

## MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA E DESERTIFICAÇÃO NEOLIBERAL NO BRASIL: A PRIVATIZAÇÃO DO BANCO DO ESTADO DO PARANÁ (BANESTADO)

Rafael Vaz da Motta Brandão<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo tem como objetivo analisar as privatizações dos bancos estaduais, ocorrida a partir da segunda metade da década de 1990, com ênfase no caso do Banco do Estado do Paraná (Banestado). O banco público paranaense foi vendido através do Proes, sendo adquirido pelo Itaú, um dos principais grupos financeiros privados do Brasil. Além de documentos do Banco Central e do ministério da Fazenda, acessamos o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), realizado pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), realizada em 2003 e que teve como objetivo investigar possíveis irregularidades na venda do Banestado. O texto está estruturado em quatro partes. Na primeira são discutidas as principais características do que o economista François Chesnais definiu como regime de acumulação sob dominância financeira. Na segunda parte são abordados os principais aspectos do neoliberalismo no Brasil, com ênfase nos processos de privatização. A terceira seção dedica-se à discussão acerca das políticas públicas de redução da participação dos bancos estaduais no sistema financeiro, com destaque para o Proes. Por fim, na última parte, é analisado o caso específico do processo de privatização do Banestado.

**Palavras-chave:** Mundialização financeira. Neoliberalismo. Privatização. Bancos estaduais. Banestado.

## FINANCIAL GLOBALIZATION AND NEOLIBERAL DESERTIFICATION IN BRAZIL: THE PRIVATIZATION OF THE BANK OF THE STATE OF PARANÁ (BANESTADO)

**Abstract:** The article intends to analyze the privatization of state banks, which took place from the second half of the 1990s, with emphasis on the case of Banco do Estado do Paraná (Banestado). The public bank in Paraná was sold through Proes, being acquired by Itaú, one of the most important private financial groups in Brazil. In addition to documents from the Central Bank and the Ministry of Finance, we accessed the final report of the Parliamentary Commission of Inquiry (CPI), carried out by the Legislative Assembly of the State of Paraná (ALEP), held in 2003 and which aimed to investigate possible irregularities in the sale from Banestado. The text is structured in four parts. The first discusses the main characteristics of what the economist François Chesnais defined as an accumulation regime under financial dominance. The second part addresses the main aspects of neoliberalism in Brazil, with emphasis on privatization processes. The third section is devoted to the discussion of public policies to reduce the participation of state banks in the financial system, with emphasis on Proes. Finally, in the last part, the specific case of the Banestado privatization process is analyzed.

**Keywords:** Financial globalization. Neoliberalism. Privatization. State banks. Banestado.

---

<sup>1</sup> Doutor em História pela UFF. Professor do Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Formação de Professores (UERJ-FFP). E-mail: [rafabrandao@uol.com.br](mailto:rafabrandao@uol.com.br).

## Introdução

A década de 1990, não apenas no Brasil, mas em quase toda a América Latina, foi marcada pelo alinhamento das economias nacionais à nova ordem internacional, marcada pela hegemonia neoliberal e conduzida por uma agenda de reformas propostas pelos organismos financeiros internacionais (Banco Mundial, FMI e BID) e pelo o que se convencionou chamar de *consenso de Washington*, um conjunto de medidas orientadas para o mercado e aplicadas por diversos governos latino-americanos. Dentre estas medidas, estavam a abertura econômica e as privatizações de empresas públicas de diferentes setores, incluindo o sistema bancário.

O objetivo deste artigo consiste em problematizar as políticas neoliberais no Brasil, em especial às voltadas para as privatizações dos bancos públicos estaduais, com ênfase no caso do Banco do Estado do Paraná (Banestado), instituição fundada em 1928 e que foi adquirida pelo Itaú no ano 2000. Para tanto, acessamos fontes do FMI, ministério da Fazenda, Banco Central e, sobretudo, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP), instituída em 2003, com o propósito de investigar “o grande prejuízo que o Banco apresentou em apenas um exercício (1998) e ainda sobre a nebulosa privatização do mesmo Banco, situações há muito tempo obscuras” (ALEP, 2003, p. 9).

No que se refere às questões teóricas, baseamo-nos no conceito de *mundialização financeira*, proposta por François Chesnais para a compreensão das relações entre o capital financeiro – a fração hegemônica no atual estágio do processo de acumulação capitalista – e as políticas neoliberais de desregulamentação financeira e de privatizações. Além disso, considera-se a noção de *desertificação neoliberal*, tratada por Ricardo Antunes para compreender o processo de implantação das políticas privatistas no país ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000.

O texto está estruturado em quatro partes. Na primeira são discutidas as principais características do regime de acumulação sob dominância financeira. Na segunda parte são abordados os principais aspectos do neoliberalismo no Brasil, com ênfase nos processos de privatização. A terceira seção dedica-se à discussão acerca das políticas públicas de redução da participação dos bancos estaduais no sistema financeiro, com destaque para o Proes. Por fim, na última parte, é analisado o caso do processo de privatização do Banestado.

## Um novo regime de acumulação: a mundialização financeira

A fração financeira do capital configura-se como uma das principais forças hegemônicas do capitalismo brasileiro. A grande capacidade de remuneração do capital portador de juros no Brasil é garantida não apenas pelo elevado *spread* bancário (diferença entre a taxa de captação dos bancos e os juros cobrados nos empréstimos), mas também pelas tarifas bancárias, pelas altas taxas de juros cobradas nas operações de crédito e pelas aplicações em títulos da dívida pública. No Brasil, entre 1995 e 2001, os bancos registraram um lucro de aproximadamente R\$ 21 bilhões. No mesmo período, a lucratividade das 30 maiores instituições financeiras do país cresceu 313% (BATISTA; ARARIPE; LUANE, 2001, p. 14).

Detentores de poder não apenas econômico, mas também político, grandes grupos financeiros subordinam governos e mercados às dinâmicas próprias do capital especulativo. Os estudos de François Chesnais contribuem para o aprofundamento do entendimento do papel desempenhado pela fração financeira do capital na conformação do capitalismo contemporâneo, sobretudo as relações estruturais entre o poder do capital financeiro internacionalizado e as políticas de privatização e de desregulamentação dos mercados financeiros nacionais. Segundo Chesnais,

o atual regime institucional internacional de dominação do capital resulta do jogo combinado de dois processos que se reforçam mutuamente em um movimento de interação que já dura mais de trinta anos. De um lado houve o reaparecimento e a consolidação de uma forma específica de acumulação de capital, (...) na qual uma fração sempre mais elevada conserva a forma de dinheiro e pretende se valorizar pela via das aplicações financeiras nos mercados especializados. De outro, houve (...) a elaboração e a execução de políticas de liberalização, de desregulamentação e de privatização. (CHESNAIS, 2005, p. 20).

Esta nova etapa do processo de acumulação, surgida a partir da crise estrutural do capitalismo da década de 1970, é definida por Chesnais como “regime de acumulação predominantemente financeiro” ou mesmo “mundialização financeira”, devendo ser compreendida como um movimento em que as finanças estão localizadas no centro das relações econômicas e sociais.<sup>2</sup> Sua atuação se dá no sentido de multiplicar a riqueza sem sair, propriamente, da esfera financeira. Essa característica implica na predominância quantitativa e

---

<sup>2</sup> A forma dominante de capital no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, para Chesnais, é o capital financeiro, concebido como a “fração do capital que se valoriza conservando a forma dinheiro” (CHESNAIS, 1997, p. 31).

qualitativa da fração financeira do capital; ou seja, prevalece a lógica financeira de valorização sobre as demais esferas de circulação do capital. Esta prevalência, por sua vez, não se dá no sentido de anular as outras frações do capital, uma vez que é inexorável ao capital o cumprimento, em qualquer momento ou etapa, do ciclo completo da sua circulação (capital-dinheiro, capital-produtivo e capital-mercadoria).<sup>3</sup> O que ocorre, portanto, é uma subordinação da apropriação privada do lucro e a correspondente acumulação de capital aos critérios de valorização próprios do capital financeiro em sua forma mais avançada (CINTRA, 2000, p. 105).

A principal característica deste novo regime de acumulação reside na subordinação às necessidades próprias das novas formas de centralização do capital-dinheiro, cujos principais agentes são os fundos de investimento e de pensão e os grandes bancos e seguradoras, com elevado poder de internacionalização.

Sobre a dinâmica do capitalismo mundializado e financeirizado, François Chesnais afirma que “sua arquitetura tem, principalmente, por objetivo, permitir a valorização em escala internacional de um capital financeiro sobre mercados desregulados que desenharam o espaço da mundialização financeira” (CHESNAIS, 2005, p. 59). Para o autor, os traços mais marcantes deste novo regime de acumulação capitalista, na esfera macroeconômica, seriam: 1) taxas de crescimento do PIB comparativamente baixas; 2) sobrevalorização da moeda em relação a mercadorias e serviços; 3) conjuntura econômica internacional instável, marcada por sucessivas crises financeiras, como a crise mexicana (1994), a crise asiática (1997), a crise russa (1998), e etc.; 4) alto nível de desemprego estrutural; 5) rebaixamento dos salários, em especial das classes trabalhadoras; 6) aumento significativo dos índices de pobreza e miséria em diversos países do mundo, incluindo os países do capitalismo avançado; 7) exclusão de países e regiões inteiras do sistema mundial de trocas, especialmente de nações do continente africano, mas também em regiões da Ásia e da América Latina.

A configuração deste novo regime de acumulação sob a predominância financeira implicou na organização de um sistema de relações políticas e econômicas em escala global, cujo centro são as instituições financeiras com elevada capacidade de internacionalização de

---

<sup>3</sup> De acordo com Chesnais, a valorização do capital financeiro ocorre dentro do processo que Marx analisou como sendo o ciclo curto de valorização do capital (D - D'). Contudo, como observa o economista francês, “a autonomia do setor financeiro nunca pode ser senão uma autonomia *relativa*. Os capitais que se valorizam na esfera financeira nasceram – e continuam nascendo – no setor produtivo (...). A esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e pela mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação” (CHESNAIS, 1996, p. 41).

seu capital. Assim, a mundialização financeira é parte de um processo que envolve, necessariamente, a ampliação da liberalização do movimento internacional de fluxo de capitais, sendo apenas possível o seu funcionamento a partir de uma base internacional consolidada, possibilitando que as formas concentradas e centralizadas do capital financeiro internacional possam penetrar nas economias e nos mercados nacionais desregulados, beneficiando-se de políticas de conteúdo neoliberal, em particular as privatizações.

### **Desertificação neoliberal: as privatizações brasileiras**

Ao analisar as reformas orientadas para o mercado pelo *consenso de Washington* nos anos 1990 no Brasil, Ricardo Antunes denominou este período como “a década de desertificação social e política neoliberal” (ANTUNES, 2004, p. 3). As privatizações se configuraram, portanto, como um dos elementos centrais das reformas neoliberais no país, estando em consonância com as principais formulações neoconservadoras que preconizavam a redução do papel do Estado na economia.

