVEY, 2008, p. 172). Salama vai no mesmo sentido que as conclusões de Harvey acerca da acumulação por espoliação: “Se analisarmos com precisão o que tem sido (e são) as políticas neoliberais, concluiremos que elas foram (e são) fundamentalmente políticas econômicas de exclusão social” (SADER, Emir, GENTILI, Pablo, 1995, p. 155).

Apresentou-se até aqui a crítica sobre a frequente aliança entre o neoliberalismo e governos antidemocráticos, sobre a incoerência que o neoliberalismo apresenta entre sua teoria e sua prática, sobre os seus efeitos sociais negativos e sobre a sua conseqüente concentração de renda e redistribuição do capital por meio de crises e de espoliações. No próximo item, iremos analisar a adoção das medidas neoliberais no contexto brasileiro, as quais irão colaborar na compreensão das privatizações do setor bancário.

### **3. O neoliberalismo no Brasil: do Consenso de Washington ao Plano Real**

Após a aplicação das políticas neoliberais nos países centrais da ordem capitalista mundial, EUA e Inglaterra, nos anos 1980, ações dessa índole foram incentivadas para a aplicação em outros lugares. Na América Latina, com a elevação da taxa de juros norte-americana em 1979, os países latino-americanos que detinham empréstimos com os EUA viram essa dívida aumentar enormemente, o que, somado à crise do petróleo de 1973, deflagrou a chamada “crise da dívida externa” nesses países (FILGUEIRAS, 2006, p. 53). Foi frente a esse contexto de economias debilitadas que a política do neoliberalismo nos países periféricos foi consolidada, mediante o chamado Consenso de Washington.

O Consenso surgiu de um encontro, de acordo com o qual as políticas adequadas para solucionar os problemas econômicos eram uma rigorosa disciplina orçamentária,

contendo os gastos públicos. As políticas de estabilização deviam se centralizar na liberalização comercial e financeira. Também fundamentais os investimentos externos diretos, em todos os setores da economia. Nesse sentido, as privatizações, para atribuir maior eficiência e competitividade aos setores privados nacionais. Conforme Filgueiras (2006, p. 96), de Tavares e Fiori, o Consenso de Washington consistiu em regras de condicionalidade para obtenção do apoio dos governos centrais e órgãos internacionais. Assim, ocorreu abertura comercial e desregulamentação financeira e cambial em toda a América Latina.

Abili Lima (2002, p. 160) afirma que o Consenso de Washington, inaugurado a partir dos Acordos de Bretton Woods, defendia acabar com a inflação, privatizar e deixar o mercado regular a sociedade, sendo as grandes corporações os principais agentes sociais. Também cita Boaventura de Sousa Santos, segundo o qual o Consenso representa um novo contrato social internacional, colocado como única opção possível (LIMA, 2002, p. 230).

Ramón Béjar (2004, p. 24) elenca consequências positivas do Consenso, que seria o aumento do respaldo das instituições financeiras internacionais. Em linhas mais imediatas, a redução da inflação, a disciplina fiscal que reduziu o déficit orçamentário foram saldos positivos. Elogia, da mesma forma, a liberalização financeira e as privatizações, que na América Latina, entre 1988 e 2000, atingiram mais de 1000 empresas ao todo. No entanto, o próprio Béjar (2004, p. 24-25) afirma que houve resultados negativos. Em termos de crescimento econômico, redução da pobreza, redistribuição de renda e condições sociais, os resultados foram desalentadores – o aumento do PIB na região foi de 1% em toda a década, o desemprego aumentou e a pobreza se ampliou: ao final dos anos 1990, a América Latina apresentava maior desigualdade que qualquer outra região do mundo quanto à distribuição dos ativos (incluindo a terra). Nesse sentido, segundo Bresser-Pereira (2003, p. 15), o Consenso de Washington não tem mais eficácia, em parte pois foi concretizado, em parte devido ao seu fracasso em desenvolver a América Latina.

Com poucas exceções, os países latino-americanos foram incapazes de eliminar os obstáculos estruturais a uma acumulação e a um crescimento rápido e sustentável ao passar rapidamente de uma estratégia de desenvolvimento de dentro para uma de desenvolvimento de fora. A liberalização da economia fez voltar o crescimento da dívida externa, o que, juntamente com o aumento do investimento externo direto, contribuiu para a instabilidade financeira, pois aumentaram as obrigações externas sem gerar a capacidade necessária para atendê-las (BÉJAR, 2004, p. 33-34).

Essa trajetória histórica pode ser muito bem observada no Brasil, desde os anos 1980 até o fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, FHC, em 2001. A principal síntese

dessas políticas em âmbito nacional é o Plano Real, objeto de estudo do livro “A História do Plano Real”, de Luiz Filgueiras. O Plano, segundo o professor, é um produto de uma confluência mundial de três fenômenos: a doutrina neoliberal, a reestruturação produtiva e a reafirmação do capitalismo. No Brasil, esses fenômenos começaram a ganhar corpo no governo Collor, em 1990, mas se fortaleceram nos governos de FHC (FILGUEIRAS, 2006, p. 30-31). Aponta o autor que o Plano faz parte de um projeto maior, de redefinição da economia brasileira, inserindo-a na ordem global do Consenso de Washington.

O milagre econômico da ditadura militar ocorreu às custas da aceleração do endividamento externo, porém, após a elevação dos juros norte-americanos e a queda da liquidez internacional nos anos 1980, o que ocorreu foi a estagnação do crescimento, déficits comerciais e aumento da inflação, apresentando a redução da demanda interna, com efeito forte sobre a atividade econômica, o emprego e a renda (idem, p. 71). Com a contínua aceleração da inflação neste período e a manutenção da indexação, tornavam-se cada vez mais inflacionários os impactos de novos choques. Nesse sentido, o exato conceito de hiperinflação é controverso. O mais comum vem do autor Philip Cagan, que considera que a hiperinflação começa no mês em que a inflação atinge 50% mensais e termina no mês em que cai abaixo desse valor, permanecendo assim por mais de um ano. Com base nesse critério, o Brasil apenas teria registrado hiperinflação em 4 meses no fim do governo Sarney. Porém, há outros estudos, como o de Stanley Fischer, que utiliza o critério de inflação “muito alta”. Tomando por base esse estudo, o Brasil apresentou inflação “muito alta” por 182 meses, chegando ao fantástico valor inflacionário de 20.759.903.275.651% (FRANCO, 2005, p. 264-266).

Como já afirmado, em reação a essas situações foi realizado o Consenso de Washington (CASTRO, 2005, p. 144). Internamente, alterou-se a concepção sobre a causa e o combate da inflação e criou-se uma nova medida para tentar solucionar os problemas econômicos, uma política dita heterodoxa, mas que, segundo Gustavo H. B. Franco (2005, p. 267), não interferia nas práticas desenvolvimentistas. Passou-se do “gradualismo” para o “tratamento de choque”.

