

DANIEL DOMINGOS DOS PASSOS

**A INTERNACIONALIZAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO NO
BRASIL APÓS O PLANO REAL: divergências de interesses
dos banqueiros com a ação do Estado e mudanças nas
negociações com os trabalhadores bancários**

MESTRADO EM SOCIOLOGIA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

Curitiba, Novembro de 2001

DANIEL DOMINGOS DOS PASSOS

**A INTERNACIONALIZAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO NO
BRASIL APÓS O PLANO REAL: divergências de interesses
dos banqueiros com a ação do Estado e mudanças nas
negociações com os trabalhadores bancários**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora
da Universidade Federal do Paraná, como exigência
parcial para obtenção do título de MESTRE em
SOCIOLOGIA, sob a orientação do Prof. Doutor
RAFAEL ANTONIO DUARTE VILLA.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dra. Liana Maria da Frota Carleial

Prof. Dr. Renato Monseff Perissinotto

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa

DEDICATÓRIA

*A memória de Roberto Pinto Ribeiro, advogado,
militante e amigo, e em homenagem a todos aqueles que
acreditam na possibilidade de um mundo melhor, e lutam por isso.*

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	10
INTRODUÇÃO	12
I - ARCABOUÇO TEÓRICO E EVOLUÇÃO DO SETOR BANCÁRIO NO BRASIL	19
1.1 Internacionalização e capitalismo financeiro	21
1.2 Evolução do setor bancário no Brasil	31
1.3 Bancos estrangeiros no Brasil	39
1.4 Comentários adicionais ao Capítulo	46
II- AS AÇÕES DO ESTADO E A POSIÇÃO DOS BANQUEIROS NA REGULAMENTAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO	49
2.1 Uma interpretação do Estado capitalista	50
2.2 O setor bancário brasileiro no contexto dos acordos internacionais	53
2.3 O Estado na regulamentação do Setor Bancário no Brasil	59
2.3.1 As medidas do Estado na regulamentação do Setor Bancário	62
2.4 O posicionamento dos banqueiros na regulamentação do Setor Bancário	73
2.4.1 As organizações de representação de classe dos banqueiros	74
2.4.2 O posicionamento dos banqueiros	77
2.4.3 As razões favoráveis e contrárias à internacionalização	86
III- A NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO CONTEXTO DE TRANSFORMAÇÃO DO SETOR BANCÁRIO	92
3.1 Algumas características da estrutura sindical no Brasil	93
3.2 A organização sindical e a negociação coletiva no setor bancário	97
3.3 A negociação nacional dos bancários a partir do Plano Real	113

3.3.1 O cenário das negociações sindicais a partir do Plano Real	115
3.3.2 A evolução das negociações dos bancários no período Pós Real	120
3.3.3 Algumas considerações das negociações recentes no setor bancário	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	133
BIBLIOGRAFIA	138

Lista de Quadros

Quadro 1 Bancários Distribuição por grupo ocupacional, segundo sexo (em %)	108
Quadro 2 Índices de preços selecionados (em percentagem)	116
Quadro 3 Número de cláusulas na Convenção Coletiva Bancários (1994–2000)	120
Quadro 4 Campanhas nacionais dos bancários (1994–2000)	123
Quadro 5 Calendário das negociações com a Fenaban (1994–1999)	126

Lista de Tabelas

Tabela 1 Número de instituições financeiras	35
Tabela 2 Mudanças de controle no Setor Financeiro brasileiro	37
Tabela 3 Evolução do número de bancos estrangeiros no Brasil	44
Tabela 4 Estrutura do Sistema Bancário brasileiro – 1999	45
Tabela 5 Bancos que receberam recursos do PROER	65
Tabela 6 Bancos múltiplos, comerciais, de desenvolvimento e caixas econômicas em funcionamento	67
Tabela 7 Bancos estatais privatizados (em US\$ milhões da data da venda)	72
Tabela 8 Participação dos bancos no Ativo Total	102
Tabela 9 Estoque estimado de empregos no Setor Financeiro – Bancos múltiplos, comerciais, de investimentos, caixas econômicas Brasil (1989–2000)	104
Tabela 10 Número de empregados bancos estatais selecionados (final período)	106
Tabela 11 Número de empregados bancos privados selecionados (final período)	107
Tabela 12 Alguns indicadores econômicos – Brasil (1995–2000)	117
Tabela 13 – Número de greves e reposição salarial – Brasil (1994–2000)	119
Tabela 14 – Campanhas nacionais dos bancários (1994–1999). Inflação e reajustes salariais	125
Tabela 15 – Campanhas nacionais dos bancários (1994–1999). Abonos salariais	125

RESUMO

O objeto de estudo desta dissertação é o posicionamento e as contradições de interesses dos banqueiros em relação às ações Estado na regulamentação do setor, bem como as mudanças recentes nas negociações trabalhistas com os bancários, a partir do Plano Real. Tendo como referência as transformações ocorridas no setor bancário desde meados da década de noventa, em particular aquelas que redundaram na maior presença de capitais internacionais, pretende-se demonstrar a reação do capital bancário na disputa pela acumulação, num contexto de mudança ambiental. Este trabalho pretende dimensionar as mudanças no setor decorrentes da ação do Estado e seus efeitos sobre os banqueiros e a evolução da negociação coletiva com os trabalhadores de bancos privados, redundando em mudanças na relação entre capital e trabalho.

AGRADECIMENTOS

A realização desta dissertação de mestrado proporcionou enorme satisfação tendo em vista a importância que o sistema financeiro e os bancos, em particular, tem assumido no mundo contemporâneo. Estudar as transformações recentes no setor e as reações dos atores envolvidos ajuda a entender as razões e a funcionalidade das ações do Estado capitalista moderno. Para esta empreitada, cabe agradecer ao Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – Dieese – e ao movimento sindical bancário do Paraná, por me propiciar durante mais de sete anos a oportunidade de estudar, assessorar e contribuir para o entendimento do setor bancário e das suas relações com os trabalhadores.

Um primeiro agradecimento deve ser feito aos colegas de trabalho do Dieese, em especial aos da Linha Bancários, que conviveram comigo nos últimos sete anos. Companheiros com Wilson, Hugo, Japa, Paulo Roberto, Henrique, Alcinei, Marcelo, Luciano, Evilásio, Murilo, Regina, Luciane, Cátia, Valdir, Marco Antônio (*in memoriam*) e o grande timoneiro Jorge Luiz Gouvêa. Um agradecimento especial ao Karam, que teve a paciência de discutir o terceiro capítulo.

Especial agradecimento a todos os diretores e funcionários do Sindicato dos Bancários Curitiba, da direção da Federação dos Trabalhadores em Empresas de Crédito do Paraná – FETEC – e dos demais Sindicatos de Bancários do Paraná filiados a Central Única dos Trabalhadores. A importância da ajuda e colaboração de tantas pessoas do meio sindical não permite que sejam nomeadas, sob risco de cometer injustiça.

Gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa, pelo apoio, confiança, colaboração e paciência no decorrer da dissertação. Estendo estes agradecimentos aos Professores do curso de Mestrado, principalmente aos que tive o prazer de ter aulas, como as professoras Silvia, Roseli, Maria do Carmo; os professores Dimas, Nelson e Renato. Não poderia deixar de agradecer a professora Liana Carleial, com quem tive o prazer de realizar uma disciplina no Mestrado em Economia.

Um especial agradecimento a minha esposa Maria Da Soler, que soube entender que o apoio é de grande importância para o sucesso nestes momentos. Além do apoio e da compreensão pelo longo período de ausência, ela conseguiu aninhar no seu ventre Pedro Vitor, o resultado de nossas paixões de mais de dez anos.

Apresentação

Esta dissertação investiga as transformações no setor bancário a partir do Plano Real, em especial a internacionalização do setor, e seus efeitos na relação intercapitalista e na negociação coletiva com os trabalhadores.

Como ex-trabalhador do setor bancário e atualmente técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos (Dieese), esta experiência favoreceu bastante a realização deste trabalho. Entre o período de janeiro de 1994 a abril de 2001 fui o técnico responsável pela Subseção do Dieese, inicialmente no Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de Curitiba e Região e, posteriormente, na Federação dos Empregados em Empresas de Crédito do Paraná – FETEC.

A partir dessa experiência profissional, presenciei de forma privilegiada a maior parte das transformações vivenciada pelo setor desde os anos 90. Pude perceber a força econômica e o poder político de bancos e banqueiros no País. No Brasil, além das atividades do setor bancário estarem, na maior parte, desvinculada do financiamento de atividades produtivas, a acumulação de capital no setor tem passado incólume pelos momentos de ditadura e de democracia, recessão e de crescimento, inflação e de estabilidade de preços. Esta situação confirma o poder desse segmento e sua constituição como fração hegemônica do capital no Brasil.

O objetivo geral desta dissertação é o de analisar o processo e as conseqüências da transformação do setor bancário brasileiro na segunda metade da década de noventa. Destaca-se a participação de bancos internacionais no setor e seus efeitos no relacionamento entre os banqueiros, avaliados a partir do posicionamento de membros desta fração da classe capitalista em relação às ações do Estado, e em que medida a transformação do setor interferiu na relação dos bancos privados com os trabalhadores bancários.

Nesta dissertação defende-se a tese de que as transformações que o setor bancário apresentou desde meados de noventa produziram divergências de interesses entre os

capitalistas na disputa pela acumulação. Um intenso processo de centralização e concentração do capital ocorreu neste período, resultando num setor bancário mais consolidado, mais internacionalizado e menos estatal. Nesse sentido, saíram vencedores desse processo que ainda não se esgotou, os grandes bancos nacionais e os bancos internacionais. O novo ambiente macroeconômico a partir de 1994, caracterizado pelo controle inflacionário, e a intensa transformação do setor também produziram mudanças na relação entre capital e trabalho, redundando no surgimento de novos espaços de negociação coletiva como forma de atender aos limites de uma forma nacional e centralizada que se constituiu desde meados da década de oitenta.

Para atingir o objetivo de estudar as transformações e suas conseqüências no setor bancário foram elaborados três capítulos, além de uma introdução e considerações finais. O primeiro capítulo pretende discutir o processo geral de centralização, concentração e internacionalização do capital, além da natureza e das características do capitalismo financeiro, com destaque para sua fase presente. O capítulo segue com um levantamento bibliográfico onde se destaca a evolução do setor bancário nacional e a presença de bancos estrangeiros no período anterior ao Plano Real, buscando evidenciar a natureza desta participação e principalmente sua diferença no atual estágio de internacionalização do setor.

O segundo capítulo inicia com uma interpretação das características do Estado capitalista. Em seguida é feita uma discussão da desregulamentação e da liberalização do mercado bancário no âmbito internacional, apresentando as divergências presentes neste mercado e, por fim, são apresentadas as razões e as medidas adotadas pelo Estado brasileiro no setor e o posicionamento dos banqueiros.

No terceiro capítulo verifica-se o desenvolvimento da relação de classes no setor bancário privado, descrevendo as negociações entre banqueiros e bancários de bancos privados antes e depois de 1994. O objetivo é demonstrar como esta transformação alterou o processo de negociação e criou novos espaços de relacionamento entre as classes, trazendo riscos e oportunidades aos trabalhadores.

Introdução

O setor bancário brasileiro está passando por transformações desde o início da década de noventa, com mais ênfase a partir de 1994. Uma das características principais tem sido a maior participação de capitais internacionais¹, ocupando um espaço econômico, político e social que antes era dominado pelas empresas nacionais públicas e privadas (PUGA, 1999). Além da internacionalização, as outras faces dessas transformações têm sido a consolidação do setor, com o fortalecimento dos grandes bancos controlados por capitais privados nacionais e a privatização dos bancos públicos, principalmente aqueles controlados pelos estados da Federação (DIEESE, 1999a).

A dinâmica dessa transformação pode ser identificada em ações localizadas do Estado brasileiro, agindo na regulamentação do setor de acordo com motivações de ordem política, econômica e social, determinadas interna ou externamente; e ainda compreendidas pelo movimento do capital, que segue uma lógica própria de acumulação e valorização. Neste nosso caso, esta dinâmica, tanto decorrente da ação do Estado quanto do capital, caracteriza uma importante mudança ambiental que se pretende estudar na perspectiva de perceber as divergências que promove entre os banqueiros, na defesa dos interesses particulares e, ainda, como interfere na negociação com os trabalhadores do setor, refletindo em modificações na relação entre capital e trabalho.

Em relação à ação do Estado no período recente, é possível encontrar similaridade com o processo de transformação do setor nos anos sessenta e setenta que permitiu o surgimento de grandes conglomerados financeiros. Este período foi marcado pelo rompimento da disputa política que se travava em relação à normatização do setor. Este debate, interrompido pelo regime militar, explicitou as divergências entre as classes sociais e no interior dos capitalistas, revelando a complexidade de interesses afetados pelo funcionamento da atividade financeira e bancária (MINELLA, 1988). Com o golpe militar as divergências de interesses foram centralizadas no âmbito do Estado que, através de um

¹ Optamos pelo termo capitais internacionais, em contraposição a capitais transnacionais, por entender que esta última insinua a ausência de uma base nacional, designando empresas que transcendem as nações e operam desvinculadas de suas origens nacionais, o que pode ser empiricamente questionado.

arcabouço institucional² pouco sólido, realizou as mudanças e adequações suficientes para recompor os diferentes interesses.

A similaridade, no entanto, é restrita quando se trata da internacionalização do setor. No período recente este processo assume maior proporção, na medida em que se constata um número maior de bancos controlados e com participação do capital estrangeiro, ao mesmo tempo em que estes passam a assumir maior proporção da movimentação financeira do setor bancário nacional. Apesar da participação deste capital no Brasil não ser recente, podendo ser verificado desde o século XIX, é diferente a natureza da atual participação na medida em que passa a ocupar um espaço de valorização quase exclusivo do capital privado e público nacional³, potencializando os espaços de disputa e divergências entre os capitalistas do setor.

Ao potencializar a disputa capitalista entre os banqueiros, decorrente da intenção de cada empresa em manter ou ampliar sua participação na acumulação, esta mudança de contexto produz também como resultado alterações na relação entre capital e trabalho que constitui a base do processo de acumulação, já que desta relação deriva a criação de riqueza, e sua repartição se constitui o centro do conflito em uma sociedade de classe.

Nesta perspectiva, serão analisadas as mudanças no relacionamento entre os trabalhadores e os banqueiros do setor privado, que irão se confrontar com formas específicas de organização constituídas em experiências anteriores de negociação. A forma de relacionamento entre trabalhadores e capitalistas no setor bancário tem sido marcada por uma negociação nacional e centralizada, que se processa num período específico do ano e com poucos espaços de interlocução no âmbito das empresas, principalmente nas empresas privadas, seja em termos de negociação, seja, menos ainda, em termos de organização sindical (AMORIM, 1992). O que se pretende verificar na relação de classe no setor bancário é até que ponto a mudança de contexto é capaz de evidenciar a construção de alguma alteração no processo de negociação coletiva, capaz de representar uma mudança significativa no que tradicionalmente tem se constituído a relação entre estes atores.

² Neste caso estamos nos referindo à Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964, que ainda hoje se constitui no principal instrumento jurídico que regulamenta a atividade bancária no País.

³ Como veremos no desenvolvimento do primeiro capítulo, estamos nos referindo à participação do capital estrangeiro no varejo bancário, que também deixaremos para conceituar naquele capítulo.

A razão de ter escolhido bancos e banqueiros como atores privilegiados desta pesquisa está, em primeiro lugar, no fato de estes representarem há muito tempo um grupo social organizado, sindical e civilmente, presente na luta política, principalmente através do controle ou da influência nos partidos políticos e nas instâncias estatais de decisão⁴. Em segundo lugar, a influência de bancos e banqueiros no processo sociopolítico do País, passou a ocorrer sob um novo contexto mercadológico, caracterizado pela abertura econômica e pela estabilidade inflacionária⁵, e um novo contexto institucional, marcado pela permissão do governo federal à entrada de instituições controladas por capitais internacionais, elementos estes que modificaram sensivelmente as condições anteriores de acumulação e de disputa interna no setor.

O motivo de ter escolhido o Estado e suas ações na regulamentação do setor bancário como pólo identificador dos conflitos capitalistas se deve, em primeiro lugar, ao fato de que a intervenção econômica do Estado é uma constante ao longo do desenvolvimento capitalista brasileiro (MIRANDA & TAVARES, 1999), fazendo com que suas ações tenham forte influência nas mudanças recentes presenciadas no setor. Em segundo lugar, ao voltar a conviver num ambiente democrático, com eleições livres e diretas, as ações do Estado capitalista, mesmo permeadas por interesses, revestem-se socialmente de uma suposta neutralidade, na qual o favorecimento de segmentos da classe dominante ganha característica de legitimidade. Por seu turno, a escolha das negociações coletivas e, em particular, a relação entre bancários e banqueiros se deve ao fato de o processo de disputa capitalista se centrar na ocupação de espaços de valorização do capital que tem nas condições de exploração do trabalho seu elemento constitutivo.

⁴ A este respeito verificar texto de MINELLA (mimeo, sd) *Hegemonia e controle financeiros no capitalismo contemporâneo*, onde é lembrado o fato de que o atual presidente do Banco Central do Brasil provém do universo financeiro internacional, constituindo-se numa garantia adicional de que as políticas a serem adotadas estarão de acordo com os grandes interesses financeiros.

⁵ Segundo o IBGE (1997), no período 1990–1994 as receitas inflacionárias dos bancos comerciais, múltiplos e caixas econômicas equivaliam, em termos médios, a 3,7% do PIB e a 35% das receitas totais dessas instituições. Em 1995 esses ganhos representaram apenas 0,6% daquelas receitas.

Pode-se definir o objetivo deste estudo como uma tentativa de analisar o processo e as conseqüências da transformação do setor bancário brasileiro na segunda metade da década de noventa. Destaca-se a participação de bancos internacionais no setor e seus efeitos no relacionamento entre os banqueiros, avaliados a partir do posicionamento de membros desta fração da classe capitalista em relação às ações do Estado, e em que medida a transformação do setor interferiu na relação dos bancos com os trabalhadores bancários. Para dar conta deste objetivo, pretende-se desenvolver os seguintes aspectos:

- 1) um referencial teórico na primeira parte do primeiro capítulo, com o objetivo de discutir o processo de internacionalização no modo de produção capitalista, bem como a interpretação de alguns autores a respeito da natureza e das características do capital financeiro;
- 2) ainda no primeiro capítulo será feita uma descrição, na perspectiva histórica, de alguns elementos que caracterizam o setor bancário no País, tanto na dimensão de mercado quanto institucional. Será discutido como se dava a participação dos bancos estrangeiros no setor no período anterior a 1994, buscando evidenciar as diferenciações com o período recente;
- 3) no segundo capítulo será apresentada uma discussão a respeito das características do Estado capitalista e o papel deste Estado na organização dos interesses de classe para, em seguida, discutir as principais mudanças no setor bancário a partir de 1994 e a posição dos banqueiros, principalmente em relação à internacionalização;
- 4) ao final será discutida a trajetória das negociações no setor bancário privado, espaço privilegiado do confronto de classe; as mudanças percebidas nos anos noventa e as perspectivas deste confronto no contexto de transformação do setor.

O objeto desta pesquisa é o posicionamento e as contradições de interesses dos banqueiros em relação às ações do Estado e as negociações com os trabalhadores, em um contexto de mudança ambiental. O problema que se pretende responder pode ser definido como: quais os acontecimentos, mercadológicos e institucionais, estão se dando no setor bancário brasileiro a partir de 1994, levando à maior presença de bancos internacionais, de que forma esta situação colocou em contradição os interesses dos banqueiros em relação às ações do Estado e como esta mudança de contexto alterou as negociações com os trabalhadores.

Com o intuito de dar resolução ao problema estaremos considerando duas hipóteses: a primeira é a de que a ação do Estado na regulamentação do setor bancário nacional a partir de 1994 potencializou a presença de bancos estrangeiros, que passaram a atuar num segmento de mercado praticamente exclusivo dos bancos nacionais. Esta situação aprofundou as contradições e os interesses divergentes no setor na disputa pela acumulação de capital. Na medida em que se ampliou a participação estrangeira no setor bancário, as contradições entre um discurso de cunho liberal e a defesa pelo espaço de valorização tornou-se evidente no posicionamento dos banqueiros nacionais, ao mesmo tempo em que os bancos estrangeiros se fortaleciam política e economicamente na conquista de um maior espaço no setor.

A segunda hipótese é a de que as transformações no setor bancário a partir de 1994, culminando com a ampliação de bancos estrangeiros disputando um espaço de acumulação capitalista, estimulou um movimento de mudança na negociação com os trabalhadores do setor, alterando algumas características desse processo – negociação nacional e centralizada –, e abrindo um espaço de negociação por empresa, com conseqüências no processo de negociação coletiva, evidenciando a necessidade de mudanças na forma de organização e de articulação dos trabalhadores do setor.

Para o encaminhamento desta investigação pretende-se seguir alguns procedimentos metodológicos com o objetivo de reunir informações suficientes para responder ao problema a partir das hipóteses sugeridas. Estes procedimentos passam principalmente pela análise bibliográfica e de medidas governamentais, além de material de divulgação das entidades sindicais, dos bancos e dos banqueiros, principalmente daqueles com representação junto às organizações de classe do setor.

Na mensuração da participação dos bancos estrangeiros no setor bancário nacional serão considerados indicadores quantitativos capazes de dimensionar esta participação, assim como sua evolução. O posicionamento dos banqueiros será buscado principalmente através de entrevistas e artigos publicados dos representantes das principais organizações de interesses do setor, em particular da Federação Brasileira das Associações dos Bancos – Febraban –, e da Associação Brasileira dos Bancos Internacionais – ABBI. A partir deste material, o objetivo é o de conseguir extrair fragmentos da posição do empresariado do setor nos temas mais marcantes do processo de transformação.

O primeiro capítulo pretende discutir a internacionalização do capital e o capital financeiro. A partir de autores identificados com a interpretação marxista, que privilegiam uma perspectiva histórica na análise, pretende-se discutir o processo geral de concentração, centralização e internacionalização do capital, além da natureza e das características do capitalismo financeiro, com destaque para sua fase presente. O capítulo segue com um levantamento bibliográfico onde se destaca a evolução do setor bancário nacional e a presença de bancos estrangeiros no período anterior ao Plano Real, buscando evidenciar a natureza desta participação e principalmente sua diferença no atual estágio de internacionalização do setor.

O segundo capítulo tem o intuito de responder à primeira hipótese, iniciando com uma interpretação das características do Estado capitalista. Em seguida será feita uma discussão da desregulamentação e da liberalização do mercado bancário no âmbito internacional, quando são mostradas as divergências de interesses por mais ou menos abertura de mercado a partir do potencial competitivo de cada país, que se confrontam com a vocação expansiva da acumulação do capital que não obedece limites territoriais (VILAS, 2000). As razões e as medidas adotadas pelo Estado brasileiro que têm levado à abertura do setor e o posicionamento dos banqueiros são apresentadas neste capítulo.

O posicionamento dos banqueiros tem como pano de fundo a existência de uma forte representação de interesses do setor em diversas organizações. Estas organizações são vistas como espaços bastante complexos, onde se combina e se confronta toda uma multiplicidade de interesses e onde o consenso pouco tem de espontâneo (FRIEDBERG, 1996). Estes ambientes conflituais se deparam com um intenso processo de transformação, sendo a internacionalização uma das suas faces, acirrando a disputa capitalista e tornando

mais complexa e difícil a conciliação desses interesses. Como forma de expressão e análise das divergências de interesses no setor serão comentadas inúmeras declarações públicas de representantes do setor que, a nosso ver, refletem a posição dessa fração da burguesia na defesa pelo espaço de valorização do capital.

Por fim, no terceiro capítulo pretende-se verificar o desenvolvimento da relação de classes no setor, descrevendo um quadro com a evolução das negociações entre banqueiros e trabalhadores antes e depois de 1994. Esta etapa pretende medir as mudanças na negociação coletiva no setor bancário privado decorrentes da transformação no setor. O objetivo é demonstrar como esta transformação produziu mudança no processo de negociação e, em particular, na criação de novos espaços de relacionamento entre as classes para o debate e a disputa pela distribuição da riqueza gerada e, ao mesmo tempo, os potenciais riscos e oportunidades que estes novos espaços de confronto de classe podem trazer aos atores envolvidos.

CAPÍTULO I

Arcabouço teórico e evolução do setor bancário no Brasil

Os Planos de Estabilização nos anos oitenta e noventa deflagraram os ajustes internos nas empresas bancárias brasileiras, na medida em que apontavam a redução do patamar inflacionário que se constituía numa das principais fontes de receita do setor. Entretanto, o retorno da inflação, após breves períodos, recolocava a receita inflacionária⁶ nos resultados dos bancos, ocultando os desequilíbrios patrimoniais e financeiros entre as instituições, e homogeneizando os produtos e serviços oferecidos.

A mudança do ambiente de inflação elevada a partir do segundo semestre de 1994 ocasionou dificuldades para algumas empresas bancárias, principalmente porque os diferenciais de eficiência e solidez operacional e patrimonial entre elas passaram a ser mais visíveis, tornando o mercado mais seletivo em suas operações. O desaparecimento de grandes bancos controlados por capitalistas brasileiros como o Nacional, o Econômico e o Bamerindus é revelador dos efeitos dessa mudança de contexto. Contudo, desde a implantação do Plano Real observa-se que, apesar dos acidentes de percurso, os bancos no Brasil têm demonstrado grande capacidade de adaptação à nova realidade, marcada pela estabilidade dos preços e maior abertura da economia⁷.

Entre as mudanças ocorridas no setor bancário na última década, uma que se destaca, com mais ênfase a partir de 1994, tem sido a participação de capitais internacionais no setor, ocupando um espaço até então quase exclusivo das empresas nacionais públicas e privadas. A par desse movimento, este capítulo pretende apresentar um arcabouço teórico que discuta alguns elementos do processo de evolução do capitalismo e do atual estágio de acumulação, em que se diluem formas pretéritas de regulação do capital, surgindo uma nova arquitetura mundial, na qual a órbita financeira se sobrepõe à órbita produtiva.

Este capítulo tem também o objetivo de apresentar o setor bancário no Brasil através de um quadro descritivo e evolutivo. Será realizada uma recuperação cronológica da

⁶ Entende-se por receita inflacionária principalmente os recursos oriundos de depósitos à vista ou em trânsito e tributos captados a custo zero e aplicados à taxa de mercado, definidos como passivos sem encargos.