A partir do final da década de setenta e início dos anos 80, o neoliberalismo passou a ser adotado por governos dos países do capitalismo avançado e, na década de 1990, pelos governos do capitalismo periférico. Desde então, foram promovidas privatizações de empresas públicas em todo o mundo. De acordo com dados do Banco Mundial, de 1980 ao final da década seguinte, mais de 6.830 empresas estatais foram vendidas em diferentes países. Cerca de um terço delas ocorreram nos países periféricos, especialmente na América Latina (ARÊAS, 2015, p. 149).

De 1991 a 2002, foram privatizadas no Brasil nada menos do que 165 empresas públicas. Segundo os dados do IBGE, embora o processo de desestatização da década de 1990 tenha começado ainda no governo Collor, a maior parte das privatizações ocorreu durante o período FHC, especialmente entre 1997 e 1999. Somente nesse período, 113 estatais tiveram o seu controle total ou parcialmente transferido para o capital privado, o que correspondia a 75% do total de empresas estatais vendidas em todo o seu governo (BIONDI, 1999; RIBEIRO JR, 2011). Em 1997, as estatais eram responsáveis por 13,10% do total investido na economia brasileira. Em 2002, esse percentual foi reduzido para 8,98% (BRASIL, 2004).

No seu conjunto, os governos Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, juntamente com alguns governos estaduais, foram responsáveis pela venda de diversas

empresas públicas como Usiminas, CSN, Vale do Rio Doce, Sistema Telebrás, Acesita, Embraer, Light, Eletropaulo, CEG, Copesul, Conerj, Rede Ferroviária Federal, Cerj, terminal do Porto de Santos, Copene, Açominas, Banerj, Banespa, CST, Banestado, entre outras, que tiveram o seu controle acionário comprado por grupos privados nacionais e também estrangeiros. Algumas destas empresas, inclusive, apresentavam lucros quando foram vendidas ao capital particular, o que contrariava o discurso privatista de “ineficiência” e de “inoperância” das estatais. Um documento do ministério da Fazenda, de 1999, revelou, ainda, que alguns membros do governo FHC tinham interesse em avançar no processo de privatização e vender o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e a Petrobrás.

Ao discutir a nova conformação do capitalismo contemporâneo, Marilena Chauí observa a existência do que define como “duas grandes dádivas neoliberais”: do lado “econômico”, uma acumulação de capital que necessita incorporar mais pessoas ao mercado de trabalho e de consumo, elevando ainda mais o desemprego estrutural; do lado “político”, a privatização do público, a partir do abandono das políticas sociais e dos investimentos por parte do Estado. Assim, as privatizações devem ser entendidas “como transferência aos próprios grupos oligopólicos dos antigos mecanismos estatais de proteção dos oligopólios, com a ajuda substantiva dos fundos públicos”, favorecendo o reforço do privilégio das classes dominantes nesta nova fase do capitalismo sob a égide neoliberal (CHAUÍ, 2000, p. 94).

Para Amando Boito, as privatizações atenderam, fundamentalmente, aos interesses dos grandes grupos econômicos privados. Ou seja, o conjunto formador do grande capital. Importantes empresas nacionais e seus associados estrangeiros dos setores bancário-financeiro e industrial, além da construção civil “serviram-se (ideologicamente) do discurso neoliberal de defesa do mercado e da concorrência para consolidar sua posição monopolista” (BOITO JÚNIOR, 2002, p. 15). Pouco menos de 100 grupos econômicos privados passaram a ter o controle da quase totalidade das empresas públicas brasileiras. Grandes empresas industriais como os grupos Votorantin, Gerdau e Vicunha; grandes bancos como Itaú, Bradesco, Unibanco e Bozano, Simonsen; grandes multinacionais, como as empresas portuguesa e espanhola no setor de telefonia, enfim, o grande capital monopolista nacional e internacional apropriou-se de empresas públicas brasileiras dos setores de siderurgia, petroquímica, mineração, energia elétrica, fertilizantes, telecomunicação, de administração de rodovias e ferrovias, de bancos públicos, etc. (BOITO JÚNIOR, 1999, p. 80-81). O resultado deste processo de privatização foi a forte queda da participação das empresas estatais no PIB brasileiro ao longo do período

1989/1999: dentre as 40 maiores empresas operando no Brasil, o número de empresas estatais foi reduzido pela metade, caindo de 14 para apenas sete (DINIZ; BOSCHI, 2004, p. 69).

Cezar Honorato observa que as privatizações no Brasil apresentavam-se como um caso emblemático e particular, dado o porte da economia brasileira (uma das dez maiores do mundo), as possibilidades de seu mercado, a complexidade econômica e o tamanho de suas empresas estatais. Além disso, o autor chama a atenção para o fato de que tal situação tornava-se ainda mais intrincada a partir do momento em que “o processo de privatização latino-americano é marcado pela transnacionalização e, de forma mais grave, com a entrega dos ativos a um número reduzido de investidores que tem suas bases na Europa e nos Estados Unidos” (HONORATO, 2012, p. 153 e 156).

A política privatista no Brasil, como já destacado, reduziu significativamente a presença do Estado nos diferentes setores das atividades produtivas, fortalecendo grupos privados nacionais e estrangeiros. De acordo com Luis Filgueiras, as privatizações estabeleceram uma redefinição na correlação de forças entre os diversos grupos econômicos, enfraquecendo grupos políticos regionais tradicionais, além de permitir o desemprego massificado, a precarização das relações de trabalho e o enfraquecimento da organização sindical (FILGUEIRAS, 2006, p. 194). Desta forma, embora não contemple os interesses das classes trabalhadoras, o projeto de hegemonia neoliberal, através de seu discurso privatista, em especial contra os gastos excessivos do Estado e os privilégios dos funcionários públicos, se afirmou de forma ampla na sociedade evidenciando, assim, um novo domínio ideológico no Brasil (BOITO JÚNIOR, 2006, p. 185). Ainda segundo o autor, o governo FHC expandiu e acelerou as privatizações, tomando para si a tarefa de ampliação dos setores produtivos e as empresas onde os processos de desestatização poderiam ocorrer, incluindo a empresa Vale do Rio Doce e os setores de concessão de serviços públicos, como energia elétrica e telecomunicações (FILGUEIRAS, 2006, p. 112). As privatizações também funcionariam “como uma âncora na estratégia de estabilização de preços”, possibilitando “a existência de crescentes déficits na conta de transações correntes do balanço de pagamentos”, contribuindo de forma importante para a desnacionalização e o processo de centralização de capital na economia brasileira (FILGUEIRAS, 2006, p. 112).

No entendimento de Reinaldo Gonçalves, as privatizações proporcionaram a reconfiguração organizacional e empresarial do núcleo duro do capital produtivo no Brasil. De acordo com o autor, a participação média das empresas estatais no total de vendas das 500



maiores empresas do país declinou de 28,7% no período 1980/1994, para 20,6% no período de 1995/2002 (GONÇALVES, 2006, p. 219). Assim, tal como enfatizou Cesar Honorato, existe uma forte relação entre os processos de desnacionalização e privatização. Para Gonçalves, o aumento do processo de desnacionalização da economia brasileira verificado especialmente a partir de 1998 é resultado, em grande parte, do processo de privatização de serviços de utilidade pública, com destaque para o setor das telecomunicações, no qual o capital estrangeiro teve presença marcante.

A defesa da privatização é o componente principal, talvez o mais singular, do projeto político neoliberal, praticado internacionalmente desde, pelo menos, as décadas de 1970 e 1980. Afastando o Estado da atividade econômica e da prestação de serviços públicos, as privatizações abririam novos espaços para a reprodução dos lucros privados e, ao mesmo tempo, permitiriam a geração de receitas extras – a partir da venda de estatais e da concessão de serviços – possibilitando ao próprio Estado diminuir o seu endividamento, remunerando o capital financeiro, e investir em áreas que julgasse ser “prioritárias”.

No Brasil, a lógica privatista chegou, através de políticas defendidas pelo FMI e pelo Banco Mundial, ainda durante a década de oitenta, quando o país ainda vivia sob o autoritarismo da ditadura empresarial-militar. Durante a chamada década “perdida”, as finanças públicas estavam fortemente enfraquecidas pelo aumento da dívida externa, pelos juros elevados e pelo baixo nível de crescimento econômico. Havia, portanto, sérias dificuldades para a manutenção do modelo econômico desenvolvimentista. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 7).

A primeira etapa da economia política das privatizações no Brasil teve o seu início ainda durante a ditadura. Em julho de 1979, cinco meses após a sua posse, o governo do general João Baptista Figueiredo (1979/1985), criou o Programa Nacional de Desburocratização, “destinado a dinamizar e simplificar o funcionamento da administração pública federal” (BRASIL, 1989, p. 10.109). Entre os seus objetivos estavam o fortalecimento do “sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado”. Visava, ainda, “velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível e recomendável a transferência do controle para o setor privado” (BRASIL, 1989, p. 10.109). Dois anos depois, em julho de 1981, o mesmo governo criaria a Comissão Especial de Desestatização, responsável



pela privatização de 20 estatais e pela fusão e transferência para governos estaduais de outras 22 empresas públicas (PICCOLO, 2010, p. 187).

A segunda etapa da economia política das privatizações corresponde ao governo José Sarney (1985/1989). No seu primeiro ano de governo, foi criado o Conselho Interministerial de Privatização, depois transformando em Conselho Federal de Desestatização. Novas formas de privatização foram definidas, prevendo-se desde a abertura do capital social das empresas até sua simples liquidação, passando pela “gestão privatizada”, pulverização de ações, etc. Ao final do governo Sarney, 17 estatais foram privatizadas, gerando uma arrecadação total de US\$ 549 milhões. Entre estas, incluíam-se três importantes empresas: a Sibra (maior empresa produtora de ferro-liga à época); a Aracruz Celulose (uma das maiores indústrias do setor) e a Caraíbas Metais (única metalúrgica de cobre do país). Além destas, duas empresas pertencentes à Siderbrás, holding controladora das estatais do setor siderúrgico, tiveram o seu processo de desestatização encaminhado: a Companhia Ferro e Aço de Vitória (Cofavi) e a Usinas Siderúrgicas da Bahia (VELASCO JÚNIOR, 2010, p. 312).

É importante observar que, embora os governos Figueiredo e Sarney tenham sido responsáveis por algumas privatizações, estas não se configuravam como medidas centrais da política econômica de tais governos. Por outro lado, os governos eleitos na década seguinte, Fernando Collor de Mello (1990/1992), Itamar Franco (1992/1994) e FHC (1995/2002), foram responsáveis pela implantação do modelo neoliberal no país, no qual as privatizações constituíram-se como elementos centrais de suas políticas.

