

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, ECONOMIA, CONTABILIDADE E GESTÃO
PÚBLICA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO**

Mariana de Oliveira

**O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN) E O
SANEAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS ESTADUAIS: O CASO
CAIXEGO (GOIÁS, 1990-2019)**

**Brasília – DF
2023**

Mariana de Oliveira

**O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN) E O
SANEAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS ESTADUAIS: O CASO
CAIXEGO (GOIÁS, 1990-2019)**

Trabalho apresentado à Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília como pré-requisito para obtenção do título de mestre, na área de Economia do Setor Público.

Orientada por: Prof. Dra. Deborah Oliveira Martins dos Reis

**Brasília
2023**

Mariana de Oliveira

**O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN) E O
SANEAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS ESTADUAIS: O CASO
CAIXEGO (1990-2019)**

Trabalho apresentado à Faculdade de Administração, Economia, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília como pré-requisito para obtenção do título de mestre, na área de Economia do Setor Público.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Deborah Oliveira Martins dos Reis – UnB (presidente)

Prof. Dr. Raphael Almeida Videira – ESPM (membro externo)

Prof. Dra. Ana Carolina Pereira Zoghbi – UnB (membro interno)

Brasília, 28 de setembro de 2023.

À minha família.

Agradeço à minha mãe, pelo apoio irrestrito, incentivo ao estudo e amor de uma vida inteira, que se estende ainda mais doce ao meu filho. Ao meu marido, pela cumplicidade. Ao meu filho, pela compreensão com as minhas ausências. À minha irmã, que sempre está comigo, mesmo quando longe.

*Alguém deve rever, escrever e assinar os autos do
Passado antes que o Tempo passe tudo a raso.*

Cora Coralina

RESUMO

O fundamento para a extinção dos bancos estaduais pelo Banco Central do Brasil era estritamente técnico: o saneamento do Sistema Financeiro Estadual, com vistas à privatização e, por fim, às reformas de primeira geração. Assim, as instituições financeiras que eram deficitárias e que não tinham recuperação foram liquidadas extrajudicialmente e as que eram superavitárias, ou tinham chance de vir a ser com algum investimento, foram reformuladas para se tornarem atrativas aos investidores estrangeiros. A corroborar esta afirmação, foi realizada sólida revisão bibliográfica, para entendimento da história econômica brasileira, especificamente no tocante à moeda e aos sistemas financeiro e bancário. O caso CAIXEGO é uma referência experimentada pelo Estado de Goiás, que teve implicações após o término da liquidação extrajudicial. A fim de mapear o processo de dissolução da estatal, bem como seus posteriores efeitos políticos, incluindo a recondução de servidores exonerados àquela época aos quadros da administração pública estadual, esta dissertação mobiliza farta documentação produzida entre 1990 e 2019, a saber: legislação, manuais específicos, recortes de jornal. Tais repercussões decorrem do argumento de que a liquidação consistiu em perseguição política, o que não condiz com a real motivação.

Palavras-chave: Banco Central do Brasil (Bacen) Sistema Financeiro Nacional (SFN). Privatizações. Reformas de primeira geração. Instituições financeiras estaduais. Moeda. Sistema financeiro. Sistema bancário. CAIXEGO.

ABSTRACT

The basis for the extinction of state banks by the Central Bank of Brazil was strictly technical: the sanitation of the State Financial System, with a view to privatization and, finally, first generation reforms. Thus, financial institutions that were in deficit and that had no recovery were extrajudicially liquidated and those that were in surplus or had the chance of becoming so with some investment, were reformulated to become attractive to foreign investors. To corroborate this statement, a solid bibliographical review was carried out to understand Brazilian economic history, specifically regarding currency and the financial and banking systems. The CAIXEGO case is a reference experienced by the State of Goiás, which had implications after the end of the extrajudicial liquidation. In order to map the process of dissolution of the state-owned company, as well as its subsequent political effects, including the reappointment of employees dismissed at that time to the state public administration, this dissertation mobilizes extensive documentation produced between 1990 and 2019, namely: legislation, specific manuals, newspaper clippings. Such repercussions arise from the argument that the liquidation consisted of political persecution, which does not match the real motivation.

Keywords: Central Bank of Brazil (BCB). National Financial System (SNF). Privatizations. First-generation reforms. State financial institutions. Coin. Financial system. Banking system. CAIXEGO.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
HISTÓRIA ECONÔMICA DO BRASIL E O SEU SISTEMA BANCÁRIO: UMA PERSPECTIVA DE LONGA DURAÇÃO.....	14
1.1. Século XIX: as primeiras reformas monetárias e o início do sistema bancário.....	14
1.2. Século XX, primeira metade: mais reformas monetárias, sistema bancário “inelástico” e o protagonismo do Banco do Brasil.....	19
1.3. Século XX, segunda metade: meio século de busca pela estabilização, com ressalva do período do “milagre econômico”	24
A DÉCADA DE 1990 E A AGENDA DE REFORMAS NO BRASIL.....	40
2.1. Brasil, anos 1990: uma década em transição.....	40
2.2. Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial.....	47
CAIXA ECONÔMICA DO ESTADO DE GOIÁS (CAIXEGO): CRIAÇÃO, LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL E ANISTIA POLÍTICA AOS EX-SERVIDORES.....	55
3.1 CAIXEGO: criação e súmula do percurso histórico de um banco público estadual deficitário....	55
3.2. A liquidação extrajudicial da CAIXEGO e seus efeitos imediatos.....	57
3.3 Uma história dos ex-empregados da CAIXEGO: entre a rescisão indenizada e a incorporação aos quadros da AGANP.....	64
3.4 Anistia política aos ex-servidores da CAIXEGO: história de uma controvertida decisão política e jurídica.....	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS.....	82

INTRODUÇÃO

Em 20 de setembro de 1990, o Banco Central do Brasil (Bacen) decretou a liquidação extrajudicial da Caixa Econômica do Estado de Goiás (CAIXEGO) e de outros três bancos estaduais: do Piauí, da Paraíba e do Rio Grande do Norte, além do Paraíba Crédito Imobiliário.

Liquidações extrajudiciais de instituições financeiras estaduais já vinham acontecendo e aconteceram muitas outras depois das referenciadas. A forma como a liquidação extrajudicial da CAIXEGO foi tratada por parte da imprensa goiana, pelo próprio Governo do Estado de Goiás, nos anos de 2012 a 2019, bem como pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, leva a crer, no entanto, que a liquidação teve propósito político, persecutório.

A Lei Estadual nº 17.597/12 foi publicada, trazendo um controverso dispositivo em seu art. 4º, do mesmo modo como a Lei Estadual nº 17.916/12 trouxe o art. 2º. O primeiro artigo apontado estabeleceu que, para efeito do disposto no art. 38, do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), da Constituição do Estado de Goiás, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 46, de 09 de setembro de 2010, a lei que versasse sobre a anistia ali prevista deveria levar em conta, em relação ao pessoal da extinta CAIXEGO, a presunção de que toda exoneração, dispensa ou demissão de ex-ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente, ocorrida durante o processo de liquidação extrajudicial daquela empresa, até 31 de dezembro de 1997, decorreu de motivação exclusivamente política. E o segundo artigo indicado previu que, como ex-empregados de entidade paraestatal extinta, sem similar no contexto da administração estadual, o seu retorno dar-se-ia no quadro transitório de empregos públicos criado pelo art. 7º da Lei nº 15.664, de 23 de maio de 2006, com as modificações introduzidas pelas Leis nºs 17.098, de 02 de julho de 2010, e 17.257, de 25 de janeiro de 2011.

Isso significa que o Estado de Goiás reconheceu, valendo-se de presunção, que o desfazimento do vínculo de trabalho com o pessoal da CAIXEGO em decorrência da liquidação extrajudicial teve motivação exclusivamente política e, a

partir dessa premissa, permitiu o retorno de todos os ex-empregados à Administração Pública em quadro transitório de empregos públicos.

O reconhecimento da perseguição política e o retorno dos ex-empregados são ações controversas porque até mesmo o Ministério Público de Contas, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCEGO), apresentou representação em face dos artigos legais suscitados.

O objetivo desta dissertação é compreender as motivações econômicas que presidiram a agenda reformista da década de 1990, levando o Banco Central do Brasil a deliberar pela liquidação extrajudicial de tantas instituições financeiras estaduais ou pela sua privatização, bem como os efeitos, especificamente no caso CAIXEGO. Afinal, o Bacen tem por atribuição monitorar e fiscalizar o sistema financeiro, executando as políticas monetária, cambial e de crédito. Ele é o responsável pelas regras de funcionamento, pelo licenciamento e pela fiscalização das instituições financeiras; tem a função de sanear o Sistema Financeiro Nacional (SFN); ele não pode ser utilizado como ferramenta de perseguição, ao contrário, deve funcionar estritamente para tornar o SFN um sistema desenvolvido e confiável, que colabore com o crescimento do país.

A fim de atingir o objetivo proposto, optou-se por produzir um cenário da história econômica nacional na longa duração, principalmente na parte dedicada à constituição do SFN. No decorrer da construção dessa ideia, poderemos compreender melhor o contexto econômico dos anos 1990 (não apenas brasileiro, mas mundial), perceber se fatores econômicos influenciaram as decisões de liquidação extrajudicial ou de privatização das instituições financeiras estaduais, ou se, de fato, as deliberações decorriam de perseguição política, como indicado nas leis goianas mencionadas. Não é possível entender o que motiva as decisões políticas sem conhecer o contexto em que elas foram tomadas. No caso do objeto desta pesquisa, a dissolução da CAIXEGO, suas motivações e seus efeitos, compreendemos que era recomendável não só mapear a conjectura específica dos anos 1990 e 2000, mas todo o cenário nacional e internacional que corroborou para as escolhas políticas tomadas àquele momento. Nesse sentido, para atingir o objetivo proposto, faremos uso de revisão bibliográfica. Ainda que as publicações científicas utilizadas sejam indiscutivelmente relevantes, no entanto, uma pesquisa

exclusivamente bibliográfica não seria suficiente para identificar as circunstâncias da liquidação extrajudicial da CAIXEGO, seus antecedentes e a celeuma que se estabeleceu em torno da anistia política concedida a seus ex-servidores. Assim, usaremos também fontes primárias, particularmente, as leis que criaram a CAIXEGO, que trataram da liquidação e que constituíram direitos após sua liquidação; os documentos que demonstram a não pacificação do entendimento quanto à fundamentação legal da criação desses direitos, como a representação do Ministério Público de Contas, do TCMGO, instruída com Ofício do Bacen, por meio do qual explica os fundamentos da liquidação, destinado ao Ministério Público do Trabalho; documento histórico que demonstra a irresignação quando da liquidação, o Projeto de Lei nº 578/91; processo legislativo que culminou na publicação da Emenda Constitucional Estadual nº 46; matérias jornalísticas da época da liquidação e da anistia. As fontes basilares do nosso estudo foram selecionadas com o viés único de identificar a causa da liquidação e o recorte temporal proposto está associado à criação do SFN e suas modificações no tempo, inclusive depois da liquidação da CAIXEGO.

No primeiro capítulo, abordaremos a história econômica brasileira na longa duração, com ênfase na moeda, no sistema financeiro e bancário, desde a criação do primeiro Banco do Brasil até o final dos anos 1990. Para tanto, definiu-se, primordialmente, pelo compilado de textos organizado por Marcelo Paiva Abreu: “Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil” (2021), com auxílio da obra dos autores Luna e Klein: “História Econômica e Social do Brasil: o Brasil desde a República” (2021).

No segundo capítulo, focalizaremos a década de 1990, com ênfase na agenda de reformas que o Brasil estabeleceu. Para tanto, será tomada como literatura de referência a obra “Brasil: Uma década em Transição” (2021), organizada por Renato Baumann, e o artigo de Fernando Pimentel Puga, “O Sistema Financeiro Brasileiro: Reestruturação Recente, Comparações Internacionais e Vulnerabilidade à Crise Cambial” (1999).

Por fim, no terceiro capítulo, perscrutaremos a história da CAIXEGO desde sua criação até sua liquidação, bem como as narrativas que foram construídas em torno desta e as ações que lhe sucederam, com ênfase na polêmica sobre a

retomada dos quadros da antiga estatal ao serviço público estadual, dezessete anos depois da sua extinção.

CAPÍTULO I

HISTÓRIA ECONÔMICA DO BRASIL E O SEU SISTEMA BANCÁRIO: UMA PERSPECTIVA DE LONGA DURAÇÃO

1.1. Século XIX: as primeiras reformas monetárias e o início do sistema bancário

Herança portuguesa, o Banco do Brasil tinha poder de emissão, mas não era provido de reservas metálicas. Foi liquidado em 1829, tendo por motivação denúncias de administração ruim. Em 1853, surge o novo Banco do Brasil, após a edição do Novo Código Comercial de 1850, transformação do então Banco do Brasil de Mauá & Co., que passou a ser gerido pelo governo. Durante o período imperial, alguns serviços financeiros foram providos aos cafeicultores nos grandes centros e também por grandes comerciantes aos senhores de engenho. (ABREU; LAGO, 2021, p.20)

Os bancos privados surgiram em 1829. Em, 1866, a emissão bancária foi abolida e o Tesouro Nacional monopolizou a capacidade emissora. Bancos estrangeiros, principalmente britânicos, adquiriram grande relevância a partir de 1860. (ABREU; LAGO, 2021)

Casas bancárias preponderavam quando se tratava de intermediação financeira até os anos 1850, mas se mostraram vulneráveis às crises originadas no centro do sistema financeiro internacional em face do descompasso existente entre os prazos de liquidação de seus depósitos e suas aplicações. Outro ponto que se deve considerar é que nas décadas de 1850 e 1860, a proporção de papel-moeda emitida pelos bancos aumentou até alcançar cerca de 80% do total em 1865-66. Houve a partir daí uma grande queda de importância das moedas metálicas no meio circulante. (ABREU; LAGO, 2021, p.21)

A rede bancária brasileira era muito pouco densa, o sistema bancário estava totalmente concentrado no Rio de Janeiro e deixava a região Nordeste do país desguarnecida. Até mesmo no Rio de Janeiro havia problema porque quando a moeda era enviada para outras regiões, em razão da colheita do café, demorava a retornar ao Rio, criando escassez monetária no principal centro urbano e comercial do país. “O sistema bancário àquela época era bastante concentrado na capital, onde estavam localizados cerca de 80% dos depósitos bancários, e era muito pouco desenvolvido.” (FRANCO, 2021, p. 34)

De forma corroborativa, o mesmo autor se serve do periódico *The Economist* (1893), que assim se posicionou:

Essa baixa propensão do público para reter moeda sob forma de depósitos bancários impunha uma limitação estrutural à capacidade dos bancos em expandir seus empréstimos (depósitos) em resposta à maior procura de moeda, já que aquela significava basicamente um reduzido valor para o multiplicador bancário. Nessas condições, os bancos eram particularmente vulneráveis a demandas sazonais muito fortes, pois para que os bancos expandissem o crédito, *ceteris paribus*, obrigatoriamente veriam reduzir-se sua relação encaixe-depósitos, ficando, portanto, em uma posição de liquidez mais vulnerável. A sazonalidade envolvida na procura de crédito tornava-se assim um problema para a economia do Rio de Janeiro, cujos determinantes estavam ligados ao baixo grau de desenvolvimento do sistema bancário e sua pouca penetração no interior. É a partir daí que se deve compreender a contínua referência, ao longo de todo o Segundo Império, ao fenômeno da “inelasticidade do meio circulante”, ou seja, à incapacidade dos bancos em expandir ou contrair o crédito de acordo com as “necessidades dos negócios”. (FRANCO, 2021)

Essa situação, ausência de moeda circulante, não era nova, vinha se arrastando desde o Império, nos idos de 1860. A questão é que foi sendo agravada pela implementação da mão-de-obra assalariada, pela expansão das atividades econômicas e pelas flutuações no saldo da balança de pagamento no final do Império. Todo o processo culminou na primeira reforma monetária.

A década de 1890 seria memorável em seus debates entre metalistas e papelistas em torno da orientação a ser dada à política macroeconômica. (FRANCO, 2021, p. 29)

Havia duas correntes de pensamento para a reforma. A primeira defendia a manutenção da paridade da taxa de câmbio corrente tal como em 1846, se possível na mesma proporção de antes só que transformando o mil-réis em moeda

convertível atrelada ao ouro. Seus defensores, chamados “metalistas”, acreditavam que a flutuação era resultado da emissão de moeda. A segunda corrente, por sua vez, queria a expansão na oferta monetária e a extensão do sistema bancário nas províncias, seus defensores eram chamados de “papelistas”.

Neste sentido, em 1885, operacionalizou-se a primeira reforma monetária, com a aprovação da lei que autorizava o governo republicano a emitir moeda, para auxiliar os bancos de depósitos na Corte, temporariamente, apenas como remédio a tratar a crise aguda de escassez de meios de pagamento, ou seja, consistiu em medida paliativa. É plausível dizer que atendeu ao seu intento, porém, em 1887, houve nova crise de liquidez, requerendo uma nova reforma, aprovada em 24 de novembro de 1888, a lei de reforma bancária, a qual permitiu a emissão lastreada em títulos e em moeda metálica. As emissões lastreadas em moeda eram convertíveis.

A questão monetária era o centro das atenções do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, que não via com bons olhos a ideia de não emitir moeda para manter a paridade da taxa de câmbio e era adepto da segunda corrente. Assim, no final de 1888, após a segunda reforma, foi alcançada a estabilidade externa, com a desejada paridade de câmbio e a circulação da moeda convertível.

O problema é que ainda pairava sobre o Brasil a desconfiança internacional e, por conseguinte, a incerteza quanto ao futuro gerou fuga de capitais, problemas na balança e depreciação cambial. Naquele momento, as pessoas correram aos bancos para trocar a moeda convertível, reduzindo a moeda em circulação e fragilizando o sistema bancário. (LUNA; KLEIN, 2016, p.38)

Eis que se tornou necessária mais uma reforma monetária, em janeiro de 1890, a qual instituiu um sistema de pluralidade na emissão de moeda não convertível, garantida por títulos do governo, e justificada pelas necessidades do comércio e pela expansão da força de trabalho assalariado (LUNA; KLEIN, 2016, p.38). A reforma contemplava a formação de três regiões bancárias, cada qual com seu próprio banco emissor (FRANCO, 2021, p.38).

“A taxa de câmbio, que se mantivera em paridade até o último ano da Monarquia, desvalorizou-se sistematicamente depois de 1890, em uma tendência

que só se reverteu no final da década” (LUNA; KLEIN, 2016, p. 41). Vários foram os fatores que contribuíram para a desvalorização da taxa de câmbio, dentre eles, fatores exógenos como a entrada de capital no Brasil, o colapso da Casa *Baring Brothers* e a moratória argentina. (FRANCO, 2021, p. 40)

A crise cambial em 1891 impulsionou a derrocada do Encilhamento e fragilizou demais os bancos e as finanças públicas. O entusiasmo deu lugar ao desespero e o Ministro da Fazenda, à época, Rodrigues Alves, propôs um modelo semelhante à encampação do papel-moeda bancário, na intenção de evitar o colapso do sistema bancário e posterior saneamento, talvez por meio de estatização. (FRANCO, 2021, p. 40)

A proposta não conseguiu a adesão do Congresso Nacional (CN), mas foi o primeiro aceno à ideia de retirar a emissão do papel-moeda dos bancos e centralizá-la. Também a visão de saneamento do sistema bancário se revela na mencionada proposição. Fato é que ante a não receptividade do CN à proposta conservadora, o Ministro se demitiu e veio nova proposta, por parte do novo Ministro, Serzedelo Correia, que se pautava em dois pontos:

- (i) aprofundar a opção de Ruy Barbosa por um grande estabelecimento bancário líder – destinado a sanear a praça dos “excessos da especulação” - formado a partir de grandes bancos existentes em má situação; e (ii) procurar apoiar a solidificação de empresas industriais tidas como viáveis, ainda que constituídas no âmago do Encilhamento. (FRANCO, 2021)

Para dar azo à concepção, fundiram o Banco do Brasil (BB) e o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil (BREUB), por intermédio do Decreto de 07 de dezembro de 1892, criando o Banco da República do Brasil (BRB), cujo principal propósito era controlar a liquidação dos excessos do Encilhamento.