⁷ As Demonstrações Contábeis dos principais bancos apresentam lucros líquidos significativos mesmo após o Plano Real. Em 1999, dos 20 maiores grupos econômicos em termos de lucro líquido, oito deles são liderados por bancos (Gazeta Mercantil, Balanço Anual 2000).

presença de bancos estrangeiros, sem grandes ambições históricas, mas com o intuito de mostrar que esta participação não é recente. Em relação à participação estrangeira, o que se quer é demonstrar que no atual estágio esta participação assume outra natureza, na medida em que passa a ocupar um espaço de valorização predominante do capitalista nacional. Desta forma, neste capítulo inicial se pretende mostrar a maior presença estrangeira no setor bancário, ampliando o controle tanto sobre o número de instituições, como sobre as principais contas movimentadas pelo setor.

A perspectiva deste trabalho, que se seguirá nos próximos capítulos, é a de que a maior presença de bancos estrangeiros expressa o fortalecimento deste segmento dentro do espaço de disputa intersetorial. Dessa forma, acirram-se as contradições de interesses entre os banqueiros na defesa dos espaços de acumulação, produzindo divergências entre os atores envolvidos e também alterações na relação com o trabalho, em particular nos espaços de negociação coletiva – espaço privilegiado do debate sobre a apropriação da riqueza gerada no setor.

1.1 Internacionalização e capitalismo financeiro

A partir da constatação de que o setor bancário no Brasil está passando por transformações, com mais ênfase na segunda metade da década de noventa, o princípio norteador que move este trabalho é o de que esta mudança ambiental trará efeitos na relação interna entre os empresários do setor, na conciliação dos interesses do capital. Alterará também as condições de relacionamento com a força de trabalho, na determinação das suas condições materiais de reprodução. Esta avaliação se deve ao fato de que a mudança ambiental atinge os banqueiros, que se constituem numa importante parcela do empresariado nacional, com participação ativa na vida política nacional.

Para MINELLA (1988), há muito tempo os banqueiros no Brasil estão presentes na luta política, através do controle ou da influência nos partidos políticos e nas instâncias estatais de decisão e da vinculação com importantes meios de comunicação de massa, influenciando no cotidiano do cidadão brasileiro. A evolução na representatividade política, econômica e social destes empresários não se constituiu involuntariamente. Ela retrata um processo mais complexo de evolução de um modo específico de produção, organizado sob a égide do capital, em que o desenvolvimento das forças produtivas⁸ rompeu as fronteiras nacionais.

Pretendemos discutir a seguir algumas características da internacionalização do capital e do capital financeiro na perspectiva do paradigma marxista. Neste paradigma há uma historicidade no conhecimento, e este se constitui como uma atividade prática que, ao se apropriar do real, o transforma. O agente desta transformação é o homem, que atua sobre uma realidade material concreta em permanente transformação. Do ponto de vista da análise sociológica, a ação deste sujeito histórico é interpretada numa perspectiva coletiva, que se dá em uma sociedade dividida em classes sociais distintas e antagônicas, estabelecendo uma permanente contradição, refletida através da apropriação privada da produção social da riqueza, desencadeando a luta de classe. Como membro de determinada classe social os homens agem de acordo com as condições materiais em que se encontram,

⁸ COHEN (1990) define forças produtivas como os vários recursos usados no processo de produção: meios de produção; por um lado, e força de trabalho, por outro. Meios de produção são os recursos produtivos físicos, como ferramentas, máquinas, matérias-primas e instalações. A força de trabalho inclui não apenas a força física dos produtores, mas sua habilidade e o conhecimento técnico.

tornando-se capitalistas (proprietários dos meios de produção) ou proletários (proprietários da força de trabalho).

A evolução do modo capitalista de produção é vista por MARX⁹ como produto de um longo curso de desenvolvimentos, marcado por uma série de transformações no modo de produzir e nas relações de troca vivenciado pela sociedade das formas mais variadas possíveis, mas sempre sob a hegemonia do capital. Esta evolução foi permanentemente acompanhado por uma classe dominante e pelo avanço correspondente do poder político desta classe. Vista sob a ótica política ou material, a expansão do capital se coloca como uma necessidade vital à própria manutenção do modo de produção capitalista.

A história do capital é desde o início marcada pela internacionalização com o propósito de garantir a acumulação privada da riqueza social. Para MARX (1988:165), “a produção de mercadorias e o comércio (...) constituem as condições históricas que dão origem ao capital. O comércio e o mercado mundiais inauguram no século XVI a moderna história do capital”. Nesta perspectiva, a internacionalização do capital está umbilicalmente ligada ao desenvolvimento deste modo de produção, a partir da sua vocação expansiva de acumulação, não podendo ser vinculada a um fenômeno recente¹⁰, fruto do desenvolvimento tecnológico, dos transportes e das comunicações, algo próprio da chamada Revolução Técnico-Científica. Uma interpretação desta natureza se contradiz com a afirmação de MARX (1998:14): “a necessidade de um mercado em expansão constante para seus produtos persegue a burguesia por toda a superfície do globo. Precisa instalar-se em todos os lugares, acomodar-se em todos os lugares, estabelecer conexões em todos os lugares”.

O modelo de produção feudal era caracterizado pela reclusão e auto-suficiência local e nacional que, ao contrário do capitalismo, não exigia conexões entre vários países, constituindo uma complexa interdependência entre as nações. No capitalismo, estas conexões e a interdependência passaram a ser essenciais para a sua expansão, revitalizando-o como modo de produção e postergando as crises que lhe são inerentes, em particular a

⁹ Esta interpretação pode ser encontrada tanto no *Manifesto Comunista* quanto no Livro I, Volume I de *O Capital*.

¹⁰ A negação dessa premissa pode ser encontrada de forma mais sistemática em BATISTA JR. (1998). Para o autor o processo de internacionalização em curso nas últimas décadas não é nem tão abrangente, nem tão novo como sugerem alguns analistas.

crise de superprodução. Por outro lado, a expansão territorial do capitalismo potencializou globalmente as conseqüências das suas crises, com um grau cada vez menor de controle pelo próprio capital, produzindo uma situação comparada por MARX (1998:17) a “um bruxo que já não controla os poderes do outro mundo por ele conjurado com seus feitiços”. O atual estágio de crise deste modelo, decorrente do que costumeiramente tem se chamado de “volatilidade dos mercados”, marcada por uma dimensão global em que se envolvem vários países, revela contemporaneamente os efeitos desta internacionalização capitalista e dos espaços cada vez menores de cada país controlar suas conseqüências.

O modo de produção capitalista não apresenta na sua evolução histórica uma similaridade em todos os países. As distinções em cada país onde se constituiu este modelo exigem que ele seja tratado como um sistema social histórico, o que significa que, para compreendê-lo, é necessário observá-lo na totalidade da sua história e de sua realidade concreta em cada espaço específico (WALLERSTEIN,1985). Esta visão se contrapõe àquela que considera o capitalismo como sistema “natural” presente na economia política burguesa. Para WALLERSTEIN (1985:10) os vários elementos que compõem este modo de produção estiveram em contínua alteração ao longo dos anos¹¹. Por outro lado, há algo que nunca se alterou. O que é invariante para o autor é o fato de que no capitalismo o capital¹² “(...) veio a ser usado (investido) de forma específica. Veio a ser usado com o objetivo ou intenção básica de auto-expansão. Nesse sistema, as acumulações anteriores eram ‘capital’ apenas na medida em que eram usados para acumular mais do mesmo”.

A partir deste elemento invariante muitas transformações podem ser observadas ao longo do desenvolvimento do capitalismo como a organização dos trabalhadores, do processo de trabalho, a mercantilização da produção e também dos processos produtivos, constituindo-se complexas cadeias de inter-relações entre países, estabelecendo espaços centrais e periféricos de desenvolvimento. Toda esta evolução respeita o propósito racional de maximizar a acumulação, dentro de uma lógica própria do capital que, com graus diferenciados em cada realidade concreta, se realiza num ambiente de conflito com os trabalhadores e mesmo entre os países.

¹¹ Como por exemplo a forma de organizar a produção, o trabalho, as relações mercantis entre as nações, etc...

¹² O autor trata o capital como elemento-chave no capitalismo, se refere à riqueza acumulada proveniente da acumulação dos esforços de trabalho passado, que se diferencia dos outros modos de produção porque no capitalismo tem uma utilização específica.

Nesta perspectiva, as guerras entre nações estariam representando a disputa pela acumulação entre os próprios capitalistas nos diversos espaços e esferas da produção. Esta disputa, com ou sem guerras, resultaria na monopolização, decorrente de um processo de centralização e concentração do capital¹³, em contraposição à livre concorrência, própria da interpretação liberal. É desta forma que LÊNIN (1979) interpretará a primeira guerra mundial (1914–1918), como uma guerra imperialista, caracterizada pela partilha do mundo, pela distribuição e redistribuição das colônias e das “zonas de influência” do que ele chama de capital financeiro.

Na construção da *Teoria do Imperialismo* o autor parte do processo de concentração da produção que desemboca na constituição dos monopólios. O que precede o monopólio da produção é a formação de cartéis como uma das bases de toda a vida econômica. Para comprovar sua tese o autor faz uma reflexão sobre dados empíricos relativos à indústria alemã e conclui que a cartelização da economia e a conseqüente monopolização da produção¹⁴ é o que cria uma fase superior do capitalismo, definida como imperialismo.

Nesta fase os bancos assumiriam um importante papel nesse processo, deixando de ser simples intermediários financeiros fragmentados e se transformando, a partir da acumulação dos lucros auferidos, em “monopólios todo-poderosos, dispendo da quase totalidade do capital-dinheiro¹⁵ do conjunto dos capitalistas” (Idem, p. 30). Este momento é essencial na explicação de LÊNIN, porque a concentração de capitais e o aumento das operações bancárias num número reduzido de bancos¹⁶ modificam radicalmente o papel desempenhado por estes. Os capitalistas dispersos acabam por formar um único capitalista

¹³ Por Centralização entende-se a expropriação do capitalista pelo capitalista, a transformação de muitos capitais pequenos em poucos capitais grandes. Portanto, trata-se de uma relação intercapitalista, ditada pela competição entre a própria burguesia. A Concentração significa o incremento do Capital resultante da capitalização da mais-valia, o que significa uma relação entre capital e trabalho (MARX, 1988, p. 727).

¹⁴ Nota-se nesse caso que monopólio não significa necessariamente um único produtor, mas a produção sob a hegemonia de um grande produtor, portanto não dando a idéia de eliminação dos demais produtores, mas sim restringindo suas liberdades de ação no mercado.

¹⁵ O capital-dinheiro se diferencia do dinheiro porque tem a finalidade de valorizar-se a partir da combinação das forças produtivas (meios de produção e força de trabalho). De acordo com Marx (1988: 166-189), “o dinheiro que se movimenta de acordo com esta última circulação (D-M-D) transforma em capital, vira capital e, por sua destinação é capital”. Para tanto, precisa transformar o D inicial em D’, como expressão do processo de valorização. Este movimento somente se dá a partir do momento em que “(...) o possuidor do dinheiro encontrar o trabalhador livre no mercado de mercadorias (...) estar livre, inteiramente despojado de todas as coisas necessárias à materialização de sua força de trabalho”.

¹⁶ O autor se sustenta em dados da Alemanha, da Inglaterra e da França para comprovar a concentração bancária nesse período.

coletivo refletido no banco¹⁷, significando que, a partir dos bancos, seria possível conhecer a situação de todos os capitalistas e, a partir daí, exercer controle sobre os movimentos de expansão de cada um.

Assim, o conceito de capitalismo financeiro é construído em LÊNIN tendo a concentração da produção como base, formando estruturas de mercado monopolistas e estimulando a fusão ou interpenetração de capitais bancário e industrial, que se organiza sob a hegemonia do primeiro. As características precedentes deste conceito são a concentração da produção em poucos capitalistas e do capital-dinheiro em poucos bancos. Enquanto isso, HILFERDING (1985) considerará o capitalismo financeiro como uma fase em que os bancos dispõem de capital e os industriais o utilizam. Parcela cada vez maior do capital utilizado pelos industriais não lhes pertence. Dessa forma os industriais necessitam dos bancos para realizar seus investimentos, constituindo a simbiose das duas esferas e fazendo com que os banqueiros se constituam cada vez mais em capitalistas industriais.

HILFERDING define o conceito de capital financeiro como:

“(...) capital bancário, portanto o capital em forma de dinheiro que, desse modo, é na realidade transformado em capital industrial. Mantém sempre a forma de dinheiro ante os proprietários, é aplicado por eles em forma de capital monetário –de capital rendoso- e sempre pode ser retirado por eles em forma de dinheiro. Mas, na verdade, a maior parte do capital investido dessa forma nos bancos é transformada em capital industrial, produtivo (meios de produção e força de trabalho) e imobilizado no processo de produção” (Ibidem, p. 219).

Entendido dessa forma, a função do capital financeiro seria a de permitir o descongelamento do capital industrial, sua mobilização e transferência intersetorial mediante uma fusão de interesses de todas esferas de acumulação industrial, comercial e financeira, sob a hegemonia desta última. A diferença em relação a LÊNIN é que este não está preocupado especificamente em determinar a função do capital financeiro no processo de acumulação na esfera industrial; a essência para ele é mostrar que no capitalismo financeiro os bancos exercem poder no interior da classe burguesa na medida em que

¹⁷ Verificaremos no segundo capítulo que POULANTZAS (1985) identifica no Estado a função de organizador dos interesses do capital, desempenhando um papel de capitalista coletivo na medida em que esta organização passa por processar os diferentes interesses das frações da classe dominante sob a hegemonia da fração hegemônica.

conseguem controlar interesses empresariais por meio de participações em seu capital. É preciso lembrar que contemporaneamente esta forma de participação e de controle se sofisticou, ampliando por conseguinte a influência de bancos e banqueiros na sociedade moderna.

Na interpretação dos dois autores marxistas clássicos sobressai o entendimento de que o capital financeiro é algo novo, surgido da evolução e da expansão territorial do capitalismo presenciado por ambos naquela época. Marcaria, portanto, uma época específica da reprodução do capital antecedida pela centralização e pela concentração. Em contraposição a esta interpretação marcada historicamente, ARRIGHI (1996) alerta que o capital financeiro não é a forma mais avançada e tampouco o estágio mais avançado do capitalismo mundial. Para este autor, as experiências históricas, sistematizadas em quatro ciclos de acumulação, que vêm desde o século XV em Gênova e terminariam no século XX nos Estados Unidos, mostram que o capital financeiro é antes de tudo um fenômeno recorrente.

Na interpretação deste autor, há uma tendência natural no capitalismo, constatado em experiências históricas, de buscar formas mais líquidas de manutenção do capital, principalmente quando há frustrações nas expectativas de valorização. Nesse caso, “(...) os agentes capitalistas passam a ‘preferir’ a liquidez, e uma parcela incomumente grande de seus recursos tende a permanecer sob a forma líquida” (Ibidem, p. 5). O que há de novo no século XX é o surgimento de novos instrumentos e mercados financeiros, coordenados em escala global.

Mesmo reconhecendo na história do capitalismo a recorrência tanto da internacionalização quanto do predomínio da lógica de acumulação financeira no seu processo de expansão, a nosso ver é preciso destacar e especificar o atual estágio de expansão, com o objetivo de verificar suas particularidades. Neste sentido, chama a atenção no capitalismo contemporâneo o fato de que a financeirização se constitui num novo padrão sistêmico de riqueza. Nesse padrão, os capitais deixam de utilizar exclusivamente a intermediação financeira destinada ao processo de produção, que é a forma e o meio de valorização da riqueza, buscando esta valorização simultaneamente na esfera da produção e na esfera da capitalização pura e simples da riqueza financeira (BRAGA, 1997).

A principal evidência desta situação é a profunda diferença entre os valores de papéis representativos da riqueza (ativos financeiros) e os valores de bens e serviços (ativos reais) em que se funda a reprodução da vida e da sociedade. Para BRAGA (1997:196) o atual estágio do capitalismo caracteriza um novo padrão sistêmico “porque a financeirização está constituída por componentes fundamentais da organização capitalista, entrelaçada de maneira a estabelecer uma dinâmica estrutural segundo princípios de uma lógica financeira geral”. Desta forma, este momento não estaria caracterizado apenas por ações de segmentos ou setores restritos da sociedade como os banqueiros, “mas, ao contrário, tem marcado as estratégias de todos os agentes privados relevantes, condicionado a operação das finanças e dispêndios públicos (...)”.

Esta nova dimensão dos mercados financeiros, além de se apropriar de significativa parcela da poupança pública, já que tem no financiamento da dívida pública dos Estados uma das principais formas de obtenção de riqueza, cria uma lógica de acumulação que passa a exigir níveis maiores de rendimento do capital-dinheiro. Para viabilizar este rendimento, exerce-se uma pressão cada vez maior sobre o capital produtivo em termos de valorização, refletindo no grau de exploração da força de trabalho. Este movimento é descrito por CHESNAIS (1996), que o vê como um fenômeno marcante do capitalismo a partir de 1970. Contribuem para esta situação os contextos econômico e político, caracterizados pelos movimentos de desregulamentação dos mercados, liberalização das economias, privatização de empresas públicas e desmantelamento das conquistas sociais. Este momento é definido como a *mundialização do capital* que, para este autor, nada mais é do que uma fase específica (e atual) do processo de internacionalização capitalista, sob a hegemonia do pensamento liberal.

Dentre os elementos que caracterizam esta nova fase destaca-se a ascensão de um capital muito concentrado, que conserva a forma monetária, imprimindo à acumulação uma lógica financeira de reprodução. A esfera financeira da acumulação é favorecida em função das operações atingirem elevado grau de mobilidade, exigindo permanente liquidez. Apesar disso, a produção continua sendo o espaço privilegiado de criação da riqueza, a partir da combinação social de diferentes formas de trabalho humano. O que é diferente no atual estágio do capitalismo é o fato de que a esfera financeira passou a comandar a repartição e

o destino social da riqueza. Na prática, para CHESNAIS, significa o surgimento de formas mais agressivas de vincular a produtividade do trabalho no nível microeconômico ao ritmo de valorização do capital-dinheiro, permitindo a hegemonia de camadas sociais rentistas.

Na dimensão política um elemento novo que deve ser considerado na hegemonia desse processo é que não são apenas os bancos que passam a controlar a acumulação do capital-dinheiro na fase contemporânea da internacionalização do capital. Os mercados financeiros e as organizações financeiras que neles atuam, como os fundos de pensões e os fundos mútuos, estabelecem uma forte concorrência com os bancos, permitindo a ampliação do mercado de crédito sem a intermediação destes. Na prática esta situação é conhecida como “*desintermediação financeira*”, na qual o papel de intermediário financeiro exercido classicamente pelo banco perde importância, já que outros instrumentos financeiros permitem a execução de financiamentos e créditos diretamente sem a intermediação bancária, até pouco tempo imprescindível¹⁸.

Este novo aspecto de desenvolvimento do capitalismo nos permite rever as concepções de HILFERDING e a de LÊNIN de que a supremacia do capital financeiro se daria sob o comando exclusivo dos bancos. Fica claro que foi subestimada a capacidade dos grupos industriais, através dos mercados de capitais, se dissociarem do capital bancário sem perder a capacidade de acumulação. CHESNAIS chama este atual momento de *financeirização dos grupos*, que é o momento de entrelaçamento entre as finanças e a grande indústria. O impacto deste entrelaçamento sob a força de trabalho é significativo, já que o objetivo é valorizar os ativos industriais ao ritmo da valorização dos ativos financeiros, o que faz derivar uma série de pressões do capital com o intuito de ampliar a produtividade do trabalho, ao mesmo tempo em que aplica mudanças com vistas à redução dos gastos com mão-de-obra em que prevalece o discurso de que o trabalhador precisa se “adaptar” a esta nova lógica de acumulação.

Apesar de esse movimento de *mundialização* surgir de forma aparentemente autônoma, inclusive na dimensão política, CHESNAIS descarta o desaparecimento do

¹⁸ Para um melhor entendimento da evolução no funcionamento do sistema financeiro, em particular a adoção de novos instrumentos, ver: CARVALHO (1997).

Estado-nação¹⁹. No entanto, admite que há uma acentuação dos fatores de hierarquização entre eles, ampliando o abismo que separa os países participantes. Contra a ampliação desse abismo, o autor defende a construção de instituições políticas mundiais, capazes de controlar o movimento de capitais em um contexto caracterizado pela liberalização e pela desregulamentação dos mercados. Na prática essas instituições já existem, sem, no entanto, contrabalançar o aprofundamento das diferenças econômicas entre os países. Instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC) acabam exercendo um poder coercitivo sobre os países, na tentativa de adaptá-los às exigências do modelo liberal de concorrência, potencializando a distância entre o padrão de desenvolvimento das nações, ao invés de reduzi-la.

No caso brasileiro, o atraso temporal e a peculiaridade no desenvolvimento das forças produtivas em cada país devem ser considerados para explicar o desenvolvimento do capital financeiro. De acordo com RANGEL (1985), desde a implantação do capitalismo industrial no Brasil – iniciado em 1930 e tomado impulso nos anos 50 com o governo JK –, o desfecho natural seria o surgimento do capitalismo financeiro como um estágio superior da acumulação. Por outro lado, isto não estaria se dando por acaso, mas sim pelo fato de que desde 1964 estava se constituindo no País uma nova coalizão de poder político formada por uma classe capitalista industrial hegemônica, tendo como sócio menor uma classe capitalista agrícola que era ao mesmo tempo herdeira e coveira do latifúndio semifeudal brasileiro. Esta coalizão, ao alcançar a plena maturidade, deveria criar como agente da política econômica geral uma nova forma de intermediação financeira com o objetivo de alavancar a indústria capitalista, promovendo a simbiose entre os capitais bancário e industrial.

Para o autor, as ações neste sentido foram efetivamente tomadas a partir da Reforma Bancária de 1964, com a conseqüente criação de um mercado de capitais. Porém, a existência de uma crônica situação inflacionária dificultava a adoção de instrumentos financeiros como mecanismos de proteção patrimonial dos capitalistas. Assim, para estabelecer esta proteção o governo criou o mecanismo da correção monetária, fazendo

¹⁹ Em HIRST & THOMPSON (1998) há também a negação dessa possibilidade, em contraposição aos que defendem a existência de corporações “sem Estado” como principais impulsionadoras de uma economia integrada internacionalmente. Os autores contra-argumentam que estas corporações na verdade buscam domesticar a produção em cada país com o objetivo de satisfazer demandas de mercado específicas.

com que o capitalismo financeiro nascesse no País sob a égide deste mecanismo em um contexto inflacionário.

TAVARES (1972) admite também a importância da estruturação de um mercado de capitais no Brasil, o que corresponderia à expansão do capitalismo financeiro. Porém, questiona se, dado o seu caráter especulativo como havia sido constituído a partir dos mecanismos automáticos de correção monetária e do financiamento da dívida pública, seria possível identificar no País um verdadeiro entrelaçamento entre o capital bancário e o capital industrial, à semelhança do conceito de HILFERDING, garantindo recursos à produção. Para a autora, a natureza do capitalismo financeiro no Brasil ocorreu sob o endividamento do setor público, o que acabou criando uma permanente pressão inflacionária, distorcendo a alocação dos recursos ao setor privado e transferindo renda para um círculo vicioso de acumulação especulativa, sustentando camadas rentistas da sociedade.

Na constituição do capitalismo financeiro no Brasil há uma diferença substantiva quando comparado com os países centrais. Enquanto nestes países o capital financeiro é uma etapa avançada no desenvolvimento das forças produtivas internas em sua expansão monopólica em escala mundial, no Brasil representou somente uma tentativa de readaptação da estrutura oligopólica interna às novas regras do jogo econômico-financeiro internacional. Esta tentativa se mostrou incapaz de alterar as condições de inserção da economia brasileira no mercado internacional de forma dependente, se transformando numa forma moderna e herdeira de formas anteriores de apropriação da riqueza extraída do Estado.

Isto não significa que na expansão do capitalismo no Brasil não se observou algum tipo de solidariedade entre finanças e indústria como a presenciada nos países desenvolvidos. Entretanto, no Brasil, de acordo com MIRANDA & TAVARES (1999) esta solidariedade foi do tipo rentista-patrimonialista, inserida num contexto inflacionário e vinculada à intermediação de um conjunto de instrumentos financeiros de curto prazo, desvinculado do processo produtivo. Este tipo de solidariedade não conduziu à formação de um capitalismo financeiro característico do capitalismo monopolista moderno.

1.2 Evolução do setor bancário no Brasil

O sistema financeiro brasileiro está organizado através de uma estrutura que envolve diversas instituições das mais diferentes áreas. O funcionamento das instituições é normatizado pelo Conselho Monetário Nacional²⁰, que funciona como uma espécie de órgão máximo do sistema financeiro. A regulação, o controle e a fiscalização são exercidos por outros órgãos de acordo com as funções específicas das instituições que compõem o sistema.

O Banco Central do Brasil é o órgão regulador de parte do sistema financeiro. Esta regulação envolve instituições financeiras que realizam captação de depósitos à vista, como os bancos comerciais, múltiplos, de investimentos, caixas econômicas e cooperativas de crédito, e também outras instituições financeiras como os bancos de investimentos, de desenvolvimento, financeiras, sociedades de crédito imobiliário, companhias hipotecárias e associações de poupança e empréstimo. Ao longo deste trabalho, sempre que se tratar das transformações no setor bancário, estará se referindo às instituições reguladas pelo Banco Central do Brasil, em geral, os bancos comerciais e múltiplos e, de forma mais restrita, os bancos de investimentos, desenvolvimento e caixas econômicas. No entanto, não se desconhece que a composição do sistema financeiro envolve outras instituições, reguladas tanto pelo Banco Central como por outros órgãos de governo.

A regulamentação da atividade bancária no Brasil está baseada na Lei 4.595 de dezembro de 1964 e reflete uma característica do regime militar, em que predominaram os interesses do empresariado em contraposição aos demais interesses. Ao romper com o processo de aprofundamento da participação popular, o novo regime agiu de forma autoritária na regulamentação da atividade bancária, interrompendo um debate em que se discutia um modelo de reforma para o setor, que permitisse uma conciliação entre os diferentes interesses sociais, principalmente no que se refere à sua normatização.

Estes interesses não se expressavam apenas na relação entre as classes sociais. MINELLA (1988:100) descreve que no período anterior ao golpe militar o contexto sócio-

²⁰ O Conselho Monetário Nacional teve ao longo da sua existência, desde dezembro de 1964, uma composição bastante variada, ora tendo representantes da sociedade organizada, principalmente representantes de classe, ora se fechando no núcleo do governo. Observa-se, no entanto, que ao longo da sua existência nunca teve participação dos trabalhadores. Na atualidade a composição deste Conselho se restringe à área financeira do governo: Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Banco Central do Brasil.

político fazia com que os banqueiros, na tentativa de ampliar seu espaço político, agissem contra o governo, contra os assalariados e contra os interesses conflitantes existentes nas suas relações interburguesas. Este quadro dá a dimensão de que uma reforma no sistema financeira repercute noutros segmentos da sociedade, exigindo uma conciliação de interesses capaz de evitar um favorecimento excessivo a uma fração específica de classe.