O governo Collor foi marcado pela tentativa de romper “com os alicerces do desenvolvimentismo”, caminhando no sentido da “liberalização da economia, da desregulação, da associação com o capital estrangeiro, do combate ao intervencionismo estatal e defesa da privatização” (PICOLLO, 2010, p. 81). Contudo, tentativas fracassadas de controlar a inflação, dificuldade de base apoio político no Congresso, somaram-se aos escândalos e denúncias de corrupção que levariam ao seu *impeachment*, em setembro de 1992.

Ao assumir o poder, Collor deu início a um processo de enxugamento administrativo no qual foram extintos 24 órgãos estatais, entre autarquias, fundações e empresas públicas. O número de ministérios foi reduzido de 25 para apenas 12. As agências do Banco do Brasil também sofreram redução, passando de 5.900 para 4.600 e o número de funcionários do banco passou de 138 mil para 121 mil. Durante seus dois anos de governo, cerca de 11.500 funcionários públicos foram demitidos (PICOLLO, 2010, p. 267).

O governo Collor também foi o responsável pela instituição do Programa Nacional de Desestatização (PND), que autorizava a privatização de empresas públicas e sociedades de economia mista. A criação do PND, com a aprovação da Lei nº 8.031, em 12 de abril de 1990, colocaria a privatização como um dos componentes centrais na agenda política dos governos neoliberais que se seguiram desde a sua criação, tornando-se um paradigma no processo de contrarreforma do Estado brasileiro na década de noventa. O programa de desestatização concentrou os seus esforços na venda de empresas estatais, com a inclusão, nos primeiros anos, de empresas siderúrgicas, petroquímicas e dos demais setores responsáveis pela indústria de base.

Durante o governo Collor, os setores de telecomunicações, petróleo, gás e minerais nucleares ficaram excluídos do PND e, de acordo com as regras do programa, a participação do capital estrangeiro na compra das estatais brasileiras deveria ser limitada em 40% (PICCOLO, 2010, p. 282).

Das 18 estatais que haviam sido incluídas no PND em 1990, até dezembro de 1991, somente quatro delas foram privatizadas. A partir de 1992, o PND foi intensificado e outras 16 estatais foram vendidas. Deste total, nove eram empresas controladas pelo governo federal; na sua maioria, empresas dos setores de siderurgia, petroquímica e de fertilizantes. Além disso, outras 11 empresas públicas foram incluídas no programa de desestatização para serem transferidas para o controle privado.<sup>4</sup> Neste ano, também foram realizadas 11 licitações para serviços de consultoria destinados à privatização de 31 empresas e participações, além de terem sido divulgados os editais de venda de outras três estatais, entre elas, a CSN.

No modelo de privatizações do PND durante o governo Collor foi permitido a utilização de títulos desvalorizados da dívida pública federal na compra das estatais que, uma vez reconhecidos pelo Tesouro Nacional, eram convertidos nas chamadas “moedas de privatização”, também conhecidas como “moedas podres”. No caso da privatização da Usiminas, por exemplo, dos US\$ 1,494 bilhões arrecadados com a sua venda, somente US\$ 39,1 milhões foram pagos em moeda corrente. No restante do pagamento foram utilizados títulos de dívidas não pagas pelo governo. Nos casos da Celma, Mafersa e Cosidor, o pagamento foi feito integralmente com “moedas podres” (PICCOLO, 2010, p. 284). A CSN também teve situação semelhante. A estatal do setor siderúrgico foi comprada por R\$ 1,05 bilhão, dos quais

---

<sup>4</sup> Foram elas: Embraer, Cosipa, CSN, Açominas, Lloydsbrás, Cobra, RFFSA, AGEF, Light, Escelsa e Banco Meridional.

R\$ 1,01 bilhão foram pagos em “moedas podres”, vendidas aos “compradores” pelo próprio BNDES, com pagamento financiado em 12 anos. Ou seja, com a venda da CSN só ingressaram nos cofres públicos, em realidade, R\$ 38 milhões. No caso do Banerj, cujo processo de privatização foi conduzido pelo governo Marcello Alencar, o mesmo ocorreu: o banco foi vendido ao Itaú por R\$ 311,1 milhões, porém o governo estadual recebeu apenas R\$ 165 milhões. Até 1997, em 45% das estatais privatizadas, nada menos do que 95% do valor destas empresas foram pagos com títulos desvalorizados. Entre elas estavam a Companhia Siderúrgica Nacional (96% pago com “moedas podres”) e a Cosipa (99,6%). Na venda da Usiminas, petroquímicas, CST (Companhia Siderúrgica de Tubarão), Embraer e do banco Meridional, praticamente o valor integral (100%) foi pago com a utilização de “moedas podres”. Entre 1991 e 1997, do total de R\$ 19,6 bilhões arrecadados pelo governo com a venda de estatais, R\$ 8,9 bilhões foram em “moedas podres” (BIONDI, 1999, p. 8).

A etapa seguinte, marcada pela presidência de Itamar Franco, revelou algumas contradições no processo de desestatização. Apesar do adiamento inicial de alguns leilões, entre os quais o da CSN e o da Ultrafertil, o governo Itamar deu prosseguimento ao PND, promovendo mudanças em seus procedimentos. A participação do capital estrangeiro foi aumentada de 40% para até 100% e, através do Decreto nº 724, foi dada ao governo federal a prerrogativa de determinar que uma parcela mínima dos recursos obtidos com a privatização fosse pago em moeda corrente, não sendo mais permitido o pagamento integral em “moedas podres”.

Assim, o PND teve continuidade no governo Itamar com a privatização, em 1993, de três grandes empresas do setor siderúrgico (CSN, Cosipa e Açominas), uma empresa do setor de fertilizantes (Ultrafertil) e de duas participações minoritárias do setor petroquímico (Poliolefina e Oxiteno). Com as privatizações da CSN, Cosipa e Açominas, o setor siderúrgico estatal foi transferido para o setor privado praticamente em sua totalidade (PICCOLO, 2010, p. 292 e 294).

A quinta etapa das privatizações no Brasil e, certamente, a mais aguda, corresponde ao governo Fernando Henrique. Diferentemente do governo Collor, FHC conseguiu articular um pacto político baseado em um amplo apoio das diferentes frações do capital nacional e internacional, industrial e financeiro, representadas por diversas entidades e instituições, tais como Febraban, Fiesp, CNI, Firjan, BID, FMI, Banco Mundial, entre outras. Tal apoio possibilitaria não apenas a continuidade, mas também o aprofundamento das reformas

neoliberais iniciadas nos dois governos anteriores. Eleito em 1994 e reeleito em 1998, FHC, em seu livro de memórias publicado em 2006, afirma que as privatizações promovidas em seus dois governos tinham como objetivo livrar o país da “privatização do Estado”. Esta “privatização do Estado” teria surgido, segundo sua interpretação, ainda durante o “período autoritário” e seria resultado da “aliança entre os interesses corporativos dos funcionários e os segmentos do setor privado que haviam conseguido penetrar nos meandros burocráticos para obter vantagens”, o que geraria uma “privatização disfarçada” da esfera pública (CARDOSO, 2006, p. 561).

O governo Fernando Henrique também alterou algumas regras do processo de privatizações, estabelecendo novas diretrizes e ampliando o seu escopo. Nos seus oito anos de governo, FHC conseguiu aprovar mudanças constitucionais importantes, entre elas, a eliminação de restrições em relação ao capital estrangeiro, a quebra do monopólio estatal sobre a exploração do petróleo – abrindo espaço para os leilões de poços e campos petrolíferos a partir da criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) – e o fim do controle estatal sobre o sistema de telecomunicações, possibilitando a venda de empresas públicas na área de telefonia (ARÊAS, 2015, p. 162). Foram ainda incluídos no PND o setor elétrico, as concessões das áreas de transporte, rodovias, saneamento, portos, as telecomunicações e o setor financeiro.

Em maio de 1995, uma comissão do FMI enviada ao país sugeriu que o governo FHC acelerasse o seu programa de privatizações. Segundo o diretor-administrativo do fundo, Michel Camdessus, o governo precisava agir para conseguir com que a proposta de venda das estatais passasse mais rapidamente pelo Congresso Nacional.

O documento *Memorando de Política Econômica*, apresentado ao FMI pelo ministro da Fazenda, Pedro Malan, como parte do acordo firmado em novembro de 1998 entre o Brasil e o fundo internacional, destacava as “amplas reformas estruturais” realizadas pelo governo FHC na economia brasileira. De acordo com o documento, “tais reformas incluem a continuada abertura da economia através da liberalização do comércio e dos fluxos de capital”. Sobre as privatizações, o memorando ainda afirmava que, nos últimos anos:

(...) o governo brasileiro empreendeu um dos programas de privatização mais ambiciosos do mundo. Envolveu tanto o governo federal como os estaduais e municipais; abrangeu os mais variados setores como telecomunicações, energia, portos, ferrovias, mineração, siderurgia, transportes urbanos e instituições financeiras, e tem alcançado sucesso no esforço de atrair investidores estrangeiros. Em 1999, o programa concentrar-se-á nos serviços públicos – que, em vários países, permanecem no domínio público. As companhias estatais no setor elétrico – geração e distribuição – alguns bancos estaduais remanescentes, como o Banespa, anteriormente pertencente

ao Estado de São Paulo e atualmente federalizado, o IRB – Instituto de Resseguros do Brasil, e algumas empresas de serviço de água, gás e esgoto. A concorrência na recente privatização das telecomunicações será fomentada por meio de concessões ao setor privado (BRASIL, 1998).

O comprometimento com a privatização dos bancos estaduais foi reafirmado na terceira avaliação do acordo, realizada em julho de 1999, quando o governo brasileiro assegurava “continuidade à sua política de modernização e redução do papel dos bancos públicos na economia”. Destacava, ainda, o avanço no processo de privatização do banco Meridional e do Banespa, além das “privatizações bem-sucedidas dos bancos estaduais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Pernambuco, entre outros, nos últimos dois anos” (BRASIL, 1999). Pouco depois, na quarta avaliação do acordo, novamente eram indicados “os avanços na área de privatização dos bancos estaduais” (BRASIL, 1999).

As privatizações possibilitaram a transferência de gigantescas massas de riquezas para grandes grupos econômicos nacionais e também estrangeiros. Esse processo foi facilitado por uma série de estímulos, vantagens e financiamentos dados pelo governo brasileiro aos compradores privados das estatais, fazendo das privatizações verdadeiros “negócios da China” (ARÊAS, 2015, p. 164). Além disso, houve uma intensa campanha contra as empresas públicas em grande parte da imprensa realizando, segundo Aloysio Biondi, uma verdadeira “lavagem cerebral na população para facilitar as privatizações” (BIONDI, 1999, p. 14).