A primeira experiência nesse sentido foi o Plano Cruzado em 1986 (FILGUEIRAS, 2006, p. 77-79). Vários planos foram realizados desde então: planos Cruzado I (1986), Cruzado II (1987), Bresser (1987), Verão (1989), Collor (1990) e Collor II (1991). Em todos, usava-se a ferramenta do congelamento de preços, que não conseguia baixar a inflação (FRANCO, 2005, p. 267-268). Esses planos eram todos reprises uns dos outros, revivendo o mesmo fracasso e acabando por piorar as mazelas que intencionavam resolver (FRANCO, 2005, p. 270). Todas estas tentativas promoviam o congelamento de preços sob a ideia de

coordenação de expectativas, porém, deixavam de considerar a contraposição dessa possível vantagem com os desequilíbrios de mercados decorrentes (CYSNE, 2000, p. 28). Entretanto, segundo Filgueiras (2006, p. 83), foram fundamentais para a concepção futura do Plano Real.

Gustavo Franco (2005, p. 274-275) defende que os planos de estabilização antes do Real esgotaram a utilização de propostas coercitivas para estabilizar a economia. Eram necessárias amplas e profundas reformas e o Plano Real veio para atacar as principais causas da inflação. O surto inflacionário mais recente no Brasil, que ocorreu na década de 1980, instaurando a crise no modelo de industrialização adotado à época, fez emergir propostas de reformas estruturais em direção ao mercado. O Plano Real se insere nesse tipo de interpretação, sendo, além de um modo de combater a inflação, uma série de reformas estruturais, redefinindo o papel do Estado e do país (NOVELLI, 2009, p. 01).

A matriz que embasou a elaboração do Plano Real foi, principalmente, segundo Filgueiras (2006, p. 94), o Consenso de Washington e a experiência do Plano Cruzado, sendo que este último, por sua vez, serviu de referência como um exemplo negativo, indicando os procedimentos que não deveriam ser repetidos. O Plano Real se manifestou em três fases distintas: o ajuste fiscal, a criação da Unidade de Referência do Valor (URV) e a instituição da nova moeda, o Real. Como elemento essencial, ocorreu a revisão constitucional, visando efetivar reformas liberais e possibilitar a quebra dos monopólios estatais pela privatização (FILGUEIRAS, 2006, p. 101).

A fase do ajuste fiscal procurou reorganizar o setor público e reduzir os gastos do governo, o que foi possibilitado pela criação do Fundo Social de Emergência (FSE). Essa fase se propôs ser uma “âncora cambial” dos preços, garantindo que o governo apenas gastaria o que arrecadasse. Essa âncora tratava-se da estabilização do valor da moeda fixando-se seu valor na taxa cambial, assegurando o investimento externo por juros altos e reserva de dólares, protegendo a moeda da fuga de capitais decorrentes de uma eventual desvalorização do câmbio (devido a essa proteção, o termo âncora). Afirma Filgueiras (2006, p. 103-104) que, conforme se percebeu após a implementação do Plano, a âncora era apenas um discurso na busca de credibilidade para a nova moeda.

A segunda etapa foi a da criação da Unidade de Referência do Valor (URV), cujo objetivo era, atrelada ao dólar, preparar a âncora cambial do real. A Unidade foi o embrião da nova unidade monetária, uma moeda incompleta que cumpria uma das funções de uma moeda plena. Foi muito importante, pois retirou o caráter abrupto da passagem monetária (diferente do Plano Cruzado). Alinhando os preços relativos, possibilitou-se que no Real não fosse refletida a inflação passada. Na prática, apesar de algumas distorções, seu resultado foi a

queda imediata da inflação e o fim da inflação inercial. Sua principal inovação foi tornar desnecessários mecanismos coercitivos de intervenção nas atitudes dos agentes econômicos, consistindo numa espécie de terceira via entre a ortodoxia e heterodoxia (idem, p. 104-108). A URV criou uma moeda estável seguindo, em etapas, o caminho inverso ao da desagregação da moeda. “A construção era em tudo inovadora: uma 'dolarização virtual' num sistema bimonetário no qual tanto a URV quanto o Cruzeiro Real tinha 'curso legal', sendo que aquela 'para servir exclusivamente como padrão de valor monetário’” (FRANCO, 2005, p. 275).

A fase final foi a transformação da URV em Real, explicitando a âncora cambial. A taxa de câmbio foi fixada pelo Banco Central em um dólar igual a um real, contendo vastas reservas de dólares, porém sem a conversibilidade do Real em dólar, o que tornou o regime mais flexível. O sucesso do Real em conter a inflação também ocorreu, além da URV, devido à variedade de políticas macroeconômicas tomadas após esse período – tratava-se de uma verdadeira mudança de paradigma (idem, p. 276). Dessa forma, além do programa de estabilização e da abertura comercial e financeira, as reformas do Estado e da ordem econômica juntamente com as privatizações consistiram em dimensão crucial do Plano Real.

O Plano Real foi realizado durante o governo de Itamar Franco, tendo sido gerido por FHC como Ministro da Economia. Com esse saldo político, FHC foi eleito Presidente da República e as reformas da ordem econômica foram realizadas já no seu primeiro ano de governo. As reformas do Estado foram implementadas com maior dificuldade (FILGUEIRAS, 2006, p. 111-112). Expandiram-se as privatizações, ampliando quais setores e empresas estavam sujeitos.

As justificativas para privatizar eram de natureza estrutural e de natureza conjuntural. Dentre as estruturais, estavam as razões ideológicas, de eficiência, de mudança de setores estratégicos, amadurecimento e fortalecimento do setor privado. Dentre as conjunturais, encontravam-se a necessidade de assegurar credibilidade ao capital estrangeiro e aos órgãos internacionais, abater a dívida pública para impedir a crise fiscal e manter a estabilidade monetária, entre outros. O principal dos argumentos oficiais, entretanto, era a questão da redução da dívida pública (idem, p. 112-113). O que ocorreu foi o oposto, pois as empresas privatizadas realizam grandes exportações, ampliando o rombo da balança comercial (BIONDI, 1999, p. 24). Como o governo assumiu grande parte das dívidas das estatais vendidas, a dívida interna aumentou. Ao mesmo tempo, as compradoras brasileiras tomaram empréstimos internacionais para poderem comprar, aumentando a dívida externa (idem, p. 9).

De acordo com o BNDES, entre 1991 e 1999 foram privatizadas 64 empresas estatais, num valor total de US\$ 28,861 milhões. Somando-se as vendas federais com as

estaduais, o valor total desse mesmo período chega a US\$ 88,3 bilhões. No governo Collor, foram 18 empresas vendidas, no governo Itamar Franco, 15. Incluindo o setor de telecomunicações, 85% do valor arrecadado deu-se durante o governo de FHC (FILGUEIRAS, 2006, p. 114-115). Aloysio Biondi (1999, p. 23), em seu texto “O Brasil Privatizado”, nega que a arrecadação do Estado com as privatizações tenha sido de R\$ 85,2 bilhões de reais, como afirmava o governo, devido ao fato de que nessa conta não foram consideradas dívidas assumidas pelo Estado: “as privatizações não reduziram a dívida e o 'rombo' do governo. Ao contrário, elas contribuíram para aumentá-los. O governo ficou com dívidas – e sem as fontes de lucros para pagá-las” (idem, p. 24). As dívidas do Tesouro em 1999 eram de R\$ 130 bilhões, quase todo o orçamento da União nesse ano (R\$ 160 bilhões).