Com o golpe militar houve um rearranjo dos interesses, e o governo passou a agir como um parceiro do empresariado. Observa-se que esta ação governamental foi facilitada, tendo em vista que, com as restrições democráticas, o arcabouço institucional que passou a regular o sistema financeiro perdeu consistência e rigidez, permitindo ao governo modificá-lo permanentemente da forma que considerasse mais conveniente à acomodação dos diferentes interesses. Os assalariados viram-se derrotados na sua perspectiva de ampliar a participação política, enquanto os interesses interburgueses puderam ser conciliados no âmbito do Estado, que passou a desempenhar a função de capitalista coletivo, organizando os diferentes interesses das frações da classe burguesa.

A Lei 4.595 foi inspirada no modelo estadunidense, implicando a organização do setor de forma segmentada, baseado em instituições especializadas que atuavam separadamente. Dessa forma, atuavam separadamente os bancos comerciais, os bancos de investimento e desenvolvimento, as financeiras e as sociedades de poupança e empréstimos. No entanto, o que se viu foi que se formaram ao longo dos anos conglomerados financeiros, onde diferentes instituições operavam juntas, eram controladas pelos mesmos acionistas e apenas apresentavam contabilidades separadas.

Em 1988 foi unificado o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro (Cosif), dando condições à criação dos bancos múltiplos²¹, que significou na prática a legalização de um formato que já vinha sendo adotado pelos conglomerados financeiros. Os bancos múltiplos passariam a operar no mínimo em duas e no máximo em quatro das funções das antigas instituições financeiras: bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, financeiras e instituições de poupança e empréstimo.

²¹ A conversão de instituições financeiras especializadas em bancos múltiplos foi permitida pela Resolução 1.524, de setembro de 1988 e ocorreu de forma bastante rápida, transformando a organização do sistema financeiro, até então segmentado, com instituições especializadas em diferentes áreas, em bancos universais, podendo um mesmo banco operar com diferentes produtos.

Também em 1988 a promulgação da Constituição Federal previu no artigo 192 o redesenho do sistema financeiro, definindo que este seria estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade. Este tema está desde então aguardando regulamentação legislativa do Congresso Nacional. No entanto, desde a promulgação o governo não se absteve em promover mudanças no funcionamento do setor, principalmente a partir da segunda metade dos anos 90, moldando-o a um formato adequado aos interesses predominantes no atual modelo econômico²².

No âmbito econômico se observou a formação de grandes grupos no setor bancário no intervalo entre as décadas de 60 e 80, quando teve início um processo de centralização e concentração do capital bancário, evidenciado no fato de que um número menor de empresas passou a controlar um percentual maior dos depósitos e das operações de crédito. Ocorreu simultaneamente uma regionalização do setor no Sudeste do País, particularmente no Estado de São Paulo, que controlava 38,44% dos depósitos em 1964 e passou a deter 64,36% em 1980²³.

A formação de conglomerados financeiros e a aparente integração entre finanças e indústrias, principalmente nos anos oitenta, reveladas na verticalização de investimento tanto do setor industrial quanto dos bancos, se devem às políticas patrimoniais defensivas predominante nesta década. Para MIRANDA & TAVARES (1999:336), esta situação se deve à existência de “(...) uma economia altamente inflacionária, com moeda indexada e com um sistema financeiro sofisticado para operações de curtíssimo prazo, mas inoperante para o financiamento de longo”. Esta característica fazia com que a estratégia dos grupos econômicos fosse de caráter rentista, onde o papel das empresas financeiras era menos de prover a liquidez interna às empresas do grupo e mais valorizar o patrimônio, a partir de instrumentos financeiros de negociação de papéis privados e principalmente públicos.

Na definição da mudança estrutural no setor bancário nos anos 60 e 70 deve-se considerar que o Estado agiu de forma direcionada. A visão de Estado predominante nesta ação não foi tanto a de um intervencionismo direto, na perspectiva de se criar instituições bancárias públicas, mas sim uma visão intervencionista instrumental, criando mecanismos

²² No capítulo seguinte descreveremos as medidas recente do Estado que modificaram a arquitetura do setor.

²³ MINELLA (1988:157).

que permitissem uma formatação do setor a partir das instituições já existentes. Nesta perspectiva, a ação do Estado foi materializada em vários momentos: não autorizando a abertura de novas agências e restringindo as operações de crédito, o que colocava aos bancos a fusão ou a incorporação como principais formas para se manter e crescer no setor; ao mesmo tempo foram criados incentivos fiscais às operações de fusões e incorporações, compensando eventuais distorções de preços no mercado. Principalmente a ação do poder público a partir de 1964 fez com que o número total de bancos passasse de 336 para 106 em 1976, constituindo grandes bancos nacionais como resultado do processo de fusões e incorporações²⁴.

Por último, destaca-se que, entre 1966 e 1979, o Banco Central realizou 192 intervenções e liquidações de empresas, sem considerar as “soluções de mercado” que estimulou, resultando na redução drástica no número de instituições. MINELLA (1988:172) observa que esta ação do Estado se deu sob o argumento de que era necessário criar escalas de atuação capazes de suportar interna e externamente um adequado nível de competição à qual o setor seria submetido²⁵. No entanto, considerando que o número de bancos voltou a crescer posteriormente e tampouco ocorreram mudanças substantivas em termos de concorrência no setor, o cenário imaginado pelo governo militar acabou não se concretizando.

Conhecendo a forma como se processou as mudanças no setor durante o regime militar, é necessário destacar que o fortalecimento dos grupos financeiros que vêm a constituir os conglomerados ocorreu em estreito vínculo com o Estado e a partir dele, o que garantiu as condições adequadas de centralização e concentração. MINELLA (1988:163) conclui que esses processos acabaram criando uma estrutura e dinâmica ao setor de dimensões semelhantes ao oligopólio, cujas características eram dadas por uma divisão e predomínio em nível regional e uma especialização setorial do mercado.

²⁴ O Bradesco absorveu catorze bancos, seguido pelo Bamerindus (onze), Nacional (dez), Banespa (nove), BCN, Econômico, Auxiliar e Itaú (cinco bancos cada), Safra e América do Sul (quatro bancos cada) e Real, Unibanco, Banerj, Sulbrasileiro, Banco Cidade e Comind (três bancos cada).

²⁵ É necessário destacar que, como veremos no capítulo seguinte, este argumento ressurgiu no presente, quando o setor vive um novo processo de centralização e concentração.

Além da ação do Estado, há que considerar que as transformações no setor bancário brasileiro incluem os ajustes internos e externos das empresas. No período recente, estes ajustes ocorrem tendo como pano de fundo um novo contexto macroeconômico, caracterizado pela abertura econômica, controle da inflação e sobrevalorização da moeda interna. Nesse cenário, os bancos nacionais passam a atuar em um mercado modificado e com a participação de instituições estrangeiras. As características do ajuste interno das empresas incluem um contínuo processo de demissão de pessoal, associado à terceirização de atividades e investimentos em tecnologia. Entre dezembro de 1989 e 1999 o estoque de empregados nos bancos caiu mais da metade. Passou-se de um contingente de 811 mil trabalhadores para 400 mil neste intervalo de uma década²⁶.

Em termos de número de empresas bancárias, observa-se na Tabela 1 o seguinte movimento: entre dezembro de 1988 e junho de 1994 o número de bancos aumentou de 166 para 273; este crescimento foi estimulado tanto pela inflação elevada quanto pela facilidade de as instituições financeiras se transformarem em bancos múltiplos; em dezembro de 1998 o número de bancos reduziu para 233 e, em junho de 2000, o total de bancos no sistema bancário nacional era de 219²⁷, já refletindo os efeitos do novo cenário macroeconômico.

TABELA 1 - Número de instituições financeiras

Tipos de Instituição:	Dez/88	Dez/93	Jun/94	Dez/98	Jun/2000
Bancos Múltiplos	4	206	212	174	167
Bancos Comerciais	97	35	34	29	25
Bancos de Desenvolvimento	11	7	8	7	5
Caixas Econômicas	5	2	2	1	1
Bancos de Investimentos	49	17	17	22	21
Total do Sistema Bancário Nacional	166	267	273	233	219

Fonte: Banco Central do Brasil.

A queda do patamar inflacionário e as medidas do Estado em relação ao setor são dois elementos fortes na explicação desse movimento de redução no número de bancos.

²⁶ As transformações que se referem às relações de trabalho no setor serão vistas no capítulo terceiro.

²⁷ Neste total estamos considerando os bancos múltiplos e comerciais, além dos bancos de investimento, de desenvolvimento e caixas econômicas. Ao considerarmos apenas os bancos múltiplos e comerciais o total de instituições em junho de 2000 era de 192 contra 246 no início do Plano Real.

Ambos proporcionaram o surgimento de um novo cenário de atuação para as empresas, no qual se exige maior eficiência operacional e solidez patrimonial, na perspectiva de um mercado mais competitivo²⁸. Nesse sentido, desde o início do Plano Real um número grande de bancos passou por ajustes, o que resultou em transferência de controle acionário ou em incorporação por outras instituições. Dados de janeiro de 1994 a julho de 1999, apresentados na Tabela 2, mostram um total de noventa operações envolvendo mudanças de controle acionário nas empresas financeiras.

Estas operações evidenciam mais um elemento na transformação do setor, que é a existência de um “*ajuste silencioso*” das empresas. Este ajuste promove a centralização, que novamente se apresenta como uma característica constitutiva do modo de produção capitalista, com o objetivo de ampliar sua valorização. O movimento de reestruturação, patrocinado pelos integrantes do setor e associado à ação do Banco Central, estimulou um novo processo de centralização bancária. Destaca-se nesse processo a política de desestatização dos bancos públicos estaduais, que controlavam parcela importante do mercado bancário, com o objetivo de fortalecer o segmento bancário privado.

A desestatização dos bancos públicos estaduais e a autorização do governo para a presença de bancos estrangeiros são importantes ações na perspectiva de estimular a centralização e a concentração do setor, ao mesmo tempo em que revelam uma nova concepção de Estado. Estas duas ações serão vistas no capítulo seguinte, quando destacaremos as principais medidas governamentais implementadas junto ao setor bancário no período recente. Em seguida apresentaremos algumas informações a respeito da presença de bancos estrangeiros no Brasil, discutindo um pouco a natureza desta participação.

²⁸ Deve-se considerar que é muito difícil conseguir medir a competição entre os bancos, principalmente quando se observa um processo de redução no número de empresas atuando no setor, o que, em tese, deveria reduzir antes de aumentar esta concorrência. No entanto, a possibilidade de ampliação da base de clientes, já que a população brasileira com acesso bancário é bastante reduzida, o fato de os poucos bancos existentes terem portes suficientes para sustentar competições mais acirradas e a ação do Banco Central criando mecanismos de informação suficiente para o mercado permitem ao menos colocar a maior concorrência como expectativa.

TABELA 2 - Mudanças de controle no Setor Financeiro brasileiro

Data	Compra de Participação	Venda de Participação
Jan/94	Dresdner Bank	Grupo Monteiro Aranha
Fev/94	Grupo Vigor	Banco Santista
Fev/94	Banco Pontual	Digibanco
Fev/94	CCF	Banco Montreal
Abr/94	Banco Econômico S.A.	Banco Português do Atlântico
Abr/94	JP Morgan	Banco Itamarati S.A.
Jun/94	Previ-Bradesco	Banco Francês e Brasileiro
Jun/94	Exprinter	Banco Losango
Ago/94	Banco Itamarati S.A.	Banco Crefisul S.A.
Ago/94	Luis Felipe da Costa	Banco Cruzeiro do Sul S.A
Ago/94	Corretora Novo Norte	Banco Varig
Out/94	Grupo Vigor	Corretora Santista
Out/94	HAC Investments	Amex DTVM
Nov/94	Prime Empreendimentos	Banco HKB S.A.
Jan/95	Grupo Hudson	Banco de Mossoró
Jan/95	Banco Fenicia	Lafter Investments Partners
Mar/95	Banco Rural S.A.	Corretora Open
Abr/95	Grupo Frota Oceânica	Banco Vega
Abr/95	Banco Icatu	Corretora Cambial
Mai/95	Bankers Trust New Iork	Banco Itaú S.A.
Jun/95	Barsee Limited	Celtec Corretora
Jul/95	Banco Itaú S.A.	Banco Francês e Brasileiro
Jul/95	CS Holding	Brazilian Equity Inv.
Ago/95	HSBC Holding Plc	Banco Bamerindus
Out/95	Banco Sistema	Varig Leasing
Out/95	B.B – Icatu – Sul América – Aliança	Brasilcap
Nov/95	Banco Excel	Banco Econômico S.A.
Dez/95	Banco Bandeirantes S.A.	Banco Banorte S.A.
Dez/95	Unibanco	Banco Nacional
Dez/95	Banco do Brasil-Sul América Seg.	BrasilSaúde
Jan/96	Grupo Icatu	Banco Fininvest
Jan/96	Banco Pontual	Continental Banco
Jan/96	Banco AGF Braseg	AGF Brasil e Braseg
Jan/96	Unibanco	Banco Fininvest
Jan/96	Reciparque	Cofipsa Portugal
Mar/96	Banco Antonio de Queiroz	Banco United
Abr/96	Banco Nacional de Paris	Banco Comercial de São Paulo
Abr/96	Tokyo-Mitsubishi Brasil	Tokyo e Mitsubishi
Abr/96	Banco Dibens	Banco Batistella
Mai/96	Ford	Columbia
Mai/96	Volkswagen	Autolatina
Mai/96	RMC CTVM	Termo CTVM
Mai/96	Banco Rural	Banco Mercantil de Pernambuco
Mai/96	Deutsch-Sudamerikanische Bank	Banco Grande Rio

Mai/96	BBA Creditanstalt	Capital Asset Management
Jun/96	Goldman Sachs Bank	Multishopping
Jun/96	Banco Pontual	Banco Martinelli
Jul/96	Banco BBA Creditanstalt	Cia Financiadora Mappin
Jul/96	Banco BBA Creditanstalt	Mappin Adm. de Crédito
Jul/96	Banco de Crédito Nacional	Banco Itamarati S.A.
Jul/96	Banco Fonte	Banco Cindam
Set/96	Chase Manhattan	Chase e Norchem
Nov/96	Socimer, SU (50%)	Milbanco
Dez/96	Barclays Bank e Associados	BCN Barclays
Jan/97	Santander, Espanha	Geral do Comércio
Fev/97	Wachovia	Banco Português do Atlântico
Mar/97	HSBC	Bamerindus
Mar/97	Arab Bank Corporation	ABC Roma
Mar/97	Lloyds Bank	Multiplic
Jul/97	Itaú	Banerj
Ago/97	BCN	Credireal
Ago/97	Santander	Noroeste
Nov/97	Bradesco	BCN
Jan/98	Nations	Liberal
Fev/98	General Electric	Casa Anglo Brasileira
Fev/98	Robert Fleming	Banco Graphus
Mar/98	JC Empr.	Pluricorp
Mar/98	Nikko Securities	Banco Marka
Mar/98	Unibanco	Banco Dibens
Abr/98	Sudameris	América do Sul
Abr/98	AON Group	Pillar Adm Cor.
Abr/98	Bradesco	Banco de Crédito Real
Mai/98	Caixa Geral de Depósitos	Banco Bandeirantes
Mai/98	El Camiño	Leasecorp
Jul/98	Banco Bilbao Vizcaya	Banco Excel Econômico
Ago/98	ABN Amro	Holding do Banco Real
Ago/98	Hencorp	Commcor
Set/98	Banco Itaú	Bemge
Set/98	Fama	BBC (carteira investimentos)
Set/98	UBS AG	Banco Ômega
Out/98	BCN	Banco Pontual
Out/98	CSFB	Banco Garantia
Dez/98	ABN Amro	Bandepe
Fev/99	Fator Corretora	Dória & Atherino
Mar/99	Chase Manhattan	Banco Patrimônio
Mai/99	Banif	Banco Primus
Mai/99	Cetelem	Carrefour Adm. Cartões
Mai/99	Finamix	Cred 1
Jul/99	Bradesco	Baneb

Fonte: KPMG e Austin Asis. Elaboração: DIEESE – Subseção FETEC-PR

1.3 Bancos estrangeiros no Brasil

A regulamentação do setor bancário define que a participação de bancos estrangeiros no País depende da reciprocidade dos países de origem desses bancos. Ou seja, será permitida a entrada de bancos estrangeiros desde que aos bancos brasileiros sejam dadas as mesmas condições de acesso àquele país; depende também de aprovação específica do Banco Central do Brasil e ainda de autorização do poder executivo federal. Em geral, são essas as condições de acesso de bancos estrangeiros ao mercado brasileiro²⁹.

Ao analisar o debate a respeito da internacionalização do setor no contexto sócio-político dos anos sessenta, MINELLA (1988:107-199) menciona que inicialmente não é possível perceber grandes divergências entre o capital bancário nacional e o estrangeiro, principalmente no âmbito dos congressos realizados pelo empresariado do setor. Com o início do processo de internacionalização da economia brasileira nos anos 70 as pressões dos bancos estrangeiros em relação às restrições na atuação no mercado dos bancos comerciais passaram a ser mais visíveis. Por seu turno, os banqueiros nacionais buscavam manter sua hegemonia a partir dos espaços de poder ocupados no Estado. No entanto, consolidadas a centralização e a concentração do setor iniciado em meados da década de 60, ocorrem tanto um aumento da pressão do capital internacional no País, quanto uma redução no apoio político inicial dado à burguesia financeira nacional, abrindo espaço à maior participação do capital estrangeiro.

Apesar dessa pressão internacional, cabe destacar, no entanto, que a participação efetiva dos bancos estrangeiros no setor bancário nacional era relativamente tímida. Dados de 1979³⁰ informam que a participação dos bancos estrangeiros até aquela data era pequena, quando comparados com os bancos privados nacionais e bancos públicos. Do total do setor, os bancos estrangeiros controlavam apenas 5,96% das operações de crédito; 1,72% do patrimônio líquido; 6,04% dos depósitos totais e apenas 4,13% do lucro líquido.

Por outro lado, convém destacar que, apesar da aparente contemporaneidade da presença de bancos estrangeiros no País, esta é mais antiga do que se imagina. Algumas

²⁹ A Constituição Federal diz no artigo 192 que as condições para a participação do capital estrangeiro no País devem especialmente atender aos interesses nacionais e serem objetos de acordos internacionais.

³⁰ Gazeta Mercantil – Balanço Anual 2000.

pistas nessa direção podem ser dadas a partir dos seguintes exemplos: o banco Lloyds opera no Brasil desde 1863, inicialmente com o nome de London & Brazilian Bank; o Dresdner Bank chegou ao Brasil em 1911 através de escritório de representação e se transformou em banco em 1990; o Citibank opera no Brasil desde 1915, enquanto o BankBoston está no Brasil há 54 anos³¹. A primeira legislação que regulamentou a atividade bancária de bancos estrangeiros no Brasil foi o Decreto 2.711 de 1860 e exigia apenas que o banco estivesse constituído no país de origem para ter autorização de funcionamento no Brasil³². Antes disso, em julho de 1854, o empresário Irineu Evangelista de Souza criou o banco Mauá, McGregor & Cia, associado a capitais ingleses³³.

O primeiro banco controlado por capitais estrangeiros a atuar no Brasil foi o London and Brazilian Bank³⁴ em 1863, controlado predominantemente por capitais ingleses e que se constituiu no grande concorrente do banco brasileiro do Visconde de Mauá. A principal razão da presença de bancos estrangeiros no Brasil era o fato de haver uma ligação desses bancos com clientes e negócios no Brasil, proporcionado pelo movimento do comércio internacional.

No início do século XX a presença de bancos estrangeiros no Brasil representou o deslocamento do centro de influência externa do País da Inglaterra para os Estados Unidos da América. FERREIRA (2000:25) comenta que este deslocamento ficou mais claro a partir de 1902 quando o Barão do Rio Branco assumiu o comando da diplomacia brasileira, vigorando até 1912, quando a relação comercial do País foi direcionada para fora da influência inglesa. Na ampliação da presença de bancos estadunidenses na América do Sul foi importante a regulamentação bancária nos Estados Unidos da América ter permitido a expansão internacional dos seus bancos, na perspectiva de competir no mercado global, condição essa potencializada a partir da Primeira Guerra Mundial.

³¹ Relatório Gazeta Mercantil – Bancos Estrangeiros, 31 de Agosto de 2000.

³² FERREIRA (2000).

³³ CALDEIRA (1996).

³⁴ Com o tempo este banco se transformou no atual Lloyds Bank.

Em 1907 havia no Brasil 32 bancos³⁵, dos quais cinco estrangeiros controlados por capitais ingleses (três) alemão e belga (um cada). Apenas em 1915 chega ao Brasil o Citibank, num movimento de expansão por toda a América do Sul, incluindo Brasil, Chile, Argentina, Uruguai e Peru. As principais áreas de atuação dos bancos estrangeiros no Brasil eram no financiamento da exportação do café, que representava o principal produto na pauta de exportação brasileira e no financiamento da importação, tendo em vista que os principais industriais no Brasil eram importadores.

Além dos financiamentos à exportação e à importação, os bancos estrangeiros também atuavam financiando investimentos em infra-estrutura como os portos, as ferrovias, a manutenção da política de preços do café e ainda para cobrir o pagamento de serviços da própria dívida externa. A este respeito, cabe ressaltar que já em 1928 o Brasil já era responsável por 44,2% da dívida total da América Latina (FERREIRA, 2000:43).

Fazer esta recuperação histórica do perfil de atuação dos bancos estrangeiros no País serve para indicar que a participação desses bancos, particularmente no varejo bancário³⁶, quase sempre foi seletiva. O maior esforço foi destinado ao atendimento de clientes corporativos de multinacionais que atuavam no País. Mesmo assim os bancos estrangeiros controlavam mais da metade dos depósitos bancários no Brasil até 1920 (FERREIRA, 2000:49). O espaço do varejo bancário passou a ser ocupado pelos bancos brasileiros a partir dessa década, sendo que em 1964 já controlavam mais de 95% dos depósitos bancários. Nesse ano apenas oito bancos eram totalmente controlados por capitais estrangeiros em um contingente de 336 bancos, o que demonstra que a participação relativa dos estrangeiros reduziu bastante desde 1907.

Quanto às condições legais para a presença de bancos estrangeiros, cabe lembrar que, antes mesmo da Lei 4.595 de dezembro de 1964, a participação desse segmento estava regulada pela Lei 4.131, de setembro de 1962, que aplicou o princípio da reciprocidade no ingresso de instituições estrangeiras no sistema financeiro brasileiro. As condições impostas aos bancos estrangeiros no Brasil seriam as mesmas que a legislação de seus

³⁵ Não estamos computando nesse número as instituições regionais de pequeno porte, que funcionavam na maior parte como correspondentes ou casas bancárias (Ver COSTA, s.d).

³⁶ Por varejo bancário entende-se a atuação comercial destinada às pessoas físicas ou jurídicas de menor porte, caracterizado por um grande volume de operações padronizadas, viabilizado por uma ampla rede de atendimento e um leque diversificado de produtos e serviços destinados a diferentes perfis de clientes.

países de origem impunham aos bancos brasileiros. Aos bancos sediados em países cuja legislação impunha restrições ao funcionamento de bancos brasileiros, foi proibido adquirir mais de 30% das ações, com direito a voto, de bancos brasileiros. A participação estrangeira no capital total de uma instituição brasileira foi limitada a 50% e a um terço do capital com direito a voto.

De acordo com PUGA (1999), a Carta-Circular 2.345, de janeiro de 1993, do Banco Central, classifica a participação estrangeira no setor bancário de três formas:

- i) instituições financeiras privadas nacionais com participação estrangeira, aquelas que tenham, direta ou indiretamente, de 10% a 50% do capital votante pertencentes a instituições financeiras sediadas no exterior;
- ii) instituições financeiras privadas com controle estrangeiro, aquelas cuja maioria do capital votante seja, direta ou indiretamente, da posse de instituições financeiras sediadas no exterior;
- iii) filiais de instituições financeiras estrangeiras, são as constituídas e sediadas no exterior com dependência ou filial no Brasil.

A Constituição de 1988, no artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, proibiu, até que seja regulamentado em Lei Complementar o artigo 192 da Constituição, a instalação no Brasil de novas agências de instituições financeiras estrangeiras e o aumento do percentual de participação de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior, no capital de instituições financeiras com sede no País. Contudo, tais restrições não se aplicariam às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade ou de interesse do governo brasileiro. Amparada neste último argumento, em agosto de 1995, a Exposição de Motivos 311, encaminhada pelo Ministério da Fazenda e aprovada pelo Presidente da República, estabeleceu que era do interesse do País a entrada ou o aumento da participação de instituições estrangeiras no sistema financeiro.

Como justificativas para existência de interesse nacional, mencionaram a escassez de capitais nacionais; a eficiência operacional e a capacidade financeira superior dos bancos estrangeiros, com reflexos positivos sobre o preço dos serviços e sobre o custo dos recursos

oferecidos à população; e a introdução de novas tecnologias. Para facilitar a entrada de bancos estrangeiros, em novembro de 1995, a Resolução 2.212 eliminou a exigência de que o capital mínimo de um banco estrangeiro fosse o dobro daquele exigido de um banco nacional.

Além das justificativas formais, deve-se considerar a evolução das discussões sobre acordos internacionais no âmbito das organizações multilaterais, como por exemplo a Organização Mundial do Comércio (OMC), estimulando o movimento de liberalização e de desregulamentação dos mercados financeiros; o acirramento da disputa entre os bancos noutros países, principalmente na Europa, fazendo estes bancos buscarem novos mercados. Esta situação se deve ao fato de que, contemporaneamente, o setor financeiro se transformou numa das fronteiras de expansão, concorrência e centralização do grande capital internacional (MIRANDA & TAVARES, 1999). Além desses motivos, não se pode ignorar o aprofundamento da dependência de recursos externos, como resultado do modelo de estabilização econômica adotada desde 1994, transformando a internacionalização de setores econômicos numa oportunidade de financiar as contas externas.

A evolução da presença de bancos estrangeiros no País mostra o seguinte quadro: em dezembro de 1988 havia 30 instituições, sendo 18 filiais de bancos estrangeiros, sete bancos com controle estrangeiro e cinco bancos com participação estrangeira. Em junho de 1994 o total de bancos estrangeiros salta para 69 instituições, com destaque para o acréscimo de cinco para 31 as instituições com participação estrangeira e de sete para 19 os bancos com controle estrangeiro. Em dezembro de 2000 o total de bancos estrangeiros salta para 99 instituições. Predominam neste último período as instituições com controle estrangeiro, totalizando 59 (era apenas sete em 1988). Também se constata neste último período que os bancos com filiais, participação e controle estrangeiros representavam mais da metade do total de bancos comerciais e múltiplos existentes no Brasil.