Entre os principais argumentos favoráveis às privatizações apareciam a diminuição dos preços ao consumidor e a melhoria dos serviços prestados, dada a “maior eficiência” e “racionalidade” das empresas privadas.

Algumas estatais foram vendidas com dinheiro em caixa, como a Vale do Rio Doce, que possuía R\$ 700 milhões quando foi privatizada. A Telesp, quando comprada pela Telefônica, possuía R\$ 1 bilhão em caixa. Ou seja, a empresa espanhola, que pagou R\$ 2,2 bilhões pela empresa estatal de telefonia paulista, desembolsou, em realidade, apenas R\$ 1,2 bilhões (BIONDI, 1999, p. 16). Além disso, compras e estoques da Telesp também foram repassados para a Telefônica que, com isso, passou oito meses sem precisar adquirir novos materiais (ARÊAS, 2015, p. 165).

Embora o discurso privatista insistisse na questão da “falência do Estado” e de que o governo não teria condições de investir na modernização das empresas estatais, sendo, portanto, a melhor saída a sua transferência para a “iniciativa privada”, estas empresas receberam vultosos investimentos públicos pouco antes de serem vendidas. Assim, a CSN, que foi vendida

por US\$ 1,49 bilhões, recebeu um investimento do governo federal de R\$ 1,9 bilhões. A Açominas, privatizada por US\$ 600 milhões, recebeu uma injeção de recursos públicos da ordem de R\$ 4,7 bilhões. No caso do Sistema Telebrás as cifras dos investimentos públicos foram ainda maiores. Em 1996, o governo federal duplicou os investimentos no setor de telecomunicações, alcançando o valor de R\$ 7,5 bilhões. No ano seguinte, tais investimentos chegariam a R\$ 8,5 bilhões. No primeiro semestre de 1998, mais R\$ 5 bilhões foram gastos, totalizando, assim, R\$ 21 bilhões de investimentos em dois anos e meio. O Sistema Telebrás foi vendido em 1998, em seu conjunto, por cerca de R\$ 22 bilhões (BIONDI, 1999, p. 19).

Para atrair o interesse dos futuros compradores nos processos de privatização, o governo federal e os governos estaduais assumiram as dívidas das empresas estatais e tomaram para si a responsabilidade no pagamento de aposentadorias e indenizações dos funcionários das empresas públicas vendidas. Foi exatamente assim que ocorreu com o Banerj. Pouco antes de ser privatizado, o governo Marcello Alencar, que conduziu todo o processo de desestatização do banco estadual, tomou um empréstimo de R\$ 3,1 bilhões com a Caixa Econômica Federal para o pagamento de dívidas trabalhistas e previdenciárias. Assim, o Itaú ficou isento de ter que assumir tais dívidas (BRANDÃO, 2009, p. 19). Outros casos semelhantes ocorreram. Antes de suas vendas, o governo assumiu uma dívida de US\$ 2 bilhões da CSN e de US\$ 3 bilhões da Fepasa. Na privatização da Cosipa, vendida por R\$ 300 milhões, o governo incorporou uma dívida de R\$ 1,5 bilhões (ARÊAS, 2015, p. 166; BIONDI, 1999, p. 14). Só o saneamento dos bancos estaduais, posteriormente privatizados, custou aos cofres públicos cerca de R\$ 70 bilhões.

O aumento na cobrança de tarifas e de serviços, reajustadas às vésperas das privatizações também foi outra forma de favorecimento do capital privado na venda das estatais. Estes aumentos continuaram – em alguns casos até com maior intensidade – depois da desestatização. No caso das tarifas telefônicas, os aumentos a partir de 1995 chegaram a até 500% e, no caso da energia elétrica, até 150%. Com relação a esta última, entre 1995 e 2002, o valor pago pelo consumidor sofreu um reajuste três vezes superior à taxa de inflação acumulada no mesmo período. Poucos dias antes da privatização da Light, a tarifa de energia no Rio de Janeiro sofreu um aumento de 58%. Na preparação para a venda das siderúrgicas, o preço do aço sofreu aumentos de até 300%. De acordo com um estudo realizado pela FGV, os serviços de água e de esgoto foram reajustados em 135% após as privatizações (BIONDI, 1999, p. 13).



Uma das principais críticas ao processo de desestatização refere-se aos preços das estatais estabelecidos para a venda nos leilões de privatização. Os valores não se baseavam no patrimônio das empresas, mas sim no faturamento que elas proporcionariam nos anos seguintes. A Rede Ferroviária Federal, por exemplo, teve uma avaliação bastante inferior, de apenas 33% do seu valor real, segundo uma avaliação técnica (BIONDI, 1999, p. 39-40). O controle acionário da Vale do Rio Doce foi vendido em maio de 1997 por US\$ 3,3 bilhões.<sup>5</sup> Três anos depois a empresa, já sob o controle do capital privado, teve um lucro de US\$ 1,091 bilhões. A CSN, também três anos depois de ter sido privatizada, contabilizava um lucro de R\$ 254,6 milhões, ficando posicionada em quinto lugar entre os maiores grupos privados nacionais em 1996, com um patrimônio superior à US\$ 4,1 bilhões (GAZETA MERCANTIL, 1997, p. 64).

Certamente, o aumento do desemprego constitui-se em um dos legados mais perversos da venda das estatais para as classes trabalhadoras. Antes das privatizações, o governo promoveu programas de demissões voluntárias e estímulos a aposentadorias. Após os processos de desestatização, os novos controladores privados, seguindo a lógica do mercado e preocupados exclusivamente com o lucro, deram continuidade a “um violento processo de enxugamento de pessoal, com demissões em massa da força de trabalho das empresas com ampliação desumana das taxas de mais valia relativa e absoluta” (HONORATO, 2012, p. 153).

Na privatização da Ferrovia Paulista S.A. (Fepasa), o governo de São Paulo, administrado pelo PSDB de Mário Covas, demitiu, entre 1997 e 1998, mais de dez mil funcionários, assumindo, ainda, a responsabilidade pela aposentadoria de 50 mil ferroviários (RIBEIRO JR., 2011, p. 39). Na CSN, o número de funcionários passou de 23,2 mil, em 1989, para 16,35 mil, em 1991. Depois de privatizada, houve uma redução de 5.282 postos de trabalho na siderúrgica no período 1994/1997. Na Malha Nordeste da Rede Ferroviária Federal, em 1995, existiam 4.500 trabalhadores. Dois anos depois, o quadro de funcionários na empresa era de apenas 1.800. Na Petroflex, no período de quatro anos, entre 1990 e 1994, o quantitativo de empregados reduziu-se de 2.510 para somente 742. Na Copesul, a redução dos postos de trabalho foi de 51,7%, na Poliolefinas, 45,1%, na Nitriflex, 45,9%, na Polisul, 10% e na Companhia Industrial de Polipropileno, 4,9%. Em cinco anos, o quadro de funcionários da Excelsa foi diminuído em 13,4%. Na Cosipa, a política de incentivo às aposentadorias reduziu o número de empregados de 16.300 em 1990 para 13.400 em 1992. Estimativas apontam que

---

<sup>5</sup> Segundo Amaury Ribeiro Jr, “a companhia foi privatizada de forma perversa, atribuindo-se valor zero às suas imensas reservas de minério de ferro, capazes de suprir a demanda mundial por 400 anos”. (RIBEIRO JR., 2011, p. 70).

cerca de 550 mil postos de trabalho foram eliminados entre 1989 e 1999 no país. Assim, “para uma fatia expressiva de trabalhadores, a privatização significava desemprego” (ARÊAS, 2015, p. 169-170). Para aqueles que continuaram trabalhando nas antigas estatais, o cenário não mudava muito, sendo marcado, em grande parte, pela precarização do trabalho, com perda da estabilidade no emprego e de outros direitos trabalhistas, pela terceirização e pelo aumento da intensidade e do ritmo do trabalho.

Com relação aos bancos estaduais, o resultado das privatizações não foi diferente: além das demissões, ocorreu o fechamento de inúmeras agências bancárias, consideradas “não lucrativas”, prejudicando, desta forma, também a população em geral que ficou carente de serviços bancários em várias localidades do país (JINKINGS, 2001, p. 194).

As desestatizações promovidas pelos governos neoliberais brasileiros na década de 1990 beneficiaram um reduzido número de grupos econômicos privados nacionais e estrangeiros. O capital nacional predominou num primeiro momento, uma vez que existiam restrições na legislação para a participação do capital estrangeiro nos leilões de privatização. Nesse período, destacaram-se grandes grupos empresais, do setor industrial, como Votorantin, Suzano, Vicunha, Klabin, Odebrecht, Ipiranga, Gerdau, Andrade Gutierrez, Camargo Correia, e do setor financeiro, como Itaú, Bradesco, Real, Bamerindus, Econômico, Safra, Unibanco, Opportunity e Bozano, Simonsen. O grupo Vicunha, de Benjamin Steinbruch, comprou a CSN, participou da compra da Light e da Vale do Rio Doce, bem como das malhas ferroviárias Centro-Leste, Sudeste e Nordeste, dos portos de Sepetiba e Angra dos Reis, além de obter concessões de telefonia móvel na Bahia, Sergipe e Minas Gerais. O grupo Vicunha, cuja origem empresarial encontra-se no setor têxtil, atua em diversos outros setores, inclusive financeiro, controlando o banco Fibra. Possui, ainda, uma participação de 41,5% na Companhia de Gás do Ceará (Cegas). O grupo Bozano, Simonsen liderou os consórcios que compraram a Usiminas e a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), prestou assessoria para a aquisição da Cosipa, teve participação na compra da Embraer, através da subsidiária Bozano, Simonsen Limited, além de ter adquirido 100% do capital do banco Meridional. O grupo Opportunity, de Daniel Dantas, realizou investimentos no terminal do porto de Santos, na Vale do Rio Doce e no setor de telefonia, tendo participação no consórcio que comprou a Tele Centro-Sul, a Telemig e a Amazônia Celular (RIBEIRO JR., 2011, p. 69). O Itaú adquiriu o Bemge, o Banerj e o Banestado. O Bradesco comprou o Credireal, o Banco do Estado da Bahia (Baneb), o Banco do Estado do Amazonas (BEA) e o Banco do Estado do Maranhão (BEM).

As multinacionais também predominaram nas privatizações do setor de telecomunicações, com destaque para o capital espanhol e português. Os grupos estrangeiros passaram a controlar dez do total de 12 empresas que integravam o Sistema Telebrás, vendido por cerca de R\$ 22 bilhões. As dez empresas que passaram para o controle estrangeiro representavam 82% do valor total arrecadado com o leilão. Os maiores compradores foram três empresas espanholas (Telefônica S.A., Iberdrola e o banco Bilbao Vizcaya Argentaria) e a Portugal Telecom. Juntas, estas empresas pagaram o equivalente a R\$ 11 bilhões para a compra de quatro empresas (GONÇALVES, 1999, p. 149).