Conforme Paulani, citado por Filgueiras (2006, p. 116), o resultado objetivo das privatizações foi o fortalecimento de grupos específicos, a desnacionalização e aumento de monopólios em quase todos os setores. Quanto à questão da dívida interna, as privatizações não impediram seu crescimento expressivo. Não houve sucesso também quanto à permissão de entrada de capitais estrangeiros. A crise cambial abateu o Brasil mesmo com essa política. As condições estruturais do Brasil continuam precárias, persistindo a dependência externa.

O Plano Real obteve sucesso em seu objetivo explícito, qual seja, acabar com a inflação, no entanto, aprofundou e criou novos desequilíbrios estruturais, desencadeando uma instabilidade macroeconômica, que ficou escancarada após a crise mexicana em 1994 pelo crescimento de déficits na balança comercial do Brasil. A sustentação da âncora cambial mediante altas taxas de juros deteriorou todas as variáveis, exceto a inflação. O crescimento quase inexistente levou ao aumento do desemprego. A dívida pública interna aumentou, como já colocado, apesar das privatizações, causando aumento no déficit fiscal e, conseqüentemente, nos tributos. A consequência foi o aumento da dependência externa do país, sustentado por capitais de curto prazo, e de sua dívida, cada vez mais em mãos do setor privado (FILGUEIRAS, 2006, p. 149-150). Para compensar o fim do imposto inflacionário, elevou-se a poupança externa, por meio de uma elevação adicional no gasto público. Com isso o país passou a necessitar da captação de poupança externa perigosamente elevada (CYSNE, 2000, p. 47). Nesse mesmo sentido, para o economista Reinaldo Gonçalves (1994, p. 11), a vulnerabilidade externa tem sido a principal causa de instabilidade e crise no Brasil a partir de 1995, provocada pelo projeto neoliberal de abertura da economia, erros na estratégia do governo e adoção de políticas que para ele são inadequadas.

Segundo afirma Luiz Filgueiras (2006, p. 117), nunca antes a economia brasileira havia sido tão determinada pela conjuntura internacional, e neste contexto o Plano Real



passava por fases diferentes de acordo com os acontecimentos externos. Assim sucedeu na crise do México em 1994, na crise dos países asiáticos em 1997-1998 e na crise da Rússia em 1998. Esta última levou à criação do Programa de Estabilidade Fiscal, que criou a Lei de Responsabilidade Fiscal e forçou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A perda das reservas do país e o crescimento do déficit público explicitavam a crise econômica do Brasil, com sua impossibilidade de cumprir compromissos internacionais e manter o Plano Real. A ajuda do FMI era uma etapa natural do Plano, tanto que o governo se comprometeu a manter sua política cambial. Os principais pontos do acordo foram metas do Programa de Estabilidade Fiscal e o compromisso de limitar os gastos com os juros da dívida. Os empréstimos serviram para aumentar as reservas do país, dando segurança aos capitais financeiros internacionais e aos grandes investidores nacionais. Mesmo assim, no fim de 1998, a situação continuava problemática (idem, p. 142-145).

Essas políticas também tiveram efeitos sobre o mercado de trabalho, em especial, às taxas de desemprego. Segundo Filgueiras, o Plano Real, que primeiramente fez cair essas taxas, foi responsável por sua posterior elevação, fator preocupante de todo o primeiro governo de FHC (idem, p. 147). Apesar da tendência de aumento dessas taxas em decorrência da reestruturação produtiva, as medidas adotadas pelo Brasil no Plano Real diminuíram a capacidade de ofertas e oportunidades ocupacionais, além da baixa qualidade dos empregos criados. Em 1989, esta taxa era de 3,35%, e em 1998, 7,59% (idem, p. 170-171).

Sob o aspecto da relação com o sindicalismo, o governo FHC se assemelhou ao de Thatcher, que, para introduzir as políticas neoliberais, teve de derrotar o movimento sindical do país, em especial, a greve dos mineiros, conforme item anterior. Assim FHC fez, punindo judicialmente, mediante o Tribunal Superior do Trabalho, a greve dos petroleiros (ANTUNES, 2005, p.32). Afirma o autor que o “Período [dos quatro primeiros anos do governo FHC que se passara] (...), para a insuspeita revista inglesa *The Economist*, é comparável à Era Thatcher” (idem, p. 39). Para Ricardo Antunes, “O país da Era FHC é hoje um país socialmente devastado, desindustrializado, submisso ao sistema financeiro internacional, paraíso produtivo das transnacionais que frequentemente se apoderam dos recursos públicos dos estados” (idem, p. 46). Citando Fiori, afirma que o “Governo Cardoso (...) se trata do governo mais antinacional de nossa história republicana” (idem, p. 60).

#### **4. A privatização dos bancos estaduais do Brasil**

Dentre as várias medidas neoliberais adotadas no Brasil durante os anos 1990, uma delas foi a privatização de vários bancos pertencentes aos Estados da Federação. Os primeiros bancos públicos estaduais foram criados na região Sudeste – 1909 em São Paulo, 1911 em Minas Gerais e Espírito Santo – devido à necessidade de impulsionar o setor agrícola e a indústria nacional, pois faltava interesse privado em explorar essas atividades. Favoreceu à sua criação a escassez na oferta de crédito de longo prazo por parte dos bancos privados e a apropriação de um imposto inflacionário, que as beneficiava (LUZ & GÓIS, 2008, p. 6). Com o tempo, essas instituições passaram pelo dilema de financiar setores estratégicos de alto risco e baixa lucratividade e, ao mesmo tempo, manterem-se economicamente viáveis, sendo essa contradição intrínseca a seu funcionamento (DALL'ACQUA, 1997, p. 10).

As novas fontes de recursos encontradas pelos Estados na década de 1970 se deram mediante créditos externos diretos e pelas suas estatais e bancos, além de transferências internas dos órgãos federais. Houve, nessa época, incentivo ao endividamento e ampliação dos gastos dos Estados, aprofundando o vínculo destes com seus bancos, que intermediavam o endividamento (GUTIÉRREZ, 2006, p. 6-7). Essa política gerou um crescente desequilíbrio fiscal, reduzindo a poupança pública e provocando déficits fiscais, os quais, até o fim dessa década, eram financiados com crédito externo (DALL'ACQUA, 1997, p. 14). As primeiras operações foram em 1974 e continuaram até o fim da década. Todavia, no começo dos anos 1980, o cenário se alterou (idem, p. 29-30). O segundo choque do petróleo em 1979 resultou na moratória do México em 1982, desencadeando forte crise cambial. Com intensa recessão na década de 1980 e aumento da inflação, foi necessário elevar as taxas de juros. Os governos estaduais federalizaram suas dívidas externas, emitiram títulos públicos, mobilizando-se para financiarem a si próprios e suas empresas. Para os Estados não quebrarem, os bancos estaduais tornaram-se seus credores. Os bancos captavam depósitos caros e de prazos curtos, que poderiam ser retirados a qualquer momento e realizavam empréstimos por taxas não condizentes com esse risco (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 47-48).