Por Luna e Klein (2016), em 1892, o sistema de pluralidade emissor foi substituído pela criação de um banco único, que detinha o monopólio emissor. Quem emitia o papel antes era o Banco da República do Brasil (BRB) e o Tesouro acabou com tal monopólio, passando a assumir esta função diretamente.

Em verdade, o desiderato não foi alcançado porque ainda que o Governo tivesse mais controle, as emissões de bônus ou auxílio à indústria, destinados ao

apoio de empresas consideradas viáveis, em muito pouco se diferenciava do papel-moeda. Neste cenário, não se podia ter certeza de que não haveria uma crise bancária. A carteira do BRB também foi muito contaminada pela especulação na bolsa de valores e, concomitantemente, a crise cambial se intensificava impulsionada pela situação política.

Quando Prudente de Moraes chegou à Presidência, em 1894, ocasião em que Rodrigues Alves retornou à Fazenda, buscou prover-se de recursos junto aos Rothschild para financiar o *déficit* e iniciar um plano de reorganização financeira dos bancos e do próprio Estado. Todavia, os banqueiros não se mostraram abertos para emprestar grandes somas ao Governo, pelo menos não sem que o Estado se comprometesse a promover o aumento das receitas e a redução das despesas do Brasil. Assim, Prudente de Moraes cuidou de adotar uma política restritiva e, como se acreditava que a emissão de moeda era nefasta à taxa de câmbio, tentou controlar os meios de pagamentos. Em 1896, assumiu o controle direto das emissões.

Apesar de ter adotado tais providências, os problemas que se apresentaram tornaram-nas inócuas, o *déficit* orçamentário não foi controlado. Os problemas decorriam da dívida externa contraída desde a época do Império e de eventos incomuns como a Revolta da Marinha (Revolta da Armada) e as lutas no Rio Grande do Sul. Os autores abaixo assim particularizam:

A deterioração fiscal, a inflação de preços e a depreciação da moeda brasileira no mercado internacional indispunham os banqueiros estrangeiros a conceder novo crédito ao Brasil. Para aumentar ainda mais o problema do país, houve uma grande expansão da safra de café, que, em 1897, levou a uma redução do preço mundial do produto, reduzindo o valor das exportações brasileiras. Em 1898, dada a profundidade da crise, o Governo Campos Salles foi forçado a negociar um refinanciamento da dívida externa. O empréstimo de refinanciamento, o chamado *Funding Loan*, permitia que o governo não realizasse nenhum pagamento de sua dívida externa durante 13 anos. Em contrapartida comprometeu-se a eliminar o déficit do orçamento e a retirar de circulação uma quantidade de moeda equivalente ao total dos empréstimos. As receitas alfandegárias serviriam como garantia dos empréstimos. A fim de obter receita para honrar suas obrigações externas, o governo instituiu a cobrança de ouro dos direitos alfandegários. Esta medida era fundamental, pois com esse tipo de receita o governo não precisaria competir no mercado de câmbio para adquirir a moeda necessária para pagar a dívida externa. Enfim, os objetivos do governo foram alcançados, os *déficits* do orçamento foram reduzidos, os preços caíram e o valor da moeda nacional se valorizou, mas essas políticas levaram à falência numerosos bancos e empresas que tinham sido criados nessa década. (LUNA; KLEIN, 2016)

As falências bancárias ocorridas em 1900 foram as consequências imediatas da política *Funding Loan* e dentre as instituições que faliram estava o próprio BRB.

O problema da taxa de câmbio, conforme adiantado em linhas volvidas, somente foi controlado no final da década de 1890:

... o desfecho da década de 90 registra uma vitória política do conservadorismo monetário, pois este dominaria a política econômica a partir da Administração Prudente de Moraes até pelo menos meados da década seguinte, e os resultados deste interlúdio teriam uma duradoura influência sobre a política econômica durante os anos posteriores. (FRANCO, 2021)

Observa-se que há muito o Brasil possui uma dívida externa a ser paga, precisamente desde o Império. Ao refinar a dívida em 1897, muitas políticas restritivas foram adotadas no intuito de atender às exigências dos credores internacionais e de alcançar a estabilidade monetária. Em consequência, empresas e bancos faliram. Naquela altura, a presença estrangeira se consolidou e se expandiu no setor bancário paulista. (LUNA; KLEIN, 2016, p. 42)

1.2. Século XX, primeira metade: mais reformas monetárias, sistema bancário “inelástico” e o protagonismo do Banco do Brasil

Entre 1902 e 1906, houve um crescimento substancial da exportação de borracha brasileira e uma explosão de investimentos europeus na periferia, o que contribuiu para a melhora da posição externa do Brasil.

Não obstante, a situação promissora no mercado externo vinha sendo prejudicada pelas decisões restritivas acerca da política monetária (anteriormente tomadas) porque elas prejudicavam o câmbio, o que diretamente atingia os produtores de café, que já estavam sensivelmente fragilizados pelo preço do produto em razão do aumento da oferta desde o fim do século.

A retomada do debate sobre a reforma monetária veio em 1905, quando o aumento prodigioso da receita líquida de divisas provocou substancial apreciação cambial. O interesse dos produtores falou mais alto do que o argumento daqueles que defendiam a continuidade do arrocho monetário, motivo pelo qual se criou a

Caixa de Conversão, mecanismo hábil a emitir notas conversíveis em ouro, e vice-versa, a uma taxa de câmbio fixa.

Outro imbróglio que se apresentou à época foi o agravamento de desequilíbrio no mercado mundial do café e a supersafra de 1906 que já se previa. O Brasil ainda ostentava a condição de quase monopolista desse mercado e a demanda era inelástica frente ao preço. Assim, era previsível uma queda considerável do preço internacional do produto, o que fatalmente reduziria a receita de exportações.

Mediante tais constatações, o Brasil tinha como saída, enquanto monopolista que era, controlar o preço por restrições administrativas internas, mas, para tanto, carecia de recursos para financiar um volume considerável de estoque. O sistema bancário interno, por certo, não estava aberto a proporcionar os recursos necessários para financiar a medida, de modo que o financiamento externo, mais uma vez, acenava como possibilidade.

Financiaram a retenção dos estoques os créditos bancários de grandes importadores estrangeiros e garantias do Estado de São Paulo, em primeiro instante. Contudo, nova crise financeira internacional veio em 1907, fazendo com que o governo brasileiro temesse uma reversão da posição externa, o exequível esgotamento das reservas da Caixa de Conversão e a desmoralização da experiência do padrão-ouro. Perante este panorama, a decisão foi, mais uma vez, a de proteger os produtores de café, tomando empréstimos juntos aos banqueiros londrinos a fim de financiar a desova dos estoques em prazo mais longo, garantindo a estabilidade de preço no curto prazo. A decisão foi exitosa, permitindo estabilidade macroeconômica, que conjugada com o aumento do preço da borracha, trouxe ao Brasil um período de crescimento econômico acelerado até o ano de 1913.

Em decorrência do crescimento econômico, adveio melhoria no balanço de pagamentos, com volumosos influxos de ouro e grande expansão monetária.

Acontece que a adoção do padrão-ouro em 1906 vinculava a estabilidade monetária ao comportamento do balanço de pagamentos e se não houvesse o crescimento contínuo das exportações os influxos não se manteriam. É o que ocorre quando se trata de uma economia primária exportadora como era a nossa. A

economia depende totalmente de acontecimentos exógenos que sustentem suas exportações. (FRITSH, 2021, p. 45)

Naquele ambiente, o Brasil tinha empréstimos expressivos a adimplir, uma despesa governamental alta (que preocupava os credores e inviabilizava novos empréstimos) e a notória inviabilidade de incremento das exportações. A piorar a situação, o preço da borracha tinha caído em razão da competitividade com produtores asiáticos e o aumento do preço do café não ajudava, em razão de uma ação antitruste por parte dos Estados Unidos, propiciada pela compra (em 1906) de reservas de café, ainda não vendidas e retidas em Nova York.

Quando a primeira grande guerra eclodiu, a situação brasileira já era bem ruim (crise de liquidez gerada pela operação do padrão-ouro após a reversão da posição do balanço de pagamentos) e o governo tomou as providências de fechar a Caixa de Conversão, tentar ganhar fôlego, com diligências como a de incluir um longo feriado bancário, e autorizar maciça emissão de notas inconvertíveis. As medidas ensejaram o alívio temporário da crise de liquidez e o atendimento às despesas do Governo. Ainda assim, fortes pressões sobre a taxa de câmbio surgiram e o Brasil teve que se valer, novamente, de um *Funding Loan* com os banqueiros.

A economia estava em Depressão há quase dois anos e o governo brasileiro se viu obrigado a tomar decisões radicais para tentar debelá-la: redução de despesa, aumento do rol de produtos tributáveis e emissão de notas do Tesouro e de títulos públicos federais de longo prazo, sendo que a maior parte destes recursos foi destinada ao Banco do Brasil para que expandisse suas atividades.

O momento vivido no país, durante a primeira guerra, fez reacender o debate quanto à “inelasticidade” do sistema bancário e a sua capacidade de empréstimo (sazonal) em face da real necessidade. Além do aperto dos empréstimos, voltava à tona o problema do tamanho da rede bancária. Os fazendeiros e colonos preferiam moeda manual a depósitos bancários, principalmente, porque a rede não alcançava boa parte do interior. A consequência natural era a diminuição da moeda nos centros financeiros o que também influía na redução da capacidade de emprestar recursos financeiros e na redução de exigibilidades.

Desta feita, em 1915, o desenvolvimento da base regional de operação do Banco do Brasil foi iniciado, quando foi autorizado a ele implementar atividades de redesconto e ampliar sua rede de agências.

A República Velha terminou no final da década de 1920 e o Brasil de fato passou por grandes transformações (decorrentes das flutuações nos primeiros anos da República, dos impactos da Primeira Guerra Mundial, da geada de 1918 e da recessão dos Estados Unidos, em 1920), ainda que o café fosse seu principal produto de exportação e que o país fosse preponderantemente agrícola.

No intuito de defender-se, o Brasil implantou um mecanismo, no início da década de 1920, de defesa permanente do café, por meio do qual regulava a oferta com a manutenção de seus estoques, no interior do país, pelos próprios cafeicultores, com financiamento do Estado de São Paulo e possibilidade de conversibilidade, operacionalizada pela Caixa de Estabilização.¹ A política gerou uma crise de superprodução de café, que coincidiu com a crise de 1929. Como resultados das medidas sobrevieram: fuga de capitais, paralisação das atividades da Caixa de Estabilização (porque perdeu sua reserva em ouro) e uma forte crise no balanço de pagamentos. (LUNA; KLEIN, 2016, p. 53)

A República Velha, em 1920, já estava bem enfraquecida, em razão do movimento tenentista, dos protestos populares e da desvalorização da moeda. Em 1926, foi criado o Partido Democrático de São Paulo por representantes da burguesia do café e profissionais liberais, em oposição às oligarquias, com a proposta de criação de um sistema de voto obrigatório e secreto, controlado pelo Judiciário.

Quando das eleições, aconteceu a pior crise experimentada pelo mercado do café e Prestes as venceu. O resultado das eleições não foi suficiente porque havia um movimento de deposição do presidente eleito. De forma resumida, a conspiração obteve êxito e Getúlio Vargas se tornou Presidente da República, em 1930.

¹Quando as emissões da Caixa de Estabilização começaram a cair drasticamente, o Banco do Brasil tentou ajudar os bancos e as empresas, mas a instituição foi duramente criticada. O argumento era de que ante o desequilíbrio externo, o recomendável era a adoção de medidas contracionistas, sempre observando as regras da gerência monetária sobre o padrão ouro. A orientação foi seguida.

Se a República Velha era baseada em uma aliança entre as oligarquias regionais e a elite cafeeira, o novo governo tinha uma estrutura mais complexa e heterogênea sendo controlado por grupos de militares, técnicos e jovens políticos, muito dos quais, como o próprio Vargas, tinham participado do antigo regime. [...] O antigo liberalismo foi substituído por um regime autoritário, centralizador e modernizador, caracterizando um processo que ocorria em vários países da América Latina. (LUNA E KLEIN, 2016)

Vargas dissolveu o Congresso Nacional, assim como as Assembleias Municipais e Estaduais, tendo nomeado interventores para substituir os Governadores, com a respectiva ampliação do poder central e diminuição dos poderes dos Estados e Municípios.

Dada a gravidade da crise internacional, que afetava diretamente a balança de pagamentos, o governo foi obrigado a exercer um permanente controle sobre o mercado de câmbio, e sua atuação nessa área favoreceu as atividades econômicas dirigidas ao mercado interno, particularmente à indústria. A crise reduziu drasticamente as exportações brasileiras, deteriorando os termos de trocas, e paralisou o fluxo de empréstimos e de capitais estrangeiros, provocando uma forte desvalorização da moeda brasileira. (LUNA E KLEIN, 2016)

Em 1930, percebia-se que os bancos comerciais brasileiros sobreviveriam bem à crise, amparados por políticas que objetivavam reforçar a confiança no sistema bancário.

Faz-se necessário mencionar a missão Aranha aos Estados Unidos, no início de 1939, porque ela marca o início de longo período de relações entre o Brasil e os Estados Unidos, principalmente por incluir em sua pauta, dentre outras questões, a criação do Banco Central do Brasil (Bacen).

É de salientar o papel essencial exercido pelo Banco do Brasil na área econômica, uma vez que controlava a taxa de câmbio e desempenhava um papel básico em operações de crédito, com vistas a promover a agricultura e a indústria. Em 1945, ganhou ainda mais influência com a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), que exercia, na prática, parte das atribuições de um banco central clássico. O Brasil veio a ter um banco central somente em 1964. (LUNA; KLEIN, 2016, p. 97)

Vargas voltou-se para a Educação, as relações trabalhistas urbanas, o bem-estar social e a saúde pública. No âmbito econômico, estimulou a indústria e expandiu a agricultura. Em razão de suas políticas, modificou o panorama social e demográfico brasileiro. Não adentraremos nos pormenores desses temas porque buscamos aqui conhecer com mais cuidado as reformas monetárias e bancárias, para melhor entender o atual Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Após o período autoritário de Vargas, veio o governo de Gaspar Dutra, também levado ao poder pelos militares. A política econômica deste novo governo era ortodoxa. A inflação foi identificada como o principal problema a ser enfrentado e a conclusão alcançada era a de que resultava do excesso de demanda e precisava ser controlada por uma política monetária contracionista que reduzisse o gasto privado, e de uma política fiscal rigorosa, com vistas a eliminar os *déficits* orçamentários acumulados nos últimos vinte anos.

Na verdade, apesar de ambas as políticas terem sido contracionistas, em 1948, o governo não conseguiu manter o controle rígido quanto à política monetária, que acabou por ser bem pressionada pela expansão do crédito do Banco do Brasil para o financiamento da indústria.

É importante mencionar que o regime político da época e o formato da Constituição de 1946 facultaram a ampliação da margem de autonomia dos estados brasileiros e foi naquela ocasião em que os desequilíbrios financeiros dos estados passaram a ter relevância crescente, de modo que nos anos de 1947 e 1948 os *déficits* dos orçamentos estaduais superavam o da União, principalmente o do Estado de São Paulo.

O final do governo Dutra pode ser caracterizado, portanto, no setor interno, pela retomada do crescimento, do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público e, no setor externo, pelas expectativas favoráveis decorrentes da elevação dos preços do café e da mudança de atitude do governo norte-americano em relação ao financiamento dos programas de desenvolvimento do Brasil. (VIANNA, 2021)

1.3. Século XX, segunda metade: meio século de busca pela estabilização, com ressalva do período do “milagre econômico”

O segundo governo Vargas veio com um programa muito bem definido sustentado em dois alicerces: saneamento econômico-financeiro e afluxo de capital estrangeiro para financiamento de projetos industriais de infraestrutura, ou seja, essencialmente ortodoxo. Desta forma, o resultado foi de redução das despesas do setor público; aumento inflacionário; crescimento real da economia; aumento da receita (motivado pelo sistema arrecadador mais eficiente e pelo crescimento das importações); diminuição do *déficit* (exemplo que não foi seguido pelas unidades federativas) e políticas monetária e fiscal contracionistas. Por outro lado, a política creditícia não foi nada conservadora. Houve expansão de crédito às atividades econômicas, por dois motivos: recuperação de parte das disponibilidades antes imobilizadas em empréstimos ao setor público e aumento nos depósitos correspondentes aos débitos em divisas dos importadores.

O projeto de Campos Sales/Rodrigues Alves foi abandonado em razão do colapso cambial e da deterioração das relações econômicas com os Estados Unidos e substituído pelo projeto de Oswaldo Aranha, que tinha como cerne a estabilização da economia, mantendo a visão ortodoxa, contudo, privilegiando o ajuste cambial. Considerando as diretrizes, foi introduzido o sistema de pauta mínima², com a respectiva reação positiva do mercado de exportação de café.

Aranha foi enérgico quanto ao empréstimo do Eximbank, tendo cobrado a liberação da segunda parcela como condição para a renegociação da dívida, reiterando, no entanto, as intenções do governo de manter uma política ortodoxa.

Outra decisão tomada foi o restabelecimento do monopólio cambial do Banco do Brasil. A ele deviam ser vendidas ou repassadas as divisas provenientes das exportações.

Outras medidas foram adotadas e, ainda que todas elas tenham se dado em ambiência de pensamento ortodoxo, a expansão do crédito foi absolutamente expressiva. Tal expansão não se relacionava com suposta reversão dos objetivos do governo. Em verdade, foi o resultado das demandas dos estados, principalmente de São Paulo. Isto por causa da política do café, do aumento em 100% do salário-

² “permissão para que os exportadores de certos produtos (como café, cacau e algodão) negociassem no mercado oficial apenas as divisas correspondentes às cotações mínimas fixadas para cada um deles, podendo vender no mercado de taxa livre o que excedesse a esses preços mínimos.”

mínimo (Instrução 70 da Sumoc) e da obtenção de licença para importar. Em 1954, o programa econômico de Aranha estava absolutamente comprometido.

A crise de 54 culminou no golpe, que depôs Vargas, tendo iniciado o interregno Café Filho. O programa econômico era o de Gudin. Visava à estabilidade econômica (combate à inflação) e estava pautado na austeridade fiscal e na contração monetário-creditícia. O pilar principal sob o qual se estruturava o programa era a Instrução 108 da Sumoc, que trazia a novidade de uma reforma bancária mais ampla, que nada mais era do que o recolhimento do compulsório à caixa da Sumoc e não mais ao Banco do Brasil. Também limitava as operações de crédito das diversas carteiras do BB, sobretudo porque foi observado que relevante parte dos empréstimos foi concedida como efeito da pressão exercida pelo Tesouro e pelas entidades públicas sobre a instituição financeira.

Na gestão Gudin, houve crise de liquidez e dois bancos paulistas foram liquidados, tendo havido uma corrida aos pequenos e médios bancos, gerando operações de redesconto de emergência.

Após Gudin, veio Whitaker, que herdou uma situação crítica resultante das medidas adotadas pelo primeiro. Em 1955, houve nova crise bancária, bem mais séria que a anterior porque foi requerida a liquidação do Banco do Distrito Federal. O desespero tomou conta do mercado de crédito, chegando a parar o comércio e a indústria, transparecendo a falta de liquidez do setor financeiro e a ameaça que isto representava ao setor produtivo. Em resposta, o Ministro autorizou o Banco do Brasil a disponibilizar recursos essenciais à normalização, noutras palavras, que dispusesse de recursos financeiros aos bancos que sofreram com evasão de depósitos. No mais e em suma, todo o programa econômico de Whitaker esteve voltado para a agricultura.