TABELA 3 - Evolução do número de bancos estrangeiros no Brasil

Tipos de Instituição:	Dez/88	Jun/94	Dez/00
Filiais de Bancos Estrangeiros	18	19	13
Bancos Privados com Controle Estrangeiro	7	19	59
Bancos Privados com Participação Estrangeira	5	31	27
Total de Bancos Estrangeiros (A)	30	69	99
Total dos Bancos Múltiplos e Comerciais (B)	117	256	191
Participação dos Estrangeiros (A/B) (%)	25,6	26,9	51,8%

Fonte: Banco Central do Brasil – Sisbacen

Entre as operações envolvendo bancos estrangeiros no período recente destaca-se a transferência do Bamerindus ao HSBC em março de 1997, as aquisições do Banco Geral do Comércio em agosto e do Noroeste em outubro de 1997 pelo espanhol Santander, que recentemente adquiriu o Banespa, passando a ser o principal banco estrangeiro no País. Em março de 1998, o Sudameris adquiriu o controle do banco América do Sul. Em novembro de 1998, foi aprovada a venda do controle total do Banco Real para o ABN Amro Bank, que já havia adquirido 40% desse controle em julho de 1998. Ainda em novembro o ABN Amro Bank comprou o Banco do Estado de Pernambuco. Com estas e outras operações a participação dos bancos estrangeiros no volume de recursos do setor se modificou substancialmente, comparado com 1979. Após 20 anos os bancos estrangeiros, com controle estrangeiro e com participação estrangeira passaram a controlar 23,7% das agências bancárias, 20,2% dos depósitos, 30,4% das operações de crédito, 30,5% dos ativos e 37,7% do patrimônio líquido do setor.

TABELA 4 - Estrutura do Sistema Bancário brasileiro – 1999

Segmentos:	Agência	Depósito (%)	Operação Crédito (%)	Ativo (%)	Patrimônio Líquido (%)
Banco Privado Nacional	4.863	24,9	24,7	26,6	33,0
Banco com Participação Estrangeira	724	4,7	9,6	8,4	10,4
Banco com Controle Estrangeiro	3.082	14,4	18,6	19,2	24,5
Filial de Banco Estrangeiro	32	1,1	2,2	2,9	2,8
Banco Público Federal	5.651	47,2	42,5	38,2	24,9
Banco Público Estadual	1.806	7,7	2,4	4,7	4,4
Subtotal Estrangeiros*	3.838	20,2	30,4	30,5	37,7
TOTAL	16.158	100,0	100,0	100,0	100,0

* Considera-se a soma dos bancos com participação estrangeira, filial e controle estrangeiro.

Fonte: FEBRABAN. Apud: Gazeta Mercantil Revista Balanço Anual 2000

De acordo com FREITAS (1999:155), é ainda grande a incerteza quanto ao impacto da maior presença estrangeira no sistema financeiro nacional. Em especial, existe a preocupação a respeito de quantos bancos privados nacionais devem resistir ao aumento da concorrência. Os bancos privados nacionais³⁷ ainda são hegemônicos em comparação com os bancos estrangeiros, tanto em relação aos créditos concedidos, como aos ativos, aos depósitos e ao patrimônio líquido. O novo processo de centralização e concentração do setor bancário tem aumentado a solidez do banco privado nacional, que até o momento tem reagido bem à maior presença de bancos estrangeiros.

³⁷ Consideram-se os bancos 100% controlados por capitais nacionais e os nacionais com participação estrangeira.

1.4 Comentários adicionais ao Capítulo

A perspectiva teórica apresentada revela que, apesar da ação endógena de cada país na constituição de modelos de desenvolvimento e inserção econômica, não é possível desconsiderar a dinâmica de desenvolvimento do capitalismo, onde a centralização e a concentração do capital são duas características importantes do processo de acumulação, o que se constata também no setor bancário brasileiro. Assim, a internacionalização deve ser interpretada considerando tanto os fatores externos quanto internos, em que a busca de novos espaços de acumulação, particularmente em um momento em que prevalece a defesa de políticas que favoreçam a livre mobilidade dos capitais, é um elemento marcante.

A evolução das forças produtivas e a evidência empírica da consolidação de grandes grupos econômicos exigem reavaliar a exclusividade da hegemonia dos banqueiros no processo de acumulação descrito pelos autores marxistas clássicos na construção do conceito do capital financeiro. Isto não implica desconhecer a importância da posição dos banqueiros no atual contexto do capitalismo. O que é atual, principalmente nos países desenvolvidos, é que a esfera financeira da acumulação passou a não ser exclusividade dos banqueiros. O próprio industrial passou a se apropriar das condições de valorização ditada pela órbita financeira, seja ele próprio se constituindo como capitalista financeiro – adotando estratégias de valorização de caráter rentista –, seja buscando na órbita produtiva uma lucratividade, a partir da produtividade do trabalho, ditada pela valorização dos ativos financeiros.

A hegemonia do capital financeiro deve, portanto, ser analisada à luz do desenvolvimento das forças produtivas. Isto significa que deve estar submetido à lógica histórica da realidade concreta de cada país. A interpenetração entre indústrias e bancos assumiu configurações muito variadas entre um país e outro³⁸. De qualquer forma, o que nos parece inexorável no capitalismo é o desenvolvimento de uma classe que, mesmo estando fora do circuito produtivo, passa a se apropriar de parcela da riqueza produzida neste circuito. A consequência é uma intervenção no ritmo de acumulação do capital em

³⁸ Deve-se considerar que esta relação entre capital bancário e industrial ocorreu no Ocidente de forma diferenciada daquela ocorrida nos países asiáticos, onde o papel financiador da produção empreendida pelos bancos se deu numa proporção mais elevada, o que significou uma forma diferenciada de inter-relações.

geral, proporcionando um tensionamento entre as classes sociais e pondo em evidência um tipo específico de capitalista, onde se destaca o banqueiro.

Para o caso brasileiro deve ser considerado que a existência de outras formas de financiamento fora da esfera dos bancos ainda representa uma pequena parcela dos créditos disponibilizados no mercado. Esta situação se deve ao ainda incipiente desenvolvimento de outras formas institucionais de investimentos³⁹ presentes na economia brasileira, o que significa que a maior parte da movimentação financeira se concentra nas instituições bancárias. Deve-se reconhecer também que no Brasil alguns bancos acabaram promovendo um entrelaçamento com a indústria, formando grandes grupos econômicos, como alternativas de diversificação dos investimentos⁴⁰. Este movimento se deu por razões patrimonialistas, diferenciando-se dos países desenvolvidos, onde os bancos exerceram um papel tanto no financiamento quanto na centralização do capital das grandes corporações.

Uma constatação que ficou evidente foi a presença de bancos estrangeiros em maior número no mercado doméstico, passando a controlar uma parcela maior da movimentação do sistema bancário brasileiro. Entre esses bancos destacam-se o holandês ABN Amro Bank, o espanhol Santander e o inglês HSBC. Entre as razões desse movimento pode-se destacar a maior restrição ao acesso desses capitais no período anterior em razão da existência de barreiras à entrada. Na medida em que o setor esteve relativamente fechado, menos exposto à concorrência externa, contribuiu para a obtenção de elevada margem de lucro, estimulando a entrada de novos participantes. Associa-se à razão anterior o potencial de expansão do mercado bancário em decorrência da estabilidade econômica, permitindo ampliar as operações de crédito e o número de pessoas usuárias dos serviços.

Outra razão que deve ser considerada na maior presença de bancos estrangeiros é o modelo de estabilização adotado a partir de 1994, que teve no aumento da dependência de capitais externos uma das suas características. Para atrair estes capitais, além da privatização de empresas públicas, a política monetária do Banco Central elevou as taxas de

³⁹ Neste caso nos referimos aos fundos de pensões e mútuos, além dos investimentos em bolsa de valores.

⁴⁰ O Bradesco tinha participação acionária em mais de 40 empresas do ramo industrial em final de 1999.

juros, implementando um processo de endividamento do setor público⁴¹, constituindo um mercado cativo às instituições financeiras que financiam esta dívida.

Entre as razões externas, FREITAS (1999) comenta que devem ser consideradas a desregulamentação e a liberalização financeiras nos países centrais; a proliferação de novos instrumentos e produtos financeiros acompanhando a maior mobilidade de capitais em diferentes mercados; o aparecimento de novos atores nos mercados de capitais, promovendo uma competição com o capital bancário; e a dinâmica concorrencial do capitalismo que esgotou determinados mercados, exigindo uma diversificação geográfica dos investimentos dos bancos.

Dito em outras palavras, a ampliação da presença de bancos estrangeiros no Brasil se insere numa dinâmica própria da evolução do modo de produção capitalista e decorre de razões internas e externas. Na medida em que se processa esta participação, é natural que se desenvolvam ações e reações dos diferentes atores, na tentativa de posicionar-se da melhor forma possível na defesa dos seus interesses. Descrever e analisar as ações e reações que envolvem os atores (governo, banqueiros e trabalhadores) nesta nova conformação do setor bancário é o que se pretende nos capítulos seguintes.

⁴¹ Informações da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda em dezembro de 2000 revelam que a dívida mobiliária federal junto ao mercado financeiro alcançou R\$ 528,7 milhões.

CAPÍTULO II

As ações do Estado e a posição dos banqueiros na regulamentação do Setor Bancário

Nos anos noventa, as ações do Estado em relação ao setor bancário têm semelhanças com o ocorrido nos anos sessenta e setenta, no que tange ao processo de centralização e concentração do capital, a despeito da existência de um outro ambiente político, marcado pela redemocratização do País e, mais recentemente, um novo ambiente macroeconômico, expresso no controle inflacionário e na adoção da política de abertura econômica e comercial. Estas ações – marcadamente do Banco Central do Brasil e Ministério da Fazenda – evidenciaram a multiplicidade de interesses presentes no setor, principalmente quando da ampliação da presença de capitais estrangeiros, que passaram a ocupar um espaço de valorização antes quase restrito aos capitalistas nacional.

As razões das medidas aplicadas pelo poder público ao setor bancário devem ser buscadas internamente, nos argumentos de que eram necessárias para estabilizar as principais variáveis econômicas, e externamente, decorrente de um movimento maior que é a vocação expansiva da acumulação de capital (VILAS, 2000), marcada atualmente por um intenso movimento de liberalização e desregulamentação dos mercados. Este movimento encontra um aliado nos organismos multilaterais, com destaque para a Organização Mundial do Comércio (OMC), que se constitui num espaço privilegiado de discussões de temas econômicos, incluindo os serviços financeiros⁴².

Neste capítulo se quer demonstrar as medidas implementadas pelo Estado brasileiro, a partir de 1994, que serão, na nossa avaliação, determinantes na constituição de um novo formato ao setor bancário. O objetivo é discutir os efeitos dessas medidas no redesenho do setor, na perspectiva de identificar os traços marcantes das mudanças e, simultaneamente, avaliar o posicionamento dos banqueiros em relação às modificações decorrentes da ação estatal, mais especificamente no que se refere à internacionalização do setor.

⁴² Esta discussão também se apresenta na negociação com os países membros do Mercosul – Mercado Comum do Cone Sul –, e faz parte da pauta de discussão da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas.

2.1 Uma interpretação do Estado capitalista

O Estado ocupa um papel intrínseco no processo de acumulação capitalista. WALLERSTEIN (1985) considera que o poder do Estado capitalista foi construído ao longo da história, a partir, inicialmente, do poder de jurisdição territorial, o que lhe delegava poderes no controle dos movimentos de bens, de moedas e de pessoas. Este papel permitia uma influência relativa de cada Estado na divisão social do trabalho na economia capitalista mundial, estabelecendo uma conexão entre os interesses capitalistas nas dimensões nacional e internacional.

Em seguida à demarcação territorial, o Estado passou a ter o direito legal de determinar as regras que governavam as relações sociais de produção, além de exercer o poder de cobrar impostos. A cobrança de impostos no capitalismo se diferenciou das formas políticas anteriores porque se tornou regular, constituindo-se na principal fonte de riqueza estatal, tornando o próprio Estado objeto de hostilidade e de desejo, já que a briga pelo seu controle passou a ser também a briga pela redistribuição dos benefícios provenientes da riqueza social taxada. Por outro lado, o poder de cobrar impostos garantiu ao Estado uma base material de existência que permitia certa autonomia em relação ao capital.

A força dos Estados passou a ser determinada a partir dessa base econômica que os constituíam. Desde então, o risco de se apresentarem como forças autônomas, contrárias aos interesses dos capitalistas, a partir de um equilíbrio político interno específico, criou a necessidade de constituir alianças com outros Estados. Nota-se, portanto, na evolução tomada de WALLERSTEIN, que o equilíbrio de poder no mundo capitalista era ditado por algo mais que a ideologia política, fazendo com que as guerras refletissem no seu conteúdo uma justificativa econômica, que era a de não ameaçar os interesses do capital. Assim, mesmo com a existência de uma base material de existência que lhe garantia certa autonomia, este Estado não deixou de assumir um caráter classista.

A interpretação do Estado capitalista no marxismo clássico estabelece que o nível de relacionamento entre as forças produtivas é que irá determinar o grau de desenvolvimento produtivo, constituindo a estrutura econômica da sociedade. A

manutenção da dominação de uma classe sobre outra terá como um dos sustentáculos o Estado – entendido como superestrutura –. O Estado irá difundir no conjunto da sociedade as condições de dominação, provenientes da estrutura econômica, através de mecanismos ideológicos e do exercício legítimo da violência, que reproduzam os interesses da classe dominante, não tendo, portanto, autonomia específica. Nesta perspectiva, o Estado não representaria toda a sociedade, mas sim uma classe social dominante, estabelecendo no campo político o mesmo poder de uma classe sobre outra percebida no campo material.

Este tipo de interpretação coloca o Estado de forma separada das lutas de classe. A classe dominante se utilizaria deste Estado que, por sua vez, não exerceria nenhuma mediação dos conflitos existentes na estrutura econômica. Há ainda uma interpretação que denota um papel instrumental ao Estado capitalista. De acordo com POULANTZAS (1985), nesta interpretação o Estado apareceria como a ditadura da classe dominante, onde esta classe constituiria um Estado de acordo com seus interesses, reproduzindo a afirmação de MARX no *Manifesto Comunista* de que o poder executivo do Estado capitalista não passaria de um comitê destinado a gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia.

POULANTZAS (1985:17) alerta para os limites da interpretação do Estado-instrumento, sempre a favor dos interesses da burguesia. Caso fosse exatamente assim, será que este Estado que conhecemos seria exatamente o Estado dos sonhos da burguesia? Este questionamento serve para alertar que nem todas as ações do Estado que conhecemos se reduzem à dominação política. Esta situação decorre do fato de que para POULANTZAS (1985:17) o Estado “*apresenta uma ossatura material própria que não pode ser reduzida à simples dominação política*”. Há, portanto, uma autonomia deste Estado em relação ao capital, criando um distanciamento entre o nível econômico e o nível político, e permitindo a existência de um espaço formal de mediação de interesses.

Assim como afirmamos, no início, que o Estado capitalista ocupa um papel intrínseco no processo de acumulação, POULANTZAS (1985:21) menciona que, para desencanto do pensamento liberal, a ação política do Estado, sob diferentes formas e em diferentes épocas, sempre esteve constitutivamente presente nas relações de produção: “O lugar do Estado em relação à economia nada mais é que a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e de sua reprodução”. Estas

relações de produção têm particularidades históricas que devem ser consideradas na análise do Estado, decorrentes do processo de lutas de classe e relações de forças que fazem com que o Estado não seja o resultante exclusivo dos interesses capitalistas, mas sim da relação de forças entre as classes sociais que, em geral, tem a predominância dos interesses capitalistas.

A negação do Estado como superestrutura, dissociado das lutas de classes, e do Estado instrumental, sempre funcional ao capital, fez com que a interpretação de POULANTZAS avançasse para um Estado como organizador dos interesses, em longo prazo, da classe dominante. Nessa perspectiva, o Estado capitalista desempenharia uma função de capitalista coletivo, que se dá sob a hegemonia de uma das frações da burguesia, já que esta se compõe de diferentes frações.

Para desempenhar este papel, o Estado, para POULANTZAS (1985:147) se apresenta como a “condensação material de uma relação de forças entre as classes e frações de classe, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado”. Como condensação material de uma relação de forças, a ação do Estado deixa de ter o caráter mecânico – sempre na defesa dos interesses do capital. Ao mesmo tempo, ao separar a classe dominante em diferentes frações, tendo o Estado a função de organizar estes interesses fracionados, o autor não o caracteriza como um bloco monolítico e coeso em defesa do capital hegemônico, mas sim como um campo e um processo estratégicos em que os interesses precisam ser organizados porque nem sempre são conciliáveis.

Nesta perspectiva, para POULANTZAS (1985:159), “a unidade centralizada do Estado não reside numa pirâmide na qual bastaria ocupar o cume para garantir seu controle”. Portanto, ocupar o Estado por si só não garante a implementação dos interesses de quem o faz. A possibilidade do Estado em mediar a relação entre classes e no interior da classe dominante se deve à existência de uma ossatura material própria, o que lhe permite uma autonomia relativa. Como condensação material de uma relação significa que as classes de alguma forma estão representadas no interior do Estado. Esta situação legitima o papel deste Estado, ao mesmo tempo em que deixa transparecer uma relação de neutralidade nas suas ações, onde estariam refletidos os interesses da coletividade e não de uma classe social.

2.2 O setor bancário brasileiro no contexto dos acordos internacionais

Pretende-se demonstrar nesse ponto as principais características que marcam a participação do governo brasileiro na discussão internacional sobre a regulamentação dos serviços financeiros. Esta participação é coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores e, no que se refere à discussão sobre serviços financeiros, é mediada pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda. Um sumário da participação do Brasil nessa discussão é apresentado por CINTRA (1999), que tenta esclarecer os diferentes interesses envolvidos nesse debate.

As discussões nos organismos multilaterais têm como objetivo a criação de normas e princípios que disciplinem a inserção dos países no mercado de serviços financeiros, bem como estabeleçam instâncias jurídicas e institucionais capazes de resolver impasses internacionais. Da parte dos países em melhores condições de inserção internacional, com sistemas financeiros fortes e bem estruturados, tende a prevalecer o desejo por uma maior liberalização, em contraponto àquelas economias com sistemas financeiros mais frágeis. Assim, de início, cabe alertar que a tentativa de igualar as condições de inserção em todos os mercados tem como pano de fundo uma profunda desigualdade entre os participantes.

De acordo com VILAS (2000:37), quando a globalização do capital é abandonada à sua própria dinâmica, que é o que pretendem os acordos multilaterais ao reduzir a autonomia dos países, torna-se um processo fortemente diferenciador, aprofundando a desigualdade entre os países ricos e pobres. Para o autor, esta situação evidencia o fato de que um mundo mais globalizado não é necessariamente um mundo mais homogêneo.

Os países desenvolvidos são os mais interessados na ampliação da abertura do sistema financeiro através de acordos multilaterais. Não é por acaso que os principais países que patrocinam esta proposição são o Japão, a Suíça, o Canadá, os países da União Européia e, sobretudo, os Estados Unidos. A maior competitividade do sistema financeiro desses países lhes permite uma inserção internacional em condições de vantagem, *vis à vis* os demais países. Nessa perspectiva, a importância de acordos multilaterais é maior para estes países porque se constitui na garantia de que seus bancos não encontrarão noutras nações signatárias nenhuma restrição. Amplia-se então o espaço de valorização do capital

dos bancos oriundos dos países desenvolvidos, já que poderão desfrutar noutras nações as vantagens competitivas em relação aos bancos locais como se estivessem em seus países de origem, sem os riscos da aplicação de quaisquer restrições operacionais, regulamentares ou normativas.

O governo brasileiro, por representar os interesses de um país que está fora desse núcleo central liderado pelos países desenvolvidos, procura adotar uma posição defensiva neste debate, com o objetivo de retardá-lo. Esta posição é justificada no reconhecimento do diferencial competitivo a favor dos países desenvolvidos. Ao impedir temporariamente a entrada de grandes competidores no mercado bancário através de acordos multilaterais, o governo brasileiro aposta que a diferença competitiva pode ser reduzida ao longo do tempo. O tempo, portanto, no caso brasileiro, é um fator que pode contar a favor do capital nacional, apesar de reconhecer que as diferenças competitivas⁴³ são tão grandes que se tornam difíceis de serem dirimidas ao longo do tempo, podendo inclusive se aprofundar ao invés de reduzir.

Mesmo reconhecendo essas dificuldades, o governo brasileiro participa dessa discussão porque considera inexorável o processo de interdependência entre as economias. Nessa perspectiva, avalia que pior do que ter uma menor capacidade competitiva é não poder participar minimamente desse processo de constituição internacional de princípios e normas de funcionamento dos serviços financeiros. Diante desse dilema, na primeira oportunidade em que o governo apresentou suas condições para a abertura dos serviços financeiros procurou retardar seu posicionamento, propondo que a participação de outros países no mercado interno seria definida dois anos após a regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal, que trata do sistema financeiro.

Como era de se esperar, esta proposta foi considerada muito restritiva pelos demais países. Assim, o País passou a sofrer pressões para que apresentasse uma proposta mais ousada, condizente com o desejo das principais economias em termos de liberalização do mercado financeiro. O avanço das discussões internacionais fez com que em final de 1997

⁴³ Estas diferenças se referem principalmente ao tamanho das instituições em termos de recursos administrados, acesso a fonte de financiamentos mais abundante e barato, desenvolvimento de procedimentos operacionais e controles mais abrangentes, além de *know-how* em serviços e produtos mais sofisticados e desenvolvidos tecnologicamente.

fosse concluído no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) o Protocolo Sobre Serviços Financeiros, com o objetivo de consolidar a abertura dos mercados já existentes e evitar a adoção de tratamento discriminatório às instituições já estabelecidas nos países signatários. O Brasil avançou da sua posição inicial, ampliando a abertura do setor financeiro, principalmente nas atividades de seguros, sem, no entanto, assumir maiores obrigações em relação à abertura dos serviços bancários.

O fato de o Protocolo prever a consolidação da abertura dos mercados que já os fizeram parece redundante. No entanto, trata-se de um procedimento necessário para que os países participantes não recuem das suas posições. Por não poder recuar de uma posição assumida é que o governo brasileiro adota uma posição defensiva, pois avalia que tem muito mais a perder do que a ganhar ao permitir a abertura definitiva do mercado bancário. CINTRA (1999) menciona que as autoridades do Banco Central do Brasil e do Ministério da Fazenda declararam o interesse da participação brasileira nessa discussão, mas admitiram que, para países com problemas estruturais nas contas externas, não é possível abrir mão de instrumentos monetários e de mecanismos de controle de capitais diante de um mercado financeiro internacional cada vez mais volátil. Esta posição mostra que, mesmo admitindo a participação de bancos estrangeiros no mercado interno, o governo descarta inicialmente a liberalização plena do setor como desejam os países desenvolvidos.

Quando representantes do governo brasileiro admitem dificuldades de administração das políticas econômicas internas, diante de mercados cada vez mais instáveis, dá margem à interpretação de que, ao mesmo tempo em que as discussões internacionais tentam estabelecer normas e princípios-padrão para países com diferentes sistemas financeiros, igualando os desiguais, não procuram definir nenhuma solução que atenuar as consequências da instabilidade do mercado financeiro internacional, que ocasiona efeitos mais perversos nos países menos desenvolvidos⁴⁴. A volatilidade dos mercados decorrentes da desregulamentação e da liberalização passou a ser um problema a ser absorvido pelos países menos desenvolvidos, na administração da sua política interna.

⁴⁴ Um exemplo disso são as crises econômicas mais recentes que atingiram centralmente os países menos desenvolvidos, como por exemplo a crise mexicana (1994/95), asiática (1997), russa (1998), brasileira (1999) e argentina (2000/2001).

Mesmo sem assumir maiores compromissos nessas discussões, o governo brasileiro tem dado respostas às pressões dos países desenvolvidos, ampliando a presença de bancos estrangeiros, aproveitando-se da necessidade de saneamento do setor em decorrência do Plano Real⁴⁵. No entanto, esta presença tem sido analisada caso a caso pelo poder executivo, que autoriza ou não a entrada ou a ampliação da presença de bancos estrangeiros no mercado local. Caso fossem feitas ofertas mais abrangentes no âmbito da OMC, esta abertura poderia ser de forma irrestrita e definitiva, reduzindo a capacidade de controle do governo brasileiro.

A primeira ação governamental para ampliar a presença de capital externo no setor bancário foi a Exposição de Motivos nº 89 de 7/3/1995 que permitiu a presença de bancos estrangeiros na compra de bancos públicos estaduais que seriam privatizados⁴⁶. Em seguida, através da Exposição de Motivos nº 311 de 24/8/1995, foi permitida a participação estrangeira também na aquisição de bancos privados. Em ambos os casos, dependeriam de autorização específica do poder executivo. Dessa forma, procurou-se vincular na pressão dos países desenvolvidos por mais abertura do mercado interno a necessidade de reestruturação do setor bancário nacional, sem com isso representar a abertura definitiva do setor, caso isso fosse aceito no âmbito da OMC.

No Mercosul a discussão sobre serviços financeiros tem suas limitações porque deve sempre aprofundar a abertura já discutida nos acordos multilaterais. Uma medida preferencial do Brasil aos países membros⁴⁷, por exemplo, poderia servir como plataforma à entrada das demais nações, desde que qualquer um desses países tenha feito concessões mais abrangentes que a oferta brasileira nos acordos internacionais. Esta possibilidade sempre representa maior risco ao Brasil pelo fato de este ter o menor grau de abertura do sistema financeiro em relação aos demais países membros.

Por esse motivo, as discussões no Mercosul são bastante limitadas, priorizando-se mais a parte operacional do que a abertura do mercado. CINTRA (1999:186) posiciona a situação brasileira da seguinte forma:

⁴⁵ Esta discussão será feita de forma mais aprofundada em seguida.

⁴⁶ É interessante notar que esta decisão foi tomada antes mesmo de o governo definir o programa que estabeleceu as condições possíveis de saneamento dos bancos públicos estaduais, colocando a privatização como uma das alternativas, em agosto de 1996.

⁴⁷ Argentina, Paraguai e Uruguai.

“O Brasil é o único país do Mercosul que mantém restrições de acesso ao seu mercado, enquanto todos os outros (países membros do Mercosul) fizeram ofertas ao GATS⁴⁸ mais abrangentes e não deram nenhuma preferência ao Mercosul. Caso o país conceda acesso preferencial ao Mercosul no setor de serviços financeiros, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai poderão transformar-se em plataformas de penetração no mercado interno brasileiro”.