Após 1982, com o fim dos recursos externos, os bancos nacionais passaram a captar recursos no mercado interno, por meio de depósitos e aplicações no mercado doméstico, fazendo com que a liquidez das instituições públicas dependesse desse tipo de captação. O Banco Central respondeu diluindo a crise no sistema econômico, transferindo a responsabilidade da dívida assumida na década de 1970 para toda a sociedade, pelo imposto inflacionário e a elevação da taxa de juros (DALL'ACQUA, 1997, p. 16-18).

Isso ampliou a vulnerabilidade dos bancos estaduais, presos a aplicações de alto risco e liquidação duvidosa, sem forças de se reestruturarem rapidamente como o capital privado. Com o colapso no mercado financeiro internacional, o corte de empréstimos e repasses da União e as restrições ao crédito interno, restava aos governos estaduais e a suas empresas concentrarem o crédito nas instituições dos próprios Estados. Os bancos estaduais tornaram-se apêndices do Tesouro, respondendo às demandas dos governos mesmo que isso os deteriorasse. Portanto, afirma Lopreato (2002, p. 133) que não é possível analisar os bancos estaduais separadamente dos Estados e mesmo do desenvolvimento das finanças públicas do país nos anos 1980.

No âmbito estadual, a crise evidenciou o comprometimento entre governos, Tesouro, empresas e agentes financeiros estatais, por meio de operações triangulares, em que os governos, para desviarem de restrições ao endividamento impostas pela União, utilizavam-se de suas empresas ou bancos para levantar os recursos a serem repassados para o Tesouro (idem, p. 116-117). As condições de financiamento dos Estados foram deterioradas, o que se agravou após o fracasso do Plano Cruzado em 1987, forçando vários dos quais a utilizarem recursos de terceiros. Não havia alternativa senão recorrer a rolagens da dívida e atrasos no pagamento de débitos, a fim de conter gastos, ampliando a quantidade de empréstimos, o que favoreceu a deterioração financeira do fim da década de 1980 (idem, p. 120-121).

A relação com os Estados é intrínseca a esses bancos e não é um fator ruim por si só, sempre foram instrumentos aos entes federativos e garantidores de empréstimos para setores prioritários. Com isso, ampliavam a liberdade de gestão financeira estadual e, em contrapartida, expandiam-se também. O que foi específico da década de 1980 foi a utilização dos bancos como instrumentos auxiliares no financiamento estadual e o envolvimento destes com a crise dos Estados (idem, p. 129-130). Os bancos se tornaram os principais credores de seus Estados, honrando operações externas não pagas pelas empresas estatais e sendo avalistas destas, função que provocou rápida deterioração financeira nas instituições, expondo-as a operações de risco e de liquidação duvidosa (GUTIÉRREZ, 2006, p. 24).

As instituições financeiras estaduais eram muito criticadas por possuírem diversos problemas estruturais e operacionais e tomarem políticas inadequadas, o que contribuiria para deterioração destas. Primeiramente, os dirigentes desses bancos eram escolhidos pelos governadores e demissíveis *ad nutum*, o que leva a uma descontinuidade administrativa decorrente de oposições partidárias. Os bancos se sujeitavam às regras de concorrência pública e licitação, o que aumentava seus custos (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 27-28). Segundo Salviano Junior (2004, p. 31), a principal prática equivocada, entretanto, eram os

empréstimos aos controladores, pois, havendo inadimplência, era muito difícil arranjar meios de cobrança.

Havia regras que proibiam essa ocorrência, porém, a interpretação da Lei n.º 4.595/64, que vedava os empréstimos, era bastante elástica, até que a Resolução CMN n.º 346/75 facultou estes se autorizados caso a caso pelo Banco Central. Em 1986, a Lei do Colarinho Branco, Lei n.º 7.492/86, art. 17, definiu como crime o empréstimo a controlador. Mais tarde, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei n.º 101/2000, art. 36, reforçaria a proibição. Outro problema que contribuiu para declínio dos bancos estaduais foi a concessão de crédito em desacordo com a técnica bancária: acima dos limites cadastrais das empresas, alta concentração de riscos, contínua liberação de recursos à empresas com nítida incapacidade de pagamento e concessão de novos créditos apenas para liquidar operações vencidas, além de deferir empréstimos sem exigir parecer conclusivo (idem, p. 31-36).

O endividamento dos bancos com seus Estados foi realmente predominante e ocorreu em detrimento às regras impeditivas. Apesar de uma estrutura legal de controle ao endividamento dos governos estaduais, a internalização das dívidas e a assunção dos débitos das estatais não respeitaram a legislação, segundo Dall'acqua (1997, p. 40). Na verdade, a não observação das regras e a não aplicação das sanções previstas reforça a tese de Lopreato, segundo o qual (2002, p. 129), “é simplismo demais privilegiar a corrupção e a má gerência para explicar a situação dos BEs [bancos estaduais], deixando em segundo plano o envolvimento com o setor público” e “a crise dos BEs não se limitava a um problema de ordem técnica” (2002, p. 133), sendo os problemas administrativos consequências e não causas da má situação das instituições.

A fragilidade dos bancos estaduais no final dos anos 1980 colocava o impasse ao Banco Central sobre se ele injetaria liquidez nos bancos ou se interviria diretamente. Deteriorados financeiramente, os bancos estaduais passaram a depender de assistência financeira do Banco Central, que aumentou quase 80 vezes durante a crise – em 1982 equivalia a R\$ 5 milhões, em 1983 passou a R\$ 409 milhões (DALL'ACQUA, 1997, p. 56). Além desse aporte direto, o Banco Central criou vários programas de auxílio durante a década de 1980, os quais incluíam linhas especiais de empréstimos e renegociação de dívidas passadas, com o objetivo de evitar o colapso do sistema financeiro estadual. O primeiro foi o Programa de Apoio Creditício, o PAC, instituído em 1983, o qual consolidava as dívidas dos bancos junto ao Banco Central e continha esquema de financiamento, atingindo sete bancos estaduais (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 55-56).