Na sequência, o Ministro foi Mário Câmara, que procurou seguir a política ortodoxa de Gudin, mas não fez o suficiente porque a ele foi concedido o curtíssimo prazo de três meses de trabalho.

No início da década de 1950, a política cambial consistia no único instrumento à disposição do setor público e, assim sendo, as demais foram enquadradas como políticas de desenvolvimento. (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2021)

O plano do governo objetivava cinco principais áreas: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação. Havia também a intenção de construir uma nova capital para o país. Juscelino Kubitschek impulsionou o desenvolvimento de forma extraordinária, mas faz-se cogente destacar que as diferenças regionais foram amplificadas e que houve uma farta emissão de moeda na sua gestão. Importante que se diga também que o setor público aumentou seu controle sobre o crédito.

A política econômica, em especial a de moeda e de crédito, era gerenciada pela SUMOC, pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro Nacional. O Banco do Brasil fazia suas vezes de Banco Central, o Tesouro Nacional era autorizado a emitir papel-moeda e a amortizá-lo, via Caixa de Amortização, e o Conselho da SUMOC exercia o papel de cúpula do sistema, sendo constituído pelo Ministro da Fazenda, Presidente do Banco do Brasil, Diretor-Executivo da SUMOC, diretores da Carteira de Câmbio, Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX), pela Carteira de redesconto do Banco do Brasil e pelo Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDE). (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2021)

O problema do sistema bancário, conforme a seguir relatado, residia nas competências do Banco do Brasil.

A questão toda estava no Banco do Brasil que mesclava três atribuições consideradas incompatíveis com a política monetária: ser agente financeiro do Tesouro, autorizado a realizar operações de crédito; ser o depositário das reservas voluntárias dos bancos comerciais; ser o maior banco comercial do país e o único banco rural. (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 2021)

E essa celeuma esteve presente em todos os debates sobre as reformas do sistema financeiro que começaram lá em 1931 e culminaram apenas nos anos de 1964-1965.

Logo após o movimento militar de 1964, mais precisamente em novembro daquele ano, foi criado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Para a consecução de seus objetivos, dentre eles principalmente o de conter o processo inflacionário, o plano tinha como instrumento de ação uma política bancária destinada a fortalecer o sistema creditício de forma harmonizada com o combate à inflação e com o estímulo ao desenvolvimento.

A implantação do PAEG foi acompanhada da publicação da Lei Bancária (Lei nº 4.595/64), que deu origem não só ao Banco Central do Brasil

(aproximadamente vinte anos após a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), em 1945) e ao Conselho Monetário Nacional, mas também ao ordenamento jurídico do Sistema Financeiro Nacional, cujas bases mantêm-se vigentes nos dias atuais.

As normas básicas do programa eram três, conforme indicou André Lara Resende (2021): contenção dos déficits governamentais, política salarial e política de crédito às empresas. Ainda consoante o referido autor, a primeira foi mais bem sucedida do que as outras duas.

Affonso Celso Pastore e Maria Cristina Pinotti (2007) avaliaram a trajetória histórica do PAEG, no artigo “O PAEG e a Política Econômica nos anos 60 e 70”, salientando suas benesses iniciais originadas das reformas tributária e bancária (criação do Bacen, como dito, e do Conselho Monetário Nacional), bem assim pelo início do uso da indexação dos ativos financeiros, permitindo que se criasse uma mediação financeira pautada em ativos de vencimento de longo prazo. Pastore e Pinotti avaliam que o sucesso dessas alterações gerou, de certa forma, uma apatia na política econômica, levando à opção de uma política anti-inflacionária gradualista e à generalização da indexação como um jeito de conviver com a inflação. Lado outro, este aspecto positivo do plano também apresentou óbice: impossibilidade das autoridades monetárias combaterem a elevação dos preços da economia. Tal fator, juntamente com uma política monetária expansionista começada em 1967 (quando o governo optou pelo combate à inflação pelo controle de preços), teria contribuído para a erosão inicial dos efeitos positivos do Plano. Ainda, Pastore e Pinotti mostraram outras variáveis para que isso acontecesse, a exemplo da adesão ao regime de minidesvalorizações cambiais e do engajamento em um programa de investimento financiado pelo endividamento externo.

Fishlow (1974), por sua vez, ponderou que o PAEG se valeu de uma abordagem gradualista rejeitando claramente um processo de congelamento de salários, posicionando-se favoravelmente à necessidade de reduzir o consumo público para aumentar a poupança, enfatizando o impedimento da eliminação do *déficit* público de forma imediata, assim como a necessidade de uma inflação corretiva capaz de ajustar os preços públicos e a importância de se evitar efeitos negativos sobre os devedores.

A relevância do PAEG, enquanto plano de estabilização, não é um entendimento unânime, mas certamente majoritário. Partindo dessa premissa e considerando que naquele contexto foi criado o Bacen (um dos últimos bancos centrais a serem criados no mundo), grande feito para o Brasil, mostrou-se imperativo cuidar um pouco do assunto.

Como visto, o Banco do Brasil sempre deteve o controle sobre a moeda e o crédito, mesmo depois da criação da Sumoc, que funcionava no próprio Banco do Brasil. Somente na segunda metade da década de 1950, as funções da Sumoc se fortaleceram, mas o Tesouro e o Banco do Brasil ainda tinham ingerência nas políticas monetária e creditícia.

Apenas em 1964, quando o Banco Central foi criado, o Banco do Brasil e o Tesouro tiveram sua influência reduzida e a gestão da política monetária enfim centralizou-se no primeiro. De todo modo, é importante ressaltar que foi mantida a comunicação entre Bacen, BB e Tesouro. Por liberalidade do Bacen, as reservas voluntárias, que poderiam ficar no Banco do Brasil apenas por sua delegação, do poder do segundo nunca saíram. A conexão mais importante entre as instituições era realizada por intermédio da conta movimento do Banco do Brasil. Por ela o banco executava, em nome do Governo, inúmeras operações, financiadas pelo Bacen. Enfim, o BB continuava a atuar como autoridade monetária.

Ingerências por parte do Tesouro também podem ser indicadas naquele período, como a questão do Orçamento Fiscal (OF) e do Orçamento Monetário (OM) e deste com a conta movimento. O OM foi instituído pela Reforma Monetária para dimensionar as metas de expansão monetária, propostas pelo Conselho Monetário Nacional e administradas pelo Bacen. O OF deveria refletir a programação das receitas e despesas fiscais do Tesouro.

Na prática, despesas fiscais não eram registradas no OF, mas, sim, no OM e na conta movimento. Dessa feita, crises fiscais não apareciam no OF e sequer eram retratadas no OM. Muitos gastos do Tesouro estavam sendo suportados, sem ressarcimento, pelas autoridades monetárias via a articulação Tesouro – Banco do Brasil – Banco Central.

Notadamente, o Bacen ainda não estava maduro e exercendo com plenitude suas funções institucionais. Ainda apresentava certas debilidades e interferência do Tesouro e do Banco do Brasil. Porém, a sua criação por si só representava grande avanço para o Sistema Financeiro Nacional.³

Dada a devida ênfase ao PAEG, principalmente em face de sua importância ao formato do Sistema Financeiro Nacional atual, voltemos ao ano de 1967, a partir de quando houve maior estímulo à demanda, via políticas mais flexíveis no âmbito fiscal, monetário e creditício. Os anos seguintes foram paulatinamente se mostrando mais expansionistas, sobretudo no que toca ao crédito concedido à agricultura e ao consumidor.

O BNDE passou a conceder muitos empréstimos aos particulares, tendo destinado a eles mais da metade dos financiamentos após o ano de 1968.

A equipe econômica da época, norteadada por Antônio Delfim Neto, Ministro da Fazenda, manteve a política salarial anterior e concentrou esforços na limitação das taxas de juros e no estímulo da concentração bancária. Houve expansão da oferta de moeda e de crédito.

Quanto aos instrumentos de políticas monetárias, o governo recorreu ao redesconto, às alterações dos recolhimentos compulsórios no Banco Central e, a nível crescente, às operações de mercado aberto. Com a Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, o redesconto passou a ser regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional e o Banco Central recebeu o comando de realizar operações de redesconto e empréstimos a instituições financeiras bancárias. O Banco Central passou, portanto, a partir de 1965, a contar com um instrumento que permitia injetar recursos no sistema bancário e influenciar a taxa de juros. (LAGO, 2021)

No período compreendido entre 1968 e 1973, o redesconto era o mecanismo por meio do qual o Banco Central controlava a quantidade de recursos que transferia

³ Somente em 1985, com a reorganização financeira do poder público, as despesas começaram a ser lançadas no Orçamento Fiscal. Também naquela ocasião foi tomada a providência de congelamento da conta movimento do Banco do Brasil, dando fim a um privilégio secular. Em 1987, deu-se a unificação orçamentária, que ajudou a delimitar ainda mais as funções de cada uma das instituições. Com o advento do Plano Cruzado, instituiu-se a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como caixa único de todas as despesas do Governo Federal. Em 1988, criou-se o Orçamento das Operações de Crédito, que, enquanto parte integrante do Orçamento-Geral da União, passou a reunir todos os créditos antes inseridos no Orçamento Monetário. Naquele momento, pode-se dizer que o Bacen passou a ostentar a qualidade de um banco central tradicional.

aos bancos comerciais e não por intermédio de variação de taxa de juros. No tocante a essa, o governo acreditava ser um elemento de custo das empresas e que carecia de redução, haja vista que repercutia nos custos do sistema financeiro, que já eram altos. Aliado a isso, era consenso, à época, que o sistema bancário era ineficiente.

Nessa esfera de ação, o governo instituiu uma política bancária alicerçada no combate às deficiências e no aproveitamento de economia de escala, valendo-se da concentração bancária e da imposição de dificuldades ao aumento desordenado de agências.

Os dados do Banco Central confirmam a forte queda do número de sedes de bancos entre 1967 e 1973. Entre o final de 1966 e o final de 1973, 190 bancos foram absorvidos por outros bancos ou fechados. Restavam, em fins de 1973, 4 bancos federais e 24 bancos estaduais compondo a rede oficial, e 87 bancos privados, sendo 8 estrangeiros, ou um total de 115 bancos comerciais. Existe alguma evidência de redução dos custos bancários, porém a evidência empírica quanto à existência de economia de escala no período não é conclusiva. (LAGO. 2021)

A medida tornou o sistema mais forte, mas não competitivo, como seria desejável. Ao contrário, tornou-o oligopolizado.

É relevante indicar que, no período tratado, houve redução da participação do sistema monetário nos empréstimos ao setor privado, espaço que foi ocupado pelo sistema bancário. Entre 64 e 66, foram criados o Banco Nacional de Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs) e os Bancos de Investimentos (Bis) e em 1967 as Associações de Poupança e Empréstimos (APEs). Com a mudança de cenário, o total de empréstimos pelo sistema monetário que, em 1964, representava 86%, passou a 50%, em 1973.

No mesmo período, a administração dos estados restava condicionada às diretrizes federais, com respaldo constitucional. A exemplificar a assertiva, aponta-se a Resolução 101 do Conselho Monetário Nacional (CMN) que delegava ao Banco Central a responsabilidade e o controle sobre a emissão de papéis estaduais. Ainda, em consequência da delegação, que acabava por restringir a emissão, a dívida dos estados e municípios teve sua participação sobre os ativos reduzida, na contramão do que acontecia com os títulos federais, que cresciam. Com o advento do Ato

Institucional nº 5, o Fundo de Participação dos Estados e Municípios também foi reduzido, impactando de forma mais contundente os estados mais pobres e aumentando as diferenças regionais.

Notadamente, o intervencionismo do governo nos anos de 1967 a 1973, via política fiscal, monetária e creditícia foi significativo.

1973 foi um ano notável, quando o assunto é expansão do crédito bancário, ainda que o governo entendesse que fazia política monetária restritiva. Tanto o Banco Central quanto o Banco do Brasil expandiram o crédito doméstico, sem controle, naquele ano. Por certo, também houve consistente queda do estoque real dos meios de pagamento e reflexos inflacionários.

A agravar a inflação, adveio a Lei Federal nº 6.147, de 14 de outubro de 1974, cujo escopo alterava a regra oficial de correção salarial, motivada pelo desejo de acabar com o argumento de que o arrocho salarial deteriorava a distribuição de renda, ideia daqueles que criticavam a política de estabilização do governo militar.

A crise estava estabelecida, uma vez que era preciso escolher entre priorizar o crescimento, pela concessão de empréstimos, ou estabilizar a economia. Tanto a situação era crítica que, nas eleições parlamentares de 1974, o governo foi derrotado.

O ano de 1975 foi de tentativa de contenção de demanda e política fiscal restritiva, mas, mesmo assim, o governo Geisel não conseguiu controlar a inflação. A preocupação premente quanto à contração monetária era muito grande porque dava prosseguimento à recessão.

A tentativa de solucionar o problema consolidou-se em um instrumento criado pelo Ministério da Fazenda chamado de refinanciamento compensatório. Por meio dele, o Banco Central emprestava fundos aos bancos comerciais a juros de 6% a.a., isentos de correção monetária, pelo prazo de 90 a 150 dias, quando os meios de pagamento estivessem abaixo das previsões do Orçamento Monetário. O autor Abreu (2021, p. 251) o define como um “curioso redesconto invertido” que seria distribuído aos bancos proporcionalmente ao seu capital e depósitos, os mesmos fatores que determinavam os limites de redesconto.

Pois bem. Do todo, vê-se que o governo optou por não desvalorizar o câmbio nem controlar os gastos públicos e escolheu por promover os incentivos fiscais e creditícios. A decisão fez agravar a dívida interna pública porque houve uma substituição progressiva da base monetária por títulos, na carteira do setor público. Sabe-se que o processo teve início quando inauguradas as reformas financeiras, na segunda metade da década de 1960.

A economia brasileira da década de 1980 refletia a política anterior, ou seja, a incapacidade de equacionar as finanças públicas de maneira a possibilitar a expansão da economia.

A tornar pior a situação, o cenário internacional dos anos 1980 era de duplicação do preço do petróleo e elevação da taxa de juros internacional, de modo que o Brasil, cujas reservas cambiais haviam caído, era refém da disponibilidade de financiamento externo.

Naquele momento, a política adotada foi restritiva, efetivada via controle de absorção interna, noutras palavras, com diminuição da demanda interna, para que a ideia de exportar se tornasse mais atraente aos produtores, e, concomitantemente, levasse à redução das importações. Igualmente, por meio de contenção salarial, controle de gastos do governo e aumento da arrecadação, elevação da taxa de juros internas e contração da liquidez real, ressalvados o tratamento especial às atividades de exportação, energia e agricultura e às pequenas empresas.

O governo liberou dos empréstimos dos bancos comerciais e de investimento as taxas de juros, com exceção daqueles destinados ao setor agrícola e aos exportadores. Ele também fixou um limite de 50% para a expansão nominal dos empréstimos ao setor privado, bem como para o crescimento nominal dos meios de pagamento e da base monetária. Com a intenção de restringir o crédito, limitou o cheque especial a Cr\$50.000 por contrato. (NETTO; MODIANO, 2021, p. 265)

Apesar de todas as providências tomadas para reduzir a demanda, a inflação não foi controlada por nenhuma delas, tendo sido afetada tão somente por um choque agrícola favorável, ocorrido no final de 1981.

Fato é que o Brasil vivenciava uma grande recessão, continuava a apostar numa estruturação a longo prazo e não indicava qualquer movimento rumo a

socorrer-se junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), mas a grande questão é que não parecia cabível convencer os banqueiros privados a continuarem dobrando suas apostas na estratégia brasileira (NETTO; MODIANO, 2021, p. 267). Em 20 de novembro de 1982, foi feito anúncio de que um programa seria submetido à análise do Fundo.

Toda a década de 1980 pode ser resumida como uma tentativa de conter o processo inflacionário, no entanto, entre 1984 e 1989, ela praticamente quadruplicou. Planos foram criados (Cruzado, Bresser e Verão), todavia, nenhum deles foi hábil a debelar a inflação, produziram apenas um represamento temporário. O desequilíbrio das contas governamentais se agravou e a política monetária foi majoritariamente acomodatória. Além disso, muitos choques de estabilização, como os congelamentos de preços, perderam a eficácia, tornando-se mais perversos para a população. Os agentes econômicos, por sua vez, incrementaram suas remunerações, para defender sua participação na renda, e tomaram decisões de não investir, por causa da incerteza, impactando o lado real da economia. A indústria desacelerou (MODIANO, 2021, p. 310/312). Enfim, não é sem motivo que os anos 1980 ficaram conhecidos como a década perdida.

Nos anos 1990, o presidente eleito era Fernando Collor de Mello, à época com 40 anos de idade, o mais jovem da história brasileira. Naquela época, a posse não acontecia no dia 1º de janeiro, tal como acontece hoje, e entre a vitória e a posse a inflação continuou subindo. A posse só se concretizou em 15 de março de 1990 e, nesse ínterim, só havia insegurança econômica.

A questão é que o povo brasileiro já havia experimentado três planos econômicos no Governo Sarney (Cruzado, Verão e Bresser) e nenhum atingiu o objetivo de controlar a inflação e o presidente eleito não sinalizava sobre as medidas que viria a adotar em sua gestão para resolver o problema.

O Plano Collor, que se chamava Plano Brasil Novo, teve início antes da posse de seu responsável. No dia 02 de março de 1990, esteve no Palácio do Planalto para organizar a transição, tendo havido reunião privada entre sua equipe e a do governo anterior. No dia 13 do mesmo mês e ano, o Banco Central desvalorizou o câmbio em 10,72% e no dia 14, dia que antecedia a posse, foi

decretado feriado bancário até o dia 16. O anúncio do plano foi exatamente no dia 16 de março de 1990.

Foram vinte e uma medidas provisórias e dezenas de portarias, tendo anunciado o confisco de contas bancárias e poupança de todos os brasileiros pelo período de dezoito meses.

O cruzado novo se transformou em cruzeiro e cada pessoa física ou jurídica podia dispor de Cr\$ 50 mil cruzeiros. Todo o dinheiro restante depositado em bancos no país ou investido em aplicações financeiras foi retido pelo governo, o qual prometeu restituí-lo em doze parcelas. Concomitantemente, o Plano Collor congelou os preços de bens, serviços e salários, ignorando a inflação daquele mês de março.

Também foi anunciada uma grande reforma administrativa, com extinção de órgãos públicos federais, privatização futura de empresas estatais e aposentadoria precoce de funcionários públicos. No enxugamento da máquina pública, o número de ministérios caiu de vinte e três para doze.

Naquela ocasião, ainda, tomou-se a medida de diminuir as restrições à importação, abrindo o mercado brasileiro para os produtos importados.

É importante consignar que todas as providências foram adotadas sem dificuldade. Nem Legislativo, nem Judiciário, criaram obstáculos, ao contrário, apoiaram. O Deputado Federal Roberto Freire, do Partido Popular Socialista (PPS) de Pernambuco, assim explicou o apoio dos demais poderes às medidas do Executivo: "Não vamos esquecer que Collor confiscou poupança e conta corrente desse país. Com apoio do Congresso e até do Judiciário. Por conta da força que ele tinha, da legitimidade da eleição presidencial que teve."⁴

De todas as mudanças, duas reformas foram relevantes: privatizações e liberalização comercial. As demais fracassaram.