A Telesp foi comprada pelo consórcio formado pelas espanholas Telefônica, Iberdrola e BBVA, além da Portugal Telecom, que superou o grupo concorrente formado pela Telecom Itália, Bradesco e Globo. A Embratel foi adquirida pela norte-americana MCI. A canadense TW participou na compra da Telemig Celular. A Telecom Itália se tornou acionista da Tele Centro Sul, Tele Nordeste Celular e da Tele Celular Sul (GONÇALVES, 1999, p. 145).

Dessa forma, as privatizações contribuíram de maneira significativa para a desnacionalização da economia brasileira e para o aumento da vulnerabilidade externa do país. Os dados do Banco Central mostravam que, no período 1996/1997, o fluxo bruto de Investimento Estrangeiro Direto (IED) na economia brasileira foi de US\$ 29,2 bilhões. Deste total, US\$ 7,9 bilhões correspondiam ao ingresso por meio de privatizações de empresas estatais, ou seja, 27% do total de IED. No período acumulado de 1995/1998, as empresas de capital estrangeiro responderam por 42,1% do valor acumulado com as privatizações. Somente até novembro de 1998, as empresas de capital estrangeiro, impulsionadas pela desestatização do setor de telecomunicações, ficaram com 59,3% das privatizações (GONÇALVES, 1999, p. 144). Reinaldo Gonçalves chama a atenção para o fato de que a participação do capital estrangeiro “é ainda maior à medida que os sócios brasileiros vendem as suas participações”.<sup>6</sup>

### **As privatizações do setor bancário estadual**

O sistema financeiro estadual foi constituído, em sua maior parte, no período compreendido entre as décadas de 1920 e 1970, dentro de uma tendência crescente de intervenção do Estado na economia (JUNIOR, 2004, p. 17-18). Um dos principais fatores que

---

<sup>6</sup> Menos de cinco meses após a privatização do Sistema Telebrás, a Globopar e o Bradesco comunicaram à Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) que venderiam a sua participação na Tele Nordeste Celular e na Tele Celular Sul para a Telecom Itália (GONÇALVES, 1999, p. 145).

pode ser apontado como determinante para criação dos bancos estaduais brasileiros ao longo daquelas décadas era a ausência de um sistema bancário privado que pudesse financiar o desenvolvimento e o crescimento das diferentes regiões do país, especialmente de daquelas consideradas periféricas, como as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Dentro deste contexto, o sistema financeiro estadual desempenhou uma importante função no desenvolvimento econômico regional até, pelo menos a metade da década de 1990, quando o governo FHC deu início ao processo de privatização destas instituições resultando, praticamente, na sua quase extinção em um período de pouco mais de quatro anos.<sup>7</sup>

A partir da década de 1920, regiões economicamente mais dinâmicas como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, além do Espírito Santo e do Paraná, passaram a dispor de pelo menos um banco estadual visando, principalmente, o financiamento da produção agrícola local e de serviços públicos. Entre as décadas de 1940 e 1970, outros bancos públicos foram sendo criados no país, de acordo com o interesse e a necessidade de cada governo estadual.

De acordo com dados do Sindicato dos Bancários de São Paulo, quando da implantação do Plano Real, os bancos privados estavam presentes em 1.608 municípios, o que correspondia a 32% do total das cidades do Brasil. Em geral, estavam localizados em grandes e médias cidades, com grande movimentação financeira. Por outro lado, os bancos públicos (considerando bancos estaduais e federais) atendiam a 3.262 municípios, ou seja, a 65% do total de cidades brasileiras. Quanto ao fornecimento de crédito, os bancos públicos eram responsáveis por 77,7% dos financiamentos destinados à habitação, 85% do crédito agrícola e 90% dos empréstimos repassados ao setor público para obras de infraestrutura, saneamento básico e outros melhoramentos para o desenvolvimento das municipalidades brasileiras (JINKINGS, 2001, p. 189-190). De acordo com a Associação Brasileira de Bancos Estaduais e Regionais (Asbase), em 1993, os bancos estaduais possuíam 560 agências pioneiras, ou seja, as primeiras agências instaladas nos diversos municípios brasileiros. Em 1996, o sistema de bancos estaduais somava ativos no valor de R\$ 123 bilhões, o que correspondia a 17,6% do total de ativos do sistema financeiro nacional. Naquele ano, o sistema bancário estadual possuía

---

<sup>7</sup> Das 33 instituições financeiras e bancos estaduais existentes no Brasil quando da criação do Proes, apenas seis instituições permaneceram sob o controle do governo de seus respectivos estados: Banestes (Banco do Espírito Santo), Bandes (Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo), Banese (Banco do Estado de Sergipe), Banpará (Banco do Estado do Pará), Banrisul (Banco do Estado do Rio Grande do Sul) e o BRB (Banco Regional de Brasília). Com relação ao Besc (Banco do Estado de Santa Catarina) e a Nossa Caixa Nosso Banco (NCNB), embora não tenham sido privatizados, os governos de Santa Catarina e de São Paulo perderam o controle sobre estas instituições, pois ambas foram incorporadas pelo Banco do Brasil.

um total de 3.900 agências e 134 mil funcionários ou, aproximadamente, 22,4% de todo o sistema financeiro nacional (JUNIOR, 2004, p. 19).

Em 1988, os bancos estaduais e as caixas econômicas estaduais respondiam por 10% dos ativos totais e depósitos do sistema financeiro brasileiro, além de 17% das operações de crédito e por 6% do patrimônio líquido. Naquele ano, existiam 43 bancos públicos no sistema financeiro brasileiro, sendo que, deste total, seis eram bancos federais e 37 eram bancos estaduais. Os bancos privados nacionais somavam 44 e os bancos estrangeiros (incluídos aqueles com participação, controlados ou filiais) eram representados por 30 instituições financeiras. Por estes números, podemos perceber ainda a importância e a representatividade dos bancos estaduais ao final da década de 1980. Em dezembro/1994, o número de bancos estaduais apresentava uma pequena redução em comparação aos números de dezembro/1988, passando de 43 para 40. Ainda assim, o número de bancos estaduais continuava a ser bastante significativo.

Em 1994, contudo, e especialmente a partir de 1998, o que podemos perceber é o início de uma drástica política de redução do número de bancos estaduais em detrimento de um aumento da participação de instituições financeiras controladas por grupos privados nacionais e também estrangeiros. Em dezembro/1998, o cenário já era bastante diferente do quadro registrado em dezembro/1994: o número de instituições financeiras controladas pelos estados brasileiros passaria de 34 para 24. Este número decairia para oito em dezembro/2000 e para apenas seis em dezembro/2003.

O número total de municípios atendidos no Brasil por agências bancárias de 1994 a 1998 passou de 18.760 para 16.060, uma queda expressiva no atendimento e nos serviços oferecido às municipalidades brasileiras. Entre dez./1994 e dez./1997, quando o programa de privatizações dos bancos estaduais ainda estava se iniciando, a participação percentual dos bancos públicos e caixas estaduais no total de ativos do sistema financeiro brasileiro ainda era considerada alta, ficando pouco abaixo dos 20%. A partir de dez./1998, verificamos uma forte redução, chegando a 5,5% em 2004.

A primeira medida do governo no sentido da redução dos bancos estaduais ocorreu ainda em 1994. No último dia daquele ano foi decretada intervenção federal em dois dos maiores bancos estaduais do sistema financeiro brasileiro: o Banespa e o Banerj.

Logo em seguida à decretação do Regime Especial de Administração Temporária (RAET) no Banespa e no Banerj, mais três instituições financeiras estaduais sofreriam a

intervenção do Banco Central: o Banco do Estado de Alagoas (Produban), em 23/01/1995, o Banco do Estado de Mato Grosso (Bemat), em 02/02/1995, e o Banco do Estado de Rondônia (Beron), em 20/02/1995. Pouco depois, estas três instituições entraram em processo de liquidação. Segundo dados do próprio Banco Central, o fechamento do Beron deixou 12 municípios desatendidos de um total de 15 existentes no estado de Rondônia.

Em novembro de 1995, foi editada a Medida Provisória 1.182 (depois convertida na Lei nº 9.447, de 15/01/1997) estabelecendo que, na possibilidade de intervenção do Banco Central e na decretação do regime especial nos bancos estaduais, seria também decretada a responsabilidade de seus controladores e a indisponibilidade de seus bens (BRASIL, 17 nov. 1995). A mesma lei daria poderes ao Banco Central para determinar aos controladores das instituições financeiras estaduais, mesmo que não sofressem a aplicação do regime especial, a adoção de uma série de medidas necessárias, no entendimento do Banco Central, para a recuperação do banco, tais como a sua capitalização, reorganização societária ou até mesmo a transferência de controle acionário.

A redução do sistema financeiro estadual ganharia impulso com a criação do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), através da Medida Provisória nº 1.514, de 07/08/1996.

Tendo sido reeditado várias vezes desde a sua criação, o Proes constituiu-se em um amplo programa de reestruturação financeira dos bancos estaduais, mediante a extinção, transformação em instituição não financeira (agência de fomento), saneamento e, fundamentalmente, privatização. Seu objetivo principal era o de disponibilizar linhas especiais de assistência financeira dentro do processo de renegociação das dívidas dos estados brasileiros com o governo federal. Assim, o Banco Central avaliaria caso a caso os pedidos de auxílio financeiro no âmbito do Proes (ARAUJO, 2001, p. 38). Os valores obtidos nos casos de privatização, por exemplo, seriam destinados ao governo federal, para a quitação parcial ou total do financiamento ou refinanciamento concedido através do Proes.

Os principais argumentos para a privatização dos bancos estaduais apontavam para problemas estruturais, devido à “excessiva concentração de créditos, com elevado grau de inadimplência” e ao grande volume de emissão de títulos públicos estaduais, o que os tornava “altamente dependentes de recursos no mercado financeiro, a taxa que, geralmente se situam bem acima daquelas regularmente praticadas” (BANCO CENTRAL, 1998).



O sistema financeiro estadual era composto por 26 bancos comerciais e múltiplos, seis bancos de desenvolvimento (Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte), duas caixas econômicas (Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul e Nossa Caixa Nosso Banco), um banco de crédito mobiliário (Rondônia Crédito Mobiliário), além de 30 empresas financeiras, somando um total de 63 instituições financeiras.

Entre estes bancos estavam instituições de grande porte, como o Banespa que, em dezembro de 1996, ocupava a terceira posição na classificação dos maiores bancos do sistema financeiro brasileiro por ativos totais. Além do Banespa, a Nossa Caixa Nosso Banco (NCNB), instituição também controlada pelo governo de São Paulo, o Banerj, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), o Banco do Estado do Paraná (Banestado) e o Banco de Crédito Real de Minas Gerais (Credireal), estavam também posicionados entre os 20 maiores bancos brasileiros. As outras instituições, no entanto, eram bem menores, o que não excluía a sua importância como agente financeiro do desenvolvimento regional.