Entretanto, o problema real do sistema financeiro estadual não foi diretamente atacado pelo PAC, qual seja, a baixa qualidade dos ativos oriundos do aumento dos créditos para o setor público. O Banco Central procurava colocar pouca pressão sobre os bancos mais problemáticos, buscando diluir o custo por todo o sistema financeiro. As condições do PAC eram boas, tanto que os bancos resolveram o problema de liquidez sem adotar medidas fortes para melhorar a qualidade dos ativos, mas houve falhas: permitia que a baixa qualidade dos empréstimos dos bancos permanecesse após sua aplicação imediata e colocava no Banco Central a responsabilidade de dar liquidez aos bancos, indiretamente financiando os gastos parafiscais dos Estados (DALL'ACQUA, 1997, p. 58-59).

Nesse processo estava inserida a redefinição das relações políticas entre a União e os Estados, após anos de ditadura, em que prevalecia o domínio federal. Foi esse motivo que forçou o Banco Central a inicialmente não tomar medidas de ruptura, evitando a intervenção ou liquidação extrajudicial dos bancos num primeiro momento, solução indicada pelo FMI. Esse foi o caminho adotado no Programa de Recuperação Econômico-Financeira (Proref) em 1984, optando pela negociação. Entretanto, esse programa de saneamento não obteve êxito porque não tocou no problema das relações dos bancos com seus Estados, o que manteve a instabilidade (LOPREATO, 2002, p. 133-134). O Proref lançava nova linha de crédito e refinanciava a dívida dos bancos, fixando objetivos às instituições (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 56). Justamente o rigor das condições de ingresso desestimulou a participação dos bancos, forçando o Banco Central a criar estímulos adicionais, fazendo quinze instituições aderirem ao Programa, que, como o PAC, reafirma-se, não tratou da principal causa dos problemas, o crédito com o setor público (DALL'ACQUA, 1997, p. 65-67).

A precária recuperação do Proref foi impedida pelo sucesso inicial do Plano Cruzado em 1986 e a desaceleração da inflação, com o consequente fim dos recursos inflacionários. O setor financeiro privado reestruturou-se rapidamente, com corte de despesas e redirecionamento para operações de crédito, mas os bancos estaduais tiveram dificuldades (GUTIÉRREZ, 2006, p. 26). Foi próximo a esse período que o governo limitou os empréstimos dos bancos a seus Estados, em 1984 com a Resolução CMN n.º 905/84, cujas penalidades foram perdoadas na administração seguinte, tornando inócua a medida (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 57). Em 1986 a Lei do Colarinho Branco, como já citado, estabeleceu como crime os empréstimos a controlador. Entretanto, essas medidas legislativas não foram capazes de resolver as crises financeiras das instituições, em virtude da instabilidade do país no período (GUTIÉRREZ, 2006, p. 27).

Assim, no ano de 1987, o Banco Central, baseado no diagnóstico de que os problemas dos bancos estaduais advinham do comportamento dos administradores e do acionista majoritário, criou o Regime de Administração Temporária (Raet), por meio do Decreto-Lei n.º 2.321/87, aplicado a oito bancos. Essa medida buscava limitar a relação entre Estado e seu banco. Conforme suas justificativas, o Decreto-Lei reconhece a “gestão temerária ou fraudulenta de seus administradores”. Por isso, o Raet implicava, inclusive, a perda do mandato dos administradores e membros do Conselho Fiscal da instituição. Também determinava o normal funcionamento do banco e dava plenos poderes ao Conselho Diretor, agora nas mãos do Banco Central (DALL'ACQUA, 1997, p. 67-68). Essa intervenção também federalizou parte da dívida, livrando os Estados das obrigações mais imediatas (LOPREATO, 2002, p. 135-136). “A intervenção nos bancos estaduais era consequência de sua utilização ao limite pelos governos estaduais como substitutos das fontes de financiamento federal e externa” (GUTIÉRREZ, 2006, p. 28). A disputa entre Banco Central e governadores causada pelo Raet, impasse central, não foi tocada (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 58-59).

O insucesso das atuações do Banco Central exigiu do governo federal a rolagem da dívida dos Estados e Municípios pela Lei n.º 7.614/87 e novo programa de saneamento aos bancos estaduais, que explicitamente reconhecia a articulação entre bancos e entes federativos, o Programa de Saneamento dos Bancos Estaduais, inserido pelo CMN em 1987. Novamente, as restrições financeiras dos Estados inviabilizaram o Programa e potencializaram os problemas dos bancos, obrigados a contraírem operações de curto prazo e alto risco, além de carregarem alta dívida mobiliária (LOPREATO, 2002, p. 138-140).

Como já visto, as Resoluções do Senado e do Banco Central não impediram a utilização dos bancos estaduais como instrumentos de financiamento do déficit dos Estados. Esses bancos eram forçados a perder o caráter de agência de fomento e se tornarem financiadores dos déficits dos governos estaduais (DALL'ACQUA, 1997, p. 74). Porém, esse processo se acentua no anos 1990, quando as operações de crédito com o setor público ampliam-se rapidamente. A situação se agravou com a guerra fiscal intensificada pelas isenções tributárias e o aumento da taxa de juros. As instituições foram sobrevivendo devido a socorros sistemáticos até que o total das dívidas estaduais fossem renegociadas e fosse criado o Plano Real em 1994, que alterou a conjuntura econômica do país, conforme já analisado (GUTIÉRREZ, 2006, p. 33-36). A reformulação do sistema financeiro era importante para a adaptação ao Plano (LOPREATO, 2002, p. 229), porque o sistema bancário contribuía com a inflação, indiretamente emitindo moeda por resgates de dívidas dos estados pelo Banco Central (CYSNE, 2000, p. 6). A baixa inflação alcançada permitiu que o governo federal

elaborasse um projeto contra os problemas dos bancos estaduais, problemas agravados pelo próprio Plano, que pôs um fim na inflação e em suas receitas (GUTIÉRREZ, 2006, p. 35).

Entretanto, as reformas do sistema financeiro eram apenas uma parte da reestruturação global da economia pelo Plano Real. Em 1998, o Programa de Privatizações de Collor foi revitalizado por FHC pela Lei n.º 9.491/1998, a Nova Lei de Desestatização (VIEIRA, 2007, p. 1-2). O Plano Nacional de Desestatização (PND) ocorreu em quatro fases e como afirma Cysne (2000, p. 9) não começou no Plano Real, foi apenas intensificado por ele. A primeira foi iniciada ainda em 1981, negociando empresas que haviam sido estatizadas quando em situação falimentar (reprivatizações). Atingiu 39 empresas, no valor total de US\$ 735 milhões. A segunda fase, que começou em 1990, dirigiu-se a empresas estatais produtoras de bens, principalmente do setor siderúrgico, petroquímico e de fertilizantes, atingindo 20 empresas, no valor de US\$ 5,4 bilhões. A terceira etapa, implementada a partir de 1993, realizou mudanças institucionais nas regras para a privatização, possibilitando a utilização de créditos contra o Tesouro (moedas podres), a venda das participações do Estado e eliminando restrições a investidores estrangeiros. A quarta fase teve início em 1995, tratando também da concessão de serviços públicos (CYSNE, 2000, p. 9-10).