Foram três tentativas de estabilização, dois Planos Collor (I e II) e o Projeto de Reconstrução Nacional, porém, nenhuma delas foi capaz de tirar o Brasil da mesma situação que estava no final dos anos 80. O que existia era um quadro

⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/273499-a-perplexidade-do-brasileiro-diante-do-confisco-das-contas-bancarias-e-poupancas-05-44/>. Acesso em: 03 set. 2023.

inflacionário delicado, uma base parlamentar precária, um quadro fiscal em franca deterioração e uma economia instável. (ABREU; WERNECK, 2021, p. 317)

Em meados de 92, o quadro econômico do país havia se tornado menos crítico em vários aspectos. Desde o início do ano, a política macroeconômica vinha contando com o respaldo de novo acordo com o Fundo Monetário Internacional. Apesar do desempenho desfavorável da receita tributária, as metas fiscais para o primeiro semestre haviam sido cumpridas, graças a um reajuste substancial de preços públicos e ao desgastante contingenciamento de verbas orçamentárias. Superado o desempenho da balança comercial, combinado a forte influxo de capitais, vinha permitindo rápida recomposição das reservas internacionais. O processo de devolução dos recursos que haviam sido compulsoriamente retidos estava chegando ao fim. E, [...], depois de longos meses de negociação, o país restabelecera a normalidade de suas relações com credores externos, oficiais e privados, rompida desde a moratória de 1987. (ABREU; WERNECK, 2021)

O fracasso das tentativas de estabilização e os desgastes políticos foram somados a evidências do envolvimento do presidente com esquemas de corrupção. O Chefe do Executivo não contava com apoio parlamentar e foi afastado temporariamente do cargo em outubro de 1992, renunciando em dezembro daquele ano, antes que o seu processo de *impeachment* fosse concluído. Seu substituto foi Itamar Franco, que colocou no Ministério da fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC). A taxa de inflação voltara a superar 30% a.m. e o governo ainda estava pressionado.

A implementação do Plano Real foi precedida por reforma monetária convencional, em julho de 1993, que simplesmente cortou três zeros dos valores expressos em cruzeiros que passaram a ser expressos em cruzeiros reais. Os esforços na área fiscal foram iniciados com medidas de natureza transitória através de um Programa de Ação Imediata. (ABREU; WERNECK, 2021)

O plano de estabilização previa três etapas: ajuste fiscal significativo negociado com o Congresso, criação da Unidade Real de Valor (URV), que seria uma unidade conta com ajuste diário (um meio de pagamento), e uma reforma monetária que extinguiria o cruzeiro-real que seria sucedido pelo real. A política de estabilização não contava com o apoio do FMI e o sucesso do esforço pela estabilização reverberou em ganho político ao então Ministro da Fazenda, que se sagrou vencedor nas eleições presidenciais de 1994.

A realidade mostrava que consolidar a estabilização requeria maiores esforços do governo do que os empreendidos até então. O regime de alta inflação tinha sido controlado, mas o quadro fiscal estava deteriorado, os gastos públicos descontrolados nas três esferas de governo e a receita de senhoriagem do sistema bancário sofreu súbita redução.

Sem poder contar com esta última importante fonte de recursos, “as instituições financeiras mais frágeis – alguns dos maiores bancos privados e a maior parte dos bancos estaduais – tiveram de sofrer intervenção do Banco Central.”. O governo se viu às voltas com vasta e complexa operação de saneamento do sistema bancário, financeiramente onerosa e politicamente desgastante. (WERNECK, 2021, p. 331/332)

Ainda, tendo permitido o governo a degradação das contas externas e públicas, a economia brasileira restou vulnerável a dois choques fortes externos, na segunda metade do primeiro mandato de FHC: Crise Asiática (1997) e Crise Russa (1998). Em 1999, tão logo foi reeleito, veio grave crise cambial.

A despeito das dificuldades, o governo conseguiu controlar a situação e viabilizou o ajuste fiscal que era preciso, aumentando a carga tributária. Naquela ocasião, o governo também passou a se empenhar publicamente com o cumprimento de metas para o *superávit* primário no intento de controlar o endividamento público.

A atuação do Banco Central passou a ser pautada por um novo regime de metas para inflação e a política cambial sofreu mudança crucial. Além disso, a taxa de câmbio passou a ser flutuante. Esse novo arcabouço de política macroeconômica, formado por metas fiscais, política de metas para inflação e câmbio flutuante, seria substancialmente reforçado, em 2000, ante a aprovação pelo Congresso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Respaldado por gigantesco programa de resgate, patrocinado pelo FMI e pelo Tesouro norte-americano, o governo conseguiu evitar que a crise cambial desencadeasse fragilização do sistema financeiro e uma recessão prolongada e profunda. (WERNECK, 2021, p. 332/333)

Não obstante, a controvérsia bancária era desafiadora porque boa parte do sistema bancário não estava preparada para ajustar-se a um ambiente de baixa inflação, tendo sido afetadas especialmente as instituições que se valeram da expansão do crédito na esteira do *boom* da demanda que se seguiu ao lançamento do Plano Real porque houve grande inadimplência. (WERNECK, 2021, p. 336)

O Banco Central teve que intervir nos bancos estaduais, que há muito já vinham sendo usados pelos governadores para financiar o excesso de dispêndio dos estados. Interveio, então, em bancos grandes, inclusive privados, o que gerou alto custo político.

Outro problema grave era o endividamento público, que requeria a imposição de restrições orçamentárias aos governos subnacionais. Assim o projeto de reforma não contemplaria apenas a União, mas as três esferas de governo.

A ideia era vincular o socorro financeiro federal à implementação de reformas de fôlego que impedissem o ressurgimento do mesmo problema no futuro. Isso teria de envolver privatização das instituições financeiras estaduais e de boa parte das empresas públicas dos estados, contenção drástica das suas folhas de pagamentos e a criação de mecanismos ágeis que permitissem à União se apoderar de receitas estaduais e de ativos dos estados, caso os serviços dos empréstimos federais não fossem pagos. (WERNECK, 2021)

O pensamento não foi colocado em prática porque o peso político da medida era alto demais a se pagar e naquele momento o governo fitava a reeleição e dependia do apoio do Congresso Nacional para consegui-la. Não era prudente descontentar prefeitos e governadores com medidas demasiadamente severas, de maneira que as contas públicas continuaram a se deteriorar ao longo do ano de 1996.

O governo precisava cuidar das reformas e para tanto precisou de aprovação do Congresso para emendas à Constituição, no capítulo da Ordem Econômica, possibilitando ruir o monopólio estatal nos setores de petróleo e gás e para privatizar o setor elétrico e de telecomunicações.

O processo de privatização requereu a criação de agências reguladoras e alterações normativas infraconstitucionais.

No esforço de reestruturação do sistema bancário, que se fez necessário ao fim do regime de alta inflação, vários bancos pertencentes a governos estaduais foram transferidos ao setor privado, quase sempre após intervenção do Banco Central.

Este é o apanhado histórico da economia brasileira até o momento em que o sistema bancário precisou ser remodelado para possibilitar as reformas. O que foi narrado neste capítulo já seria suficiente para entender que a decisão de enxugamento da rede bancária não teve viés persecutório, mas por dever de cuidado e responsabilidade, vamos procurar entender melhor o contexto histórico-econômico na América-Latina, destacadamente nas décadas de 1970 e 1980, e no próprio Brasil a partir de 1990, particularmente quanto às reformas.

CAPÍTULO II

A DÉCADA DE 1990 E A AGENDA DE REFORMAS NO BRASIL

Boa parte da história econômica brasileira, com ênfase nas questões monetária, financeira e bancária, foi resumida no capítulo 1, mas mostra-se importante conhecer a década de 1990 e as reformas promovidas no Brasil àquele momento mais detidamente, a fim de compreender as razões pelas quais se decidiu pela extinção de muitas instituições financeiras estaduais, dentre elas a CAIXEGO. Com esta finalidade, adotaremos as seguintes obras de referência: a organizada por Renato Baumann, “Brasil Uma Década em Transição” (1999); e a organizada por Fábio Gianbiagi e Maurício Mesquita Moreira, “A Economia Brasileira nos anos 90” (1999), especificamente o texto “Sistema Financeiro Brasileiro: Reestruturação Recente, Comparações Internacionais e Vulnerabilidade à Crise Cambial”, de Fernando Pimentel Puga.

2.1. Brasil, anos 1990: uma década em transição

A América Latina, na década de 1990, vivenciava uma situação extremamente complexa, de maneira que os políticos latino-americanos estavam sujeitos a um conjunto de pressões internas e externas bem diversificadas. Naquele contexto, verificavam-se distorções e ineficiências econômicas e sociais atreladas a restrições externas amplificadas por movimentações intensas no mercado internacional de *commodities* e dificuldades financeiras que culminaram por consolidar a necessidade de executar reformas econômicas significativas nesses países. Esta assertiva pode ser ilustrada pelos exemplos de abertura promovidos no Chile, na Argentina e no Uruguai, nos últimos anos da década de 1970 e início da de 80, comparadas às reformas comerciais instituídas posteriormente no México, Brasil e na Bolívia. Tais medidas foram diretamente influenciadas por uma interpretação ortodoxa dos resultados das experiências das economias emergentes do Sudeste Asiático, onde as reformas se mostravam como medidas imediatas, sob pena de altos custos para os países. (BAUMANN, 1999, p.12)

A imediata reforma consistia em retidão fiscal, garantia de condições sustentadas de livre comércio, além de redução ao mínimo das distorções existentes de preços de mercado.

Com vistas a possibilitar tais reformas, as economias deveriam ser financiadas e as medidas essenciais ao início do processo compreendiam o que veio a ser chamado de Consenso de Washington: disciplina fiscal, redirecionamento das prioridades das despesas públicas para as áreas da saúde, educação e infraestrutura, reforma fiscal, com ampliação da base fiscal e redução de impostos marginais, taxas de câmbio competitivas, proteção ao direito de propriedade, desregulamentação, liberalização comercial, privatização, eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro e liberalização financeira. (BAUMANN, 1999, p. 13)

O problema é que as lições trazidas pela análise ortodoxa dos resultados das economias asiáticas emergentes não abarcavam o apontamento do caminho adequado a percorrer. Havia aspectos cruciais a serem considerados, sobre os quais os políticos latino-americanos não tinham qualquer orientação: a minimização dos custos dos ajustes a serem executados, a diferença de ritmo entre os setores da economia quando da efetivação dos ajustes, qual a macropolítica a ser adotada no decorrer das reformas, especialmente o gerenciamento da taxa de câmbio, e como diminuir as consequências da ação de controlar alguns setores e liberar outros da intervenção do Estado, tendo sempre em vista a promoção do bem-estar social.

Escolher mal o caminho a trilhar poderia destruir o projeto de reforma e não era só isso, o trajeto deveria gerar confiança, credibilidade.

É possível identificar movimentos de privatização e abertura comercial antes, mas os anos 1990 foram os anos de intensificação das reformas no Brasil, tendo sido antecedidos por duas que foram muito importantes: liberalização do comércio exterior e primeiras privatizações. Neste cenário, o Brasil teria quase cumprido a primeira geração de reformas, segundo os especialistas. Rumo à segunda geração, o Brasil deu alguns passos quanto à promoção das reformas da seguridade social, administrativa e política fiscal.

Além disso, programas sociais foram repaginados, incorporando direitos universais que foram reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, superando dificuldades fiscais e redistribuindo o ônus da provisão de serviços entre os entes da Federação: União, Estados e Municípios.

Percebeu-se também um maior envolvimento do setor privado em áreas como a social e de ciência e tecnologia, por meio de financiamentos.

Toda essa mudança foi consequência da consciência das autoridades do governo, dos empresários e analistas da área acadêmica estimulada pela conjunção dos estágios finais de negociações multilaterais, pela renovação de acesso a financiamento por outros países latino-americanos e pelas políticas fiscais implementadas em outras economias.

Dentre as reformas apontadas, as privatizações são muito importantes para o nosso estudo e é preciso identificar os alicerces sobre os quais elas se estruturaram.

A liberalização comercial começou em 1987, fazendo parte da política as seguintes decisões: alteração da estrutura de tarifas nominais e redução progressiva das alíquotas tarifárias, que foi acelerada desde 1990. A ideia motriz era motivar a competitividade entre os produtores nacionais para atingir dois objetivos: quebra de monopólios e uso da política comercial como instrumento complementar para o processo de estabilização de preços. Outras medidas foram tomadas, a exemplo da eliminação de barreiras não tarifárias, incentivos às exportações e mudanças estruturais na instituição responsável pelo comércio exterior. Até mesmo a Tarifa Externa Comum do Mercosul foi antecipada parcialmente de 1995 para 1994, providência que também foi tomada no intuito de colaborar com a reforma comercial.

Consequência da adoção das providências mencionadas é que no período compreendido entre 1995 e 1998 houve um *déficit* comercial de US\$ 6 bilhões enquanto no período entre 1992 e 1994 o Brasil ostentava um *superávit* de US\$ 13 bilhões, na média.

A reforma comercial foi representativa e possibilitou o acesso aos mercados internacionais de capital.

Com a recuperação da atividade econômica interna e as oportunidades criadas pelas privatizações o investimento externo direto ultrapassou os fluxos de capital em carteira. (BAUMANN, 1999, p. 23)

As novas condições favoráveis concedidas aos investidores estrangeiros, associadas ao ambiente internacional favorável, deram lugar às primeiras expectativas de grande participação de estrangeiros no processo de privatização das empresas estatais. Na verdade, este foi um dos principais obstáculos ao programa em seus primeiros momentos, ainda que os resultados efetivos tivessem demonstrado que tais temores foram excessivos, uma vez que em 1995 a participação de investidores estrangeiros no Programa Nacional de Privatização somava menos do que 1% das receitas totais. (BAUMANN, 1999)

No Brasil, entre 1991 e 1994, foram privatizadas poucas empresas. Porém, muitas indústrias tiveram seus processos de industrialização concluídos, gerando uma receita de US\$ 87 bilhões para os cofres públicos, em sete anos. Segundo Baumann, consistiu em um dos maiores processos de privatização do mundo.

Ainda que a moeda estivesse estabilizada e que as privatizações tivessem gerado receita, o Brasil não conseguiu experimentar o resultado fiscal que outros países experimentaram. Isto se deve ao fato de que as receitas fiscais estavam indexadas pela estabilização, mas alguns gastos foram majorados, a exemplo dos salários no setor público, das despesas com seguridade social, da reforma do setor da saúde e do ajuste no setor financeiro.

O resultado fiscal, portanto, foi deficitário em 1998 em aproximadamente 8%, enquanto em 1994 era superavitário em 1,4% do PIB. Consequentemente, as taxas nominais de juros necessárias para o financiamento do referido *déficit* manteve-se a níveis bem expressivos, ultrapassando 3% a.m., com certa frequência, aliado a taxas mensais de inflação por volta de 0,3% (tendo havido taxas negativas nos meses de 97 e 98, inclusive). (BAUMANN, 1999, p. 25)

Com a inflação, encerraram-se as transferências para o setor bancário, surgindo a necessidade de criar novos mecanismos para evitar crise sistemática no setor financeiro. Com isso, houve ampliação no acesso ao crédito (este assunto foi

avertado no Capítulo 1). Tal expansão compreendia não só financiamento normal como aporte financeiro para ajuste do próprio setor bancário. A eliminação dos ganhos ocasionados pela inflação somada ao aumento da taxa de juros a partir de 1995 gerou enormes dificuldades para vários bancos privados e públicos, de modo que a reestruturação do setor bancário mostrou-se como providência necessária. (BAUMANN, 1999, p. 25)

As autoridades monetárias tiveram que sanear o sistema levando à eliminação da maior parte das instituições de propriedade dos governos estaduais. Apenas em razão desta política é que o sistema bancário pôde enfrentar os choques externos de 1997-98 com um coeficiente de créditos/ativos totais de 35% e uma relação de capital/reservas de 13%, percentual superior a 8% tal como recomendado pelo Comitê da Basileia. (BAUMANN, 1999, p. 26)

Este ponto é visceral para o desenvolvimento deste trabalho porque ele esclarece que o saneamento do SFN era apenas um aspecto da grande reforma econômica pela qual o Brasil precisava passar para sair de uma situação de crise grave. Além disso, demonstra que se trata de uma atribuição do Banco Central que é exercida perenemente, ele precisa reparar o sistema e esse saneamento é um trabalho incessante.

O ajuste que se comenta teve efeitos em outras frentes como a social, por exemplo. Antes, tais políticas eram financiadas por transferências monetárias, em sua maioria, e isso afetava diretamente a direção dos programas sociais. As previsões constitucionais de 1988, que fizeram dos direitos sociais um direito universal e estabeleceu níveis mínimos para os benefícios fiscais, colaboraram também para a diminuição das ligações entre o financiamento do sistema e as contribuições. Outra mudança sensível, naquele contexto, foi a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), que englobava dois serviços: saúde e seguridade social.

Com o mesmo ânimo, a despeito das dificuldades fiscais enfrentadas pelos Estados e Municípios, os mencionados entes começaram a assumir mais responsabilidade no financiamento de programas sociais, o que acabou por reduzir a participação de financiamentos da União. A maior participação dos Estados e Municípios somente foi concebível porque o repasse da União para eles aumentou e

isso foi possível, por sua vez, em razão do aprimoramento da receita fiscal. (BAUMANN, 1999, p. 27)

Baumann assevera que a estabilização de preços e a vontade política é que possibilitaram um melhor direcionamento e uma maior seletividade dos programas, assim como novos procedimentos de gastos e critérios técnicos mais bem definidos para a alocação de recursos.

O autor também afirma que a estabilização de preços, associada à abertura comercial, promoveu a atividade econômica e o investimento, seja por meio do aumento da demanda interna por bens de consumo seja do acesso facilitado a bens de capital mais módicos, impactando de forma significativa o uso do capital no processo produtivo.

Não só houve alteração no cenário urbano, mas também no rural. O setor agrícola ajustou-se, tornando-se mais produtivo, com aumento na relação capital/produto e na seletividade dos produtores. Tal mudança não deixou de repercutir no mercado de trabalho urbano, afinal, passou a existir menos postos de trabalho no campo.

Todos os indicadores acima tratados sugerem, consoante Baumann, que o Brasil estava em vias de completar as reformas de primeira geração. Ressalva o autor que isto não significa que o trabalho estava completo e impassível de perdas, havia necessidade de sustentá-los, com vistas a possibilitar o início da nova etapa de reformas conhecidas como reformas de segunda geração.

Do todo, percebe-se que a experiência brasileira com reformas é bastante rica. As reformas tiveram (*ex-post*) uma sequência bem definida, foram de caráter variado e, em sua maior parte, simultâneas a um programa de estabilização. (BAUMANN, 1999, p. 39).

A estabilização da moeda só foi possível porque o governo adotou uma política monetária continuada e restrições nas taxas de câmbio. Tal política, entretanto, fez o Brasil amargar o efeito colateral do aumento da dívida pública, uma vez que para executá-la foi necessário manter as taxas de juros elevadas.

O que foi afirmado no parágrafo anterior não implica em dizer que não houve empenho para incrementar a arrecadação. A bem da verdade, a receita fiscal aumentou naquele tempo, tendo os resultados fiscais primários (excluídos a correção monetária e o pagamento das taxas de juros) se mostrado positivos durante toda a segunda metade da década. O problema sempre foi os gastos, especialmente em razão da apontada dívida decorrente da variação das taxas de juros internas. O pagamento dos juros da dívida pública doméstica correspondia a 44% da receita fiscal total.

Voltando às privatizações, o programa ajudou a enfrentar o cenário de ajuste fiscal incompleto porque foi instrumentalizado pela venda de empresas públicas e pelo alívio da sobrecarga fiscal infligida pelas companhias estatais ineficientes.

Por mais que houvesse problema, a privatização das empresas públicas somada às alterações na regulamentação e à quebra do monopólio público em vários setores melhorou a atividade do capital privado. Não obstante, é importante que se aponte que a participação do capital privado se mostrou mais expressiva no setor produtivo, sendo bem discreta no âmbito social.

Do todo, quando cuida das lições da experiência brasileira com reformas a partir de 1980, Baumann as considera bastante ilustrativas, sobretudo por dois aspectos: (i) foram implementadas em paralelo com um processo de integração regional (Mercosul), ou seja, foram empenhados muitos compromissos com as nações que integravam o bloco, pelo menos no que toca às políticas comerciais externas; e (ii) a estrutura federativa brasileira, que implica fortemente nos resultados das reformas, especialmente as da seguridade social e do sistema financeiro.

Conforme a literatura dedicada às reformas, a reforma do setor financeiro doméstico deveria ser realizada anteriormente à eliminação dos controles sobre o capital externo, orientação que segue na contramão da experiência brasileira.