Para não perder o controle sobre a ampliação da abertura do setor, o governo brasileiro discute no âmbito do Mercosul aspectos operacionais através do Subgrupo de Trabalho 4, que trata de assuntos financeiros. Dadas as limitações já mencionadas, este Subgrupo se concentra nos objetivos de adotar mecanismos padronizados de supervisão bancária na região, aperfeiçoar o intercâmbio informacional entre os bancos centrais de cada país e harmonizar os procedimentos operacionais, de tal forma a reduzir as assimetrias existentes.

Na discussão no âmbito da Alca a situação não é diferente. Iniciado em 1994, este espaço de discussão é patrocinada pelos Estados Unidos, que buscam ampliar a integração dos 34 países do continente. A intenção estadunidense é ir além da simples idéia de área de livre comércio, constituindo no continente um grande bloco, envolvendo todas as áreas econômicas. Como havíamos dito, há graves assimetrias entre os países participantes dos acordos mundiais. No caso da Alca o predomínio estadunidense em relação aos demais países participantes chega a ser assustador. Para expressar, basta saber que o Produto Interno Bruto (PIB)⁴⁹ dos Estados Unidos supera em três vezes a soma do mesmo Produto de todos os demais países do continente.

Em relação ao sistema financeiro, esta assimetria fica bastante evidente, mesmo em comparação ao Brasil, que se constitui numa grande nação no continente. Qualquer um dos principais bancos nos Estados Unidos detém mais recursos aplicados do que a soma dos cinco maiores bancos privados brasileiros. Ao considerarmos que o mercado bancário estadunidense passa por um processo de fusão entre grandes bancos, essa assimetria tende a se ampliar. Por este motivo, a posição brasileira, ao mesmo tempo em que reconhece que não pode ficar de fora da integração, procura retardá-la ao máximo.

⁴⁸ General Agreement on Trade in Services.

⁴⁹ Trata-se da Renda devida à produção, dentro dos limites territoriais do país. (MONTORO FILHO et al, 1998).

Apesar dessa posição, como vimos no capítulo anterior, a participação de bancos estrangeiros no País não é algo recente, tampouco esta participação não tem se ampliado, em particular no varejo bancário. Atualmente são 19 os países que detêm filiais ou controlam bancos no Brasil⁵⁰, entre eles os Estados Unidos, com dezenove instituições, seguidos pela Alemanha com seis, Inglaterra e Espanha com cinco instituições cada. O Uruguai e a Argentina controlam, respectivamente, três e duas instituições.

A aparente contradição entre uma posição mais defensiva nas discussões internacionais e a elevada participação de bancos estrangeiros na atividade bancária, principalmente no período recente, é explicada por razões internas. A este respeito, CINTRA (1999: 198) faz o seguinte comentário:

“Embora os interesses estrangeiros no mercado doméstico de serviços financeiros tenham aumentado (...) os determinantes desse aumento se inscrevem em um conjunto de fatores de ordem interna, tais como a estabilização econômica, perspectiva de crescimento do mercado doméstico, reestruturação do sistema financeiro, decisões de política econômica doméstica, bem como nas estratégias de concorrência dos grandes bancos internacionais e, em menor grau, no Acordo Multilateral (GATS) obtido”.

Ao participar das discussões internacionais o governo brasileiro preferiu fazer uma aposta nas forças da globalização e da integração subordinada. Esta aposta se deu mesmo sabendo que sua capacidade de influenciar na definição de novos mecanismos de regulação da economia mundial é bastante reduzida. No entanto, para países como o Brasil reformulações no sistema financeiro não podem ser pautadas pelos interesses dos países mais desenvolvidos, tampouco podem ser tratadas de forma geral e uniforme, devendo antes se ajustar aos processos internos de decisões de políticas econômicas. Nesta perspectiva é que pretendemos apresentar as principais medidas adotadas no mercado doméstico, patrocinadas pelas autoridades brasileiras, que buscaram conciliar os interesses internacionais às decisões internas.

⁵⁰ Alemanha, Argentina, Baharaim, Bélgica, Cayman, Canadá, Coréia, Espanha, EUA, França, Holanda, Inglaterra, Itália, Japão, Portugal, Suécia, Suíça, Uruguai e Venezuela.

2.3 O Estado na regulamentação do Setor Bancário brasileiro

A Constituição Federal de 1988 definiu em seu artigo 192 as condições básicas de funcionamento do setor bancário, que deveriam ser regulamentadas posteriormente pelo poder legislativo. Na falta desta regulamentação, continuam valendo as premissas estabelecidas em 1964, através da Lei 4.595, que surgiu num contexto político distinto do atual, em que predominavam a cassação da liberdade democrática e a conciliação dos interesses capitalistas no âmbito do Estado.

Mesmo sem alterações no arcabouço institucional que rege o setor bancário, a despeito das mudanças no quadro econômico e político do País, o Estado brasileiro encontrou-se numa situação em que a falta de consistência e de rigidez da legislação vigente se transformou na garantia de ele próprio fazer as mudanças exigidas e requeridas pelo novo contexto macroeconômico e pelos interesses capitalistas nacionais e internacionais. Estas mudanças foram se desenhando através de resoluções, normas e circulares do Banco Central e proposições do Ministério da Fazenda que deram corpo a um conjunto de medidas, principalmente a partir de 1994 após a edição do Plano Real.

O novo contexto econômico foi um forte argumento para justificar as medidas adotadas junto ao setor bancário, que veremos em seguida. Entre as características marcantes deste contexto destacam-se:

- 1- controle da inflação – que se constituiu, mais fortemente desde início dos anos oitenta, num perverso mecanismo redistribuidor de renda em favor dos setores de mais alta renda. Este mecanismo encontrava nos bancos um dos principais beneficiados, na medida em que controlavam a circulação de ativos monetários e financeiros da economia. A perpetuação desta situação no País por longo período cristalizou uma grave desigualdade social, marcada pela concentração da renda. Dados de 1999 informavam que a renda das pessoas situadas na faixa dos 1% mais ricos representava 13% da renda nacional, enquanto a dos 50% da população mais pobre representava 13,9%⁵¹;

⁵¹ Para uma discussão mais aprofundada desta questão ver: ROCHA (2000).

- 2- abertura econômica – este mecanismo foi utilizado como forma de manter e ampliar a oferta interna de produtos, evitando a volta da inflação por insuficiências no atendimento da demanda como ocorrido nos outros planos econômicos. Qualquer tentativa de aumentos de preços, justificáveis ou não, tinha na concorrência externa um forte limitador. *Grosso modo* pode-se considerar que este mecanismo veio substituir a política de “congelamento” de preços praticados nos planos anteriores;
- 3- política cambial rígida – vinculada à característica anterior, esta medida representou uma valorização da moeda interna. Este mecanismo permitiu a intensificação das importações na medida em que os produtos externos ficavam mais acessíveis, enquanto encareciam os produtos nacionais. O resultado foi um aprofundamento do déficit comercial brasileiro, exigindo um constante fluxo de capitais externos, que culminou numa forte desvalorização cambial em janeiro de 1999.

Este novo contexto representou mudanças em diferentes aspectos da vida nacional. No que se refere ao setor bancário, podemos destacar, da primeira característica elencada, o fato de reduzir parte substancial das receitas do setor advindas da inflação. Além de reduzir o potencial de ganhos de curto prazo, destaca-se que a queda da inflação requereu um ajuste interno e externo mais intenso das empresas, tendo em vista que os diferenciais competitivos até então obscuros nos ganhos inflacionários tornaram-se visíveis, evidenciando entre os bancos os diferenciais de solidez patrimonial e operacional, até então negligenciados em uma conjuntura de alta inflação.

Não foi por acaso que bancos de diferentes portes enfrentaram dificuldades no período posterior ao plano, mesmo que no agregado os ganhos do setor tenham se mantido em nível elevado. Os riscos advindos deste novo contexto, principalmente após a quebra de grandes bancos⁵², serviram como justificativa para o governo dar um novo formato ao setor bancário, que teve como um dos seus resultados a maior presença de bancos internacionais.

No que se refere à internacionalização do setor deve também ser lembrado que a inserção comercial do Brasil, derivada das características dois e três mencionadas

⁵² Três grandes bancos apresentaram problemas patrimoniais e de liquidez após o Plano Real, são eles: Nacional, Econômico e Bamerindus.

anteriormente, fazia com que se buscasse, através dos bancos estrangeiros, maior integração ao mercado externo como forma de dirimir os riscos oriundos da inconstância do fluxo de capitais. No entanto, até o momento esta premissa não é confirmada, tendo em vista o reduzido volume de recursos externos captados por estes bancos, comparativamente ao tamanho dos ativos que administram. Por fim, para ampliar o espaço dos bancos nacionais, dirimindo os riscos da presença de novos competidores, foram adotadas medidas visando uma nova consolidação do capital bancário privado nacional, semelhante ao ocorrido nos anos sessenta e setenta, tendo como um desses mecanismos a redução da presença dos bancos públicos estaduais.

De acordo com PUGA (1999), as reformas empreendidas na área financeira após o Plano Real tiveram, principalmente, a finalidade de fortalecer e reestruturar o sistema financeiro nacional. Concordando nessa parte com o que afirmamos acima, para o autor as reformas se tornaram essenciais com a estabilização da economia, em especial a perda de importante fonte de receita advinda da inflação. Além disso, o arcabouço institucional era insuficiente para prevenir o sistema contra os riscos de uma crise financeira, sendo que a atuação do Banco Central para socorrer as instituições até então se dava mais em caráter emergencial, utilizando recursos da reserva monetária, que contava com parte da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Portanto, mais do que um movimento voluntário das empresas com vistas a construir um novo setor bancário, percebe-se que há uma ação coordenada pelo governo na perspectiva de realizar esta construção. As medidas implementadas pelo Estado podem ser classificadas em duas ordens: i) as de caráter estruturante, quando se trata de medidas de impacto, com capacidade de alterar a dinâmica interna do setor e/ou sua composição; ii) e as de caráter acessório, como parte de um conjunto de mudanças contínuas inerente ao desenvolvimento da atividade financeira, sem maiores impactos quando analisadas isoladamente. Pretende-se em seguida descrever algumas dessas medidas, destacando as de caráter estruturante, na perspectiva de apresentar a ação do Estado na definição de um novo formato ao setor bancário.

2.3.1 As medidas do Estado na regulamentação do Setor Bancário

Podemos antecipar que, em linhas gerais, o setor bancário brasileiro passou por um processo de ajustes a partir de 1994 que o tornou mais consolidado, resultante de um intenso processo de centralização e concentração do capital, fazendo surgir poucos e grandes bancos nacionais; tornou-se também mais aberto à presença de bancos estrangeiros, que passaram a controlar parcela maior da movimentação financeira no País e, por fim, tornou-se menos estatal, na medida em que se iniciou um processo de privatização dos bancos públicos, principalmente daqueles controlados pelas unidades da federação, que detinham uma parcela do mercado bancário nacional.

No que se refere à consolidação do setor, em agosto de 1994 o Banco Central editou a Resolução 2.099, estabelecendo limites mínimos de capital para a constituição de um banco. Foi definido um limite de R\$ 7 milhões para os bancos comerciais; de R\$ 6 milhões, para os de investimento e de desenvolvimento e sociedades de crédito imobiliário; e de R\$ 3 milhões, para as financeiras. No caso dos bancos múltiplos, o somatório dos valores correspondentes das carteiras foi reduzido em 20%. Para as instituições estrangeiras, o limite mínimo de capital seria 100% superior ao limite fixado para as instituições nacionais (exigência abolida em novembro de 1995)⁵³.

Além disso, as instituições financeiras deveriam manter um nível mínimo de patrimônio líquido ajustado, correspondente a uma proporção dos ativos ponderados pelo risco de cada tipo de aplicação. Essas exigências fazem parte de um conjunto de 25 princípios básicos discutidos no âmbito do Banco Internacional de Compensações (BIS), através do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia⁵⁴. O objetivo desses princípios, segundo documento oficial do Comitê, é de fortalecer a solidez dos sistemas financeiros, dados os efeitos internos e externos de sistemas financeiros frágeis. Dessa forma, procura-se estabelecer regras comuns aos países, aproximando-os e possibilitando a criação de

⁵³ Instituições com sede fora do Rio de Janeiro e São Paulo têm redução de 30% no valor do capital mínimo exigido. A legislação também especifica que os valores dos limites têm que ser atualizados, mensalmente, a partir de setembro de 1994, com base no índice estabelecido para efeito de correção monetária patrimonial.

⁵⁴ Este Comitê foi criado em 1975 pelo Grupo dos Dez (G10), constituído por Bélgica, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Suécia, Suíça, Reino Unido e EUA. Cabe destacar que na discussão dos Princípios participaram também outros países, inclusive o Brasil.

instrumentos uniformes no combate a eventuais crises sistêmicas, sem interferir no movimento de liberalização e desregulamentação dos mercados, liderados pelos países desenvolvidos e tratados no âmbito dos acordos multilaterais.

A Resolução 2.099 procurou enquadrar o sistema bancário nacional ao sexto Princípio do Acordo da Basileia⁵⁵, que sugere aos países que exijam dos bancos um patrimônio líquido proporcionalmente equivalente aos recursos que operam no mercado. Seguindo esse princípio, passou-se a exigir que os bancos inicialmente dispusessem de no mínimo 8% do valor das suas aplicações (ponderado pelo grau de risco de cada tipo de operação) na forma de capital próprio. Em seguida esta exigência passou para 10% e atualmente se encontra em 11%. Além dessa medida, o Banco Central do Brasil passou também a exigir que os bancos tivessem um capital mínimo para entrarem ou continuarem no mercado.

Esta medida é considerada de caráter estruturante porque teve como efeito primeiro limitar a entrada de novos bancos no mercado; em seguida retirar pequenos bancos com pouco volume de negócios, já que a exigência de um capital inicial maior inviabilizava para estes a atividade bancária. Quando passou a exigir um volume de capital vinculado ao volume de aplicações, significou que para operar mais no mercado seria necessário realizar permanentes aumentos de capital para não correr o risco de ficar desenquadrado nas regras do Banco Central. Outra alternativa seria mudar o perfil das aplicações para as de menor risco, o que significava obter menor rentabilidade que os concorrentes.

Num cenário de queda dos ganhos decorrentes do controle inflacionário, qualquer solução que resultasse na diminuição da rentabilidade soaria incoerente do ponto de vista capitalista, pois o cenário exigia ampliar o espaço operacional para no mínimo manter a rentabilidade, e não reduzi-la. Os que optassem por esta solução, cedo ou tarde tenderiam a ser “engolidos” pela concorrência. Dessa forma, limitou-se a presença dos pequenos e médios bancos pela menor capacidade destes em realizar aumentos de capital, e pela redução das expectativas em relação à manutenção dos níveis de rentabilidade diante de uma maior concorrência.

⁵⁵ Os Princípios Essenciais da Basileia podem ser encontrados no *website* do BIS (<http://www.bis.org>)

Pelas razões mencionadas acima, entendemos que esta medida teve um efeito concentrador no setor, já que os grandes bancos têm maiores possibilidades de capitalizar-se. Como também operam com mais carteiras, disponibilizando diferentes serviços e produtos, os grandes bancos têm a possibilidade de distribuir os riscos operacionais em diferentes produtos, situação impossível para pequenos e médios bancos que, em geral, detêm um perfil de clientes, produtos e serviços menos diversificados.

Além disso, ao reduzir os ganhos bancários decorrentes da inflação, o novo cenário macroeconômico impôs quase que como condição essencial à sobrevivência, em particular dos grandes bancos com rede de agências e um perfil de varejo, o crescimento orgânico. Isto significa um crescimento distribuído em todas as áreas e potencialidades do mercado financeiro, com o objetivo de ampliar a escala operacional, diluindo custos fixos, mantendo-se competitivamente no mercado. A forma mais rápida de viabilizar este crescimento é através da absorção de outros bancos, dando forma à centralização bancária. A outra alternativa seria conquistar novos clientes no mercado, uma possibilidade mais custosa e menos provável.

Desta forma, a necessidade de crescimento dos bancos em melhores condições competitivas coincidiu com as dificuldades de sustentação de muitas instituições bancárias, principalmente as de menor porte, colocando em suspeição a solidez de todo o sistema. Visando evitar maiores conseqüências decorrentes das dificuldades de pequenos, médios e alguns grandes bancos, o governo criou em novembro de 1995 um conjunto de medidas acessórias à Resolução 2.099. A primeira foi a Resolução 2.208 que criou o Programa de Estímulo ao Fortalecimento e Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional (PROER) que, através de incentivos fiscais e monetários, garantiu a transferência de controle acionário no setor bancário.

Na Tabela 5 podem ser visualizados os bancos e os recursos envolvidos em operações financiadas por este Programa. Como se percebe, apenas três bancos foram responsáveis pela utilização de US\$ 18,8 bilhões, decorrentes desta ação do Estado. A justificativa desta ação foi a iminência de risco sistêmico, representando uma ameaça à sociedade e, em especial, ao processo de valorização capitalista.

TABELA 5- Bancos que receberam recursos do PROER

Instituição	Valor Recebido (em US\$ bilhões)
Nacional	6,1
Econômico	6,8
Bamerindus	5,9
Banorte	1,3
Mercantil de Pernambuco	0,5
Total	20,6

Fonte: PUGA (1999, p.11). Elaboração: DIEESE - Subseção CNB/CUT.

Ainda em 1995, através da Medida Provisória 1.182, ampliaram-se os poderes do Banco Central, permitindo a adoção de ações preventivas para sanear o sistema financeiro. Permitiu-se assim que a autoridade monetária exigisse das instituições com problemas de liquidez um novo aporte de recursos, a transferência do controle acionário ou a reorganização societária por meio de incorporação, fusão ou cisão. Posteriormente, em março de 1997 esta Medida foi convertida na Lei 9.447, facultando ao Banco Central desapropriar as ações do controlador de um grupo financeiro e, posteriormente, efetuar sua venda por meio de oferta pública, caso ele não acate suas recomendações. Também estendeu ao acionista controlador a responsabilidade solidária com os administradores, no caso de problemas com a instituição. Houve, portanto, um fortalecimento do poder do Estado em determinar modificações no setor financeiro.

Com a Resolução 2.211, foi criado o Fundo Garantidor de Crédito (FGC), que estabeleceu uma garantia de até R\$ 20 mil por titular para os depósitos e aplicações, nos casos de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial, falência ou reconhecimento pelo Banco Central de estado de insolvência da instituição financeira após o Plano Real. A garantia incide sobre os depósitos à vista, a prazo e de poupança e sobre letras de câmbio, imobiliárias e hipotecárias. Os recursos advêm do próprio sistema financeiro, com uma contribuição mensal de 0,025% do montante dos saldos das contas seguradas. Esta medida reduziu os riscos dos clientes diante de situações de falta de liquidez de alguma instituição.

Por fim, foi dificultado o surgimento de novas instituições através da Resolução 2.212, criando incentivos para a fusão, a incorporação e a transferência de controle

acionário. Com esta Resolução passou-se a exigir um limite inicial maior de capital para a constituição de novos bancos. Nos dois primeiros anos de funcionamento da instituição financeira, o patrimônio líquido ajustado terá de corresponder a 32% dos ativos ponderados pelo risco, percentual que cairá gradualmente até o sexto ano, quando vigorará o limite exigido de todos os demais bancos. Contudo, os casos de fusão, incorporação ou transferência de controle acionário ficaram isentos dessa nova exigência.

Portanto, valendo-se do argumento de que era preciso criar condições de solidez e fortalecimento do sistema bancário nacional, percebe-se desde meados de 1994 um conjunto de medidas de iniciativa do governo federal que acabaram consolidando o setor, reduzindo em 49 o número de bancos até dezembro de 2000. O total de bancos privados nacionais passou de 147 para 76 neste mesmo período, conforme Tabela 6, evidenciando a forte centralização em curso, com efeitos na disputa capitalista pelos espaços de valorização.

TABELA 6 - Bancos múltiplos, comerciais, de desenvolvimento e caixas econômicas em funcionamento

Instituições:	Junho de 1994	Dezembro de 2000
Bancos Públicos Federais	6	5
. Múltiplos e Comerciais	4	3
. De Desenvolvimento	1	1
. Caixa Econômica Federal	1	1
Bancos Públicos Estaduais	34	17
. Múltiplos e Comerciais	26	13 ⁽¹⁾
. De Desenvolvimento ⁽²⁾	7	4
. Caixa Econômica Estadual	1	0
Bancos Privados Nacionais	147	76
Filiais de Bancos Estrangeiros (Comerciais)	19	13
Bancos com Controle Estrangeiro	19	59
Bancos com Participação Estrangeira	31	27
Total	246	197

Fonte: Banco Central do Brasil (<http://www.bcb.gov.br>).

Elaboração: DIEESE – Subseção CNB/CUT.

1 – Incluindo os seis bancos federalizados.

2 – Incluindo o BRDE, de controle interestadual.

Como parte do processo de consolidação do setor bancário nacional, o Governo aproveitou-se novamente da falta de rigidez do arcabouço institucional e permitiu a presença de bancos estrangeiros, tendo como um dos objetivos suprir a insuficiência de capital dos bancos privados nacionais, incapazes sozinhos de liderarem a centralização em curso. Dessa forma, justificando essa presença como importante para a consolidação do setor, inicia-se um processo de internacionalização que, associado ao fortalecimento do segmento privado nacional, marca a fase atual da transformação bancária no Brasil. Como resultado, o número de bancos controlados por capital estrangeiros passou de 19 em junho de 1994 para 59 em dezembro de 2000. Juntando os bancos com participação estrangeira e as filiais de bancos estrangeiros, somavam-se 99 instituições, num conjunto de 197 bancos, representando a metade do total, contra 28% em meados de 1994.

Vários foram os argumentos em defesa da participação de capital estrangeiro na atividade bancária. Um deles foi a insuficiência de capital do segmento privado nacional e de, sozinhos, conduzirem o processo de ajustamento do setor após a estabilização da inflação, havendo assim a necessidade de contar com o capital externo. Podemos considerar também o fato de que o modelo de estabilização macroeconômica do Plano Real baseou-se, entre outras medidas, na sobrevalorização da moeda e na abertura econômica, produzindo déficits constantes nas contas externas do País, criando uma dependência de recursos para equilibrar o balanço de pagamentos. A estratégia da presença de bancos estrangeiros, além de estimular a consolidação no setor bancário nacional, foi associada à necessidade de capitais externos, que poderiam supostamente ser garantidos a partir da presença desses bancos. Há que considerar também o contexto internacional de defesa da liberalização dos mercados em geral e, ainda, o movimento dos bancos internacionais, buscando a ampliação dos espaços de valorização, numa lógica própria de evolução do capitalismo.

Em relação aos dois últimos pontos, convém lembrar depoimento do Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Fernando Cardim de Carvalho, no Seminário sobre o sistema financeiro público, organizado pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara Federal, em Brasília, em agosto de 2000. Naquela oportunidade foi mencionado o intenso movimento de bancos no mundo capitalista, onde a expansão do sistema financeiro mundial foi apresentada a partir de dois grandes movimentos. O primeiro, a desregulamentação interna dos Estados Unidos, eliminando restrições operacionais decorrentes do modelo de organização do setor bancário daquele país, caracterizado pela segmentação, onde os bancos atuam de forma especializada, em partes do mercado, não sendo permitido a uma instituição atuar em todas as dimensões do mercado financeiro. A mudança na regulamentação bancária estadunidense permitiu que as instituições financeiras deixassem de ser limitadas operacionalmente, ocasionando fusões de grandes empresas bancárias, com perfis operacionais diferentes. Assim foi possível que os bancos crescessem tanto em extensão territorial, quanto em diversidade, elevando ainda mais o patamar da competição internacional.

O segundo movimento foi a criação da Comunidade Européia, envolvendo os principais países do continente. Apesar de poucas mudanças efetivas até o momento, uma

das diretrizes é a de que nenhum país membro crie barreiras para a ampliação das instituições bancárias dos demais países membros. Por enquanto este princípio ainda não está em funcionamento, tendo em vista que os franceses não deixam os alemães entrarem em seu mercado de serviços financeiros e vice-versa. Mas isso, por si só, cria uma situação que afeta o mercado brasileiro, já que enquanto os principais bancos europeus estão disputando com os bancos estadunidenses, na periferia da Europa os bancos engendram um caminho em direção à América Latina, tendo como principais expoentes desse movimento os bancos espanhóis Santander e Bilbao Vizcaya.

Como um elemento adicional, há as pressões políticas internacionais, em particular do Fundo Monetário Internacional. Estas pressões impõem condições como privatizações de empresas públicas, entre estas, instituições financeiras, e abertura do mercado bancário, ao mesmo tempo em que os países desenvolvidos resistem à abertura de seus próprios mercados⁵⁶. Nos Estados Unidos permite-se legalmente a presença de bancos estrangeiros, no entanto há barreiras de natureza regulatória. Na Europa, principalmente, as barreiras são de natureza informal, ou seja, os bancos centrais fazem saber que certas instituições não são bem recebidas, especialmente se for através de compra. Portanto, até o momento, a entrada em ampla escala de bancos estrangeiros é uma novidade quase latino-americana: na Argentina há mais tempo; no Uruguai, desde os anos 80; o Brasil deu um salto após 1995, e o México mais recente ainda.

No caso brasileiro, a Exposição de Motivos 311 do Ministério da Fazenda, de agosto de 1995, estabeleceu que era do interesse do País a entrada ou o aumento da participação de instituições estrangeiras no sistema financeiro. Com esta medida foi superado o obstáculo decorrente da legislação em vigor, dando início ao consistente processo de internacionalização do setor. Entre os aspectos destacados nesta medida, estão a escassez de capitais nacionais; a eficiência operacional e a capacidade financeira superior dos bancos estrangeiros, com reflexos positivos sobre o preço dos serviços e sobre o custo dos recursos oferecidos à população; e a introdução de novas tecnologias.

⁵⁶ A este respeito VILAS (2000:41) observa que a relação de subordinação dos países endividados em relação ao FMI ou ao Banco Mundial faz com que se sujeitem às restrições que antes eram de natureza exclusivamente econômica e que atualmente assume a natureza política, já que exigem reformas na legislação trabalhista, no sistema jurídico e eleitoral, privatização de empresas e serviços públicos, entre outras.

Buscando dar maior impulso à entrada de bancos estrangeiros, em novembro de 1995, a Resolução 2.212 eliminou a exigência de que o capital mínimo de um banco estrangeiro fosse o dobro daquele exigido de um banco nacional. Desde 1995 os pedidos de entrada no Brasil têm sido analisados pelo governo brasileiro levando-se em consideração, além da capacidade financeira e a solidez da instituição estrangeira, os “*interesses e prioridades nacionais*”.