Concomitantemente a esse processo, foram realizadas as duas principais políticas de reestruturação: o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), aos bancos privados, e o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária (Proes), aos públicos (LUZ & GÓIS, 2008, p. 10-11). O Proer foi voltado à reorganização operacional e societária dos bancos privados em crise e à facilitação da entrada de instituições estrangeiras, com o fim de aumentar a concorrência no setor (LOPREATO, 2002, p. 229). O Programa incentivava a incorporação de instituições insolventes por outros bancos e era complementado por outras medidas, objetivando garantir a solidez do sistema financeiro (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 69). Foi instituído pela MP n.º 1.179/95, regulamentada pela Resolução n.º 2.208/95, que disciplinou a aquisição por meio de linhas de crédito, incentivos fiscais, benefícios tributários e isenções no cumprimento de resoluções. A intenção era estabilizar o sistema sem prejuízo para os clientes. Entre 1994 e 1998, houve 62 alterações de controle acionário, 33 incorporações e 44 liquidações de bancos, sendo a venda do Bamerindus ao HSBC um marco, pois foi a primeira vez que a insolvência de um grande banco nacional foi resolvida pela venda a um estrangeiro (CORAZZA & OLIVEIRA, 2007, p. 5-7).

Após o controle de uma crise generalizada pelo Proer, foram tomadas medidas adicionais e em 1994 foi decretado o Raet nos dois maiores bancos estaduais, o Banespa e o

Banerj (idem, p. 7-8). Impulsionado por essas medidas, com a visão de que os bancos estaduais eram empecilhos à política monetária, o governo federal instituiu o Proes, mediante a MP n.º 1.514/96, cujo principal objetivo era a redução da quantidade de bancos públicos dos Estados, que podiam optar por duas situações. Para receberem financiamento total de suas dívidas para com os bancos, perderiam o controle sobre estes, que seriam privatizados, extintos, liquidados, federalizados ou transformados em Agências de Fomento. Poderiam também receber metade do total da dívida, financiando com o governo federal o restante, garantindo o controle da instituição, sob novas regras de administração (GUTIÉRREZ, 2006, p. 41-42). A União financiava 100% do custo de ajuste em todas as situações, exceto quando tratava-se de saneamento sem privatização, caso em que o empréstimo equivalia a 50% das necessidades (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 81). Os principais argumentos apontavam problemas estruturais, causados pela concentração excessiva de créditos, com alta inadimplência, e grande volume de emissão de títulos públicos estaduais (BRANDÃO, 2009, p. 08). O Programa visava evitar a falência das instituições, eliminar o financiamento dos déficits dos Estados pelos bancos e conter emissões monetárias que alimentassem a inflação (CORAZZA & OLIVEIRA, 2007, p. 08-09).

Dessa forma, em novembro de 1996, foi firmado acordo entre a União e SP, no qual a União incluiu no financiamento a dívida mobiliária em troca da transferência de 51% do capital votante do Banespa ao governo federal, para posterior privatização. Com isso, o programa se expandiu para o resto do país (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 81-83). Em 1997, ocorreram as duas primeiras privatizações, com a venda do Banerj para o Itaú por R\$ 311,1 milhões e do Credireal para o Banco Nacional de Crédito, mais tarde incorporado pelo Bradesco. Após a venda de vários bancos, em 2000, ocorreram as maiores privatizações, do Banestado e Banespa. O Itaú comprou o Banestado por R\$ 1.799,26 milhões, com ágio de 346,46%, consolidando sua posição nacional, em resposta à participação de bancos estrangeiros. Na venda do Banespa, pela primeira vez, além da compra do Bandepe, um banco estadual teve seu controle desnacionalizado, vendido ao espanhol Santander por R\$ 7,05 bilhões com ágio de 281%. Alguns bancos mantiveram sua condição, como o Banrisul, BRB, Banpará, Banestes e NCNB, o qual em 2008 foi incorporada pelo Banco do Brasil (BRANDÃO, 2009, p. 10-11). Quando foi lançado o Proes, existiam 36 instituições sob controle das unidades federativas. Dos Estados que tinham bancos estaduais, apenas não participaram do Programa o Distrito Federal e a Paraíba. Remanesceram 8 bancos comerciais estaduais (6 reestruturadas e 2 federalizadas para privatização) e 1 de desenvolvimento. Os outros 15 foram extintos (GUTIÉRREZ, 2006, p. 47-48).



A criação das Agências de Fomento, por meio da Resolução CMN n.º 2.828/01, respondeu a reivindicações dos Estados. Estas estavam proibidas de captar recursos junto ao público, recorrerem ao redesconto ou à reserva bancária do Banco Central, tendo suas atividades reguladas pela Autoridade Monetária, diferentemente dos bancos estaduais. As principais fontes de financiamento dessas instituições eram os recursos do BNDES, de organizações internacionais e de créditos fiscais orçamentários (idem, p. 49).

Segundo Brandão (2009, p. 11), o processo de privatização dos bancos estaduais atendeu aos interesses do capital financeiro nacional e internacional, visto que apenas grupos financeiros podiam participar dos leilões. Essas mudanças acentuaram a concentração bancária no país, o que se identifica pela redução do número de bancos e variáveis como percentuais de ativos detidos pelas instituições (CORAZZA & OLIVEIRA, 2007, p. 9). Além disso, o resultado evidente foi a acentuada redução no número de bancos estaduais em atuação, espaço preenchido pelo setor privado nacional e por instituições estrangeiras. Segundo o governo federal, a entrada das instituições financeiras internacionais aumentaria a concorrência e acabaria com a possibilidade de os Estados ampliarem suas capacidades fiscais e criarem dificuldades para a política monetária (GUTIÉRREZ, 2006, p. 48-49).

Foram proporcionados vários incentivos para a participação de grupos financeiros nos leilões, como retirada de débitos trabalhistas e previdenciários dos passivos dos bancos, possibilidade de usar “Certificados de Privatização” (moedas podres), isenção de impostos, além do saneamento das instituições (BRANDÃO, 2009, p. 12). A dificuldade nas negociações, as reedições das Medidas Provisórias e as dificuldades operacionais prorrogaram várias vezes os prazos do Proes, o que se deve à intenção do governo de aumentar o número de adesões ao programa (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 87-88). Isso foi feito de várias formas, abrindo para participação de instituições estrangeiras, flexibilizando o cumprimento de normas, vendas realizadas sem ágio, tratamentos excepcionais para o cumprimento de dispositivos prudenciais e regulamentares. Incentivo polêmico foi o dos créditos tributários repassados aos compradores, que passaram a ser mais lucrativos após a privatização. Outra vantagem foi o estado assumir contas da administração e pagamentos de salários de funcionários do banco privatizado por cinco anos (idem, p. 99-101). Ao Banco Central foram abertos 49 processos administrativos contra as instituições e ou seus administradores. Foram enviados ao Ministério Público 10 denúncias de indícios de crimes (idem, p. 130).