Outro ponto controverso é que a política de estabilização com manutenção de altas taxas de câmbio para demonstrar compromisso com o processo de reformas e gerar credibilidade durou muito tempo e deixou de demonstrar

comprometimento com a retomada do crescimento, à exceção dos efeitos de eficiência das privatizações e da abertura comercial. Assim, houve aumento de investimento, porém, restrito ao mercado interno e insuficiente do ponto de vista de crescimento a longo prazo, menos ainda quando se pensa em desempenho nas exportações.

2.2. Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial

Várias diligências foram adotadas para o fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, dentre elas destacam-se o ajuste dos bancos privados e públicos, assim como o ingresso de bancos estrangeiros no Brasil.

Para a execução dos ajustes, nos anos 1960, especialmente 1965 e 1966, foram efetivadas alterações significativas na legislação pertinente. As reformas financeiras operadas nos anos indicados inspiravam-se no modelo americano e tinham como foco a especialização: bancos comerciais se restringiam às operações de crédito de curto prazo, captando depósitos à vista; bancos de investimento e desenvolvimento dedicavam-se às operações de longo prazo, conseqüentemente com captação de depósitos a longo prazo e de recursos externos; as sociedades de crédito, financiamento e investimento (financeiras) cuidavam de empréstimo pessoais e crédito ao consumidor, captando letras de câmbio; e as Instituições do Sistema Financeiro da Habitação se limitavam aos financiamentos habitacionais, captando letras imobiliárias e depósitos de poupança.

Esta era a disposição normativa, mas, na prática, a especialização não era devidamente operacionalizada porque instituições diferentes compunham o mesmo conglomerado, ou seja, funcionavam juntas, no mesmo prédio, restando apartado apenas o plano contábil. E até mesmo esta separação deixou de existir porque o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro, de iniciativa do Bacen, em junho de 1988, tratou de tornar possível um plano contábil único para as instituições financeiras. No mês de novembro seguinte, a Comissão de Valores Mobiliários criou os bancos múltiplos, via Resolução nº 1524. Estes passariam a operar no mínimo

duas e no máximo quatro das operações possíveis e citadas no parágrafo antecedente.

A Constituição de 1988 trouxe o art. 192, onde previu o redesenho do Sistema Financeiro Nacional e seria regulamentado por lei complementar. O dispositivo era bastante questionável, sobretudo porque os incisos I e II se voltavam para a especialização do modelo norte-americano que já havia sido experimentado pelo Brasil e não trouxe bons resultados. Afinal, fosse a experiência vantajosa, não teria havido o Plano Contábil das Instituições Financeiras, tão pouco teria sido publicada a Resolução nº 1524.

O §3º também foi duramente criticado porque estabelecia que os juros reais anuais não poderiam ser superiores a 12%, o que foi entendido como uma espécie de lei da usura sobre os juros reais.

Acirrou-se, igualmente, o debate acerca da existência dos bancos públicos estaduais e eventual privatização. Os argumentos utilizados para defender a permanência dos bancos estaduais eram a necessidade de correção de distorções de mercado, de socialização dos lucros advindos das transferências inflacionárias e de atendimento dos municípios mais distantes, haja vista que havia certa desconfiança se as redes bancárias cuidariam das cidades menos centralizadas.

Em contraposição, os críticos da manutenção dos bancos estaduais alegavam que as discrepâncias de retorno de projetos públicos e privados seriam equalizadas por meio de incentivos e desincentivos, como subsídios e impostos indiretos que levassem à solução dos problemas pelo Sistema Financeiro Nacional. Quanto à socialização das transferências, seria atingida por meio da taxação direta sobre os bancos, seja por meio de impostos sobre as operações financeiras, seja por meio de depósitos compulsórios. Para resolver o problema dos municípios menores e mais distantes dos grandes centros, apontaram o uso das agências dos Correios, como instrumento para atendê-los. Aos que eram contra a existência de bancos estaduais, o que se mostrava como o maior problema era o relacionamento de seus controladores com o Governo Federal. Explico. Apesar de existir balizas normativas para a concessão de empréstimos aos Estados, limitando-os, na prática, os Estados controladores pegavam empréstimo livremente. Após, não honravam os pagamentos da dívida e as instituições financeiras estaduais buscavam ajuda junto

ao Bacen. Tal prática consistia em redesconto, empréstimo de liquidez ou injeção de liquidez no mercado (forma de socorro indireta). A consequência era sempre a emissão de moeda, medida que impossibilitava a condução da política monetária e estabilização da economia.

A despeito das posições favoráveis à manutenção dos bancos estaduais, a política foi de saneamento e muitos programas foram criados com tal objetivo. São exemplos:

- Programa de Apoio Científico (PAC), constituído em linha de empréstimo de liquidez, com condições privilegiadas, em 1983;
- Programa de Recuperação Financeira (Proref), que consistia em linha de empréstimos mais rigorosa, com condições (ajustes), em 1984;
- Junção do PAC com o Proref, ampliando os mecanismos de punição, em 1986;
- Regime de Administração Especial Temporária, decretado em 10 instituições no ano de 1987 (Raet);
- Linha de financiamento de US\$ 800 milhões para todos os bancos estaduais vinculadas a ajustes, em 1988;
- Programa de Recuperação, linha de empréstimo vinculada a ajustes em paralelo à liquidação extrajudicial de quatro bancos estaduais, em 1990;
- Linha especial para os bancos liquidados em 1990 vinculada a ajustes, em 1992.

Em 1996, iniciaram o PROES, que visava o saneamento do sistema financeiro público estadual. O Programa, em sua totalidade, estava condicionado ao cumprimento de uma dentre as três possíveis soluções: privatização, transformação em agência de fomento ou liquidação.

Nos casos em que a solução não fosse a privatização ou a transformação em agência de fomento, o empréstimo seria de apenas 50% dos recursos necessários. O restante deveria ser suportado pelos governos estaduais, sendo que a dívida de cada estado-membro deveria ser quitada previamente junto ao banco estadual; além disso, o estado-membro deveria assumir as dívidas do banco estadual existente com terceiros na data de 31 de março de 1996, a capitalização da própria instituição financeira estadual e a melhoria na gestão, por intermédio da profissionalização. (PUGA, 1999, p. 424)

O prazo do financiamento era de trinta anos, com pagamentos mensais, com taxa de juros correspondente à variação do IGP-DI acrescida de 6% a.a.. O PROES

também exigia garantias dos estados-membros, em caso de inadimplência, de maneira que daquela vez não se tratava de empréstimo a esmo, mas atrelado à boa gestão. (PUGA, 1999, p. 424)

A Medida Provisória nº 1514, que criou o PROES, foi por muitas vezes editada, conforme a necessidade. Foi numa dessas reedições que se impôs a impossibilidade de agência de fomento ser considerada instituição financeira, sendo, por consequência, proibida de captar recursos com o público.

A legislação referente ao capital estrangeiro também careceu de alteração, para o saneamento.

Em 1962, por meio da Lei Federal nº 4.131, o princípio da reciprocidade foi aplicado em relação às instituições financeiras estrangeiras. Em 64, a Lei nº 4.595 estabelecia que a entrada de empresas estrangeiras no Brasil somente poderia acontecer com a prévia autorização do Bacen ou decreto do Legislativo. A Constituição de 1988 manteve aberta a possibilidade de acesso dos bancos estrangeiros no mercado brasileiro. (PUGA, 1999, p. 425/426)

Em agosto de 1995, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, adotando sugestão do Ministério da Fazenda, via Exposição de Motivos nº 311, estabeleceu como interesse brasileiro a entrada e o aumento da participação de instituições financeiras estrangeiras no Sistema Financeiro Nacional. No mesmo ano, em novembro, por meio da Resolução nº 2.212, extinguiu a exigência de capital mínimo em dobro do banco estrangeiro em relação ao nacional. (PUGA, 1999, p. 426)

Com essas mudanças, além da capacidade financeira e solidez, passou a ser analisado também o interesse e as prioridades nacionais quando da análise dos pedidos de entrada no mercado doméstico pelas instituições financeiras estrangeiras. Noutras palavras, interessava ao governo brasileiro resolver os problemas dos bancos nacionais em dificuldade, fortalecer o SFN e reiterar a política de abertura externa do Sistema.

Os pedidos de entrada de bancos estrangeiros aumentaram consideravelmente e o Brasil passou, inclusive, a cobrar “pedágios” dos

interessados, recurso que era voltado à compensação dos valores despendidos com o saneamento do sistema. (PUGA, 1999, p. 426)

O SFN vinha sendo todo reconstruído. Em dezembro de 1988, havia 166 bancos. Em junho de 1994, eram 273. Ao final de 1998, o Bacen supervisionava 2.053 instituições financeiras. O número de bancos aumentou muito com a abertura do mercado interno, não obstante houve queda no número de bancos privados nacionais, públicos estaduais e bancos com participação estrangeira. Os números aumentaram no que diz respeito aos bancos exclusivamente estrangeiros, quase dobraram. Quanto às instituições não bancárias, reduziram as distribuidoras, de maneira substancial: de 376 para 212, em quatro anos. As cooperativas de crédito aumentaram. E foi com essas mudanças que o número de instituições alcançou o indicado número de 2.053. O número de agências bancárias também sofreu alteração para menor, de 17.577, em junho de 1994, para 16.121, em agosto de 1998. (PUGA, 1999, p. 427)

Note que o plano Real e a nova política de saneamento do SFN mudou drasticamente o cenário. Até julho de 1994, havia 271 bancos, sendo que 48 já tinham passado por alguma espécie de ajuste de transferência de controle acionário (com ou sem recursos do PROER) ou sido incorporado por outra instituição financeira. Entre 94 e 97, o Bacen submeteu 43 bancos a algum tipo de regime especial.

O sistema público estadual e federal foi saneado, como visto. O primeiro foi realizado por meio do PROES, programa conhecido por seu ineditismo no que toca à adesão dos estados. Em agosto de 1996, contavam-se 35 instituições financeiras estaduais, das quais 23 eram bancos comerciais e/ou múltiplos. Somente três entes federativos mantiveram-se à parte do programa: Distrito Federal, Paraíba e Piauí. Tocantins e Mato Grosso do Sul não possuíam bancos, então, não participaram do programa. (PUGA, 1999, p. 429)

Cabia às instituições financeiras escolher o saneamento ou a liquidação. Naquela ocasião somente nove optaram pelo saneamento. Dentre as vinte e seis que decidiram deixar de ser bancos estaduais, dez se enquadraram nas condições de privatização, cinco optaram pela extinção (liquidação extrajudicial), onze viraram agência de fomento. (PUGA, 1999, p. 430)

O segundo sistema, o federal, foi saneado também com os ajustes necessários no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal. (PUGA, 1999, p. 431)

Sobre o ingresso dos bancos estrangeiros no mercado doméstico, foi inaugurado pelo banco holandês Raibobank Nederlands, que já tinha um escritório de representação no Brasil e lhe sucederam tantos outros. (PUGA, 1999, p. 431)

A medida de abertura, como toda decisão econômica, tinha ávidos defensores e também entusiasmados críticos. Para a maioria dos executivos, daquela época, a abertura proporcionava não só a melhoria do serviço e aporte de novas tecnologias como reduzia os *spreads* e possibilitava maior eficiência operacional. Os bancos estrangeiros também possuíam maior capacidade de absorver choques macroeconômicos. Essas características eram os pontos positivos da iniciativa de abertura. (PUGA, 1999, p. 434)

Dentre os pontos negativos indicados pelos banqueiros estavam: vulnerabilidade da nossa moeda, o real (os bancos estrangeiros poderiam usar seu *funding* em reais e comprar dólares via Bacen); o Bacen perderia crédito, uma vez que bancos brasileiros dariam crédito ilimitado ao Bacen enquanto para o estrangeiro seria um risco de crédito como em outro qualquer; o poder do Bacen sobre os nacionais é muito maior (*funding* é local); a decisão sobre a alocação da poupança seria tomada no exterior; o controle sobre o capital externo seria menos eficaz e o fato de que os países mais desenvolvidos do mundo não permitiriam que bancos estrangeiros comprassem seus maiores bancos. (PUGA, 1999, p. 435)

A despeito da redução numérica dos bancos nacionais, entre junho de 94 e dezembro de 1998, é importante consignar que em termos de ativo e patrimônio líquido o crescimento foi relevante: cresceram 71% e 61% em dólar, respectivamente. O volume de crédito concedido igualmente foi expressivo no período. No que toca ao crescimento, ao contrário, foi mais lento em consequência da majoração da inadimplência. (PUGA, 1999, p. 437)

Puga não conseguiu alcançar muitas certezas quanto às instituições bancárias estaduais porque boa parte delas não apresentou os balanços, mas afirma que ao final do ano de 1997, a participação delas no total dos ativos dos

bancos múltiplos e comerciais, por exemplo, havia caído para menos da metade do que em junho de 96, antes da criação do PROES.

O autor também atribui a diminuição dos bancos estaduais no sistema financeiro às vendas do Bemge e Bandespe e às privatizações do Banerj e do Credireal.

Fernando Pimentel Puga cuidou de analisar a inadimplência dos bancos e disse que os dados indicavam um aumento considerável nos bancos estaduais e federais, que foram sensivelmente atingidos pela Crise Asiática, em 1997. Os estaduais foram particularmente afetados mais em razão da diminuição dos créditos concedidos do que em razão do aumento dos créditos em atraso ou em liquidação.

Esses bancos perderam muito com a estabilização da moeda porque trabalhavam com os rendimentos da inflação (*floating*). Tentaram compensar a perda dessa renda com aumento das tarifas bancárias ou cobrança de serviços que antes eram gratuitos.

O autor também conclui que houve diminuição significativa de eficiência nos primeiros anos que sucederam o Plano Real. Pontualmente, ele indica que quando os bancos estaduais se valiam do *floating* para lucrar, antes da estabilização, optaram por aumentar a rede de agências, para captar recursos de clientes, com pagamento de contas nesses lugares. O autor afirma que somente no segundo semestre de 1997 o nível de eficiência melhorou, uma vez que os bancos públicos federais fizeram ajustes, especialmente motivados pela concorrência dos bancos estrangeiros que ingressaram no Brasil e pelos efeitos do PROES.

Enfim, entendido o contexto econômico vivenciado pelos países da América Latina nas décadas de 1970 e 1980 e as providências tomadas pelos governos brasileiros naqueles anos e nos que sobrevieram, pode-se perceber, sem pairar qualquer espécie de dúvida, que havia motivações bem maiores e importantes norteando o saneamento do sistema financeiro. A extinção de instituições financeiras estaduais consistiu em medida essencial à estabilização e não foi persecutória. Cobia, caso a caso, à análise do Banco Central do Brasil (Bacen), enquanto instrumentador do saneamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN), e

muitas outras Caixas Econômicas Estaduais e Bancos Estaduais foram extintos antes e depois da CAIXEGO.

CAPÍTULO III

CAIXA ECONÔMICA DO ESTADO DE GOIÁS (CAIXEGO): CRIAÇÃO, LIQUIDAÇÃO EXTRAJUDICIAL E ANISTIA POLÍTICA AOS EX-SERVIDORES

Caixas econômicas são empresas públicas que exercem atividades típicas de banco comercial, com prioridade institucional para concessão de empréstimos e financiamentos de programas e projetos de natureza social.

Atualmente, a única instituição desse segmento em atividade é a Caixa Econômica Federal (CEF), vinculada ao Ministério da Fazenda. A CEF integra o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), é gestora dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e de outros fundos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Também é responsável pelo Programa de Integração Social (PIS) e pelo Seguro-Desemprego e detém o monopólio de venda da loteria federal. A CEF prioriza a concessão de empréstimos e financiamentos de programas e projetos nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho e esporte.⁵

Antigamente, havia muitas Caixas Econômicas pelo país, porém, foram, em boa parte, liquidadas extrajudicialmente, como forma de saneamento do SFN, assim como muitos bancos estaduais também foram, conforme tratado em linhas volvidas. Uma em específico foi liquidada no Estado de Goiás, a Caixa Econômica do Estado de Goiás (CAIXEGO), em 1990.

3.1 CAIXEGO: criação e súmula do percurso histórico de um banco público estadual deficitário

A Caixa Econômica do Estado de Goiás foi criada pela Lei Estadual nº 4.206, de 06 de novembro de 1962, na forma de autarquia estadual, tendo sido

⁵ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/bancoscaixaseconomicas>. Acesso em: 20 set. 2022.

alterada pelas Leis Estaduais n° 5.164, de 11 de agosto de 1964, e n° 6.569, de 24 de maio de 1967.

Em 1973, a norma instituidora e aquelas que lhe alteraram o teor foram revogadas expressamente pela Lei Estadual n° 7.640, de 06 de junho de 1973, ocasião em que passou a ostentar a natureza de empresa pública. Tornou-se, então, uma instituição financeira dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculada à Secretaria da Fazenda, conforme art. 1° da referida Lei. A vinculação à Secretaria da Fazenda decorria da prescrição do art. 1°, III, do Decreto n° 466, de 12 de junho de 1975, publicado no Diário Oficial de 18 de junho de 1975. Trata-se de tutela administrativa, que é a atividade desempenhada pelo Estado, por intermédio dos órgãos da Administração Direta, incidente sobre entidade da Indireta, disciplinada pela lei e sujeita a regime de direito público, com o objetivo de controlar e fiscalizar sua atuação no tocante à consecução das finalidades públicas que justificaram sua criação.

As finalidades da Caixa Econômica do Estado de Goiás eram receber em depósito, sob a garantia do Estado de Goiás, fundos públicos, economias populares e reservas de capitais, incentivando o hábito de poupança; conceder empréstimos para aquisição, construção e reforma de casa própria; conceder empréstimos rurais; conceder financiamentos para obras de evidente interesse público, relacionadas com o desenvolvimento econômico e com o bem-estar social; prestar serviços que se adaptem à sua estrutura de natureza financeira e os delegados pelo Governo Federal ou por convênios com outras entidades ou empresas; e empreender outras atividades e praticar operações financeiras que não lhe fossem expressamente vedadas.

O art. 5° da Lei criadora previa que o pessoal seria admitido por concurso público de provas ou provas e títulos e o art. 6° que seria empregado sujeito à legislação vigente para as relações de emprego privado. Os que já laboravam na Caixa, quando da publicação da Lei n° 7.640/73, puderam ser transferidos para o quadro de pessoal da empresa pública, na forma que seria estabelecida por Decreto, o qual regularia igualmente o tratamento a ser dispensado aos não aproveitados, de conformidade com o art. 7°.

O mencionado Decreto foi publicado em 06 de setembro de 1973 e numerado sob o nº 181, tendo disposto em seu art. 4º que poderiam ser transferidos para o quadro de emprego da Caixa os servidores da autarquia transformada desde que obedecidos os critérios da diretoria da empresa; e aqueles à disposição da autarquia até a data do Decreto, desde que optassem pelo novo regime de emprego. A Caixa promoveria acordo com os servidores que não fossem transferidos para a empresa.

Da lei instituidora da empresa pública, especificamente seu art. 8º, depreende-se que enquanto instituição financeira que era estava sujeita às normas gerais, decisões e à disciplina estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central do Brasil e demais autoridades monetárias nacionais. Também é possível inferir da norma que todos os depósitos judiciais em dinheiro relacionados a processos judiciais de competência estadual deveriam ser efetivados na Caixa Econômica do Estado de Goiás, nos termos da Lei Estadual nº 4.248, de 30 de julho de 1963. Isso é o que de principal se extrai da lei que criou a Caixa Econômica do Estado de Goiás.

Durante seu funcionamento, várias vezes, o capital da empresa foi majorado.⁶ Também houve autorização governamental para alienação de ações de propriedade da CAIXEGO, em 19 de julho de 1982, nos moldes da Lei Estadual nº 9.222. Tantos aportes financeiros, no curto prazo de dez anos, e a venda de ativos indicam que a CAIXEGO não era uma instituição financeira lucrativa, mas precisava ser socorrida de tempo em tempo.