Em relação aos bancos públicos, o governo federal adotou uma postura específica que resultou na ampliação do espaço mercadológico às instituições privadas. Este processo se iniciou com a imposição, em dezembro de 1994, do Regime de Administração Especial Temporária (RAET) em cinco instituições: Banco do Estado de São Paulo (Banespa), Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), Banco do Estado de Rondônia (Beron), Banco do Estado de Mato Grosso (Bemat) e Banco do Estado de Alagoas (Produban).

Este Regime se constitui numa forma de intervenção do Banco Central do Brasil, na qual a instituição se mantém em funcionamento, mas a administração é delegada a um interventor designado pelo Banco Central. Esta ação do governo permitiu posteriormente a transferência de controle acionário ou a extinção desses bancos. No entanto, antes disso, causou nesses bancos uma paralisia operacional, um aprofundamento dos problemas financeiros, além de defasagem tecnológica em relação ao mercado⁵⁷.

O objetivo explícito do governo federal tem sido o de eliminar a presença dos bancos públicos. Entre os argumentos principais, destaca-se o de que estes bancos haviam se tornados emissores de moeda dos governos que os controlavam, sendo que a crise de endividamento dos estados os teria contaminado. O Banco Central, partindo da premissa de que todos os bancos viviam realidades semelhantes, sem nunca propor uma discussão da viabilidade de adotar mecanismos públicos de controle, e avaliando que um controle mais efetivo desses bancos esbarraria em restrições de ordem política, apresentou a privatização, a liquidação ou a extinção como soluções inexoráveis.

A posição do Banco Central em relação aos bancos públicos estaduais foi a de forçar uma solução de curto prazo, priorizando mudanças na gestão e no controle acionário destes bancos, conforme Medida Provisória 1.514 de agosto de 1996 e suas reedições. Esta

⁵⁷ DIEESE (1998a).

Medida definiu as opções de que o governo federal disponibilizaria aos Estados controladores desses bancos, no que se refere à manutenção do controle acionário, venda ou extinção. As condições mais favoráveis em termos de financiamento sempre privilegiaram os Estados que optassem pela perda do controle dos bancos, com a decisão de privatizar, se constituindo quase uma chantagem técnico-financeira.

Em fevereiro de 1997, a Resolução 2.365 do Conselho Monetário Nacional criou o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), que instituiu as linhas especiais de assistência financeira instrumentalizando o Banco Central para operar o programa de privatização desses bancos, preconizada na Medida Provisória citada anteriormente. Estes dois instrumentos são o que estamos considerando como estruturantes em termos de mecanismos governamentais que definiram o futuro das instituições públicas estaduais. Aos Estados foram apresentadas as seguintes alternativas:

- i) financiamento de 100% dos gastos para liquidação, privatização ou transformação em instituição não financeira ou em Agência de Fomento;
- ii) financiamento de 50% dos gastos para sanear o banco e manter o controle acionário em poder do Estado;
- iii) federalização e saneamento a cargo do Governo Federal, para posterior privatização, liquidação ou devolução ao Estado de origem após assunção do custo do saneamento.

O aprofundamento das negociações vinculou a solução dos problemas destas instituições à renegociação das dívidas dos Estados. A possibilidade de incluir o custo de saneamento dos bancos estaduais no plano de ajustamento das contas públicas dos Estados, com taxas de juros anuais próximas de 6% e prazo de financiamento de trinta anos, foi a oportunidade principal criada pela União na perspectiva de atrair o maior número de interessados. Considerando que a única possibilidade de manter o controle sobre as instituições financeiras seria cobrir à vista no mínimo 50% da necessidade de saneamento, num contexto de crise fiscal na maioria dos Estados, não foi surpresa constatar que o balanço deste programa apontou o esvaziamento deste segmento – de 34 bancos em junho

de 1994, em dezembro de 2000 só restavam 17 sob controle dos Estados⁵⁸ –, objetivo explícito do PROES. O resultado, conforme Tabela 7, foi a ampliação do mercado aos bancos privados, nacionais e estrangeiros, que compraram as instituições privatizadas.

TABELA7- Bancos estatais privatizados (em US\$ milhões da data da venda)

Mês / Ano	Instituição privatizada	Instituição compradora	Valor de venda
Junho 1997	Banerj	Itaú	289
Agosto 1997	Credireal	BCN	112
Dezembro 1997	Meridional (federal)	Bozano, Simonsen	239
Setembro 1998	Bemge	Itaú	494
Novembro 1998	Bandepe	ABN-AMRO	154
Junho 1999	Baneb	Bradesco	148
Outubro 2000	Banestado	Itaú	871
Novembro 2000	Banespa	Santander	3.680

Fonte: Gazeta Mercantil, vários números.

Elaboração: DIEESE – Subseção CNB/CUT.

Apesar desse processo, a presença de bancos públicos na atividade bancária continuou elevada em função dos bancos federais concentrarem parte importante deste mercado. Aparentemente a ação do Estado brasileiro no tocante à presença dos bancos públicos federais no mercado não parece diferir muito da realizada aos estaduais. Na Nota Técnica n.º.020 do Ministério da Fazenda, de agosto de 1995, o Governo Federal registrou sua política para os bancos públicos federais.

O objetivo da Nota foi definir a missão estratégica dessas empresas, seus objetivos, parâmetros de ajustamento e linhas de ação. Esta Nota já apontava o Banco Meridional do Brasil⁵⁹ como uma instituição que teria o destino inequívoco da privatização. Dando seguimento a esta iniciativa, em abril de 1999 o Governo Federal definiu-se pela contratação de uma empresa de consultoria, a quem caberia realizar um diagnóstico e propor a reestruturação do papel e das características do conjunto dos bancos federais⁶⁰.

⁵⁸ Excluindo os bancos em processo de privatização, restariam apenas oito bancos públicos estaduais.

⁵⁹ Privatizado em 1997, foi adquirido pelo Bozzano Simonsen, que posteriormente foi comprado pelo Santander.

⁶⁰ Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia.

2.4 O posicionamento dos banqueiros na regulamentação do Setor Bancário

No Brasil, desde muito tempo se observa a influência de bancos e banqueiros na política e na economia. Esta influência se manteve elevada nas duas últimas décadas, já que o setor encontrou um espaço maior de valorização do capital através do processo inflacionário e da ampliação de instrumentos financeiros⁶¹ negociados no mercado, substituindo as transações através de moeda. Estes instrumentos financeiros foram potencializados no financiamento da dívida pública, que se transformou num mercado cativo de obtenção de lucro dos bancos. Também não se deve esquecer a proteção do setor à competição externa, criando quase uma reserva de mercado e permitindo uma competição exclusivamente interna, em particular no varejo bancário, onde se constituíram os grandes bancos de capital nacional.

Reconhecendo que bancos e banqueiros já eram extremamente representativos no cenário nacional em períodos anteriores, com a ampliação da base de acumulação de capital esta importância cresceu, na medida em que estes passaram a liderar grandes grupos financeiros. Para exemplificar, destaca-se que no Brasil, em 1999, dos vinte maiores grupos econômicos, classificados por tamanho do lucro líquido⁶², tem-se oito grupos financeiros, sendo três de capital privado nacional, três bancos públicos federais e dois grupos financeiros controlados por capital estrangeiro.

A forma de materialização da importância política do setor tem sido a constituição de organizações fortes, capazes de expressar a defesa coletiva de interesses comuns. Como a conciliação desses interesses não tem se mostrado tarefa fácil, dada a intensificação da lógica de disputa capitalista, percebeu-se desde meados dos anos oitenta o surgimento de um conjunto de novas organizações visando desempenhar este papel de representação.

⁶¹ Trata-se do mercado de títulos públicos e privados que passaram a ser transacionados principalmente nos anos 80.

⁶² Gazeta Mercantil, Revista Balanço Anual 2000.

2.4.1 As organizações de representação de classe dos banqueiros

Os banqueiros se constituem, em termos da sua ação coletiva⁶³, como um grupo organizado, podendo ser entendido como um grupo “*dotado de mecanismos de decisão coletiva*”, na definição de BOUDON & BOURRICAUD (1994:8). Estes mecanismos sempre se expressam ao defender o posicionamento do setor junto ao governo, a representantes dos trabalhadores e à sociedade de forma geral. A existência destes mecanismos de decisão coletiva⁶⁴ não significa que prepondera no interior das organizações dos banqueiros um único interesse, ou um pensamento monolítico e coeso. Ao contrário, “a existência de um interesse comum e a consciência desse interesse são condições necessárias mas em geral não suficientes para a emergência da ação coletiva” (Ibidem, p. 10).

Assim, a visão preponderante que se tem a respeito das organizações dos banqueiros requer uma noção de relativização. Nesta perspectiva entendemos o conceito de FRIEDBERG (1996) como o mais adequado, que define a organização como:

“um conjunto no qual se opõe e se confronta toda uma multiplicidade de racionalidade cuja convergência nada tem de espontâneo”. Para este autor, a visão da organização é complexa e conflitual, estando longe de se apresentar como “(...) *um conjunto de engrenagens e de mecanismos organizados e postos em movimento unicamente pela racionalidade. Também não é um conjunto natural, cujas necessidades e imperativos funcionais de sobrevivência e de adaptação assegurariam como que por milagre os ajustes necessários entre os elementos constitutivos. Mas sim se constitui como um instrumento de cooperação entre interesses conflituais*” (Ibidem, p. 384-385).

A dificuldade na conciliação desses interesses se revela na estrutura de organização do setor, que vem se mostrando cada vez mais complexa, revelando as nuances dessa atividade. O núcleo central da organização dos banqueiros se concentra na Federação Nacional dos Bancos – Fenaban –, Federação Brasileira das Associações de Bancos – Febraban –, e Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF. De acordo com

⁶³ Entendido como uma ação (social) empreendida por um grupo “*visando promover o interesse comum de seus membros*” (BOUDON & BOURRICAUD:1994).

⁶⁴ Estes mecanismos são identificados na estruturação da organização, que define áreas específicas em seu interior que tratam dos diversos interesses do setor, como por exemplo a tecnologia, a negociação coletiva, a segurança bancária, as participações institucionais, entre outras. Estas áreas cuidam de estabelecer políticas que procuram expressar minimamente o posicionamento do setor diante dos trabalhadores, do governo e da sociedade em geral.

MINELLA (1993), estas organizações constituem o núcleo formal mais importante da representação do empresariado financeiro no país.

A Fenaban foi criada em setembro de 1966 dentro da estrutura sindical brasileira, passando a defender os interesses dos sindicatos de bancos espalhados por alguns Estados⁶⁵, que irão compor sua direção. Desempenha o papel de interlocutora do setor junto aos seus trabalhadores nas relações sindicais. A Febraban foi criada um ano após e tem natureza civil. Buscando ultrapassar os limites de representação da estrutura sindical, pretende ser a portadora dos interesses dos banqueiros em assuntos gerais do setor. Uma discussão das razões para a existência destas organizações com elevado grau de similaridade é encontrada em DINIZ & BOSCHI (1979). Estes autores analisam a estrutura de organizações semelhantes na indústria eletroeletrônica e as justificam pela necessidade de os empresários deste setor buscarem romper os limites estabelecidos pela organização sindical na representação dos seus interesses tendo, portanto, que constituir organizações de caráter civil.

A Febraban informava em outubro de 2000 que tinha em seus quadros de associados 129 bancos, que representavam 90% do setor. Para dar conta do seu papel estavam constituídas 14 comissões técnicas tratando dos mais diferentes assuntos⁶⁶. A CNF foi criada em dezembro de 1985 e ocupa um importante papel de representação no sistema financeiro como um todo, tanto no campo institucional quanto no político. Participa da sua direção, além da Febraban, um conjunto de outras associações que representa outras empresas ligadas ao sistema financeiro⁶⁷. Por representar os bancos, maior segmento empresarial dentro do sistema, a Febraban, em nossa avaliação, acaba exercendo um papel mais direto e público de defesa dos interesses dos banqueiros, revelando, assim, de forma mais clara suas contradições.

A emergência de duas outras organizações, a Associação Brasileira dos Bancos Comerciais – ABBC –, criada em 1985 com o objetivo de representar os pequenos e médios bancos, e a Associação Brasileira dos Bancos Internacionais – ABBI –, criada em 1988

⁶⁵ Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Mato Grosso do Sul.

⁶⁶ Atendimento bancário, assuntos de bancos internacionais, de pequenos e médios bancos, assuntos contábeis e fiscais, controles internos, gestão de risco, automação, operações internacionais, de tesouraria, produtos financeiros, segurança e serviços bancários.

objetivando representar os interesses dos bancos de capital estrangeiro, revelam as dificuldades de conciliação dos interesses, seja pelo porte das instituições, seja pela origem do capital. Isto se dá mesmo considerando a existência de comissões temáticas junto à Febraban que tratariam dessas questões. No que se refere à ABBC, apesar de representar pequenos e médios bancos, constatou-se no início da década de noventa uma forte influência na defesa desses interesses. MINELLA (1993) revelou que esta situação ocorreu porque por detrás desses bancos em geral se encontram grandes grupos empresariais privados nacionais ou estrangeiros, o que acaba dando outra dimensão aos interesses específicos envolvidos.

Em seguida pretende-se evidenciar um pouco o posicionamento do setor bancário em relação às mudanças patrocinadas pelo Estado brasileiro desde 1994. Este posicionamento pretende ser visto principalmente através de declarações e artigos publicados nos jornais, que revelam a posição deste segmento em relação à consolidação, à privatização e à internacionalização. O foco das contradições, como se perceberá, será dado na questão da internacionalização, que representará uma profunda mudança na perspectiva de disputa capitalista no setor. Também para evidenciar a posição dos banqueiros a respeito da internacionalização, faremos uso de uma pesquisa realizada por FREITAS (1999) junto a dirigentes do setor, que se procurou discutir os prós e os contras desse processo.

⁶⁷ Empresas de crédito imobiliário e poupança, empresas de Leasing, distribuidoras de valores, bancos de investimentos, instituições de mercado aberto, corretoras de valores e financeiras.

2.4.2 O posicionamento dos banqueiros

A presidência da Febraban é, em geral, exercida por representantes dos grandes bancos nacionais, havendo um acordo tácito de rodízio entre os participantes. Este presidente ocupa também o comando da Fenaban, o que significa a responsabilidade por representar civil e sindicalmente os bancos no Brasil.

Desde 1994, que é o período que consideramos como ponto de inflexão para as transformações do setor, este rodízio permitiu que os grandes bancos nacionais sempre estivessem à frente dessas organizações. Inicialmente o comando foi do Bradesco (gestão 1992/94), representado por Alcides Tápias, que exerceu o cargo de Ministro do Desenvolvimento no segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. No período seguinte (gestão 1995/97) o cargo coube ao Bamerindus, à época quarto maior banco privado nacional, que indicou Maurício Schulman. Este mandato não foi plenamente cumprido, tendo em vista que em março de 1997 o Bamerindus sofreu intervenção do Banco Central, sendo a presidência das organizações ocupada por um dos seus vice-presidentes, neste caso o representante do Itaú, Roberto Setúbal, que continuou presidente na gestão 1998/2000.

Ao representar um grande grupo financeiro e ao mesmo tempo o setor de atividade, o presidente da Febraban/Fenaban acaba assumindo, reservada ou publicamente, a posição de interlocutor privilegiado dos interesses do setor, passando a ser o personagem mais evidente quando o assunto envolve bancos e sistema financeiro em geral. No entanto, outros membros das organizações, ou mesmo representantes de bancos, geralmente expressam seus interesses publicamente, o que nos permite evidenciar um pouco as contradições presentes no setor, em particular no período que nos interessa.

Os banqueiros e representantes do setor, em geral, se posicionaram favoráveis tanto à consolidação resultante da centralização e concentração do capital, como à privatização dos bancos estatais. No que se refere à consolidação – que identificamos na Resolução 2.099 o principal motivador –, cabe destacar que representantes de bancos pequenos e médios, tanto a partir da ABBC quanto individualmente, criticaram o governo em relação à exigência de capital mínimo adotado a partir de 1994 em respeito ao Princípio da Basileia.

A crítica foi resultado do insucesso em ampliar os prazos de adaptação dos bancos às regras de capitalização e também discutir um tratamento diferenciado para este segmento em decorrência do seu porte. Um desses banqueiros⁶⁸ previa que cerca de 50 bancos pequenos teriam dificuldade em se enquadrar às regras do Banco Central. O banqueiro questionava a exigência de capital mínimo mesmo para bancos que já estavam enquadrados às regras do Acordo da Basiléia, quando o nível de capital era adequado ao volume e ao perfil operacional da instituição.

Ao estabelecer essas regras os pequenos bancos estavam pressionados a optar em deixar de serem bancos ou se fundirem com bancos maiores o que, segundo ele, não seria saudável à economia tendo em vista que “(...) os pequenos bancos não só estimulam a competição no mercado, como são os mais criativos no tratamento de determinados produtos financeiros”. Do ponto de vista de quem o fez, esta profecia se confirmou, pois em 1997 a instituição desse banqueiro deixou de ser banco, transformando-se em Distribuidora de Valores, revelando que, de fato, o cenário em vista para os bancos de pequeno e médio porte não era muito alentador.

O representante do Bradesco, que exerceu a presidência da Febraban/Fenaban por um período de seis meses após o Plano Real, deixou claro seu posicionamento ao avaliar a sua gestão⁶⁹. Acreditava numa rápida normalização do setor financeiro, após a absorção dos efeitos das medidas decorrente do Plano econômico, e não esperava mais nenhuma quebra de instituições financeiras⁷⁰. Para ele não havia problemas no setor, mas sim casos localizados em poucas instituições que não estavam preparadas para absorver os efeitos da estabilização inflacionária sobre as receitas. Destacou que esperava fusões no sistema financeiro, considerado-as como caminho natural da consolidação do setor, estimulado ainda pela privatização dos bancos públicos estaduais, expressando um claro posicionamento favorável a esta medida.

Na posse do novo presidente da Febraban/Fenaban a situação do setor foi novamente destacada nos jornais. Schulman concordou com as medidas do governo e

⁶⁸ Antônio de Castro Filho, dono do banco Criterium, com sede no Rio de Janeiro (Jornal Gazeta do Povo de junho de 1995).

⁶⁹ Jornal Gazeta Mercantil de 7/12/94.

⁷⁰ Até aquela data, dezembro de 1994, sete bancos deixaram de existir, sendo todos bancos de pequeno porte.

considerou a quebra de bancos decorrentes de fatores internos as empresas⁷¹. Para o novo Presidente “o remédio (aplicado pelo governo) tem efeitos colaterais que são extremamente danosos para aqueles que não tinham os anticorpos para se defender”. Aproveitando o duplo papel que o cargo permite exercer, comentou que o banco que representa estava altamente preparado em termos de tecnologia, estrutura de custos e marketing. “(...) constituindo o principal agente financeiro brasileiro na área de importações. Na área internacional, é hoje o primeiro banco latino-americano a ter escritório em Hong Kong”.

A realidade mostrou que este preparo não era verdadeiro ou suficiente, tendo em vista que o banco sofreu intervenção dois anos depois, sendo adquirido justamente por um banco com sede na Inglaterra e origem em Hong Kong. Este caso demonstrou que a consolidação do setor assumiu uma proporção maior do que se esperava, atingindo também os grandes bancos e exigindo uma ampliação das medidas do Estado no intuito de evitar maiores conseqüências na economia.

Em relação à privatização de bancos estatais o novo presidente preferiu não generalizar as dificuldades dessas instituições, achando que o governo devia analisar individualmente cada caso. No entanto, deixou claro que “(...) o governo tem que se dedicar às suas funções primordiais: saneamento, saúde pública, educação e segurança”. Mas ressaltou que isso não significa que o governo deva ficar sem nenhum banco público, pois poderia enfrentar dificuldades em algumas áreas como o crédito agrícola.

Esta declaração é uma óbvia referência aos princípios liberais, na defesa de que o Estado deve se ater apenas às funções clássicas, não participando como agente direto ou concorrente do processo de valorização do capital. A possibilidade de o Estado vir a manter-se diretamente na atividade econômica, como no exemplo citado pelo representante dos banqueiros, em que deve assegurar o crédito agrícola para algumas áreas que não interessam aos bancos privados, resulta da visão de que a ação do Estado, ao mesmo tempo em que não deve concorrer com a iniciativa privada, deve procurar desempenhar um papel funcional à reprodução capitalista.

Como Schulman não pôde concluir seu mandato em função da intervenção no Bamerindus, o representante do Itaú assumiu em abril de 1997 o cargo, tendo em vista que já era vice-presidente da Febraban/Fenaban. Naquela oportunidade deixou clara sua posição

⁷¹ Jornal Folha de São Paulo de 12/12/94.

em defesa das privatizações e não demonstrou muita preocupação em relação à internacionalização, mesmo com a transferência da maior parte do Bamerindus ao HSBC. Para o novo presidente a internacionalização é apenas metade de um ciclo, que deve estimular a competição, podendo ser ampliada nas privatizações de bancos estaduais. Esta posição nos faz deduzir que para este banqueiro a internacionalização teria um alcance reduzido, dependendo em maior grau das privatizações. Dessa forma ele afirma: “Passamos metade do ciclo (referindo-se à presença de capitais externos) e acredito que, entre os bancos privados, as grandes alterações já foram feitas. Mas ainda restam os bancos estaduais e a definição de como eles vão ser privatizados”⁷².

Em meados de 1998, com a venda do Banco Real, que ocupava a quarta posição entre os bancos privados nacionais, ao holandês ABN Amro, o discurso mudou significativamente. Foi cobrada através dos jornais uma posição clara do governo federal sobre o quê se pretendia com o sistema financeiro nacional⁷³. Um dos vice-presidentes da Febraban/Fenaban, representante do Banco do Brasil, declarou que esperava no mínimo que os três grandes bancos privados continuassem sendo controlados por capital nacional. Mostrou-se também preocupado com o avanço dos bancos estrangeiros e o futuro da privatização do Banespa, caso fosse adquirido por capitais externos.

O debate tornado público em relação à venda do banco Real mostrou de forma clara a disputa interna no setor. Os banqueiros nacionais declararam que tinham a intenção de comprar a instituição, sendo, portanto, traídos pelo banqueiro vendedor e ainda pelo Banco Central que autorizou a operação. No que se refere à traição do banqueiro vendedor, segundo o Presidente da Febraban/Fenaban os bancos nacionais “não tiveram oportunidade de discutir, competir ou negociar caminhos alternativos, em torno da proposta inicial colocada para a compra do Real”. Contrariando esta posição, o presidente do banco vendido divulgou nota em que diz que o representante do setor “faltou com a verdade” ao afirmar que havia compradores para o seu banco entre os bancos brasileiros, elevando o tom de um debate que em geral ocorre de forma reservada e evidenciando as contradições capitalistas quando o que está em jogo é a acumulação.

⁷² Jornal Gazeta Mercantil de 3/4/97 B-6

⁷³ Jornal Gazeta Mercantil de 16/7/98 – B1

Na crítica ao comportamento do Banco Central nesse episódio, que autorizou a negociação de um grande banco nacional ao capital estrangeiro, escondem-se também as divergências entre diferentes frações do capital no País. MINELLA (1997:189) destaca nas medidas governamentais que ampliaram a exposição do setor bancário à concorrência externa o atendimento de duas pressões simultâneas: de um lado as pressões históricas do capital internacional, contrário à reserva de mercado existente no setor bancário aos capitalistas nacionais; de outro lado, as pressões “(...) de grandes grupos econômicos e empresariais do país, que consideravam que o sistema financeiro estava sendo preservado no processo de abertura econômica implementado nos anos noventa”.

Com a chegada dos bancos HSBC e Bilbao Vizcaya, o crescimento do Santander, que havia comprado inicialmente o Banco Geral do Comércio e Noroeste e, em seguida, o Bozzano Simonsen e o Meridional, somando ainda a compra do Real pelo ABN Amro, a participação estrangeira cresceu além do imaginado inicialmente pelos grandes bancos nacionais. Esta situação centralizou o debate da internacionalização em torno da privatização do Banespa, já que a compra por um banco nacional, ao mesmo tempo em que representava uma excelente oportunidade de crescimento, evitaria um maior posicionamento dos bancos estrangeiros.

Apesar de toda a pressão, o governo permitiu a presença de bancos estrangeiros no leilão. Poucos banqueiros questionaram publicamente esta posição buscando evitar uma grande exposição na mídia, o que, na nossa avaliação, poderia expressar uma situação de fraqueza diante da concorrência externa. Uma das vozes contrárias foi a do ex-diretor do Banco Central, Fernão Bracher, acionista do banco BBA, especializado em operações de grande porte que, por contradição, tem como sócio um banco austríaco⁷⁴.

O fato de o porta-voz do setor, em relação à crítica ao governo em permitir a ampliação do mercado ao capital estrangeiro, ter sido este banqueiro, deve estar ligado ao fato da inexistência de conseqüências comerciais no varejo bancário para a instituição por ele controlada. Além disso, o fato de que foi um representante do Banco do Brasil quem defendeu os bancos privados nacionais no caso Real/ABN pode confirmar a adoção de uma estratégia entre os banqueiros nacionais com vistas a se posicionarem contrários à ampliação da presença estrangeira sem expor os grandes bancos privados nacionais.

⁷⁴ Jornal Gazeta Mercantil de 10/2/99 A-3

Assim, se percebe que, desde a venda do banco Real, as críticas à participação estrangeira foram mais veladas do que públicas. Mesmo a Febraban/Fenaban não se posicionando publicamente em relação à participação estrangeira no leilão do Banespa, outros meios deram repercussão às posições contrárias. No meio legislativo passou-se a questionar a exclusividade do Presidente da República em definir esta participação, desejando estabelecer um debate com o objetivo de transferir esta prerrogativa ao legislativo, contando, segundo se informava, com o apoio de 350 assinaturas de parlamentares⁷⁵. Esta situação revela o interesse dos banqueiros nacionais em buscar apoio nos outros espaços institucionais, como forma de ameaçar a centralidade do poder executivo em regulamentar as matérias sobre participação estrangeira no setor.

A tática de se contrapor à participação dos bancos estrangeiros foi alterada pelos banqueiros nacionais a partir de 2000, quando o presidente da Febraban/Fenaban assumiu uma posição mais “flexível”, segundo os jornais⁷⁶. O banqueiro comentou que não acreditava que o governo voltaria atrás na decisão de participação dos bancos estrangeiros no leilão do Banespa e atenuou a crítica à excessiva participação estrangeira, admitindo que “tecnicamente não há razões para limitar o capital externo”. Por ser representante do setor e de um dos bancos mais internacionalizados do Brasil, com investimentos externos superiores a US\$ 1,5 bilhão, o banqueiro acrescentou que “qualquer decisão no sentido de limitar a participação estrangeira é muito delicada e pode prejudicar os bancos brasileiros. O mercado é muito dinâmico e as parcerias internacionais são importantes”.