Por fim, “o Proes exigiu da União a emissão de títulos no valor de R\$ 61,4 bilhões (...). Estão incluídos nesse valor títulos emitidos para, em última análise, sanear os bancos estaduais”, por meio do refinanciamento das dívidas dos estados com os bancos. Só o estado

do Paraná emitiu R\$ 5.197,63 milhões, ou seja, mais de R\$ 5 bilhões em títulos. O total arrecadado com as privatizações foi de R\$ 11,4 bilhões, incluindo as subsidiárias e coligadas de cada conglomerado e considerando a venda das ações e eventuais sobras (SALVIANO JUNIOR, 2004, p. 128-130). O total de recursos emitidos pelo Proes foi de cerca de R\$ 62 bilhões em títulos federais e as privatizações atingiram o valor total de R\$ 11,14 bilhões em receitas (GUTIÉRREZ, 2006, p. 43).

Para a efetivação das diversas privatizações que ocorreram no Brasil na década de 1990 até o início do séc. XXI, inspiradas no ideário neoliberal, foi realizado um processo de revisão da ordem jurídica, culminando na criação da Lei de Responsabilidade Fiscal e em revisão constitucional (FILGUEIRAS, 2006, p. 101), o que rendeu uma disputa intensa nos tribunais à época (SALVIANO JUNIOR p. 120). Um banco estadual, sociedade de economia mista, é regulado pela Lei de Criação da Instituição Financeira, Lei das Sociedades Anônimas, normas do Banco Central, normas do Conselho Monetário Nacional, normas da Comissão de Valores Mobiliários, Constituição Estadual e Federal (DALL'ACQUA, 1997, p. 18-19).

As instituições financeiras eram protegidas do capital privado internacional, sendo consideradas como setores estratégicos da economia nacional. O art. 192, III, da Constituição da República, antes da alteração procedida pela Emenda Constitucional n.º 40/03, condicionava a participação de capital estrangeiro em instituições financeiras, a fim de dificultar essa possibilidade. As Constituições Estaduais de 23 dos 25 Estados que possuíam bancos a eles vinculados impediam a transformação ou extinção destes por ato advindo do governo federal (SALVIANO JUNIOR p. 120). O que se concretizou na prática foi a venda de alguns bancos para o capital estrangeiro e a intervenção do Banco Central, federalizando as instituições financeiras estaduais para privatizá-las (idem, p. 84). Com a promulgação da Constituição de 1988, a presença de capital estrangeiro no sistema bancário nacional foi praticamente proibida, porém, o artigo 52 das Disposições Constitucionais Transitórias possibilitava o acesso em três casos: interesse nacional, reciprocidade a outro país e por acordos internacionais. Utilizando-se do primeiro argumento que o governo flexibilizou o ingresso dos estrangeiros durante um contexto de fragilidade e concentração de liquidez. A Resolução CMN n.º 1.535/88 permitiu a participação, sendo um marco de política liberal no Sistema Financeiro Nacional (CORAZZA & OLIVEIRA, 2007, p. 04). Em 1993, realizaram-se mudanças institucionais nas regras para a privatização, possibilitando a utilização de créditos contra o Tesouro (moedas podres), até então proibidas (CYSNE, 2000, p. 9-10).

Portanto, ocorreu uma ampla reforma na legislação vigente, a começar pela alteração constitucional, que aboliu a distinção entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital

nacional. Foi realizada abertura comercial, em 1988 e 1989, com a redução de tarifas, e, em 1990, com a eliminação das barreiras não tarifárias às importações (idem, p. 9-13). Também implementou-se abertura financeira a partir de 1988, quando foram elevados os investimentos de portfólio (fundos de privatização, fundos para investimentos em empresas emergentes, entre outros) e a participação do Brasil nos investimentos diretos mundiais, elevações que refletem modificações normativas. No caso dos portfólios com a Resolução n.º 1.289/87 e seus anexos posteriores e no caso do investimento direto as reformas constitucionais e a Lei n.º 9.245/95 (idem, p. 17). Nesse processo está inserida a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que além de aumentar a rigidez no controle das instituições financeiras, definiu como crime empréstimos ao controlador.

## **Conclusão**

A intenção principal deste artigo foi apresentar a privatização dos bancos estaduais, bem como as alterações nas políticas públicas e legislações a respeito do tema, inserida no contexto econômico e político internacional específico, como uma escolha que adotou as ideias e premissas do neoliberalismo. A trajetória dos bancos acompanhou a conjuntura internacional. No primeiro momento, até o começo da década de 1980, em que havia grande liquidez externa, os bancos estaduais serviram como indutores do desenvolvimento de seus Estados, num contexto político intervencionista. Após a crise de liquidez da década de 1980, padeceram de instrumentos de alívio de seus Estados, o que os deteriorou imensamente. Essa crise teve como reação o neoliberalismo e, com a retomada da liquidez internacional durante o Plano Real, decidiu-se privatizar os bancos públicos estaduais e ampliar o mercado privado nesse setor, favorecendo a acumulação do capital internacional e nacional além da formação de monopólios.

A venda das instituições públicas não foi uma conclusão lógica e direta advinda da situação em que se encontravam. De fato, havia muitas irregularidades e problemas estruturais, além de desempenho econômico preocupante, porém, a privatização foi uma escolha política do governo. Para que fossem vendidos, os bancos foram reestruturados, muitas vezes, os recursos de seus saneamentos vieram das próprias instituições, por meio de aumento de tarifas. “Diante disso, a questão que fica é: se o governo tomou medidas para reestruturar essas instituições para depois vendê-las, por que não o fez para mantê-las funcionando?” (LUZ & GÓIS, 2008, p. 13).

De fato, o modo como foram realizadas as privatizações, por meio da possibilidade de utilização de moedas podres, incentivos massivos do Estado aos compradores, como assunção de dívidas, às vezes, superiores ao valor de venda do banco deixam dúvidas acerca da efetiva e real vantagem que as vendas tiveram para o País.

Como dito, a internacionalização do setor aumentou muito, o que é temerário, pois coloca em mãos privadas controles sobre remuneração do funcionalismo público e Tesouros estaduais, embora isso seja condizente com as concepções neoliberais. A concentração bancária se elevou enormemente, o que demonstra como uma reforma dita liberal impulsionou um verdadeiro monopólio na área.

Por fim, fica evidente o papel que o direito desempenhou nesse processo: reagiu aos anseios econômicos. Quando previa sanções a irregularidades advindas de situações econômicas, estas não eram aplicadas, quando o governo federal criava normas e programas para ganhar a disputa contra os Estados, suas prerrogativas foram observadas, porém, falhando em aplicar sanções quando decorrentes de impossibilidades de cumprimento oriundas de condições econômicas e políticas.

O Direito foi um instrumento de estabilização e remodelação de novas relações políticas pelo governo federal, comprometido com o ideário neoliberal, sendo na verdade uma representação da correlação de forças que permeou todo o processo de privatização dos bancos estaduais. As suas medidas protetivas ao Estado foram ou ignoradas ou remodeladas de acordo com os interesses pró-mercado das reformas nas políticas públicas do período.