3.2. A liquidação extrajudicial da CAIXEGO e seus efeitos imediatos

Como informado, em 20 de setembro de 1990, o Banco Central do Brasil decretou a liquidação extrajudicial da CAIXEGO e de outros três bancos estaduais:

⁶ Decreto nº 101, de 22 de maio de 1974 (D.O. de 28 de maio de 1974), conforme Lei nº 7.740/73; Decreto nº 1.499, de 26 de maio de 1978 (D.O. de 1º de junho de 1978), conforme Lei nº 8.448, de 18 de maio de 1978 (D.O. de 29 de maio de 1978); Decreto nº 1.669, de 13 de março de 1979 (D.O. de 29 de março de 1979), conforme Lei nº 8.582, de 09 de março de 1979 (D.O. de 29 de março de 1979); Decreto nº 1.855, de 13 de outubro de 1980 (D.O. de 20 de outubro de 1980), conforme Lei nº 8.865, de 07 de julho de 1980 (D.O. de 15 de julho de 1980); Lei nº 9.099, de 19 de novembro de 1981 (D.O. de 25 de novembro de 1981) e, por fim, via Lei nº 9.512, de 12 de setembro de 1984 (D.O. de 20 de setembro de 1984).

do Piauí, da Paraíba e do Rio Grande do Norte, além do Paraíba Crédito Imobiliário. Os atos foram assinados pelo então presidente do Bacen, Sr. Ibrahim Eris. Segundo o presidente, conforme notícia jornalística publicada no dia seguinte à decretação, no periódico O Popular nº 13.677, a decisão tardou a ser tomada justamente por ser drástica e final. Antes disto, o Banco Central examinou todas as possibilidades de recuperação, porém, concluiu se tratar de tarefa inviável. Ressaltou que a liquidação dos bancos deveu-se essencialmente a problemas estruturais que as instituições enfrentavam há tempos.

O referido argumento do Presidente do Bacen encontra respaldo em tudo que vimos sobre as instituições financeiras estaduais. Nós vimos que as instituições financeiras tiveram um papel crucial na convergência da poupança privada para projetos de desenvolvimento local e que havia um pensamento de que os bancos estaduais eram mais eficientes para gerir recursos tributários, bem como o próprio tesouro. Igualmente, vimos que a grande liquidez internacional durante a década de 1970 e os empréstimos recebidos possibilitaram o crescimento dessa rede. Vimos que houve centralização de recursos durante a ditadura militar, a qual reduziu a capacidade dos estados de autofinanciamento, levando-os ao endividamento e ao uso das instituições financeiras estaduais para suportar suas despesas, via empréstimos ou execução direta de políticas públicas. Foi possível visualizar que a natureza dos bancos estaduais é complexa porque ainda que fossem empresas e devessem objetivar o lucro, tinham forte ingerência do governador (até mesmo a fiscalização da atuação do banco restava por vezes prejudicada). Todas essas conclusões servem como alicerce ao noticiado pelo Presidente Eris.

Não se pode negar a atribuição de fomento das instituições financeiras públicas subnacionais porque, afinal, isso é muito importante. Por certo, essa competência foi levada em consideração pelo Banco Central, e por vezes deve ter se sobreposto a ideia de lucro. Não obstante, já se sabe que quando isso acontece compromete irremediavelmente a instituição.

A atribuição de fomentar é a essência de uma instituição financeira pública, sem isso ela bem poderia ser privada. O problema é que a influência do Chefe do Executivo nas decisões dos bancos, partindo da nomeação de seus dirigentes, e a mudança a cada mandato eletivo impossibilita uma gestão eficiente.

Outro ponto nerval detectado é que os bancos estaduais possuíam uma proteção que os privados não tinham. Sempre que enfrentavam problema de liquidez se valiam do tesouro estadual ou mesmo da ajuda de instituições federais (repasse voluntários, redesconto ou empréstimo de assistência à liquidez pelo Banco Central), para evitar a bancarrota. E, ainda, resistiam a intervenção do próprio Bacen, como se não fossem passíveis de regulação.

Práticas administrativas impróprias foram extremamente danosas para essas instituições, especialmente os empréstimos aos próprios estados e às suas empresas estaduais. Não é sem razão que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quando criada, previu a vedação de tais empréstimos.

Conforme Salviano Junior, os bancos estaduais emprestavam recursos em desacordo com a boa técnica bancária, não só na concessão de empréstimos, mas gerindo mal os créditos inadimplentes, por vezes, até mesmo mascarando os dados.

O mesmo autor também indicou que essas instituições remuneravam muito bem seus funcionários, melhor do que os bancos privados, assim como lhes concedia benefícios indiretos excelentes, como estabilidade e seguridade social. Muitas vezes, sem lastro algum ou possibilidade real de assunção desses ônus.

Importante lembrar que havia outro Banco na estrutura do Estado de Goiás, o Banco do Estado de Goiás (BEG). A aludida instituição, diferentemente da CAIXEGO, gozava de boa saúde financeira, sua situação era sólida, tanto que o Presidente do Banco Central disse ao Jornal O Popular, na mesma edição, que o BEG caminhava dentro das exigências do governo.

O BEG, que, segundo o Bacen, detinha condição sólida, a propósito, foi citado no trabalho de Cleofas Salviano Junior, por ter implementado um benefício indireto aos seus funcionários sem ter condições financeiras para tanto:

Um exemplo relativo a benefícios indiretos: o BEG criou um fundo de pensão, a Prebeg, em 1973, sem disponibilizar os recursos para arcar com a complementação de aposentadorias de seus funcionários até 1993. Além disso, esse fundo acumulou déficit técnico significativo. As provisões determinadas por esses dois fatores acumulavam saldo contábil, em 31/12/1998, de R\$141,3 milhões. Na mesma data, o patrimônio líquido da instituição era negativo em R\$129,6 milhões. (JUNIOR, 2004)

Se a manutenção do BEG foi tida como viável financeiramente, pelo Bacen, com exemplos na gestão como o acima reportado, intuitivamente o raciocínio nos leva ao questionamento de como era a real situação do gerenciamento da CAIXEGO.

Em comum, a CAIXEGO e o BEG possuíam redes de agências consolidadas e muito bem distribuídas, tanto nas capitais quanto no interior de Goiás. Por serem redes há tempos construídas, a maior parte das agências desses bancos possuíam localização privilegiada. Essa característica tinha muito valor, quando a instituição financeira era econômica e financeiramente viável, é claro.

Além da influência da estabilização da moeda e das políticas de "saneamento" financeiro, pode-se afirmar ainda que o aumento do interesse dos investidores em relação aos bancos estaduais teve três fatores basilares: a) a topologia das instituições (a distribuição da rede de prestação de serviços); b) os recursos movimentados pela sua proximidade institucional com os governos estaduais; e c) a própria folha de pagamentos do funcionalismo público. (CONTEL, 2009)

Salviano Junior abordou o tema em seu livro, mas ponderou que a abertura desenfreada de agências pelo interior também não era uma decisão gerencial porque atingia apenas clientes de baixa renda, que não traziam dividendos aos bancos. Ainda que cumprisse seu papel de fomento neste ponto, deixava de atuar como instituição financeira que visa o lucro. De todo modo, o que antes era um problema de gestão, quando da privatização do BEG, passou a ser atrativo aos investidores. Afinal, vimos que a estabilização da moeda e o saneamento do sistema eram condições para os investimentos estrangeiros. Além das condições, era um chamariz essa grande capilaridade que os bancos estaduais tinham, os recursos públicos que movimentavam e a própria folha de pagamento.

Outra conclusão que pôde ser alcançada é que o processo de democratização da década de 1980 arrefeceu o controle fiscal sobre os estados, bem assim do próprio Banco Central sobre as instituições financeiras públicas, em razão da aventada centralização de recursos por parte da União, durante o período militar, que tinha levado os estados a sangrá-las. Neste sentido, o Bacen se comprometeu com os governadores, no intuito de construir um modelo de instituição financeira com estrutura mais enxuta, profissional, com vocação bem definida, com boas práticas bancárias, sem empréstimos ao controlador, com oferta apenas de

apoio creditício. A medida, no entanto, mostrou-se infrutífera e no início da década de 1990, as intervenções começaram, atingindo a CAIXEGO.

Após a decretação da liquidação extrajudicial da CAIXEGO, em 1990, os Deputados Federais Felipe Neri, Mauro Miranda e Pedro Abrão propuseram o Projeto de Lei (PL) n° 578/1991 (Anexo A), que tramitou na Câmara dos Deputados, visando à concessão de empréstimos para a Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais (MINASCAIXA) e para a Caixa Econômica do Estado de Goiás (CAIXEGO) e outras providências.⁷

A justificativa do projeto era que o Banco Central, enquanto órgão federal, não poderia deliberar sobre uma autarquia (MINASCAIXA) e uma empresa pública (CAIXEGO) e que a ordem de liquidação caracterizaria interveniência nos estados em clara lesão aos princípios fundamentais do pacto federativo, motivo pelo qual estaria revestida de inconstitucionalidade. Ia além, alegava que no campo econômico e social os desdobramentos da extinção compulsória das entidades tomavam contornos de extrema gravidade em decorrência do papel de cada uma delas porque prestavam serviço aos mais desassistidos, quer nas áreas urbanas, quer nas rurais, estas mais longínquas e pobres. Em virtude disso, o fechamento das agências e dos postos de serviços da MINASCAIXA e da CAIXEGO deixaria cerca de 500 (quinhentos) municípios de Minas Gerais e Goiás sem acesso a serviços bancários e teriam de buscá-los em outras regiões, ocasionando danos, a exemplo de despesas de deslocamento e abandono transitório das atividades econômicas.

A justificativa do Projeto de Lei também estava amparada no argumento de que as repercussões seriam particularmente perversas nos casos de projetos de saneamento básico e de moradias populares, que tinham naqueles estabelecimentos os únicos suportes, seja na utilização de recursos próprios, mediante captação de poupanças, seja na alocação de repasses originários de outras fontes. E tais considerações foram reforçadas pela evidência, consoante os parlamentares, de que a MINASCAIXA e a CAIXEGO não chegaram à liquidação

⁷Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A5663C7ED46BE1A4E68A489AE2AC5799.proposicoesWeb2?codteor=1144125&filename=Avulso+-PL+578/1991. Acesso em: 10 set. 2023.

extrajudicial por deficiências ou desvios de administração, mas por força das constantes alterações das regras aplicáveis ao Sistema Financeiro, em especial com o advento do Plano Collor. Neste sentido, concluía a justificativa do projeto de lei que, pela tradição e potencialidade, era irrecusável que aquelas duas instituições financeiras tinham plena viabilidade, que, aliás, se amparava na qualificação de seu quadro de servidores e na confiança de que desfrutavam nas regiões onde operavam, isto é, nos respectivos Estados.

Para que as atividades das duas instituições financeiras fossem retomadas, os parlamentares propuseram não só aporte financeiro (empréstimo federal), como o cancelamento das multas e demais sanções impostas pelo Banco Central anteriormente que, segundo eles, foram as determinantes do estado de insolvência pretextado para a decretação da liquidação extrajudicial. E mais, também deveriam abrir as opções de negócios dos dois bancos, isto é, revogando o rol de restrições que os regulamentos à época vigentes opunham às suas operações e transformando-os em bancos múltiplos, com carteira comercial somada às demais carteiras que se tornassem recomendáveis. Todavia, sem a exigência de capital mínimo, uma vez que seria impossível de se satisfazer tal condição, haja vista o ciclo de adversidades desencadeadas pela ordem de liquidação extrajudicial.

Por fim, como forma de assegurar a liquidez dos empréstimos a serem feitos pelo Banco Central do Brasil, entenderam como imprescindível que a lei autorizasse também o saque de valores depositados no próprio Bacen e na Caixa Econômica Federal (CEF), em fundos de compensações e quaisquer outros fundos, cujos destinatários fossem, direta ou indiretamente, a MINASCAIXA e a CAIXEGO.

O PL n° 578/1991, apesar de subscrito e apresentado por trinta e seis deputados, não prosperou porque não atendia:

[...]

aos pressupostos de juridicidade, constitucionalidade, e até mesmo, o da técnica legislativa, a par de, indevidamente, privilegiar entidades regionais, em detrimento da estrutura e da segurança do sistema financeiro nacional.

A fiscalização das instituições financeiras o é, reservadamente, da União Federal, que a desempenha pelo Banco Central do Brasil, com a competência para a intervenção ou à liquidação (sic), nos parâmetros traçados pela Lei número 6.024, de 13 de março de 1.974.

Incorre, por tanto, a indevida e afirmada violação da autonomia dos Estados Federados.

Não encontra suporte legal, em consequência, a aventada cessação das liquidações, além e diferentemente das condições estabelecidas na norma

específica, menos ainda em decorrência de aportes financeiros diversificados, com apropriação de fundos e específicas destinações, tais como os de compensação de créditos.

2. - Ora, a par das evoluções técnico-doutrinárias, ainda é prevalente o tradicional conceito lembrado por ALBERTO DEODATO (Ciência das Finanças, edição Saraiva, 1.967, página 8), ao dizer que "a ciência das finanças é a que estuda as leis que regulam a despesa, a receita, o orçamento e o crédito público", conceito que não envelheceu.

Daí, a importância do Banco Central do Brasil e de sua atuação sobre a extensão do território nacional.

O Banco Central do Brasil é o órgão executivo do Sistema Monetário Nacional (lei no. 4. 595, de 31 de dezembro de 1.964), compondo o sistema financeiro.

As instituições financeiras são os órgãos ou empresas financeiras públicas federais, estaduais ou municipais, e as empresas financeiras privadas, que constituem e integram o mesmo sistema.

3. - Daí, a previsão constitucional da iniciativa privativa do Presidente da República, para as leis que disponham sobre a matéria orçamentária (artigo 61, II, "b"), inserida na orçamentária, como é óbvio, as de natureza financeira, na medida em que envolvem as despesas e o próprio orçamento.

A razão por que se atribui ao Executivo o poder de iniciativa decorre do fato de a êle (sic) caber a missão de aplicar uma política determinada em favor das necessidades do país, isto é, das necessidades públicas (JOSE AFONSO DA SILVA, "Princípios do Processo de Formação das leis no Direito Constitucional", edição Revista dos Tribunais, 1.964, página 113).

Desatendidos os pressupostos previstos nos artigos 57, IV, 53, I e 32, III, "a" do Regimento Interno da Câmara, voto, "data venia", pelo arquivamento." (CCJR, 1991)

Esta foi a decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR) e, neste sentido, o PL n° 578/1991 foi arquivado, no dia 21 de setembro de 1992, nos termos do art. 133, do Regimento Interno daquela Casa de Leis.⁸ A decisão da CCJR se mostra alinhada ao ordenamento jurídico da época e ainda encontra pertinência com o atual e apenas reflete o que já estava expressamente consignado na lei instituidora da CAIXEGO, especificamente no seu art. 8°, ou seja, que enquanto instituição financeira que era estava sujeita às normas gerais, decisões e à disciplina estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, pelo Banco Central do Brasil e demais autoridades monetárias nacionais.

Não tendo havido meios legais ou políticos de evitar a liquidação, o assunto foi encaminhado pelo Governo de Goiás, conforme deveria, ou seja, de acordo com as prescrições do Bacen. Neste sentido, publicou a Lei Estadual n° 11.369, de 19 de dezembro de 1990, adotando as providências para a liquidação.

Fato é que mesmo depois de 1990, ou seja, após a liquidação da CAIXEGO, a situação dos bancos estaduais ainda piorava, assim como crescia a dívida

⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=179150>. Acesso em: 17 set. 2022.

mobiliária dos estados. Os bancos estaduais passaram a se valer de empréstimos com outros bancos, arcando com altas taxas.

O Banco Central continuava a proteger os bancos estaduais, com pesado custo fiscal, seja pelo redesconto, a custos maiores, seja pelas Letras de 58 (cinquenta e oito) dias, as quais vieram substituir os títulos estaduais, que estavam bloqueados para negociação. Fato é que a dívida pública só aumentava, impossibilitando a estabilização macroeconômica. Debelar a inflação era o objetivo desde a década perdida e o Brasil escolheu como agenda o saneamento do SFN. (JUNIOR, 2004, p. 64)

3.3 Uma história dos ex-empregados da CAIXEGO: entre a rescisão indenizada e a incorporação aos quadros da AGANP

Aos empregados da CAIXEGO foi possibilitada a escolha da rescisão do contrato de trabalho com recebimento de indenização ou o aproveitamento como servidores na Administração Pública de Goiás. Aos que optaram pela primeira possibilidade, concederam também a chance de serem contratados como terceirizados, de conformidade com o Decreto Estadual nº 3.595/91, alterado pelo de nº 3.600/01. Para os que optaram pelo aproveitamento, a Lei Estadual nº 12.433/94 criou um quadro transitório, que foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 4.322/94. Esses servidores ficaram em disponibilidade remunerada até que foram aproveitados no quadro de pessoal da então Secretaria da Administração, conforme Decreto de 28 de setembro de 1994.

O Estado de Goiás, enquanto sócio e credor majoritário, ficou autorizado a acolher a liquidação ordinária da Caixa Econômica do Estado de Goiás - CAIXEGO, em liquidação extrajudicial, a contar da data da publicação, no Diário Oficial da União, do ato do Banco Central do Brasil que declarasse cessado o regime de liquidação extrajudicial, pela Lei nº 12.957/96.

No ano de 2005, as aposentadorias dos servidores da CAIXEGO que optaram por continuar prestando serviço ao Estado de Goiás foram regulamentadas, pelo Decreto Estadual nº 6.320, de 02 de dezembro.

Tendo sido declarada em 1990, a liquidação da CAIXEGO só terminou em 17 de abril de 2007, quando o então Governador do Estado de Goiás, Alcides Rodrigues Filho, recebeu o relatório final e os últimos repasses financeiros do então liquidante, José Taveira Rocha. À época, em matéria no Jornal do Governo de Goiás, o Goiás Agora, publicada *on-line* e cujo sítio eletrônico não se encontra mais disponível, José Taveira Rocha, que além de liquidante da CAIXEGO era também presidente da Goiás Fomento, órgão que recebeu o acervo, patrimônio e pessoal da instituição liquidada, informou que ao longo dos oito anos e três meses de sua gestão foram repassados aos cofres estaduais em torno de R\$ 680 milhões em dinheiro, títulos públicos federais e bens do ativo permanente (móveis e imóveis) e ressaltou: "Essa importância amenizou os prejuízos de ordem financeira sofridos pelo erário estadual, já que os danos, de ordem física e moral, permanecerão na memória dos envolvidos direta e indiretamente no triste episódio".

Na mesma matéria, o Chefe do Executivo Estadual, Alcides Rodrigues destacou o trabalho desenvolvido pelos liquidantes da CAIXEGO durante os dezessete anos da liquidação extrajudicial, especialmente o de José Taveira Rocha, e afirmou que o dinheiro repassado ao Estado ajudou a amenizar os danos causados ao erário, sendo aplicado em obras de grande importância para a população goiana, dentre elas a construção do Centro de Reabilitação e Readaptação Dr. Henrique Santillo (CRER).

No documento, a Caixa Econômica do Estado de Goiás foi caracterizada como uma instituição de médio porte, que contava com uma "excelente estrutura organo-administrativa", com atuação destacada nas áreas bancárias de créditos comercial e rural, na captação de poupança e na intermediação de recursos para investimentos em infraestrutura urbana do Estado e municípios. Ainda, consoante a matéria jornalística, "Seu forte concentrava-se no financiamento habitacional como agente do ex-BNH (Banco Nacional da Habitação)." Por fim, asseverava que a liquidação da CAIXEGO resultou na demissão em massa de 3.680 empregados e que todos os débitos tinham sido quitados, principalmente os trabalhistas.

Em 2007, foi publicada a Lei Estadual nº 6.613, de 17 de abril, que dispôs sobre a destinação do acervo patrimonial da Caixa Econômica do Estado de Goiás ao Estado de Goiás.