Neste aspecto, cabe destacar as diferenças entre os grandes bancos brasileiros. De acordo com MINELLA (1997), os três grandes bancos que quebraram desde 1994 (Nacional, Econômico e Bamerindus) eram os que apresentavam os menores vínculos com o capital internacional e forte relação com os interesses burgueses regionais, respectivamente em Minas Gerais, Bahia e Paraná. No entanto, os três grandes bancos que se mantiveram (Bradesco, Itaú e Unibanco) têm fortes vínculos e mesmo participação com capitais internacionais e estão sediados no centro do núcleo financeiro hegemônico.

Apesar do poder político e econômico desses grandes bancos nacionais, passou-se a reconhecer que dificilmente o governo retrocederia na disposição por uma maior abertura

⁷⁵ Jornal Gazeta Mercantil de 8/2/00 B-1

⁷⁶ Jornal Gazeta Mercantil de 16/2/00 B-1

do setor, seja em razão das pressões externas, seja decorrentes de razões internas. Assim, os banqueiros buscaram criar formas de financiamento que pudessem aumentar o potencial dos bancos nacionais no leilão do Banespa, contrapondo-se aos bancos estrangeiros. Em abril de 2000 o presidente da Febraban/Fenaban defendeu em pronunciamento na Câmara dos Deputados uma linha de financiamento público através do BNDES para os bancos nacionais que disputariam o Banespa⁷⁷. A justificativa era de que os bancos estrangeiros tinham acesso a recursos mais abundantes, baratos e de longo prazo, portanto, “a ajuda do BNDES seria importante para os nacionais”⁷⁸.

Apesar de todo o esforço dos banqueiros o governo não voltou atrás na participação estrangeira e tampouco disponibilizou acesso financeiro facilitado aos bancos nacionais. Ao mesmo tempo, o Banespa passou ao controle do espanhol Santander, que assim ocupou a terceira posição entre os bancos privados, desbancando o Unibanco. Esta posição do Estado, a nosso ver, revela a força da pressão do capital internacional na busca pelo mercado brasileiro. A reação do capital nacional pôde ser vista no dia seguinte ao leilão⁷⁹. Editorial do Jornal Gazeta Mercantil pedia urgência na regulamentação do sistema financeiro, deixando claro que nada tinha contra a participação estrangeira, considerada inexorável na globalização. No entanto, considerava necessária a regulamentação, na medida em que “a desnacionalização crescente do setor bancário brasileiro pode transferir para o exterior decisões vitais sobre a nossa economia”.

Reproduzindo a crítica dos banqueiros nacionais, o editorial lembrava que a regulamentação, em particular do inciso que trata da participação estrangeira, seria orientadora das decisões futuras dos bancos controlados por capitais nacionais e serviria também aos estrangeiros que ficariam livres de eventuais políticas intempestivas. Já repercutindo o editorial, em 30 de novembro de 2000 o mesmo jornal mencionava que o governo tinha pressa na regulamentação do sistema financeiro, encontrando apoio do setor privado. O interesse de ambos é que esta regulamentação se desse através de Leis Complementares, que permitiria regulamentar o setor de forma segmentada, podendo regulamentar apenas partes do sistema, ao contrário do que estabelece a Constituição, que prevê a regulamentação de toda a matéria.

⁷⁷ Esses bancos nacionais seriam exatamente os três maiores: Bradesco, Itaú e Unibanco.

⁷⁸ Jornal Gazeta Mercantil de 12/4/00 B-3

⁷⁹ O leilão foi realizado em 20 de novembro de 2000, na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

O posicionamento dos bancos estrangeiros teve no Citibank o principal porta-voz. Instituição presente no Brasil desde 1915, seu Diretor-Presidente (Alcides Amaral) tem publicado artigos sobre as mudanças no sistema financeiro desde 1995, primeiro como vice-presidente da ABBI, posteriormente como diretor-executivo da Febraban e, por fim, como presidente da ABBI.

Em 1995 o representante dos bancos internacionais felicita o governo pelo PROER e pela ampliação dos poderes do Banco Central, permitida na Medida Provisória 1.182⁸⁰. Numa posição de defesa da consolidação do setor, afirma que “não há como negar que temos bancos demais e que algo precisa ser feito”. Em seguida mira-se no exemplo de fusões no mercado estadunidense para afirmar que trouxe vantagens para todos. Esta afirmação é feita mesmo não tendo havido tempo suficiente para se constatar efetivamente a taxa de sucesso dessas operações. As fusões são apresentadas pelo articulista como alternativa ao caso brasileiro, e aos banqueiros mais reticentes parece dar um recado claro: “(...) mais vale a participação secundária numa instituição financeira forte, maior e saudável do que participação majoritária numa organização de perspectivas sombrias”.

No período em que esquentava a discussão sobre a participação estrangeira no leilão do Banespa, o Presidente da ABBI escreveu “*verdades do sistema financeiro*”⁸¹, em que apoiava a decisão do governo em permitir a participação do capital estrangeiro. Para o autor, nada mais “*falso*” que o argumento dizendo que a participação estrangeira representaria a perda de identidade do País ou redundaria em dificuldades no financiamento da dívida pública. Lembra que, da mesma forma que se ampliou a presença estrangeira no setor, os bancos nacionais também reagiram, apontando um cenário em que os bancos locais sempre terão fatias importantes do mercado de varejo. O autor conclui repetindo os argumentos utilizados por representantes do Estado na defesa da abertura do setor: “(...) o avanço do capital estrangeiro (...) veio na hora certa para evitar risco sistêmico com bancos em dificuldades”. Ele espera que mais bancos estrangeiros venham para o País, o que, na sua avaliação, tornaria o sistema nacional cada vez mais forte, independente da origem do capital.

⁸⁰ Jornal Gazeta Mercantil de 21/11/95.

⁸¹ Jornal Gazeta Mercantil de 20/7/00

Por detrás desta posição, que aparentemente supõe a existência de um espaço para todos os capitais, independente da origem, se esconde uma diferença competitiva de inserção de cada banco. Isto se dá de acordo com as condições de acumulação em períodos anteriores, que potencializam os bancos estrangeiros a ocuparem fatias maiores do mercado brasileiro. A comodidade da posição deste banqueiro se deve ao fato de representar um dos maiores bancos do mundo, com capacidade de inserção em diferentes mercados. Portanto, esta posição de tranquilidade em relação às transformações do setor contrasta com a preocupação dos banqueiros em condições menos favoráveis de competição.

2.4.3 As razões favoráveis e contrárias à internacionalização

Como vimos, houve desde 1994 um intenso processo de disputa no setor bancário, potencializado a partir de 1997 com a internacionalização. De uma forma geral, ao se verificar a ampliação da presença do capital estrangeiro, pode-se concluir que o governo atendeu às pressões exercidas pelo capital internacional, mesmo comprometendo o espaço de valorização dos bancos nacionais, intensificando a disputa capitalista pela acumulação. MIRANDA & TAVARES (1999) lembram que, assim como no setor de telecomunicações, no caso do setor financeiro a arbitragem política do Estado brasileiro a favor dos grupos nacionais fracassou, porque atualmente estes setores representam as duas principais fronteiras de expansão, concentração e centralização do grande capital internacional.

O conjunto de declarações de representantes do setor em relação à internacionalização, elencadas anteriormente, revela questões pontuais a respeito do posicionamento de diferentes banqueiros. Pesquisa realizada por FREITAS (1999) com o objetivo de avaliar os prós e os contras à internacionalização mediu o posicionamento de representantes e executivos de bancos nacionais e estrangeiros. A constatação inicial foi de franca receptividade ao capital internacional, baseada em vários motivos. Entre os principais temos o reconhecimento de um baixo nível de capital dos bancos nacionais, fazendo com que a presença estrangeira fortaleça o sistema bancário na medida em que aporta mais recursos, passando a ser essencial na conjuntura de transformação presenciada a partir de 1994, sugerindo que, sozinho, o capital privado nacional não seria capaz de absorver parcela do sistema bancário decorrente da centralização após o Plano Real.

Foi destacado também que a presença de bancos estrangeiros representa um aporte tecnológico, indicando um aprimoramento na estrutura operacional, de recursos humanos, de crédito e controle de risco. No que se refere ao aprimoramento do setor, cabe destacar os argumentos de que a participação estrangeira permitirá a adoção de procedimentos de crédito de longo prazo, já que bancos estrangeiros têm maior *know-how* na administração de recursos e na avaliação de riscos de longo prazo, *vis à vis*, a experiência de curto prazo e especulativa dos bancos nacionais. Esta característica faz com que os bancos brasileiros, segundo os entrevistados, sejam atrasados nas áreas de relacionamento com os clientes e nos processos operacionais.

Há ainda argumentos de que a participação estrangeira representa maior competição no setor e a adoção de procedimentos éticos e transparentes em relação às normas e regras, traduzindo-se em benefícios para o consumidor, que passaria a ter acesso a produtos mais sofisticados e baratos. A presença estrangeira representaria ainda o fortalecimento das relações internacionais do País, incentivando os investimentos externos diretos.

De maneira geral, a autora avalia que há um exagero nos argumentos favoráveis à presença estrangeira, em particular no que se refere à capacidade de transformação que esses bancos engendrariam ao sistema bancário local. Após um razoável tempo em que alguns desses bancos estrangeiros se instalaram no Brasil, já é possível avaliar a exatidão desses argumentos. Geralmente estes bancos chegam ao Brasil na busca de se apropriar dos ganhos extraordinários gerados pelo setor e oriundos das disfuncionalidades do sistema. Nessa perspectiva, não se percebem ainda grandes esforços desses bancos em modificar as condições estruturais de funcionamento do setor.

De outro lado, o aparente atraso dos bancos brasileiros deve ser um pouco relativizado. Nesse caso, é necessário avaliar as características próprias do setor no Brasil, como por exemplo os serviços que são prestados pelos bancos, o padrão da estrutura de tecnologia e telecomunicações existentes no País, as limitações derivadas de uma sociedade com elevada concentração de renda, os padrões das relações de trabalho e as normas de regulamentação no setor, entre outras. Qualquer avaliação precisa levar essas variáveis em conta quando se pretende avaliar a capacidade de transformação dos bancos estrangeiros, a partir das comparações existentes noutros países. Por não se ater a estes elementos, a própria autora considera que a avaliação dos entrevistados é parcial, expressando mais um desejo do que a realidade vivenciada após a entrada desses bancos.

Por seu turno, são levantados também aspectos negativos da presença estrangeira. Como vimos, alguns desses argumentos são expressos apenas a partir de 1997, quando os bancos HSBC e Santander entram no País e apontam para uma política mais agressiva de expansão no setor bancário local, em particular no varejo bancário, reduto até então praticamente exclusivo do capital nacional, e em 1998 com o ABN Amro adquirindo o Real, apontando na mesma direção.

De acordo com FREITAS, passou-se a escutar questionamentos sobre o processo de abertura do setor, principalmente no que se refere ao percentual “ideal” que poderia ser

controlado por capitais externos. Este percentual, sem nenhum esclarecimento mais convincente, foi mencionado como 20% dos ativos totais do setor. Segundo a autora, alguns banqueiros argumentavam que, quando esta participação alcançasse 30%, poderia representar uma ameaça à soberania nacional. Caso esta afirmação fosse verdadeira, já estaríamos vivendo sob o signo desta ameaça, tendo em vista que os capitais externos já controlam esta proporção do setor bancário nacional.

Como era de se esperar, a autora não identifica uma posição da Febraban sobre a questão da internacionalização do setor. Esta situação se deve ao fato de a composição política da organização ter também a presença de representantes dos bancos estrangeiros, dificultando a convergência de questões mais específicas como vem a ser este ponto. No entanto, ao entrevistar o presidente desta organização, revela que a sua opinião pessoal é favorável ao processo, contudo questiona a sua intensidade.

O presidente da Febraban identifica vários pontos que deveriam ser objetos de reavaliação pelo governo: o primeiro reside no fato de que todos os países têm regulamentação específica do setor e nessas regulamentações há restrição à presença estrangeira. Apesar de o País ter feito uma oferta tímida nos acordos discutidos no âmbito da OMC, a presença estrangeira em algumas áreas do sistema financeiro, como seguros e bancos de investimentos, já é muito grande. Outra crítica é a de que a abertura do setor bancário não veio acompanhada de nenhuma negociação com os países de origem desses bancos, portanto, não houve ampliação nos acordos de reciprocidade, mantendo-se as resistências à entrada dos bancos brasileiros noutros países.

Esta posição do banqueiro demonstra a existência de uma incoerência entre as premissas liberais, que defendem a abertura de mercados e, por conseqüência, a presença estrangeira, ao mesmo tempo em que cobra do Estado uma ação contrária a estas premissas, sugerindo a restrição da presença de capitais externos num setor de atividade.

Um dos argumentos do presidente da Febraban, cobrando do Estado uma ação restritiva aos capitais estrangeiros, decorre da crescente internacionalização vir a se transformar num risco de o País perder a capacidade de administrar a política monetária e controlar o fluxo de capitais externos, tornando a moeda interna mais vulnerável, com um eventual enfraquecimento do Banco Central. Destaca-se ainda na crítica o risco na realocação da poupança nacional, que passaria a ser decidida externamente na medida em

que grandes bancos internacionais passam a dominar parte considerável dos depósitos bancários. Por fim, critica o fato de que nenhum país do mundo permite a venda de seus grandes bancos a competidores estrangeiros, como vem ocorrendo no Brasil.

De acordo com a FREITAS, estes argumentos também são frágeis, expressando a parcialidade de quem vê ampliar os riscos de conviver com outros competidores. A vulnerabilidade da economia brasileira tem pouco a ver com a presença de bancos estrangeiros, mas sim com a dependência de capitais externos, fazendo o País sujeitar-se a potenciais ataques especulativos. É por esse mesmo motivo que o controle monetário é dificultado ao Banco Central, fazendo com que este eleve sempre as taxas de juros para impedir os ataques. Em relação às regras do setor, cabe destacar que estas são decididas internamente, portanto qualquer banco que venha a atuar no Brasil necessariamente terá que se adaptar ao que já é exigido dos bancos nacionais. O governo pode vir a enfrentar em circunstâncias especiais dificuldades de negociar os papéis públicos, no entanto esta situação independe da nacionalidade do banco.

Por fim, destaca-se o argumento da realocação da poupança interna, que passaria a ser decidida externamente. Apesar de essa situação ser possível, é necessário destacar que atualmente os bancos privados nacionais pouco adicionam nessa alocação, tendo em vista suas características operacionais de curto prazo. Resta o argumento verdadeiro de que os países, inclusive as grandes nações, resistem em vender seus bancos aos concorrentes estrangeiros.

A parcialidade demonstrada nos argumentos revela o predomínio de defesas específicas de interesses no setor, favoráveis e contrários, de acordo com as conveniências e com cada ação tópica do governo. De uma forma geral os banqueiros apóiam a privatização dos bancos públicos e pouco contestam as medidas centralizadoras e concentradoras. No que se refere à internacionalização, a divergência de posicionamento é tanto maior quanto mais em risco se põe o mercado até então exclusivo dos grandes bancos nacionais, em particular no varejo bancário. Este comportamento é previsível na medida em que na ausência de uma discussão mais geral sobre os rumos do setor permite que cada segmento se posicione de forma particular, de acordo com as conveniências e interesses que se vêem mais ou menos atingidos.

A conclusão de FREITAS revela uma crítica à forma pouco democrática com que o

setor bancário foi transformado nos últimos anos, a partir de uma ação *ad hoc* do poder executivo:

“É sabido que as finanças e as ações dos agentes econômicos não são neutras em seus efeitos para o desenvolvimento social e econômico das nações. Por essa razão, uma reforma da institucionalidade monetária e financeira do país precisa ser amplamente discutida com a sociedade ou com seus representantes e não ficar na dependência do poder discricionário de poucas pessoas” (Ibidem, p. 143).

Na ausência deste debate, as ações do Estado no processo de ajustamento do setor bancário no Brasil permitem concluir que o primeiro efeito foi o de consolidação do segmento privado nacional, a partir de um novo processo de centralização e concentração, privilegiando os poucos e grandes bancos e garantindo até o momento que as primeiras posições no mercado sejam mantidas por capitais privados nacionais⁸². Esta situação se deve ao fato de estes bancos terem participado ativamente do processo de fusões e aquisições de outras instituições privadas e públicas estimuladas pela ação estatal, além de manterem vínculos e participações com capitais internacionais.

Outro efeito da ação estatal foi atender, mesmo de forma seletiva e gradual, às pressões do capital internacional por maior abertura do mercado interno, produzindo um sistema bancário mais internacionalizado, onde cresceu a participação de bancos controlados por capitais estrangeiros no mercado brasileiro. Esta situação tem gerado declarações de banqueiros quanto aos riscos daí decorrentes, defendendo que o controle atual exercido pelos bancos estrangeiros já é exagerado.

O terceiro efeito da ação do Estado tem sido um setor bancário menos estatal, transferindo aos bancos privados fatias regionais importantes do mercado, o que tem estimulado a concentração do setor e garantido maior escala e conseqüente redução dos custos operacionais dos demais bancos. O efeito mais visível desse processo tem sido o esvaziamento bancário de algumas regiões com o desaparecimento de atendimento bancário, principalmente nos municípios mais pobres da nação, e demissões dos trabalhadores dos bancos que foram adquiridos⁸³.

⁸² Bradesco, Itaú e Unibanco. Com a recente privatização do Banespa em novembro de 2000, o Unibanco foi ultrapassado pelo Santander.

⁸³ Para uma discussão sobre a dinâmica setorial e desemprego nos bancos, ver: RODRIGUES (1999).

Com relação a este último ponto há ainda a perspectiva de uma forte mudança em curso. Trata-se da manutenção ou não dos bancos federais, o que dependerá de novas ações do Estado, que redefinirá assim o poder de cada segmento na atividade bancária. Os bancos federais, em particular o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, ainda concentram 29,2% dos ativos e 41,4% dos depósitos totais do setor bancário⁸⁴. Seguindo o roteiro até aqui aplicado pelo governo, é de se esperar que o próximo avanço, na perspectiva de ampliar os espaços de acumulação dos bancos privados nacionais e estrangeiros, deva ser sobre os bancos federais, na intenção de também vendê-los ou, ao menos restringir, seu espaço de atuação no mercado.

O que chama a atenção nesse capítulo foi o fato de a ação do Estado brasileiro no ajustamento do setor bancário ter ocorrido sem a regulamentação do setor, definida na Constituição Federal desde 1988. Nesse sentido, na ausência de debate sobre a questão, o Estado não garantiu uma posição de neutralidade formal às suas ações, fazendo uso, por exemplo, de mecanismos como Medidas Provisórias, de características temporárias. Em decorrência desta postura, a regulamentação do setor bancário seguiu a lógica tecnocrática baseada em ações tópicas e pontuais das áreas econômicas do governo. Portanto, prevaleceu uma lógica de ação que premia a imprevisibilidade, fazendo, por exemplo, com que em certos momentos se permitisse a presença de bancos estrangeiros, e em outros não.

Medidas do porte das implementadas pelo Estado brasileiro exigem a construção de uma nova institucionalidade no sistema financeiro. Na ausência deste debate, apesar do novo contexto político, a base institucional sob a qual o governo tem agido pouco mudou em relação àquela constituída no regime militar. Esta situação, associada à falta de previsibilidade, estimula e evidencia as contradições internas no setor como forma de assegurar a maior fatia do mercado para cada segmento, com a intenção de ampliar os espaços de valorização. As medidas do poder executivo criaram, a nosso ver, um paradoxo: constituíram um novo arcabouço institucional, sem substituir o anterior, expressando a defesa de um formato específico para o setor bancário a partir da perspectiva da equipe econômica do governo federal.

⁸⁴ Dados consolidados pelo Banco Central do Brasil em junho de 2000.

CAPÍTULO III

A negociação coletiva no contexto de transformação do Setor Bancário

O objetivo deste capítulo é demonstrar que as transformações no setor bancário descritas nos dois capítulos anteriores estimularam também um movimento de mudança da negociação coletiva nos bancos privados a partir de 1994. O destaque desta mudança foi uma relação mais direta entre os representantes sindicais dos trabalhadores e as empresas, se contrapondo a uma forma de relação nacional e centralizada, constituída principalmente em 1985, a partir de um grande movimento grevista que deu consciência de organização nacional à categoria, rompendo um padrão de negociação até então regionalizada da parte dos trabalhadores, em contraposição aos banqueiros que já se organizavam nacionalmente (AMORIM, 1992).

Neste aspecto, o atraso na organização nacional dos trabalhadores bancários em relação aos banqueiros contrasta com o fato de que, antes dos banqueiros, os bancários já haviam constituído sua estrutura sindical nacional⁸⁵. As razões que podem ter levado os banqueiros a primeiro se articularem nacionalmente em relação à negociação coletiva após o golpe militar pode estar ligado à sua constituição com um número menor de componentes, o que facilitava aos bancos a unificação de uma posição nacional. Além disso, no lado dos trabalhadores, a atuação regional era motivada pelo fato de que naquela época apenas o Banco do Brasil se apresentava como banco de atuação nacional, exigindo uma negociação com estas características, além das restrições políticas impostas pela ditadura.

Neste capítulo se dará ênfase às principais tendências dessa negociação no período recente, descrevendo-a em linhas gerais. A hipótese deste capítulo é a de que as mudanças no setor bancário influenciaram a negociação coletiva, constituindo lentamente um novo formato, em que a relação direta dos representantes dos trabalhadores e das empresas bancárias vem substituindo as mediações de interesses centralizadas tanto pelos bancários, através de uma Executiva Nacional, quanto pelos banqueiros, através da Fenaban.

⁸⁵ Em 1958 os bancários criaram a CONTEC – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Crédito, que só foi reconhecida oficialmente no ano seguinte. Já a entidade sindical nacional dos banqueiros foi constituída apenas em 1966 com a criação da Fenaban.

3.1 Algumas características da estrutura sindical no Brasil

O sistema de relações de trabalho no Brasil está caracterizado pelo controle do Estado tanto na negociação coletiva quanto na organização sindical. A legislação trabalhista no Brasil não resultou de um processo de negociação e contratação coletiva, mas de uma grande intervenção estatal, havendo uma íntima ligação entre a implantação do sindicalismo a partir do Estado simultaneamente à negação do direito de negociação e contratação coletiva de forma autônoma pelos trabalhadores (ARAÚJO, 1993).

Para sustentar esta característica, o modelo de organização sindical no Brasil se inspirou numa ideologia que vê o funcionamento da sociedade como um corpo humano, onde a harmonia deve prevalecer enquanto o conflito deve ser negado, não havendo, portanto, divergências de interesses entre capital e trabalho. O cérebro desse corpo é o Estado que, a partir de uma concepção organicista, teria como função negar o conflito e restabelecer a harmonia a partir do poder de normatizar o desfecho desta relação de classe através do papel da justiça do trabalho. Este modelo considerava o conflito de interesses uma anomalia da sociedade, em que o papel do Estado seria o de padronizar e normatizar a relação de classe, sem respeitar as particularidades e a autonomia dos atores em se organizar da forma que melhor lhe conviesse. Nesse sentido, RODRIGUES (1968:93) identifica como “pecado original” da constituição do sindicalismo no País a falta de autonomia e liberdade dos sindicatos:

“pelo menos sob o aspecto da organização interna e em certas formas de organização sindical, pode-se concluir: quando no Brasil começa a se desenvolver a legislação social trabalhista, os sindicatos começam a perder sua liberdade e autonomia”.

Este modelo não buscou romper a relação de desigualdade entre as classes, mas sim tutelá-la através do Estado, sustentado na premissa de que os trabalhadores seriam incapazes de fazer prevalecer seus interesses na relação com o capital. Mesmo com o rompimento de algumas amarras que definiram inicialmente o modelo sindical vigente no País, o controle estatal ainda se sustenta por meio de três pilares⁸⁶:

⁸⁶ Interpretação realizada a partir de DIEESE (1994), BOITO JR. (1991) e VIANNA (1978).

- 1) Enquadramento Sindical – definido através do Decreto-Lei 2.381 de 9 de julho de 1940, é o sustentáculo da estrutura corporativa em que o Estado organiza os atores sociais a partir das categorias econômicas (patronal) e de profissionais (trabalhador), fragmentando os trabalhadores em diferentes categorias no interior das unidades econômicas. Este tipo de organização facilita a ação dos capitalistas (mesmo que esteja também fragmentada), já que estes se apresentam em número bem inferior ao dos trabalhadores, facilitando a adoção de formas de ação coletiva;
- 2) Unicidade Sindical Compulsória – estabelecida no Decreto-Lei 1.402 de 5 de julho de 1939, é o instrumento que veda a existência de mais de um sindicato representativo de cada categoria em determinada base territorial (município), excluindo a possibilidade de os próprios trabalhadores definirem a melhor forma de organização. De acordo com BOITO JR. (1991:47), o estatuto da unicidade sindical é uma outorga do Estado ao sindicato oficial concedendo-lhe o poder de representar os trabalhadores diante do patronato e do próprio Estado, e apenas esse sindicato tem o poder de assinar acordos e convenções, dando a estes a garantia legal de execução;
- 3) Imposto Sindical – criado através do Decreto-Lei 2.377 de 9 de julho de 1940, constitui-se numa contribuição monetária compulsória realizada por todos os trabalhadores que integram a categoria profissional, sejam eles filiados ou não aos respectivos sindicatos. De acordo com VIANNA (1978:299), o recurso do imposto sindical foi alocado na implantação do assistencialismo, que foi fundamental para garantir o apoio aos sindicatos oficiais criados pelo Estado, em detrimento de organizações sindicais livres. Com estes recursos foram financiadas as ações assistencialistas dos sindicatos oficiais (cooperativas de crédito e de consumo, assistência médica e odontológica, apoio educacional, entre outros), que tiveram o objetivo de torná-los atrativos para a massa de trabalhadores que teoricamente representavam.

Este modelo de estrutura prevaleceu em todo o sindicalismo brasileiro, dificultando a livre organização dos trabalhadores. Por seu turno, apesar de todo o controle do Estado e da concepção harmônica que prevalecia na estrutura sindical, não foram impeditivos para que se construíssem movimentos fortes de reivindicação, mesmo nos períodos de ditadura militar, o que refletia a existência da natureza antagônica de interesses entre capital e trabalho na disputa pela distribuição da riqueza e também a incapacidade do Estado em controlar de forma definitiva esta relação.

Com os sucessivos governos militares a partir de 1964, houve uma ampliação dos instrumentos de controle da ação sindical. ARAÚJO (1993) destaca dentre estes instrumentos a Lei 4.330 de 1º de junho de 1964, que eliminou o direito de greve e prevaleceu durante toda a ditadura militar; o Decreto-Lei 229 de 28 de fevereiro de 1967, que estabeleceu privilégios na concessão de financiamentos habitacionais do Estado aos trabalhadores sindicalizados nos sindicatos oficiais; além do Ato Institucional nº 5 que também atingiu duramente o movimento sindical. Para este autor “a ditadura militar atacou duramente o movimento sindical. Cassou e prendeu dezenas de dirigentes sindicais. Interveio, nos dois primeiros anos, em nada menos que 814 entidades sindicais” (p. 43).