A participação de cada estado brasileiro no Proes passava pela opção entre duas possibilidades. No primeiro caso, o financiamento seria de 50% caso o estado optasse por sanear sua instituição financeira com a manutenção do seu controle acionário, o que implicaria no aporte imediato por parte do governo estadual detentor dos outros 50% necessários para sanear o banco. A segunda possibilidade seria o financiamento de 100% pelo governo federal para liquidar, transformar em instituição não financeira (agência de fomento), federalizar, ou, ainda, privatizar. Diante das dificuldades fiscais e da pressão do governo federal, a grande maioria dos governos estaduais optou pela segunda possibilidade, o que representaria no caso dos maiores bancos estaduais, a transferência do seu controle acionário para o capital privado.

A hipótese de extinção se aplicaria no caso de instituições já liquidadas extrajudicialmente. Os recursos do financiamento seriam utilizados para o pagamento de credores, o que possibilitava a transformação do RAET em liquidação ordinária, sob o controle do governo estadual. No caso da privatização, as receitas obtidas seriam utilizadas na amortização do financiamento do governo federal. A possibilidade de federalização permitiria a transferência do banco estadual para o controle do governo federal que, por sua vez, encaminharia o processo de privatização.<sup>8</sup> Já as agências de fomento constituíam-se “em um tipo de instituição *sui generis*, cujos contornos foram definidos pela primeira vez pela

---

<sup>8</sup> Este foi o caso do Banespa que, federalizado em 1997, foi privatizado no ano 2000, tendo sido comprado pelo espanhol Santander.

Resolução CMN 2.347” (JUNIOR, 2004, p. 85). De acordo com esta resolução, as agências de fomento ficariam limitadas a uma por estado e destinavam-se a financiar projetos realizados no estado a que pertenciam, “não podendo captar depósitos do público, não tendo acesso a operações de redesconto do Banco Central nem tendo conta de reservas bancárias” (JUNIOR, 2004, p. 85).

Os valores dos empréstimos feitos pelo governo federal através do Proes aos governos estaduais envolvidos no processo de saneamento de suas instituições financeiras foram diferenciados, apresentando variações de estado para estado. O exemplo mais ilustrativo, para confirmação do aspecto concentrador dos empréstimos do Proes, é o caso de São Paulo, que recebeu 71,06% do valor atualizado dos empréstimos para sanear o Banespa e a Nossa Caixa Nosso Banco (NCNB). Segundo o Departamento da Dívida Pública (Dedip) do Banco Central, os custos do saneamento do Banespa foram de R\$ 54,682 bilhões, e o da Nossa Caixa Nosso Banco foram de R\$ 4,143 bilhões.

Com o desmonte do sistema financeiro estadual promovido pelo governo Fernando Henrique Cardoso, várias cidades brasileiras foram afastadas do acesso ao financiamento de suas atividades produtivas.<sup>9</sup> Segundo dados da Confederação Nacional dos Bancários (CNB), entre 1993 e 1998, ocorreu um aumento de 52% no número de municípios sem qualquer agência bancária.

Nise Jinkings chama a atenção para a questão da deterioração do trabalho bancário e de uma drástica redução dos postos de trabalhos nos bancos estaduais que sofreram o processo de privatização. De acordo com a autora, “as mais de trinta instituições que constituíam o sistema bancário estatal brasileiro em meados dos anos 90 encontram-se em situação diferenciada, como consequência das opções e políticas governamentais, no curso do processo de desmantelamento do sistema” (JINKINGS, 2001, p. 191). Entretanto, todas passariam a adquirir a conformação característica de empresas privadas, subordinada à dinâmica e aos interesses do mercado, a partir de programas de reorganização do trabalho e de redefinição operacional. Segundo dados da Andima apresentados pela autora, o emprego nos bancos públicos sofreu uma redução de 19,9% entre 1994 e 1998. O Banespa, o maior banco do sistema

---

<sup>9</sup> Segundo Nise Jinkings, “de fato, agências e postos de atendimento localizados em regiões consideradas pouco atraentes, do ponto de vista das possibilidades de lucro e da dinâmica do mercado, são fechados e seus funcionários transferidos ou demitidos. Desse modo, ao consolidar um modelo de sistema financeiro marcado pelo fortalecimento do capital privado, a reestruturação capitalista no país concentra cada vez mais o sistema em grandes centros urbanos e elitiza o crédito, tornando o sistema financeiro nacional crescentemente desarticulado da esfera produtiva” (JINKINGS, 2001, p. 190).

financeiro estadual brasileiro, empregava cerca de 33 mil funcionários ao final de 1994. Em 2000, ano de sua privatização, o número de funcionários empregados na instituição financeira paulista era de apenas 20 mil, ou seja, em apenas cinco anos, sofreria uma redução em torno de 13 mil postos de trabalho.<sup>10</sup>

Quando o Proes teve o seu início, o sistema bancário estadual brasileiro era composto por mais de 30 instituições financeiras. Com exceção do Mato Grosso do Sul e Tocantins, que não possuíam instituições financeiras, e da Paraíba e do Distrito Federal, que não manifestaram interesse em participar do programa, todas as demais unidades da federação aderiram ao Proes.

No âmbito do Proes, em setembro de 2002, já ao final do governo FHC, dez instituições financeiras estaduais haviam sido liquidadas ou encontravam-se em processo de liquidação.<sup>11</sup> Sete bancos estaduais foram privatizados, entre eles o Banerj, o Bemge e o Banestado, e outros sete foram federalizados, como o Banespa, passando o processo de privatização a ser conduzido pelo governo federal. Além disso, cabe destacar a transformação de 16 bancos em agências de fomento nos estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina e Paraná.

O Proes foi inteiramente financiado com recursos públicos, através da emissão de títulos pelo Tesouro Nacional. Os recursos captados pelos estados por meio do programa poderiam ser pagos em 30 anos, com taxa de juros de 6% ao ano, além da variação do Índice Geral de Preços (IGP), medidor da inflação. Isso significava que, quase duas décadas depois, os governos estaduais ainda continuavam devedores da União.

Ao todo, o Proes consumiu mais de R\$ 90 bilhões, quase cinco vezes mais do que custou o Proer (R\$ 20,3 bilhões), segundo informações contidas no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Banestado, de 2003. Segundo este documento, os dez bancos estaduais que mais consumiram recursos foram: 1) Banespa (R\$ 45,5 bilhões); 2) Nossa Caixa Nosso Banco (R\$ 11; bilhões); 3) Banestado (R\$ 5,6 bilhões); 4) Banerj (R\$ 5,5 bilhões); 5) Bemge (R\$ 2,5 bilhões); 6) Sul Caixa, do Rio Grande do Sul, (R\$ 2,3 bilhões); 7) Minas Caixa (R\$ 2,3 bilhões); 8) Besc (R\$ 2,2 bilhões); 9) Bandep (R\$ 2,2 bilhões) e 10) Baneb (R\$ 1,7

---

<sup>10</sup> As sucessivas políticas de reestruturação do Banespa resultaram na eliminação de 41% do quadro de funcionários do banco entre 1990 e 1997. No mesmo período, aproximadamente quarenta agências foram fechadas (JINKINGS, 2001, p. 196).

<sup>11</sup> É importante observar que os processos de liquidação e extinção dos bancos estaduais também favoreceram aos interesses dos bancos privados, uma vez que passaram a atuar sem a concorrência do banco estadual extinto.

bilhão). Já com o Proer, os principais socorros do Banco Central foram: 1) Banco Nacional (R\$ 5,9 bilhões; 2) Econômico (R\$ 5,2 bilhões); 3) CEF (R\$ 5,0 bilhões); 4) Bamerindus (R\$ 2,9 bilhões) e 5) Mercantil (R\$ 0,53 bilhão).

Diversos mecanismos foram adotados para “estimular” a participação dos grupos financeiros nos leilões de privatização, como a retirada das dívidas previdenciárias e trabalhistas dos passivos dos bancos estaduais, a possibilidade de utilização de “moedas podres”, a isenção do depósito compulsório e a manutenção das contas do funcionalismo estadual, além do próprio saneamento dos bancos estaduais realizado pelo governo federal antes da privatização, o que permitiria ao novo controlador privado a aquisição de uma instituição sem nenhum passivo (VIDOTTO, 2002, p. 235). Desta forma, “créditos tributários e o perdão temporário dos compulsórios e aplicações obrigatórias tornaram um verdadeiro negócio da China a compra dos bancos estaduais nos leilões de privatizações, embora essas vantagens jamais sejam comentadas antes ou após a batida do martelo” (MINELLA, 2001, p. 57-58).

Em 1997, logo após a regulamentação do Proes, ocorreram as duas primeiras privatizações de bancos estaduais no país. No Rio de Janeiro, o Banerj foi vendido ao Itaú pelo valor de R\$ 311,1 milhões, pago, em grande parte, com a utilização de “moedas podres”. O Credireal, umas das mais importantes instituições financeiras de Minas Gerais, fundado ainda no final do século XIX, foi vendido ao Banco Nacional de Crédito (BCN) e que foi incorporado pelo Bradesco logo depois. Além da privatização destas duas instituições bancárias, ao final daquele ano, o Meridional, um banco federal sediado no Rio Grande do Sul, foi comprado pelo banco Bozzano, Simonsen.

No ano seguinte, o Banco do Estado de Pernambuco (Bandepe) foi comprado pelo holandês ABN-Amro, em uma negociação para que pudesse assumir o controle do banco Real. Pouco depois, outra instituição financeira de Minas Gerais, o Bemge, foi adquirida pelo Itaú. Ainda no ano de 1998, a marcha do extermínio do sistema financeiro estadual prosseguia com as liquidações do Banco do Estado do Mato Grosso (Bemat) e do Banco do Estado de Alagoas (Produban), mesmo destino que teria o Banco do Estado de Rondônia (Beron).

Em 1999, em um contexto de crise do Plano Real com a desvalorização da moeda, apenas um banco estadual foi privatizado: o Banco do Estado da Bahia (Baneb), comprado pelo Bradesco. Ainda assim, outros três bancos estaduais foram federalizados para serem posteriormente vendidos: o Banco do Estado do Ceará (BEC), o Banco do Estado de Goiás (BEG) e o Banco do Estado do Amazonas (BEA). No ano seguinte, em 2000, passariam pelo

mesmo processo o Banco do Estado do Maranhão (BEM) e o Banco do Estado de Santa Catarina (Besc). Destes, apenas o Besc não sofreu processo de privatização. Em 2008 foi incorporado pelo Banco do Brasil. Em relação aos demais, o Bradesco assumiu o controle do BEA (2002), do BEM (2004) e do BEC (2005), ao passo que o Itaú adquiriu o BEG (2001). No ano 2000, ocorreram as duas maiores negociações envolvendo bancos estaduais. Em outubro daquele ano, o Itaú comprou o Banestado, por R\$ 1.799,26 milhões, com um ágio de 346,46%. A aquisição do banco paranaense pelo Itaú pode ser considerada como uma consolidação de sua posição nacional e como uma resposta à entrada de grandes bancos estrangeiros no sistema financeiro brasileiro, especialmente no Paraná, onde se concentrava o Bamerindus, adquirido pelo HSBC, instituição financeira controlada pelo capital inglês. A privatização do Banespa apresentou uma importante particularidade: pela primeira vez, com exceção, do Bandepe, comprado pelo grupo holandês ABN-Amro, um banco estadual teve seu controle desnacionalizado. Em 28/11/2000, após uma longa disputa judicial, o Banespa teve seu controle acionário transferido para o espanhol Santander, por um valor de R\$ 7,05 bilhões, representando um ágio de mais de 280%.