Também em 2007, no mesmo dia e mês, infere-se do processo 200600039002433, especificamente do Despacho n° 187/2007, que o pessoal remanescente da CAIXEGO, apenas 14 (quatorze) pessoas, foi enquadrado no plano de cargos da Agência Goiana de Negócios Públicos (AGANP). Foi uma decisão governamental em resposta à provocação do liquidante da CAIXEGO a época, que estava lastreado por acordo coletivo de trabalho. O enquadramento adotava como critério a equivalência entre os cargos (nível de escolaridade e função). No referido acordo coletivo, os enquadrados renunciavam expressamente à condição de bancários e conseqüentemente de inscrição no Sindicato, aceitavam a jornada de trabalho dos servidores públicos estaduais disposta no Estatuto que os regem, renunciavam expressamente ao regime de instituição financeira, adequando-se, pois, ao regime da AGANP (com a quebra de possível paradigma), mantido o vínculo previdenciário de empregados.

Tudo parecia resolvido em 2007: liquidação concluída, com tratamento aparentemente adequado do patrimônio, acervo e pessoal da CAIXEGO.

3.4 Anistia política aos ex-servidores da CAIXEGO: história de uma controvertida decisão política e jurídica

Porém, em 2010, tramitou na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO) uma proposta de emenda à Constituição Estadual, com vistas a atualizá-la em conformidade com as normas da Constituição da República, que data de 1988, ou seja, uma atualização que tardou vinte e dois anos. A proposta foi autuada sob o n° 2010001031. Eis o processo legislativo que cuida da inserção do art. 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição do Estado de Goiás, que é muito importante para entender as decisões relacionadas ao pessoal da extinta CAIXEGO, que serão tomadas pelo estado de Goiás, em seguida. O pessoal de que se trata não é composto daqueles quatorze ex-empregados do acordo coletivo, que foram enquadrados como servidores, mas daqueles milhares que optaram pela demissão e pelo recebimento de indenização.

O indicado art. 38, do ADCT, da Constituição do Estado de Goiás, prevê o seguinte:

Art. 38. É concedida, nos termos da lei, anistia aos servidores públicos estaduais e aos empregados da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle do Estado, que, a partir da promulgação desta Constituição, tenham sido punidos ou demitidos em decorrência de motivação exclusivamente política.
- Acrescido pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

Veja que o art. 38 foi inserido no ADCT da Constituição Estadual pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, para atualizá-la conforme a Constituição Federal. Então, aparentemente, inspira-se na previsão do art. 8º do ADCT da Carta Maior, que reza:

Art. 8º. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos. (Regulamento)

§ 1º O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação da Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

§ 2º Ficam assegurados os benefícios estabelecidos neste artigo aos trabalhadores do setor privado, dirigentes e representantes sindicais que, por motivos exclusivamente políticos, tenham sido punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como aos que foram impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos.

§ 3º Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.

§ 4º Aos que, por força de atos institucionais, tenham exercido gratuitamente mandato eletivo de vereador serão computados, para efeito de aposentadoria no serviço público e previdência social, os respectivos períodos.

§ 5º A anistia concedida nos termos deste artigo aplica-se aos servidores públicos civis e aos empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, exceto nos Ministérios militares, que tenham sido punidos ou demitidos por

atividades profissionais interrompidas em virtude de decisão de seus trabalhadores, bem como em decorrência do Decreto-Lei nº 1.632, de 4 de agosto de 1978, ou por motivos exclusivamente políticos, assegurada a readmissão dos que foram atingidos a partir de 1979, observado o disposto no § 1º.

A previsão da Carta Federal se justificava pela história recente ao momento em que foi publicada. A Constituição de 1988 queria compensar, dentro do possível, os brasileiros que sofreram perseguição política durante a ditadura militar. Ainda assim modulou sua aplicação no tempo. Perceba que se aplica aos anos compreendidos entre 1946 e 1988. O dispositivo legal federal foi regulamentado, por intermédio da Lei nº 10.559, de 13 de novembro de 2002, e seu art. 2º especifica quem são os anistiados políticos e mais uma vez limita o período:

Art. 2º São declarados anistiados políticos aqueles que, no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, foram:

I-atingidos por atos institucionais ou complementares, ou de exceção na plena abrangência do termo;

II-punidos com transferência para localidade diversa daquela onde exerciam suas atividades profissionais, impondo-se mudanças de local de residência;

III-punidos com perda de comissões já incorporadas ao contrato de trabalho ou inerentes às suas carreiras administrativas;

IV-compelidos ao afastamento da atividade profissional remunerada, para acompanhar o cônjuge;

V-impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5;

VI-punidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, bem como impedidos de exercer atividades profissionais em virtude de pressões ostensivas ou expedientes oficiais sigilosos, sendo trabalhadores do setor privado ou dirigentes e representantes sindicais, nos termos do § 2º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

VII-punidos com fundamento em atos de exceção, institucionais ou complementares, ou sofreram punição disciplinar, sendo estudantes;

VIII-abrangidos pelo Decreto Legislativo nº 18, de 15 de dezembro de 1961, e pelo Decreto-Lei nº 864, de 12 de setembro de 1969;

IX-demitidos, sendo servidores públicos civis e empregados em todos os níveis de governo ou em suas fundações públicas, empresas públicas ou empresas mistas ou sob controle estatal, exceto nos Comandos militares no

que se refere ao disposto no § 5º do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

X-punidos com a cassação da aposentadoria ou disponibilidade;

XI-desligados, licenciados, expulsos ou de qualquer forma compelidos ao afastamento de suas atividades remuneradas, ainda que com fundamento na legislação comum, ou decorrentes de expedientes oficiais sigilosos.

XII-punidos com a transferência para a reserva remunerada, reformados, ou, já na condição de inativos, com perda de proventos, por atos de exceção, institucionais ou complementares, na plena abrangência do termo;

XIII-compelidos a exercer gratuitamente mandato eletivo de vereador, por força de atos institucionais;

XIV-punidos com a cassação de seus mandatos eletivos nos Poderes Legislativo ou Executivo, em todos os níveis de governo;

XV-na condição de servidores públicos civis ou empregados em todos os níveis de governo ou de suas fundações, empresas públicas ou de economia mista ou sob controle estatal, punidos ou demitidos por interrupção de atividades profissionais, em decorrência de decisão de trabalhadores;

XVI-sendo servidores públicos, punidos com demissão ou afastamento, e que não requereram retorno ou reversão à atividade, no prazo que transcorreu de 28 de agosto de 1979 a 26 de dezembro do mesmo ano, ou tiveram seu pedido indeferido, arquivado ou não conhecido e tampouco foram considerados aposentados, transferidos para a reserva ou reformados;

XVII-impedidos de tomar posse ou de entrar em exercício de cargo público, nos Poderes Judiciário, Legislativo ou Executivo, em todos os níveis, tendo sido válido o concurso.

O que seria a motivação exclusivamente política em 2010? Qual a justificativa fática e/ou jurídica da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, por sua Comissão Suprapartidária de Adequação Constitucional instituída pelo Decreto nº 26 de setembro de 2007, para a inserção do art. 38 no ADCT da Constituição do Estado de Goiás, em 2010, com vigência retroativa, a partir da promulgação da Constituição em si, ou seja, 1988?

Na justificativa da emenda constitucional nº 46, de 09 de setembro de 2010, a ALEGO explicou que naquela legislatura foi promovido “um legítimo e intenso processo de discussão sobre o importante tema relacionado à atualização do texto da Constituição Estadual às modificações ocorridas na Constituição da República, ouvindo os Poderes constituídos, as autoridades, os vários segmentos da sociedade

e os cidadãos em geral, que puderam apresentar as manifestações e as sugestões de emenda que julgaram oportunas.”

Registrou-se, naquela justificativa que os trabalhos da Comissão Suprapartidária de Adequação Constitucional foram pautados nos seguintes critérios balizadores:

- a) limitação da atualização da Constituição Estadual ao texto/conteúdo da Constituição Federal, evitando-se, neste momento, inovações que não guardassem simetria com o texto da Magna Carta;
- b) preservação dos dispositivos originais da Constituição Estadual, quando possível;
- c) acolhimento das sugestões de aprimoramento da técnica legislativa e redacional.

Grifou-se.

Os entes estaduais possuem o poder constituinte derivado decorrente e suas Constituições devem manter simetria com os princípios da Constituição Federal, conforme art. 11 desta, de maneira que a justificativa da Comissão é adequada, realmente, as disposições constitucionais estaduais devem se manter simétricas às federais. Os estados-membros têm competência para se autoadministrar e o fazem por meio de suas Constituições, porém, esta autonomia é limitada porque o princípio da simetria traz alguma limitação à referida liberdade. Esta limitação, por vezes, é analisada pelo Judiciário e acaba que o mencionado Poder é que define se as Constituições Estaduais e legislação infraconstitucional são robustas o suficiente ou padecem de algum vício e devem se curvar ao regramento constitucional federal.

Mostra-se fundamental entender, assim, se o art. 38, do ADCT, da Constituição do Estado de Goiás, realmente é simétrico ao art. 8º do ADCT da Federal. O art. 8º, do ADCT, da Carta Magna, como dito, busca resguardar o direito de todo e qualquer cidadão à dignidade, no caso, à dignidade que foi violada por meio de tortura, morte ou perseguição por imputação de delito de opinião. Frisa-se que a CF/88 limitou o período de tempo, que encontra identificação com o período de ditadura militar no Brasil.

Já o art. 38, do ADCT, da Constituição de Goiás, expressamente prevê a partir da promulgação daquela Constituição, o que significa dizer que se aplica a situações em que a dignidade da pessoa humana foi violada a partir de 1988 em diante. Não parece ser o caso de simetria com a federal.

O entendimento do art. 8º, do ADCT, da CF/88, pelos Tribunais é tão claro no que diz respeito à ditadura militar que já decidiu, inclusive, que são imprescritíveis as ações de reintegração em cargo público quando o afastamento se deu em razão de perseguição política praticada na época da ditadura militar, mesmo não havendo esta previsão expressa no mencionado dispositivo. Na situação, o STJ entendeu que não caberia o prazo prescricional de 05 (cinco) anos a partir de 2002, especificamente da publicação da Lei nº 10.599/2002, isto porque a Constituição Federal não prevê prazo prescricional para o exercício do direito de agir quando se trata de defender o direito inalienável à dignidade humana, sobretudo quando violados durante o período do regime de exceção.

É sabido que a prescrição é a regra no ordenamento jurídico brasileiro, contudo, o STJ excepcionou esta regra mesmo não havendo prescrição expressa em razão da inalienabilidade do direito à dignidade da pessoa humana.

1. A dignidade da pessoa humana, valor erigido como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, experimenta os mais expressivos atentados quando engendradas a tortura e a morte, máxime por delito de opinião.

(...)

4. À luz das cláusulas pétreas constitucionais, é juridicamente sustentável assentar que a proteção da dignidade da pessoa humana perdura enquanto subsiste a República Federativa, posto seu fundamento.

5. Consectariamente, não há falar em prescrição da ação que visa implementar um dos pilares da República, máxime porque a Constituição não estipulou lapso prescricional ao direito de agir, correspondente ao direito inalienável à dignidade.

(...)

12. A exigibilidade a qualquer tempo dos consectários às violações dos direitos humanos decorre do princípio de que o reconhecimento da dignidade humana é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz, razão por que a Declaração Universal inaugura seu regramento superior estabelecendo no art. 1º que "todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos".

13. A Constituição federal funda-se na premissa de que a dignidade da pessoa humana é inarredável de qualquer sistema de direito que afirme a existência, no seu corpo de normas, dos denominados direitos fundamentais

e os efetivos em nome da promessa da inafastabilidade da jurisdição, marcando a relação umbilical entre os direitos humanos e o direito processual.

STJ. 1ª Turma. REsp 1165986/SP, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 16/11/2010.

Segue o mesmo entendimento quando cuida de ações de indenização por danos morais decorrentes de atos de tortura durante a ditadura militar no Brasil, são, pois, ações imprescritíveis (STJ. 2ª Turma. REsp 1.374.376-CE, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 25/6/2013 (Info 523)).

No caso de pedidos de reintegração ao cargo público, deve seguir idêntico regramento ao das ações de indenização. Isso porque a causa de pedir também decorre da violação de direitos fundamentais perpetrada durante o regime militar.

Perceba que isto poderia gerar questionamento sobre a percepção retroativa de remunerações/salários, conforme regime jurídico, e gerou. No entanto, o STJ já se posicionou no sentido de que não se deve confundir imprescritibilidade da ação de reintegração com imprescritibilidade dos efeitos patrimoniais e funcionais dela decorrentes, sob pena de prestigiar a inércia do autor, que poderia ter buscado seu direito desde a publicação da Constituição da República. Tal entendimento encontra compreensão no art. 6º, § 6º, da Lei nº 10.559/2002:

Art. 6º O valor da prestação mensal, permanente e continuada, será igual ao da remuneração que o anistiado político receberia se na ativa estivesse, considerada a graduação a que teria direito, obedecidos os prazos para promoção previstos nas leis e regulamentos vigentes, e asseguradas as promoções ao oficialato, independentemente de requisitos e condições, respeitadas as características e peculiaridades dos regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares, e, se necessário, considerando-se os seus paradigmas.

(...)

§ 6º Os valores apurados nos termos deste artigo poderão gerar efeitos financeiros a partir de 5 de outubro de 1988, considerando-se para início da retroatividade e da prescrição quinquenal a data do protocolo da petição ou requerimento inicial de anistia, de acordo com os arts. 1º e 4º do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932.

Significa dizer que o servidor injustamente demitido no período da ditadura militar tem direito à remuneração retroativa, mas limitada aos últimos 05 (cinco) anos, contados para trás, tendo como marco o ajuizamento da ação. Por exemplo,

se o pedido foi formulado em 2011, ele terá direito à remuneração retroativa desde 2006.⁹

O modelo da anistia no âmbito federal está muito bem delimitado, inclusive pela atuação judicial. Seria razoável estender o entendimento aos casos eventualmente existentes nos estados-membros, especialmente se a ideia for a de simetria? Sob a égide da segurança jurídica, parece que sim.

Contudo, apesar de o questionamento suscitar um bom debate, o que sobressai ainda é a dúvida quanto à redação do art. 38, do ADCT, da Constituição do Estado de Goiás: por que o recorte temporal é diferente do existente no art. 8º, do ADCT, da CF/88? Por que está dissociado do período temporal referente à ditadura militar e atrelado ao tempo em que se vive democraticamente, no Brasil?

Se o art. 38 tivesse, de fato, sido inserido na Constituição do Estado de Goiás simetricamente asseguraria a anistia aos que tiveram sua dignidade violada no período ditatorial, assim como a CF/88 previu, porém, não foi inserido por simetria, mas de forma a promover anistia após 1988.

Votando à justificativa da Emenda Constitucional nº 46, constante do processo legislativo 2010001031, a Comissão Suprapartidária destacou dentre as principais alterações:

h) concessão, nos termos da lei, de anistia aos servidores públicos estaduais e aos empregados da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional, bem como aos empregados de empresas públicas e sociedades de economia mista sob controle do Estado, que, a partir da promulgação da Constituição Estadual, tenham sido punidos ou demitidos em decorrência de motivação exclusivamente política, em simetria com os parâmetros constitucionais contidos no art. 8º do ADCT da Constituição da República.

Do processo, principalmente do Relatório da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, depreende-se que o anteprojeto foi elaborado pela própria Procuradoria da ALEGO, “tendo sido realizadas audiências públicas e recebidas

⁹ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. São imprescritíveis as ações de reintegração em cargo público quando o afastamento se deu em razão de perseguição política praticada na época da ditadura militar. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/e10534dd65cf727692c0f9c44ba613f8>. Acesso em: 05/09/2022.

várias emendas, o que propiciou a apresentação de um profícuo relatório levado a efeito pelo insigne Deputado Fábio Sousa, o qual foi devidamente aprovado pela Comissão Suprapartidária, com algumas emendas constantes do voto em separado ofertado pelo ilustre Deputado Helder Valin.” Consta ainda:

Assim sendo, consubstanciado nos trabalhos levados a efeito pela Comissão Suprapartidária de Adequação Constitucional, foi apresentada a presente proposta de emenda constitucional, a qual foi encaminhada para a apreciação desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, conforme estabelece o art. 189 do Regimento Interno, onde transcorreu devidamente o prazo de 10 (dez) sessões ordinárias do Plenário para a apresentação de emendas.

Analisando a proposta de emenda constitucional em pauta, verifica-se que a mesma é plenamente compatível com o sistema constitucional vigente, tendo sido observado, neste caso, as normas constitucionais que regem a matéria, não havendo, portanto, qualquer inconstitucionalidade que impeça a sua devida aprovação.

Conforme a responsabilidade de cada envolvido no processo legislativo em questão, seja da Procuradoria da Assembleia, seja da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, o art. 38, do ADCT, da Constituição Estadual era constitucional.

Autorizado pela previsão do art. 38, do ADCT, da Constituição goiana, em 2012, o Estado de Goiás, por meio da Lei nº 17.597, de 26 de abril, que concedia revisão geral anual da remuneração, dos subsídios e dos proventos do pessoal civil e militar, ativo, inativo e pensionistas, inclusive empregados públicos, do Poder Executivo Estadual, na forma que especifica, previu em seu art. 4º:

Art. 4º Para efeito do disposto no art. 38 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Estadual, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 46, de 09 de setembro de 2010, a lei que dispuser sobre a anistia ali prevista deverá levar em conta, em relação ao pessoal da extinta CAIXEGO, a presunção de que toda exoneração, dispensa ou demissão de ex-ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente, ocorrida durante o processo de liquidação extrajudicial daquela empresa, até 31 de dezembro de 1997, decorreu de motivação exclusivamente política.

Na lei que concedia revisão geral anual aos servidores do estado, inseriu um dispositivo alheio ao objeto da lei, o qual estabelecia que todas as demissões realizadas em decorrência da liquidação extrajudicial da CAIXEGO “decorreu de motivação exclusivamente política”. No mesmo ano, Goiás publicou também a Lei Estadual nº 17.916, por meio da qual anistiou os ex-empregados, permitindo-lhes o retorno ao serviço público. O Decreto Estadual nº 8.000/13 traz o rol dos anistiados

que foram enquadrados. Não obstante, muitos outros foram enquadrados depois desse ato.

Em razão da publicação das Leis Estaduais nº 17.597 e nº 17.916, ambas de 2012, o Ministério Público do Tribunal de Contas do Estado de Goiás apresentou representação pela inconstitucionalidade, especialmente por causa das disposições que caracterizam a liquidação extrajudicial da CAIXEGO como perseguição política e anistiam os ex-empregados que optaram pela rescisão e recebimento de pecúnia, na época da liquidação, retornando-os ao serviço público. O Ofício nº 00333/2013-BCB/Deliq/Gabis, de 18 de março de 2013, do Banco Central do Brasil, instrui a representação e explica os motivos que fundamentam a decisão de liquidação extrajudicial da CAIXEGO, nada políticos, puramente técnicos.

O expediente, em verdade, havia sido destinado ao Procurador do Trabalho Antônio Carlos Cavalcante Rodrigues, que trabalhava na Procuradoria Regional do Trabalho da 18ª Região e havia requerido informações do Bacen sobre a liquidação, para instruir o Procedimento Preparatório de Inquérito Civil nº 000123.2013.18000/4.

As causas da liquidação foram muito bem indicadas no item 2 do Ofício:

- Aporte insuficiente de recursos por parte do controlador, o Estado de Goiás;
- Desídia na política de concessão de crédito e de cobrança de dívidas, o que fez com que os créditos em situação de inadimplência atingissem a cifras insuportáveis;
- Imprevisibilidade dos efeitos de aperto monetário decorrente do Plano de Estabilização Econômica, configurada na continuidade da liberação de empréstimos nas carteiras de crédito rural, habitacional e bancário, no período imediatamente seguinte à deflagração daquele Plano, comprometendo, em grande parte, a conta Reservas Bancárias perante o Banco Central do Brasil;
- Insuficiência no recolhimento de cruzados novos ao Banco Central do Brasil;
- Multas e penas pecuniárias imputadas pelo Banco Central do Brasil motivadas por insuficiência no recolhimento de cruzados novos e por saque a descoberto na conta Reservas Bancárias.