### **Referências Bibliográficas**

AVELÃS NUNES, A. J.. *O Keynesianismo e a Contra-Revolução Monetarista*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1991

ANTUNES, Ricardo. *A Desertificação Neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)*/ Ricardo Antunes. – 2ª ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

BÉJAR, Ramón Casilda. *América Latina y el Consenso de Washington* in Boletín económico de ICE, Información Comercial Española, ISSN 0214-8307, Nº 2803, 2004, disponível em <http://pt.scribd.com/doc/70025314/America-Latina-y-El-Consenso-de-Washington> acessado em 15/11/11

BELIEIRO JUNIOR, José Carlos Martines. *Notas de Análise Sobre a Era FHC (1994-2002)*. Revista Tópos, v. 1, p. 111-122, 2007. disponível em <http://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/viewFile/729/589> acessado em 15/11/11

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

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *O Proes e a privatização dos bancos estaduais: o caso do Banco do Estado do Rio de Janeiro*. Texto apresentado ao Polis. Niterói; UFF, 2009, 20 p. Disponível em [http://www.historia.uff.br/polis/files/texto\\_17.pdf](http://www.historia.uff.br/polis/files/texto_17.pdf) acessado em 15/11/11

CASTRO, Levínia Barros de. *Privatização, Abertura e Desindexação: A Primeira Metade dos Anos 90* in GIAMBIAGI, Fábio e VILLELA, André. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)* Rio de Janeiro, Ed. Campus, 2005.

CHOMSKY, Noam. *O Lucro ou as Pessoas? Neoliberalismo e Ordem Global*. 6ª ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 1999.

CORAZZA, G. e OLIVEIRA, R. *Os bancos nacionais face à internacionalização do sistema bancário brasileiro*. Análise Econômica, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Ano 25, Num. 47. Março de 2007. Disponível em: <http://www.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/303CorazzaOliveira.pdf> acessado em 15/11/11

CYSNE, Rubens Penha. *Aspectos Macro e Microeconômicos das Reformas Brasileiras*. Série Reformas Econômicas, n.º 63, maio de 2000. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4585/lcl1359p.pdf>

DALL'ACQUA, Fernando Maida. *Crise dos Bancos Estaduais: o caso do Banespa*. Relatório de Pesquisa FGV – NPP, São Paulo, n.º 7, 1997. disponível em [http://eaesp.fgvsp.br/sites/eaesp.fgvsp.br/files/publicacoes/P00167\\_1.pdf](http://eaesp.fgvsp.br/sites/eaesp.fgvsp.br/files/publicacoes/P00167_1.pdf) acessado em 15/11/11

FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real* - 3a. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

FRANCO, Gustavo H. B. *Auge e Declínio do Inflacionismo no Brasil* in GIAMBIAGI, Fábio e VILLELA, André. *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)* Rio de Janeiro, Ed. Campus, 2005.

FRIEDMAN, Milton & Rose. *Liberdade de Escolher: o Novo Liberalismo Econômico*. Rio de Janeiro: Record, 1980.

\_\_\_\_\_. *Capitalism and Freedom*. Chicago : Chicago University Press. 3rd ed., 1962.

GONÇALVES, Reinaldo. *Ô abre-alas: a nova inserção do Brasil na economia mundial*. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

GUTIÉRREZ, Cláudio Tito Gutiérrez. *A Reestruturação dos Bancos Estaduais Pós-Proes: análise do caso Banrisul*. 95 f. Dissertação (Mestrado em Economia), Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006. disponível em [http://www.uff.br/cpgeconomia/novosite/arquivos/tese/2006-claudio\\_tito.pdf](http://www.uff.br/cpgeconomia/novosite/arquivos/tese/2006-claudio_tito.pdf) acessado em 15/11/11

HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. 1ª ed. São Paulo : Edições Loyola, 2003.

\_\_\_\_\_. *O Neoliberalismo: História e Implicações*. 1ª ed. São Paulo : Edições Loyola, 2008.

JESSOP, R. D. *From Thatcherism to New Labour: neo-Liberalism, workfarism, and labour*

*market regulation*. In: The political economy of European employment : European integration and the transnationalization of the (un)employment question. Routledge, London : 2003. disponível em <http://www.lancs.ac.uk/fass/sociology/papers/jessop-from-thatcherism-to-new-labour.pdf> acessado em 15/11/11

KLEIN, Naomi. *A Doutrina do Choque: a ascensão do capitalismo de desastre* – Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2008.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. *Globalização econômica, política e direito. Análise das mazelas causadas no plano político-jurídico*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O Colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE – Unicamp, 2002.

LUZ, Ivoir da & GÓIS, Sandra Lúcia Videira. *Bancos Estaduais: Agentes Financeiros em Extinção*. In Revista Eletrônica Lato Sensu – Unicentro : Ed. 6. 2008. disponível em [http://web03.unicentro.br/especializacao/Revista\\_Pos/P%C3%A1ginas/6%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Aplicadas/PDF/10-Ed6\\_CS-Banco.pdf](http://web03.unicentro.br/especializacao/Revista_Pos/P%C3%A1ginas/6%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Aplicadas/PDF/10-Ed6_CS-Banco.pdf) acessado em 15/11/11

MACDONALD, Ian Thomas. *Exceptional New York? Variations in Neoliberal Labour Relations at the Urban Scale*, Global Labour Journal: Vol. 1: Iss. 2, p. 233-264. 2010

disponível em <http://digitalcommons.mcmaster.ca/globallabour/vol1/iss2/2> acessado em 15/11/11

NOVELLI, J. M. N.. *Sociedade, Política e Economia: o caso do Plano Real*. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009, Rio de Janeiro. Sociologia: Consensos e Controvérsias, 2009. disponível em <http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php> acessado em 15/11/11

PEREIRA, L.C.B. *O Segundo Consenso de Washington e a Quase-Estagnação da Economia Brasileira*, Revista de Economia Política, vol. 23, no 3 (91), julho – setembro/2003. disponível em acessado em 15/11/11

SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SALVIANO JUNIOR, Cleofas. *Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao PROES* -- Brasília : Banco Central do Brasil. 2004. disponível em [http://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro\\_bancos\\_estaduais.pdf](http://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro_bancos_estaduais.pdf) acessado em 15/11/11

SIQUEIRA, A. C. de . *Reformas da educação superior no Chile no período 1970-2000*. Trabalho Necessário (Online), v. 8 : 2009. disponível em <http://www.uff.br/trabalhonecessario/TN08%20SIQUEIRA,%20A..pdf> acessado em 15/11/11

VIEIRA, Sergio Arnor. *O processo de privatização dos bancos estaduais e o Proes* p. 36-42 : il. ; 28 cm, Rio de Janeiro : CRCRJ, v.9, n.37, (set. 2007)