Dos dez bancos estaduais privatizados entre 1997 e 2001, três deles foram comprados por bancos estrangeiros, o que corresponderia a 30% do total de instituições. O ABN-Amro adquiriu dois, sendo que o Paraiban não contou com recursos do Proes. O espanhol Santander ficou com apenas um, porém o maior deles, o Banespa. Os outros sete ficaram com bancos nacionais. Contudo, estes bancos nacionais foram representados por apenas duas instituições: o Bradesco e o Itaú, o que demonstra uma forte concentração das instituições privadas compradoras. Devemos considerar que, embora o BCN tenha sido o comprador do Credireal, poucos meses depois, foi vendido ao Bradesco, que incorporou o centenário banco estadual mineiro. O Bradesco, além do Credireal, ficou com bancos considerados menores, como o BEG e o BEA, além do Baneb, de médio porte. O Itaú, por sua vez, comprou o Banerj, o Bemge e o Banestado, bancos importantes e com grande número de agências (quadro 1).

**Quadro 1- Bancos estaduais privatizados:**

<b>Instituição privatizada</b>	<b>Estado</b>	<b>Data da privatização</b>	<b>Comprador</b>
BANERJ	RJ	26/06/1997	Itaú
Credireal	MG	07/08/1997	BCN (Bradesco)

Meridional	Governo federal	04/12/1997	Bozano, Simonsen
Bemge	MG	14/09/1998	Itaú
Bandepe	PE	17/11/1998	ABN-Amro
Baneb	BA	22/06/1999	Bradesco
Banestado	PR	17/10/2000	Itaú
Banespa	SP	20/11/2000	Santander
Paraiban	PA	08/11/2001	ABN-Amro
BEG	GO	04/12/2001	Bradesco
BEA	AM	24/01/2001	Bradesco

*Fonte:* Quadro elaborado pelo autor a partir de diversas fontes.

É importante destacar que alguns bancos estaduais mantiveram a sua condição, ou seja, não foram privatizados, como é o caso do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), do Banco Regional de Brasília (BRB), do Banco do Estado do Pará (Banpará), do Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes) e também da Nossa Caixa Nosso Banco (NCNB), incorporada, em 2008, pelo Banco do Brasil.

### **Reforçando a hegemonia do capital financeiro privado: a privatização do Banestado**

O Banco do Estado do Paraná (Banestado) foi fundado em 28 de novembro de 1928 após a aprovação da Lei 2.532 da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP). Logos após a sua fundação foram abertas agências em cidades do interior, como Paranaguá e Jacarezinho. Como agente financeiro, sua história está diretamente ligada ao desenvolvimento econômico do Paraná, especialmente no financiamento à agricultura, inicialmente ligado à produção cafeeira e, mais tarde, no cultivo da soja e da extração de madeira. Além disso, o Banestado destacou-se também no financiamento de obras e projetos industriais. Em 1998, uma pesquisa realizada pela revista *Exame* constatou que mais de 90% dos empreendimentos econômicos do Paraná foram financiados e fomentados pelo Banestado. Na maioria dos municípios paranaenses, o Banestado era, em muitos casos, a única instituição financeira presente no município, desempenhando “uma importante função social, estando presente em pequenas cidades onde nem mesmo o Banco do Brasil e a Caixa Econômica se dispunham a instalar suas agências e postos de atendimento” (GASINO, 2006, p. 17). Dessa forma, o banco “extrapolava, assim, as



suas funções de instituição bancária comum e assumia um papel de estimulador da integração e do desenvolvimento do estado do Paraná” (GASINO, 2006, p. 18).

Nos anos 60, o Banestado passou a incrementar estradas de rodagem, investimentos da Copel (Companhia Paranaense de Energia), organização de empresas como a Sanepar (Companhia de Saneamento do Paraná), a Café do Paraná, a Telepar (Telecomunicações do Paraná) e a Fundepar (Fundação Educacional do Paraná), enquanto ampliava suas operações de incentivo à produção agrícola e à instalação de novas plantas industriais no Paraná. Em 1966, o Banestado incorporou o Banco do Paraná e, em 1968, o Banco Alfamares, de São Paulo, não apenas ampliando a sua rede de agências no Paraná, mas também em outras regiões do país.

O banco estadual passou por um importante processo de modernização e expansão nas décadas de 1970 e 1980, impulsionado pela construção e entrada em funcionamento da usina hidroelétrica de Itaipu e pela movimentação de mercadorias no porto de Paranaguá devido a sua importância dentro do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Em 1980, o Banestado iniciou, no contexto do Cone Sul, o seu processo de internacionalização, criando o Banco Del Paraná, no Paraguai.

Na segunda metade da década de 1990, a ofensiva neoliberal levaria, no Paraná, à tentativa de venda da Companhia Paranaense de Energia (Copel), o leilão de rodovias estaduais e à privatização, no ano 2000, do Banestado. Diferentemente de muitos bancos estaduais, o Banestado, nos anos que antecederam a sua privatização, era uma instituição que apresentava lucros e, mesmo assim, foi vendido ao capital privado.

Assim como no caso do Banerj, o Banestado também foi objeto de investigação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Assembleia Legislativa do Paraná com o objetivo de “investigar e apurar denúncias de corrupção nas ações e/ou omissões do Governo Estadual e de terceiros favorecidos, em relação ao Banco do Estado do Paraná” (ALEP, 2003, p. 115). A CPI dividiu os seus trabalhos em quatro “módulos”: 1) “quebra do banco”; 2) “privatização”; 3) “saneamento” e 4) “remessas ilegais para o exterior através das contas CC-5”,<sup>12</sup> produzindo um relatório final de 1.142 páginas, em dezembro de 2003. As investigações demonstraram um processo deliberado de quebra do banco estadual, que levou a sua privatização.

De acordo com a CPI, “a privatização acabou com os postos de atendimento bancário e a imensa maioria dos pequenos municípios do Paraná ficou desassistida, com a população tendo

---

<sup>12</sup> Através das chamadas contas CC-5 (de não residentes no Brasil), foram enviados ao exterior, através da agência do Banestado de Foz do Iguaçu, mais de US\$ 30 bilhões de forma ilegal. Existe uma forte suspeita de que esse dinheiro tenha sido resultado de pagamento de propina durante as privatizações da década de 1990.

que recorrer a outras formas de crédito. Houve, inclusive, o fechamento de inúmeros postos de atendimento bancário nas repartições públicas” (ALEP, 2003, p. 1125). Ainda segundo a CPI, “a justificativa do governo foi a de que o Banestado tinha um mau desempenho, mas a realidade é que a venda do banco tinha como intuito acobertar bilhões de reais desviados em esquemas como empréstimos fraudulentos e contratações superfaturadas, além de encobrir dívidas do governo e financiamento de publicidade ilegal” (ALEP, 2003, p. 1125). A privatização do Banestado foi um golpe contra o grande movimento de resistência, construído pelos sindicatos e funcionários que trabalharam sem cessar na esperança de evitar a sua venda.

O Banestado recebeu R\$ 5,197 bilhões de empréstimos do BC a fim de que suas contas ficassem saneadas, para logo em seguida ser vendido por pouco mais de R\$ 1,625 bilhões, o que representava um ágio de 302,8% sobre o valor mínimo. Segundo apurou a CPI, “para saudar essa dívida, o Estado está pagando prestações mensais reajustáveis pela taxa Selic (...). E continuará pagando até 2029” (ALEP, 2003, p. 118).

A CPI apontou uma série de irregularidades, demonstrando uma política deliberada de precarização do banco com vistas a sua privatização. De acordo com o documento, “(...) o carro-chefe das investigações pautou-se no grande prejuízo que o Banco do Estado do Paraná apresentou em seus balanços contábeis, num curto espaço de tempo e as causas que levaram ao seu desaparecimento” (ALEP, 2003, p. 115). Ainda de acordo com as investigações da CPI, “a indagação inicial desta Comissão era justamente o que tinha levado um banco sólido como era o Banestado, com uma história iniciada em 1928, com um imenso patrimônio físico e moral, ser em tão pouco tempo levada à bancarrota” (ALEP, 2003, p. 115). Várias irregularidades foram apontadas, “como a não avaliação de várias dos mais de 1.500 imóveis pertencentes ao banco, da não precificação do valor da marca do Banestado, desvalorização absurda de créditos tributários e operações de empréstimos a receber, e a falta de uma justa contrapartida do Itaú pela exclusividade das contas do governo do Paraná” (GASINO, 2006, p. 20).

A CPI verificou, em uma amostragem que, dos 162 clientes selecionados, 149 eram inadimplentes, ou seja, 92% deles operavam de maneira irregular com o Banestado, através de 508 operações, sendo que a maioria destas trouxe enorme prejuízo ao banco estadual (ALEP, 2003, p. 116). Segundo a CPI, “o Banestado foi utilizado para a realização de empréstimos de alto risco, com garantias duvidosas e outras práticas não recomendáveis, levando o banco à beira da falência, comprometendo seriamente o importante papel que bancos estaduais representavam na época, através da concessão de empréstimos a juros menores, fomentando o

desenvolvimento econômico regional de forma sustentável, já que bancos privados cobram, em média, taxa de juros bastante superiores” (ALEP, 2003, p. 1126).

Segundo a uma publicação sobre a dívida pública estadual do Paraná, “o argumento falacioso de que os bancos estavam ‘quebrados’ em função da má gestão pelo setor público” teria sido “utilizado amplamente para justificar privatizações desses bancos, atendendo aos preceitos neoliberais de redução do intervencionismo estatal na economia” (REIS; FERREIRA; MACHADO, 2015, p. 1). Além de manipulações contábeis, no caso do Banestado, a CPI apontou irregularidades no processo de privatização. Segundo a CPI, “o Edital de Avaliação e Modelagem de Venda e o Edital de Privatização estão viciados em sua origem, quer por descumprimento do que fora estatuído, quer por irregularidades na concorrência do primeiro Edital, com a juntada documentação após o processo classificatório, além da carência de documentos necessários para que se habilitasse na licitação pública um dos participantes que acabou vencendo o pelito e precificando o Banestado por um valor vil” (ALEP, 2003, p. 120).