Como se vê também o Ministério Público do Trabalho questionou o retorno dos ex-empregados. Trata do assunto a matéria jornalística veiculada no periódico O Popular, de 17 de abril de 2013.

Considerando que as liquidações e privatizações aconteceram por todo o território brasileiro, as constituições dos outros estados e também a Lei Orgânica do Distrito Federal foram analisadas. A providência é reflexo do questionamento sobre a possibilidade de haver outro ente que tenha inserido em sua constituição dispositivo similar ao art. 38, do ADCT, da Constituição de Goiás, e que passe por situação análoga a de Goiás.

Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima e Santa Catarina não possuem artigo semelhante e nem fizeram questão de criar qualquer dispositivo com a intenção de simetria com o art. 8, §2º, do ADCT, da Constituição Federal.

A Constituição do Estado do Espírito Santo prevê nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias o seguinte: “Art. 12. Aplica-se, no que couber, ao servidor civil e militar o disposto no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.”

A Constituição do Estado do Pará também apresenta artigo que faz menção expressa ao art. 8º, §2º, da Constituição Federal, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias:

Art. 11. Aos servidores públicos estaduais que foram beneficiados pela anistia, por força da lei ou em virtude do art. 8º, § 2º., do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Federal, aplica-se o disposto no art. 40, §§ 4º. e 5º. da referida Constituição.

O estado do Paraná traz na sua Constituição o dispositivo abaixo, fazendo clara alusão ao período de exceção e ao art. 8, §2º, da CF/88:

Art. 39. Aos prejudicados pelos atos institucionais que ainda não tiveram seus direitos reconhecidos administrativa ou judicialmente fica assegurado, mediante requerimento dirigido e aprovado pelo chefe do Poder a que estavam vinculados, o restabelecimento de todas as vantagens e direitos de que foram privados pela medida de exceção.

§ 1º. Não serão beneficiados os que tenham tido suas pretensões apreciadas pelo Poder Judiciário e merecido sentença em contrário transitada em julgado.

§ 2º. Todos os processos que estabelecerem estes benefícios deverão ser apreciados pelo Tribunal de Contas do Estado, que deverá se pronunciar no prazo de trinta dias da data de seu recebimento.

§ 3º. Os servidores públicos civis estaduais e os empregados em todos os níveis do Governo do Estado ou em suas fundações, empresas públicas ou empresas mistas sob controle estatal, beneficiados pelo disposto no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, serão reintegrados nas suas funções, no prazo máximo de noventa dias.

A Constituição de Pernambuco também é simétrica à Constituição Federal de 1988, mas o artigo foi revogado:

Art. 25. Dentro do prazo máximo de cento e oitenta dias, a contar da promulgação da Constituição, proceder-se-á à reintegração dos servidores estaduais demitidos coletivamente por motivos ideológicos, em cumprimento do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República.

Art. 25. (REVOGADO) (Revogado pelo art. 6º da Emenda Constitucional n° 16, de 4 de junho de 1999.)

O Rio de Janeiro traz previsão de anistia de servidores, mas bem diferente da existente em Goiás. Entretanto, já há decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), pela inconstitucionalidade. Segue transcrição:

Art. 29-É concedida anistia aos servidores do Estado que tenham sofrido penas disciplinares, excetuados deste benefício os que hajam sido demitidos e os que foram penalizados por improbidade, por atos lesivos ao erário público ou ao patrimônio de terceiros, e, ainda, os que tenham sido condenados por decisão judicial transitada em julgado.

Os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Rio Grande do Sul limita o tempo desde os atos reivindicatórios de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação daquela constituição:

Art. 8.º É assegurada a anistia aos servidores públicos e empregados bem como aos dirigentes e representantes sindicais ou de entidades de classe que, por motivos políticos, inclusive por participação em movimentos reivindicatórios, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação desta Constituição, tenham sido punidos, transferidos, demitidos ou compelidos ao afastamento das atividades remuneradas que exerciam, ou sofrido interrupção no registro da efetividade.

Parágrafo único. Os servidores, mediante petição ao órgão ou empresa a que estão ou estavam vinculados, serão imediatamente reintegrados, e declarados nulos os atos administrativos que impuseram as punições.

O estado de Rondônia previu anistia aos servidores públicos da administração direta também em período diverso ao ditatorial:

Art. 3º Ficam anistiados todos os servidores públicos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, demitidos ou que sofreram outras punições no período de 21 de dezembro de 1981 até a promulgação desta Constituição, por motivo político ou classista, inclusive movimentos grevistas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo somente gerará efeitos financeiros a partir da promulgação desta Constituição, vedada a remuneração de qualquer espécie em caráter retroativo.

Importante mencionar que o dispositivo é menos abrangente do que o goiano porque este estendeu a anistia à administração indireta, contemplando empresas públicas e sociedades de economia mista. Não entraremos no mérito do aludido artigo, mas ele é semelhante ao do estado de Goiás porque cria situação de exceção além da do período ditatorial.

No estado de São Paulo também existe simetria com a CF/88, com menção literal ao art. 8º, §2º, consoante o art. 27, do ADCT:

Artigo 27 - Aplica-se o disposto no artigo 8º e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal aos servidores públicos civis da administração direta, autárquica, fundacional e aos empregados das empresas públicas ou sociedade de economia mista, sob controle estatal.

Em Sergipe, a constituição estadual, em simetria com a federal, apresenta o dispositivo abaixo transcrito:

Art. 60. O Estado e os Municípios providenciarão o cumprimento do estabelecido pelo art. 8º e parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, no que couber, beneficiando os servidores em todos os níveis de governo ou em suas autarquias e fundações, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Assim, a única constituição, além da goiana, que inova no entendimento do princípio da simetria quanto ao art. 8º, §2º, da CF/88 é a de Rondônia. Naquele estado, uma instituição financeira também foi extinta, o Banco do Estado de Rondônia (BERON). A situação é diferente porque quando o Banco foi criado

Rondônia ainda era território, não tinha *status* de estado-membro. Por essa razão, os ex-empregados pleiteiam a transposição para quadro de pessoal da União e não do estado. O BERON foi objeto de intervenção do Bacen em 1995. A propósito:

“O Senado aprovou nesta terça-feira (12) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 7/2018, que iguala as condições para a integração dos servidores dos antigos territórios de Rondônia, Amapá e Roraima ao quadro da administração pública federal. O projeto também amplia a possibilidade de equiparação para mais categorias, inclusive pessoas que trabalhavam sem vínculo efetivo para a administração. O texto foi aprovado no Plenário em dois turnos de votação e segue para a Câmara dos Deputados.”¹⁰

Tudo que foi detalhado neste capítulo retrata a experiência da CAIXEGO em Goiás: sua criação, esboço da sua atuação, sua liquidação extrajudicial por dezessete anos e os reflexos da sua extinção. A intenção não é esmiuçar nenhum desses aspectos. O objetivo é somente identificar esse caso de liquidação extrajudicial, dentre tantos outros que aconteceram no Brasil, colocá-lo no contexto da história econômica brasileira, tão bem delineado pelos autores referenciados nos capítulos 1 e 2, e convidar à reflexão sobre possíveis consequências danosas ao erário de um estado decorrentes da construção de uma narrativa política e de prolação de decisões judiciais, sem respaldo/conhecimento econômico.

¹⁰ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/12/pec-que-equipara-reintegracao-de-servidores-de-ex-territorios-vai-a-camara>. Acesso em: 18 set./2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A liquidação extrajudicial da CAIXEGO está muito bem desenhada no contexto histórico, econômico e social em que o Brasil se encontrava. O Brasil vivia uma recessão fortíssima e tentava estabilizar a moeda há décadas. Foi naquele contexto econômico em que se deu a decretação da liquidação da CAIXEGO. Conforme indicado em linhas pretéritas, o presidente do Bacen havia justificado que a instituição financeira era irrecuperável. Além disso, muitos empréstimos já haviam sido realizados ao banco, na tentativa de mantê-lo. Empresas, inclusive as públicas, visam ao lucro. Este é o objetivo de todas elas. Se a empresa é deficitária, ela não tem como ser mantida em funcionamento, ainda que possua a louvável natureza de fomento.

Já vimos também que a liquidação extrajudicial da CAIXEGO não foi decretada em apartado, ou seja, muitas outras instituições financeiras de entes federados também entraram em liquidação e isto se deu em momento econômico nacional complexo e dentro de um projeto de organização do SFN, pelo Bacen, com um objetivo maior (o de tornar o sistema bancário brasileiro atrativo para investidores).

Da análise de todas as obras de referência sobre o assunto, depreende-se que os bancos estaduais, antes do saneamento, não funcionavam como deveriam por consistirem, na prática, em “caixas” dos estados para executar suas políticas ou atender quaisquer decisões dos governadores, deixando de alcançar a sua finalidade precípua: funcionar como instituição financeira que visa o lucro.

Na verdade, o endividamento dos bancos estaduais tinha raízes nas deficiências do próprio pacto federativo, quando os recursos ficavam centralizados na União e as políticas públicas regionais eram financiadas por eles.

Desde o período militar, os recursos sempre estiveram bem centralizados na União e aos estados era repassada parcela pequena e insuficiente, para a execução das políticas públicas regionais. Isto, em boa medida, fez com que os estados usassem dos recursos de seus bancos e caixas, levando de certa forma ao

endividamento. Até hoje, existe esta centralização de recursos, apesar de haver também algum movimento de descentralização, mesmo que tímido.

Voltando ao saneamento do Sistema operado pelo Bacen e fazendo alusão à abordagem conferida ao tema por Contel (2009), quando menciona a topologia dos bancos, ele quis dizer que a aquisição de bancos estaduais se mostrou vantajosa em razão da rede de agências consolidadas no interior e muito bem distribuída. Quanto aos recursos movimentados, pela sua proximidade institucional com os governos estaduais, o argumento se explica por si só. Sobre a gestão da folha de pagamentos do funcionalismo público, também não há muito que explicar, trata-se de clientela cativa, com níveis remuneratórios consideráveis e, em certa medida, estáveis. Em certa medida porque a maciça parte de servidores é comissionada, mas, ainda assim, mesmo que os servidores sejam nomeados e exonerados *ad nutun*, os cargos permanecem existindo e ocupados.

Então, para o Governo Federal, o saneamento do SFN era necessário para torná-lo atrativo a investimentos. A ele interessava muito mais privatizar as instituições financeiras lucrativas. Por que uma instituição financeira lucrativa e bem gerida seria liquidada extrajudicialmente e depois extinta? Não seria.

A CAIXEGO, conforme asseverado pelo presidente do Bacen da época, não era economicamente viável. Quantas integralizações de capital foram feitas na CAIXEGO? Quanto da Reserva Monetária do Brasil foi revertido para ela? Ainda assim não pôde ser salva. O cenário não é de perseguição política, mas de mero saneamento do Sistema. Se a CAIXEGO fosse viável economicamente, muito provavelmente, teria sido privatizada, assim como foi o Banco do Estado de Goiás (BEG).

O objetivo instrumentalizado pelo Bacen era sanear o SFN, extinguindo as instituições financeiras estaduais, seja pela liquidação, seja pela privatização, sendo que esta última era preferível, por certo, uma vez que as privatizações faziam parte de um projeto muito maior: as reformas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso. Dois séculos de política econômica no Brasil. 2. Edição. Rio de Janeiro. Atlas. 2021.
- ABREU. Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária, 1930 - 1945.
- ABREU; LAGO. Marcelo de Paiva e Luiz Aranha Corrêa. A economia brasileira no Império, 1822-1889.
- ABREU; WERNECK. Marcelo de Paiva e Rogério L. F.. Estabilização, abertura e privatização, 1990-1994.
- ACRE. Constituição do Estado do Acre. Disponível em: http://www.legis.ac.gov.br/detalhar_constituicao. Acesso em: 13 set./2023.
- ALAGOAS. Constituição do Estado de Alagoas. Disponível em: https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1989/2/2_texto_integral.pdf Acesso em: 13 set./2023
- AMAPÁ. Constituição do Estado do Amapá. Disponível em: <http://silegis.al.ap.gov.br/proposicao/pdf/2CEatualizadaeconsolidadaateEC064comSumario.pdf>. Acesso em: 13 set./2023
- AMAZONAS. Constituição do Estado do Amazonas. Disponível em: <https://www.aleam.gov.br/wp-content/uploads/2023/07/Constituicaodo-Estado-do-Amazonas.pdf>. Acesso em: 13 set./2023
- BAHIA. Constituição do Estado do Bahia. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-05-de-outubro-de-1989>. Acesso em: 13 set./2023
- BAUMANN, Renato (organização). Brasil: uma década em Transição. Rio de Janeiro. Campus. 1999.
- BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 set./2022.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Rádio Câmara. A perplexidade do brasileiro diante do confisco das contas bancárias e poupanças. 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/273499-a-perplexidade-do-brasileiro-diante-do-confisco-das-contas-bancarias-e-poupancas-05-44/>. Acesso em: 19 set./2022.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei n° 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4595.htm. Acesso em: 19 set./2023.

BRASIL. Sistema Financeiro Nacional. Composição e segmentos do Sistema Financeiro Nacional. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/composicao/composicao.asp>. Acesso em: 19 set./2022.

CEARÁ. Constituição do Estado do Ceará. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/constituicao-do-ceara/constituicao-do-ceara-em-pdf>. Acesso em: 13 set./2023.

CONTEL, Fábio Betioli. Espaço geográfico, sistema bancário e a hipercapilaridade do crédito no Brasil. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/CVbpNdDq9zfdH6z9dRzbBD/>. Acesso em: 10 set./2022.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei_Org_nica__08_06_1993.html. Acesso em: 13 set./2023.

ESPIRITO SANTO. Constituição do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/COE11989.pdf>. Acesso em: 13 set./2023.

FRANCO. Gustavo H. B. A primeira década republicana.

FRITSCH. Winston. Apogeu e Crise na Primeira República, 1900-1930.

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 32ª Edição. São Paulo. Companhia Editora Nacional. 2005.

GIAMBIAGI; MOREIRA Fábio e Maurício Mesquita. A Economia Brasileira nos anos 90. 1ª. Edição. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. Governo do Estado de Goiás. Decreto Estadual nº 3.595, de 26 de fevereiro de 1991, alterado pelo de nº 3.600/01. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/63045/decreto-3595. Acesso em: 19 set./2023.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. Governo do Estado de Goiás. Decreto Estadual nº 4.322, de 28 de setembro de 1994. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/63626/pdf>. Acesso em: 19 set./2023.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. Governo do Estado de Goiás. Lei nº 9.222, de 19 de julho de 1982. Disponível em: arquivo físico da Casa Civil, sob os cuidados da Gerência de Consolidação da Legislação. Acesso em: 19 set./2022.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. Governo do Estado de Goiás. Lei nº 11.369, de 19 de dezembro de 1990. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/84693/lei-11369. Acesso em: 18 set./2023.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. Governo do Estado de Goiás. Lei Estadual nº 12.433, de 30 de agosto de 1994. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/83175/pdf#:~:text=LEI>

%20N%C2%BA%2012.433%2C%20DE%2030,para%20o%20fim%20que%20especifica.. Acesso em: 18 set./2023.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. Governo do Estado de Goiás. Lei nº 17.597, de 26 de abril de 2012. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/89591/pdf>. Acesso em: 12 mai./2023.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. Governo do Estado de Goiás. Lei nº 17.916, de 27 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/89871/pdf>. Acesso em: 19 set./2022.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. Governo do Estado de Goiás.

Constituição do Estado de Goiás. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/103152/constituicao-estadual. Acesso em: 19 set./2022.

GOIÁS. Secretaria de Estado da Casa Civil. Governo do Estado de Goiás. Lei nº 4.206, de 06 de novembro de 1962. Disponível em: arquivo físico da Casa Civil, sob os cuidados da Gerência de Consolidação da Legislação. Acesso em: 19 set./2022

JUNIOR. Cleofas Salviano Junior. Bancos Estaduais: dos Problemas Crônicos ao Proes. Banco Central do Brasil. 2004. Brasília

LAGO. Luiz Aranha Corrêa do. A retomada do crescimento e as distorções do milagre, 1967-1974

LUNA; KLEIN Francisco Vidal e Herbert S. Klein. História Econômica e Social do Brasil. O Brasil desde a república. Editora Saraiva. 2016. São Paulo

MARANHÃO. Constituição do Estado do Maranhão. Disponível em: <https://legislacao.al.ma.leg.br/ged/constituicao-estadual/detalhe.html?dswid=-5613>. Acesso em: 13 set./2023.

MATO GROSSO. Constituição do Estado do Mato Grosso. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/institucional/constituicao-estadual/>. Acesso em: 13 set./2023.

MATO GROSSO DO SUL. Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul. Disponível em: [http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?](http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument) OpenDocument. Acesso em: 13 set./2023.

MESQUITA. Mário M. C.. Inflação, estagnação e ruptura, 1961-1964.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais. Disponível em https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/48648/1/CE%20Atualizada%202023-05-32%C2%AAed-Maio_A.pdf. Acesso em: 13 set./2023.

MODIANO. Eduardo Marco. A ópera dos três cruzados, 1985-1990.

MOURA. Alkimar. R.. PAEG e Real. Dois planos que mudaram a economia brasileira. 1ª Edição. Rio de Janeiro. Editora FGV. 2007

NETTO. Dionísio Dias Carneiro. Crise e esperança. 1974-1980

NETTO; MODIANO. Dionísio Dias Carneiro e Eduardo Marco. Ajuste externo e desequilíbrio interno, 1980-1984

ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI. Luiz e Antônio Cláudio. Democracia com desenvolvimento, 1956-1961

PARÁ. Constituição do Estado de Pará. Disponível em http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/constituicao/cpara_1989.pdf. Acesso em: 13 set./2023.

PARAÍBA. Constituição do Estado da Paraíba. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2019/12/CONSTITUIC%CC%A7A%CC%83O-DO-ESTADO-DA-PARA%C3%8DBA-ATUALIZADA-2019.pdf>. Acesso em: 13 set./2023.

PARANÁ. Constituição do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97783>. Acesso em: 13 set./2023.

PASTORE; PINOTTI Affonso Celso, Maria Cristina. O Paeg e as políticas econômicas de 1960 e 1970.

PERNAMBUCO. Constituição do Estado do Pernambuco. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=4937&tipo=>. Acesso em: 13 set./2023.

PIAUI. Constituição do Estado do Piauí. Disponível em: <https://portal.pi.gov.br/cge/legislacao/>. Acesso em: 13 set./2023.

RESENDE. André Lara. Estabilização e reforma, 1964-1967.

RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>. Acesso em: 13 set./2023.

RIO GRANDE DO NORTE. Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: http://www.al.rn.gov.br/documentos/Constituicao_Estadual_versao_final_2023.pdf. Acesso em: 13 set./2023.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=liPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 13 set./2023.

RONDÔNIA. Constituição do Estado de Rondônia. Disponível em: <https://www.al.ro.leg.br/downloads/constituicao-do-estado-de-rondonia>. Acesso em: 13 set./2023.

RORAIMA. Constituição do Estado de Roraima. Disponível em: <https://sapl.al.rr.leg.br/ta/564/text>. Acesso em: 13 set./2023.

SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina. Disponível em: <https://www.alesc.sc.gov.br/sites/default/files/CESC%202023%20-%2091%20emds.pdf>. Acesso em: 13 set./2023.

SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 13 set./2023.

SERGIPE. Constituição do Estado de Sergipe. Disponível em: https://www.al.se.leg.br/arq_transparencia/arq_constituicao/constituicao_estadual_2019.pdf. Acesso em: 13 set./2023.

VIANNA. Sérgio Besserman. Política econômica externa e industrialização, 1946-1951.

WERNECK. Rogério L. F.. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002.

WERNECK. Rogério L. F.. Alternância política, redistribuição e crescimento, 2003 - 2010.