No processo de privatização do Banestado, os recursos destinados à recuperação através do Proes, totalizaram cerca de R\$ 5,6 bilhões, “em uma operação (nebulosa) na qual foram incluídas”, “dívidas pertinentes ao Estado do Paraná, a aquisição de títulos públicos<sup>13</sup> dos estados de Santa Catarina e Alagoas, Pernambuco e dos municípios de Osasco e Guarulhos, por determinação da União, como parte do acordo de saneamento” (REIS; FERREIRA; MACHADO, 2015, p. 2). No entanto, estes títulos foram emitidos de forma irregular para pagamentos de precatórios e “eram considerados títulos de alto risco, tendo baixo valor de mercado” (REIS; FERREIRA; MACHADO, 2015, p. 2). Mais tarde, estes se comprovaram iliquidáveis, resultando em prejuízo para as contas do Banestado.

No leilão de privatização, autorizado pela mensagem 025/98 do executivo estadual e realizado em 17/10/2000, o Itaú adquiriu o Banestado, passando a deter mais de R\$ 62 bilhões em ativos totais, incorporando uma rede bancária de 376 agências e mais de 7.683 funcionários. Dos três concorrentes, o Bradesco fez uma oferta inicial de R\$ 710 milhões. A proposta do Unibanco foi de R\$ 1,251 e a do Itaú de R\$ 1,515 bilhões. A primeira etapa foi realizada por envelope fechado, mas como a diferença entre os lances do Itaú e do Unibanco não superou 20%, o leilão prosseguiu pelo sistema de “viva-voz”. O Unibanco apresentou duas ofertas: R\$ 1,525 e R\$ 1,580 bilhões. O Itaú cobriu a oferta do Unibanco com 1,575 e arrematou o

---

<sup>13</sup> Tais títulos eram chamados de Letras Financeiras do Tesouro Estaduais (LFT-E) ou Municipais (LFT-M)

Banestado por R\$ 1,625 bilhões. Além do interesse pela rede de agências e clientes, os altos lances dados pelo Unibanco e Itaú também se deviam ao alto volume de créditos tributários do Banestado. O último balanço do banco estadual, publicado em junho de 2000, mostrava que o crédito tributário do Banestado somava R\$ 1,734 bilhões, valor próximo que o próprio Itaú pagou para adquirir o banco. Dessa forma, segundo apontava matéria da *Folha de São Paulo*, “se o Itaú conseguir usar todos esses créditos tributários, o Banestado poderá ter saído virtualmente de graça” (OLIVEIRA, 2000, p. B-1).

Assim como no caso do Banerj, o Itaú, ao comprar o Banestado, além de ampliar a sua política de crescimento regionalizado, recebeu uma série de benefícios. Para a privatização do Banestado, o governo estadual se comprometeu a manter as contas do governo no banco durante cinco anos após a venda e incluiu 21% das ações da Copel no leilão em título precatório (SILVA, 2020, p. 87).

Após ter sido privatizado, o Itaú fechou uma série de agências localizadas em cidades de baixo rendimento e que estavam cumprindo o seu papel social na prestação de serviços bancários a esses municípios paranaenses e que, na visão do banco privado controlado pela família Setúbal, não davam lucro.<sup>14</sup> O Paraná perderia, assim, uma importante ferramenta de desenvolvimento.

O valor obtido no leilão, R\$ 1,6 bilhões foi diretamente para o Tesouro Nacional, quitando, porém, apenas 20% da dívida contraída pelo governo estadual através do Proes para o saneamento do Banestado. Segundo cálculos da época, caso o governo estadual optasse por manter o banco sob o seu controle, teria desembolsado cerca de R\$ 2,2 bilhões, o que foi considerado “inviável” pelo governo Jaime Lerner. Assim, acabou financiando R\$ 5,6 bilhões e vendendo o Banestado por R\$ 1,6 bilhões, preço muito abaixo do real valor do banco.

## **Conclusão**

Ao longo do artigo, procuramos discutir o processo de desertificação neoliberal no Brasil a partir de sua inserção no regime de acumulação predominantemente financeiro definido por Chesnais. Uma de suas principais características – aventadas pelo chamado *consenso de*

---

<sup>14</sup> Uma demonstração da importância que tinha o Banestado era de que, em muitas cidades do interior paranaense onde o banco estadual foi fechado, a sociedade civil organizou cooperativas de crédito para suprir os investimentos e financiamentos locais.

*Washington* – foram as privatizações de empresas públicas, beneficiando fortemente o capital privado, nacional e internacional.

Um dos setores mais atingidos pelas privatizações foi o bancário, em particular, os bancos estaduais. Uma das políticas públicas mais significativas desenvolvidas visando a redução destas instituições foi o Proes, programa responsável pela desestatização de mais de uma dezena de instituições financeiras controladas pelos governos estaduais. Entre as instituições vendidas ao capital particular foi o Banestado, instituição de grande importância para o desenvolvimento regional paranaense e que foi adquirida pelo Itaú.

### **Fontes primárias**

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Banestado – Relatório Final**. Curitiba: ALEP, 2003.

BANCO CENTRAL. **Resolução nº 2.365**, de 28 de fevereiro de 1997. “Institui Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), no âmbito dos mecanismos estabelecidos na Medida Provisória nº 1.556-7, de 13.02.97”. Brasília: Banco Central do Brasil, 1997.

BANCO CENTRAL. **Evolução do Sistema Financeiro Nacional (1994-1998)**. Brasília: Banco Central do Brasil, 1998.

BRASIL. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1989. “Institui o Programa Nacional de Desburocratização, e dá outras providências”. Brasília, Seção I, página 10.109, 18 de julho de 1989.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Memorando de Política Econômica**. Brasília, 13 de novembro de 1998.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Memorando de Política Econômica**. Terceira Avaliação do Acordo com o FMI. Brasília, 05 de julho de 1999.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Memorando de Política Econômica**. Quarta Avaliação do Acordo com o FMI. Brasília, 02 de dezembro de 1999.

### **Bibliografia**

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

ARAÚJO, Elder Linton Alves de. **Os Bancos Públicos frente ao processo de privatização e internacionalização bancária no Brasil nos anos 90**. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica) – Setor de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

ARÊAS, João Braga. **Batalhas de O Globo (1989-2002): o neoliberalismo em questão**. 359 f. Tese (Doutorado em História Social) – Setor de História Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

BATISTA, Vera; ARARIPE, Sônia e LUANE, Katia. Bancos têm lucro recorde na era FH. **Jornal do Brasil**, São Paulo, 21 nov. 2001. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DOCREADER/DocReader.aspx?bib=030015\\_12&pagfis=55635](http://memoria.bn.br/DOCREADER/DocReader.aspx?bib=030015_12&pagfis=55635)>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

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

BOITO JUNIOR, Armando. Neoliberalismo e relações de classe no Brasil. **Revista Ideias**. Campinas, v. 1, n. 9, p. 13-48, 2002. Disponível em: [https://www.ifch.unicamp.br/publicacoes/pf-publicacoes/ideias\\_9-1.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/publicacoes/pf-publicacoes/ideias_9-1.pdf). Acesso em: 12 nov. 2022.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. O Proes e a privatização dos bancos estaduais: o caso do Banco do Estado do Rio de Janeiro. **Texto de Discussão nº 17**, Niterói, Polis, UFF, 2009. Disponível em: [https://www.historia.uff.br/polis/files/texto\\_17.pdf](https://www.historia.uff.br/polis/files/texto_17.pdf). Acesso em: 12 out. 2021.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. **Praga**. São Paulo: HUCITEC, n. 3, 1997.

CHESNAIS, François. (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração e consequência**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. A dinâmica do novo regime monetário-financeiro norte-americano: uma hipótese de interpretação. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 14, n. 39, p. 103-141, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BGHfH5Tx4zL667K4HDCtdwB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 out. 2022.

DINIZ, Eli e BOSCHI, Renato **Empresários, interesses e mercado**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.



FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, Luis. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do Modelo Econômico. In: BASUALDO, Eduardo e ARCEO, Enrique (Org.). **Neoliberalismo y Sectores Dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006

GASINO, Wilson J. **Histórias sobre Corrupção e Ganância**: os bastidores da CPI estadual do Banestado, responsável pela investigação das fraudes e erros de gestão que legaram um prejuízo de R\$ 19 bilhões à população do Paraná, reveladas pelo Deputado Neivo Beraldin. Curitiba: Feller, 2006.

HONORATO, Cesar. Breve ensaio acerca das políticas públicas de privatização no Brasil recente. In: GUIMARÃES, Carlos Gabriel; PINEIRO, Théo Lobarinhas e CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Ensaio de História Econômico-Social**: séculos XIX e XX. Niterói: Ed. UFF, 2012.

JINKINGS, Nise. Os bancários e a privatização. In: ALKVIM, Valdir e FERREIRA, Alceu Conceição (org.). **A trama da privatização**: reestruturação neoliberal do Estado. Florianópolis: Insular, 2001.

JUNIOR, Cleofas Salviano. **Bancos Estaduais**: dos problemas crônicos ao PROES. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

MINELLA, Ary. Reforçando a hegemonia financeira privada: a privatização dos bancos estaduais. In: FERREIRA, Alceu Conceição e ALVIM, Valdir. **A trama da privatização**: a reestruturação neoliberal do Estado. Florianópolis: Insular, 2001.

OLIVEIRA, Wagner. Itaú bate concorrentes e fica com Banestado. **Folha de S. Paulo**, 18 out. 2000. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14772&anchor=618799&origem=busca&originURL=&pd=bf132962cc6b0e643dfd1e12fc9044b6>. Acesso em: 10 dez. 2022.

REIS, Luiz Fernando; FERREIRA, Marco e MACHADO, Rafael. **Dívida Pública do Estado do Paraná**. Auditoria Cidadã da Dívida, 2015.

SILVA, Antonio Pereira. As entranhas do processo de privatização no Brasil com ênfase no Banco do Estado do Paraná – Banestado. In: FIGUEIREDO, Durce e STEDILE, Marisa. **1928 – 2000. Banestado**: uma história interrompida. Curitiba: ComPactos, 2020.

RIBEIRO JR., Amaury. **A Privataria Tucana**. São Paulo: Geração Editorial, 2011.

VIDOTTO, Carlos Augusto. **Sistema Financeiro Brasileiro nos Anos 90**: um balanço das reformas estruturais. 335 f. Tese (Doutorado em Ciência Econômica) – Setor de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.



**Revista NEP - Núcleo de Estudos Paranaenses**, Curitiba, v. 8, n. 2, dez. 2022  
*Dossiê Famílias e Heranças Políticas* ISSN: 2447-5548

*Recebido em:* 12/12/2022.

*Aceito em:* 14/12/2022.