Adicionalmente à manutenção da estrutura sindical originária nas décadas de 30 e 40, os governos militares ampliaram a interferência direta do Estado nos processos de negociação coletiva, ao estabelecerem os mecanismos de política salarial que serviam como parâmetros desta relação, em particular na sua dimensão econômica, atribuindo à justiça do trabalho um papel ainda mais relevante do que foi originalmente idealizado. A este respeito, cabe destacar o seguinte comentário encontrado em DIEESE (1991:04):

“A política salarial brasileira foi utilizada, desde sua implantação em 1964, basicamente como instrumento de controle das negociações coletivas, com o objetivo de contenção dos salários. Até 1964, a política salarial restringia-se à decretação, por parte do Poder Executivo, do salário mínimo e dos reajustes do funcionalismo público, sendo os demais salários diretamente negociados ou fixados pela Justiça do trabalho em dissídios coletivos”.

O reforço da intervenção do Estado nas relações trabalhistas, a partir das políticas salariais, teve o intuito de controlar a ação política das entidades de classe e também o de estimular o processo de acumulação capitalista, ao restringir a capacidade dos trabalhadores

em ampliar sua participação na distribuição da riqueza através do controle dos salários. A este respeito, NABUCO & FERREIRA (1999) avaliam que a política salarial do regime militar tinha como objetivo manter o nível de salários reais aproximadamente constantes, tendo a justiça do trabalho a função de definir o índice inflacionário que serviria de base para a reposição da inflação. Em seguida este papel da justiça foi esvaziado na medida em que os reajustes passaram a ser automáticos a partir de um índice oficial, e também se abriu a possibilidade de estabelecer negociações diretas entre as partes para a discussão de aumentos reais através da Lei 6.708/79. Apesar desta mudança, as autoras alertam para o fato de que:

“ainda que os sindicatos tenham alcançado uma vitória ao conseguir participação ativa nas negociações para aumentos salariais, é importante deixar claro que o Estado se mantém presente na esfera das negociações, uma vez que os reajustes ainda se davam através das Leis Salariais. Desta forma, a face mais visível da luta contra os patrões se corporifica na figura do Estado, instrumento que ordena leis e normas salariais” (p. 107).

Esta situação significa que o movimento sindical foi e continua sendo fortemente influenciado pelas decisões estatais que, por sua vez, são pensadas e implementadas tendo como referência os ciclos econômicos, a valorização do capital e os interesses antagônicos presentes numa sociedade de classe sob os quais o Estado realiza uma condensação. Na parte seguinte começaremos a tratar da negociação coletiva no setor bancário, destacando em linhas gerais sua caracterização desde o golpe militar até o início dos anos noventa.

3.2 A organização sindical e a negociação coletiva no setor bancário

A negociação coletiva no setor bancário nos anos oitenta acompanhou a onda de mudança no sindicalismo brasileiro decorrente da resistência ao regime militar que o forçou a promover um processo “*lento e gradual*” de abertura política. Na dimensão sindical este momento passou a ser conhecido como o surgimento do Novo Sindicalismo, que foi marcado pela ruptura das estratégias políticas e formas de organização dos sindicatos dentro dos limites e parâmetros definidos pelo Estado.

As características marcantes do Novo Sindicalismo, descritas por autores como MARONI (1982) e MANGABEIRA (1993) são a criação de novos sindicatos, organizados de forma mais democrática; renovação das direções sindicais com a ampliação da participação dos trabalhadores nos processos eleitorais; posições políticas e sociais mais contundentes; participação e organização de movimentos de massa, com destaque para a onda grevista iniciada na segunda metade dos anos setenta; luta pela autonomia sindical e pela representação nos locais de trabalho. De uma forma geral, trata-se de um conjunto de iniciativas que se contrapõem ao mesmo tempo em que questiona a forma como o Estado organizou a estrutura sindical desde as décadas de 30 e 40.

No Novo Sindicalismo tornaram-se mais freqüentes os conflitos de classe na medida em que os trabalhadores não aceitavam mais as restrições impostas pela mediação promovida pelo Estado. Os banqueiros, já prevendo uma mudança na forma de relação com os trabalhadores, até então protegida pela política salarial e pela ação normativa e restritiva da justiça do trabalho, iniciaram um processo de articulação nacional com o objetivo de dar unidade aos interesses de classe, aproveitando-se da fragilidade das organizações sindicais dos bancários que, apesar de já contar com uma entidade nacional, centravam a relação com o capital numa dimensão regional.

Esta estratégia dos banqueiros no tocante à negociação coletiva era facilitada pelo fato de que a organização nacional dos trabalhadores estava desarticulada desde 1964. Os banqueiros, por seu turno, viram no mesmo período fortalecer suas entidades de classe⁸⁷, aumentando sua influência e projeção no cenário político nacional, inclusive na relação

⁸⁷ Fundação da Fenaban e Febraban em 1966 e 1967, respectivamente.

sindical. A dificuldade de organização dos trabalhadores bancários a partir de 1964, com a interferência do regime militar, é descrita por AMORIM (1992:108) da seguinte forma:

“(...) do lado dos bancários as intervenções em todos os níveis sindicais desarticularam a estrutura centralizada de tomada de decisões que permitia a Contec dar o norte das campanhas. A cassação de diretorias enfraqueceu os sindicatos e chegou-se assim a uma situação em que, contrariamente ao constatado até então, estes assumiram uma postura defensiva nas negociações”.

Nos anos oitenta, de um lado o cenário político foi mudando, passando-se a questionar com mais ênfase as restrições políticas de partidos, sindicatos e lideranças. Por outro lado, o setor bancário foi se concentrando, formando grandes conglomerados financeiros com uma rede de pontos de atendimentos na maioria das cidades brasileiras. Nesse sentido, por razões políticas ou econômicas, aumentou o interesse dos banqueiros em estabelecer uma articulação nacional na relação com os trabalhadores, com o intuito de restringir a ampliação de direitos trabalhistas e estimular seus lucros.

Os trabalhadores bancários também buscavam uma articulação nacional. No entanto, se deparavam com as dificuldades de romper as limitações decorrentes de uma cultura de negociações regionais construídas principalmente a partir de 1964, que, de um lado, dava visibilidade política às lideranças sindicais e, de outro lado, mesmo que involuntariamente, acabava por fragilizar a posição dos trabalhadores em geral, na medida em que os acordos regionais criavam parâmetros de negociação ao setor, forçando o fechamento de acordos nos principais centros mesmo onde havia um maior poder de pressão dos trabalhadores. Os banqueiros, já articulados nacionalmente e sabendo das dificuldades dos trabalhadores, aproveitavam-se ao máximo dos acordos regionais, privilegiando a conclusão das negociações naqueles Estados em que era menor a resistência sindical.

Após um longo caminho de iniciativas dos trabalhadores pela articulação das negociações em âmbito nacional desde final da década de setenta, esta se deu na campanha salarial de 1985. No cenário político desta campanha se destaca o início da “Nova República”, com a posse do primeiro governo civil desde o golpe de 1964, ampliando as expectativas de maior liberdade para a ação sindical, exemplificada logo no início desse

governo quando, através do Despacho do Ministério do Trabalho em 18 de março de 1985, foram anistiados os dirigentes sindicais punidos pelo governo militar⁸⁸.

No âmbito econômico se destacava a recuperação da atividade econômica, após uma grande recessão nos anos de 1981/82, e a aceleração da inflação, corroendo o poder de compra dos salários. Os sindicatos aproveitavam-se dos novos tempos e lutavam por uma melhoria na política salarial que, naquela época, garantia apenas reajustes semestrais, exigindo que eles fossem trimestrais. A reivindicação pela trimestralidade do reajuste dos salários também era pleiteada pelos bancários antes mesmo da campanha.

As condições para a articulação nacional dos bancários em 1985 foram construídas a partir de um conjunto de ações que teve início nos anos anteriores, mas que, neste ano, foram fortalecidas e priorizadas. Nesse sentido, AMORIM (1992) destaca no ano de 1985 a realização de um Encontro Nacional no Rio de Janeiro que definiu duas pautas de reivindicações: uma para o governo federal, reivindicando o congelamento de preços, autonomia sindical e direito amplo de greve, além do não pagamento da dívida externa. A outra pauta foi entregue aos banqueiros e tratava de reivindicações relacionadas à categoria profissional, entre as quais reajuste salarial, aumento real de salário e incorporação da antecipação de 25% ocorrida no mês de junho daquele ano, em razão de uma campanha fora da data base realizada no mês de maio.

Para dar um caráter nacional à organização e à negociação coletiva dos trabalhadores bancários, na negociação de 1985 foi formada uma comissão nacional de negociação e definido um calendário nacional de mobilização. Esta comissão passou a acompanhar todas as negociações regionais, facilitando a articulação da categoria em todos os espaços e impedindo os banqueiros de adotar uma postura oportunista em cada Estado. Por seu turno, o calendário nacional de mobilização foi conduzido em todos os Estados com destaque para uma grande passeata em 28 de agosto (dia nacional do bancário) e um grande encontro nacional em Campinas – SP, com a participação de cerca de dez mil bancários, o que fortaleceu a organização nacional da categoria e culminou numa greve nacional que surpreendeu pela massiva participação de trabalhadores em todo o Brasil, atestada da seguinte forma por Amorim (1992:141):

⁸⁸ Para uma discussão crítica a respeito deste momento político no Brasil, ver FERNANDES (1986). Para este autor, a “nova república”, nascida de uma costela da ditadura, não tem nada a ver com a República Democrática que estaria sendo construída como uma resposta dos oprimidos aos nossos problemas históricos.

“a greve foi de caráter nacional e construiu um quadro de mobilização até então desconhecido pela categoria no período pós 64 atingindo um nível de paralisação superior a 90% em quase todo o País.”

Para este autor, em razão desses fatos relatados, o ano de 1985 tornou-se um ponto de inflexão tanto na negociação coletiva quanto na organização da categoria, que vai muito além da obtenção de um bom acordo junto aos banqueiros. A dimensão da greve concedeu à categoria o seu próprio reconhecimento como nacional, diminuindo portanto a importância dos contextos mais regionais ao longo das campanhas salariais posteriores e transformando este momento como determinante na caracterização da negociação coletiva no setor:

“A estrutura da negociação coletiva do setor bancário deu um passo decisivo rumo à centralização em 1985. No ano anterior as lideranças bancárias deslocaram-se pelo País para acompanhar o desenvolvimento das negociações nos Estados procurando superar o quadro de isolamento das direções sindicais na condução dos diversos processos. Em 1985, este isolamento foi superado ao menos até o final da greve, pois apenas o sindicato do Pará não se incluiu nos encaminhamentos dados pela Comissão Nacional dos Bancários. Com isto, as negociações regionais, que eram interdependentes, passaram a ser em 1985 decisivamente entrelaçadas pelo caráter nacional que suas rodadas assumiram com a presença das mesmas equipes de negociadores de ambos os lados” (Ibidem, p.143).

A partir desta experiência a negociação coletiva no setor bancário foi assumindo cada vez mais um caráter nacional e centralizado, refletindo e também sendo reflexo da forma de organização dos trabalhadores. A centralização da negociação coletiva no setor bancário foi consolidada na primeira metade da década de noventa. Nessa década os sindicatos passaram a se relacionar com bancos cada vez maiores, que concentravam fatias expressivas do mercado e se caracterizavam por um perfil de atuação nacional. A Tabela 8 revela esta concentração de 1992 a 2000, indicando que, neste período, os 20 maiores bancos passaram a deter 86,7% do ativo total⁸⁹ do sistema, contra 78,1%. Apenas os três maiores bancos privados controlavam 23,6% do ativo total do setor em 2000, exatamente o dobro da proporção que possuíam em 1992.

⁸⁹ Por ativo total entende-se a totalidade das aplicações realizadas pelos bancos no mercado, sendo as principais as operações de crédito e em títulos e valores mobiliários. Estas aplicações podem ser de curto prazo (ativo circulante), longo prazo (ativo realizável em longo prazo) e no permanente (participações em outras empresas e investimentos em imóveis e equipamentos de uso próprio, entre outros).

Este crescimento dos bancos privados deu-se em detrimento da participação dos bancos estatais, que tiveram queda expressiva no controle dos ativos do sistema no mesmo período. A ampliação do mercado controlado pelos bancos privados, *vis à vis* a redução dos bancos estatais, revela uma nova concepção, em voga nessa década, do papel do Estado na economia capitalista, abandonando a função de atuação direta nas atividades econômicas, detonando um intenso processo de privatização como forma de ampliar o espaço de valorização do capital privado, não apenas no setor bancário, mas também em setores como o siderúrgico, o petroquímico, a mineração e o de telecomunicação, onde o Estado tinha forte presença econômica, passando a atuar como regulador do capital privado nessas áreas através de agências estatais (MIRANDA & TAVARES, 1999).

A ampliação do tamanho dos três maiores bancos privados, passando a controlar fatia cada vez maior do setor, teve reflexo na negociação coletiva na medida em que elevou a exposição dessas instituições nos processos negociais, fazendo as direções sindicais associarem a estas instituições a responsabilidade pelos momentos da negociação, determinando que a ação sindical em termos de mobilização e movimentos grevistas fosse direcionada nestas instituições. Por outro lado, esta estratégia de direcionar a ação sindical nessas instituições mais representativas do setor revela também a dificuldade encontrada pelos sindicatos em conduzir movimentos grevistas da dimensão dos realizados nos anos oitenta, em razão de uma série de mudanças no setor em curso nos anos noventa.

TABELA 8
Participação dos bancos no ativo total

Classes	Ativos				
	1992a	1995a	1998 ^a	1998 b	2000b
2 Maiores Públicos ⁽¹⁾	40,9%	35,5%	35,1%	35,1%	31,6%
3 Maiores Privados ⁽²⁾	11,8%	15,4%	16,8%	22,0%	23,6%
10 maiores (1º estrato)	67,1%	72,1%	64,3%	71,2%	73,2%
20 maiores	78,1%	82,7%	77,2%	84,8%	86,7%
30 maiores	84,2%	88,8%	84,5%	89,0%	91,2%
2º estrato	11,0%	10,7%	13,0%	13,7%	13,5%
3º estrato	6,2%	6,0%	7,3%	4,2%	4,5%
Os demais	15,8%	11,2%	15,5%	11,0%	8,8%
Bancos Estatais	52,7%	51,6%	44,4%		36,5%
Bancos Privados Nacionais	30,0%	31,6%	28,4%		31,9%
Bancos Privados Estrangeiros	6,9%	6,1%	17,6%		27,4%

Fonte: Balanço Anual, Gazeta Mercantil, vários números e BCB para 2000

Elaboração: DIEESE – Linha Bancários

Notas:

- (1) Banco do Brasil e CEF
- (2) Bradesco, Itaú e Unibanco
- (a) Bancos individuais
- (b) Conglomerados

Entre estas mudanças que influenciaram na capacidade de mobilização dos trabalhadores na década de noventa, uma marcante foi o contínuo processo de demissão de trabalhadores, na medida em que interferia na capacidade política da ação sindical. Os dados da Tabela 9 revelam que, no período de 1989 a 2000, houve a redução de 412.750 postos de trabalho no setor bancário, representando a eliminação de mais da metade da categoria existente no início da década. Cerca de 65% do corte no quadro de empregados do setor ocorreu após junho de 1994, quando teve início o Plano Real que, como vimos nos capítulos anteriores, teve papel crucial no processo de transformação do setor no período recente.

A este respeito, deve-se ressaltar que, a partir desse período, presenciou-se no setor um grande número de fusões e incorporações de empresas promovendo a redução do número de bancos e a concentração de grande parte das atividades em poucos bancos conforme mostrou a Tabela 8. A consequência desse movimento foi a redução de postos de

trabalho, que produziu a reação dos sindicatos de trabalhadores que procuravam as empresas envolvidas e até mesmo o Banco Central do Brasil solicitando a garantia da manutenção de emprego. Em geral, a posição dos trabalhadores não impediu o corte de pessoal derivado desses processos, na medida em que as empresas envolvidas buscavam rapidamente reduzir custos administrativos e ganhar escalas de negócios. O máximo que o movimento sindical conseguiu foi forçar que as empresas criassem Programas de Demissão Voluntários que, dadas as circunstâncias, pouco ou nada tinham de voluntários.

Além das demissões decorrentes de movimentos de fusões e incorporações de empresas, verifica-se nos anos noventa outras razões, como a adoção de novas formas de organização do trabalho, com destaque para a terceirização de atividades, que passaram a ser realizadas interna ou externamente ao ambiente dos bancos por trabalhadores contratados por outras empresas. A terceirização foi duramente combatida pelos sindicatos, chegando a constituir em 1993 uma comissão específica para discutir este tema, que culminou numa carta-compromisso da Fenaban limitando as atividades que poderiam ser terceirizadas (DIEESE, 1994).

Apesar deste compromisso político, constatou-se uma intensificação desse processo de forma muito heterogênea entre as empresas do setor. Em razão disso, a terceirização ainda é tema recorrente na discussão com os banqueiros, sendo que os trabalhadores buscam recuperar o status de bancário àqueles trabalhadores que realizam atividades terceirizadas⁹⁰. Por seu turno, os bancos buscam através das atividades terceirizadas criar um espaço de discussão visando reduzir os direitos dos trabalhadores bancários, como por exemplo estabelecendo contratos diferenciados, adaptados à realidade das condições de trabalho dos trabalhadores terceirizados.

O grande problema decorrente da terceirização conduzida pelos bancos foi desvincular das empresas bancárias a relação de trabalho. Ao contratar uma empresa terceira, foi promovido um outro enquadramento sindical dos trabalhadores, fazendo com que a representação sindical deixasse de ser do sindicato dos bancários, reduzindo o alcance dos direitos constantes da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria.

⁹⁰ Desde a Campanha dos bancários de 1998 foi incluído na pauta de reivindicação da categoria um item sobre a abrangência da Convenção Coletiva que tem o objetivo de incorporar todas as atividades que compõem o ramo financeiro (bancos, seguros, financeiras, factorings, ...) com o objetivo principal de reincorporar os trabalhadores que passaram a trabalhar para os bancos através de empresas terceiras.

TABELA 9

Estoque estimado de empregos no Setor Financeiro (*)

Bancos Múltiplos, Comerciais, de Investimentos, Caixas Econômicas, etc...

Brasil

(1989-2000)

	1989	1990	1994	1999	2000
31 Dezembro	800.780	732.217	567.031	384.932	388.030
Década Noventa =	(412.750)	-51,5%			
Pós Plano Real =	(267.181)	-40,8%			

Fonte: Rais e Cadastro Geral dos Empregados e Desempregados (Lei 4923/65) – Módulo I

1. Elaboração: DIEESE – Linha Bancários.

1 - Os valores são estimativas. A base de cálculo é o estoque em 31/12 da RAIS 1999.

Por último deve-se destacar nas demissões de trabalhadores bancários ao longo da década de noventa o importante papel desempenhado pela automação das atividades bancárias. A tecnologia potencializou a atividade e permitiu que esta se transformasse, alterando os processos e a organização do trabalho, fazendo com que atualmente a maior parte das operações bancárias seja realizada sem a intermediação de trabalhadores. Dados da Febraban⁹¹ informaram que em 1999 apenas 38% das transações bancárias foram realizadas através de funcionários, sendo as demais realizadas através de outras formas de atendimento. Além disso, a diversificação de produtos e serviços oferecidos pelo setor, em particular as aplicações financeiras, fez com que o trabalhador do setor deixasse de ser um simples manipulador de dinheiro e se transformasse num manipulador de informações.

Apesar da importância da tecnologia e da automação na atividade bancária e na redução de postos de trabalho, os sindicatos dos trabalhadores não conseguiram avançar nessa discussão com os banqueiros, não estando presente nenhuma cláusula na Convenção

⁹¹ Balanço Social dos Bancos em 1999.

Coletiva da categoria, a despeito de este item constar recorrentemente na pauta de reivindicações⁹² dos trabalhadores.

Em razão das mudanças no setor observou-se a concentração de grande parte dos trabalhadores em poucos bancos, fazendo com que as demissões fossem constatadas mais fortemente em alguns bancos públicos e privados. No que se refere aos bancos públicos, a Tabela 10 mostra que apenas os bancos federais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) tinham praticamente 202 mil trabalhadores em 1989. Deste ano até 2000 houve a eliminação de quase 70 mil postos de trabalho, e, deste total, 75% ocorreu a partir de 1994, quando se perceberam mais fortemente as mudanças no setor em decorrência do novo contexto macroeconômico.

Entre os seis bancos públicos estaduais elencados na referida tabela também se observa uma forte redução do número de empregos, com a eliminação de um terço dos postos de trabalho desde 1994. Esta redução do emprego nos bancos estatais, associada à queda da participação deste segmento na atividade bancária a partir de 1994, demarca uma nova concepção da participação do Estado na economia brasileira, sustentada num discurso de cunho liberal, na qual se destaca a privatização de empresas públicas e a ampliação do espaço de acumulação capitalista ao setor privado.

⁹² Na pauta apresentada aos banqueiros para negociação em 2000 os trabalhadores apresentaram a seguinte redação: “Será constituída no prazo de até 45 dias, a contar da assinatura do instrumento coletivo, comissão bipartite sobre mudanças tecnológicas para debater, acompanhar e apresentar propostas diante de projetos de mudança tecnológica e organizacional das empresas abrangidas por esta convenção, reestruturação administrativa, introdução de novos equipamentos”. Além dessa redação, três outros parágrafos definiam a composição desta comissão e algumas obrigações das empresas no que se refere à implantação de mudanças organizacionais, tecnológicas entre outras.

TABELA 10

Número de empregados em bancos estatais selecionados
(final de período)

BANCO	1989	1994	1999	2000
Banco do Brasil	134.376	119.380	69.437	78.201
Caixa Econômica Federal	67.546	65.076	55.483	53.760
Nossa Caixa	15.578	15.554	12.313	12.065
Banespa/Santander	37.919	33.877	20.098	22.235
Banestado/Itaú	14.733	13.274	9.641	8.027
BRB	2.839	3.520	1.766	1.600
Besc	6.505	9.991	4.985	4.924
Banrisul	11.438	10.648	7.699	8.330
TOTAL	290.934	271.320	181.422	189.142

Fonte: Relatórios das Administrações.

Elaboração: DIEESE - Linha Bancários.

Na Tabela 11 os quatro bancos privados selecionados concentravam um total de 249.286 bancários em 1989. Apenas o Bradesco e o Itaú detinham neste ano praticamente 182 mil trabalhadores. Nos cinco anos seguintes houve a eliminação de cerca de 104 mil postos de trabalho. De 1994 a 2000 houve o corte de mais 38 mil empregos. Nesta tabela chama a atenção o fato de que o total de bancários nos bancos privados selecionados em 2000 corresponde a pouco menos da metade do total existente em 1989.

Diferentemente dos bancos estatais, nos bancos privados a maior parte das demissões ocorreu na primeira metade dos anos noventa (1989/1994), quando se percebe a eliminação de 41,7% dos postos de trabalho existentes. Nos bancos públicos selecionados, o corte promovido neste mesmo período foi de apenas 8,43%. A antecipação do ajuste promovido nos bancos privados se deve ao objetivo capitalista em maximizar o retorno do capital, priorizando uma lógica de redução de custos e de concentração em atividades de menor risco. A inexistência dessa concepção no perfil de atuação dos bancos públicos até a primeira metade dos anos noventa justifica em parte este “atraso” no ajuste promovido que, por sua vez, se intensificou após 1994 quando passou a prevalecer uma nova concepção em relação à participação do Estado no setor, desencadeando uma retirada gradativa do setor público nesta atividade, detalhada no capítulo segundo.

TABELA 11

Número de empregados em bancos privados selecionados
(final de período)

Banco	1989	1994	1999	2000
Bradesco	104.269	60.742	47.251	49.177
Itaú	77.499	37.119	29.982	39.230
HSBC ⁽¹⁾	40.671	30.434	18.845	18.921
Unibanco	26.847	17.034	17.390	17.068
TOTAL	249.286	145.329	113.468	124.396

Fonte: Relatórios das Administrações.

Elaboração: DIEESE

⁽¹⁾ Até 26 de março de 1997 tratava-se do banco Bamerindus

Como vimos, são vários os motivos específicos que podem ser mencionados na determinação da redução de postos de trabalho no setor bancário. No entanto, de uma forma mais genérica, os fatores determinantes do processo de demissão são classificados por RODRIGUES (1999:67) parcialmente como de origem conjuntural, definidos como:

“A determinação conjuntural refere-se à influência que a evolução dos principais agregados macroeconômicos (por exemplo, taxa de inflação e juros) exerce sobre os diversos setores da atividade econômica. As flutuações da conjuntura econômica influenciam o desempenho das empresas, podendo trazer restrições econômico-financeiras que afetam direta e/ou indiretamente a oferta – tanto em termos da quantidade, quanto em termos da qualidade – de postos de trabalho. Deve-se ressaltar que a economia brasileira foi fortemente afetada por diversas tentativas de redução dos patamares inflacionários cristalizados em planos de estabilização. Estes planos surtiram fortes efeitos sobre os agentes econômicos do país, em particular os bancos. Tais efeitos, que mudam radicalmente as receitas e despesas das empresas no curto prazo, tiveram impactos conjunturais sobre o nível de emprego (...).”

Enquanto outra parte das demissões é explicada pelo autor como decorrentes de razões de origem estrutural, definidos da seguinte forma:

“A determinação estrutural refere-se à influência das ‘ondas’ de inovações tecnológicas e/ou organizacionais que, ao recriar o processo de produção de bens e serviços (no sentido mais amplo), impactam diretamente a oferta – também em termos da quantidade e da qualidade – de postos de trabalho”.

Para este autor, além do processo de demissão de bancários nos anos noventa, também é possível constatar a ocorrência de mudanças internas nas empresas com reflexos na composição do quadro funcional com a redução do número de trabalhadores em funções inferiores, como as de escriturários, e a eliminação de postos de chefias intermediárias. O Quadro 1 revela algumas dessas informações de 1986 a 1999, onde se pode observar que triplica a proporção de bancários no grupo de direção e gerência, enquanto a proporção de bancários em funções intermediárias se reduz em 60%. No mesmo quadro observa-se que a função de escriturários continua a ser preponderante na atividade bancária, no entanto esta participação no emprego total caiu 21%, enquanto as funções de apoio, limpeza e vigilância, que já detinham uma baixa participação em 1986, praticamente deixam de existir em 1999, motivados principalmente por um intenso processo de terceirização.

QUADRO 1

Bancários – Distribuição por grupo ocupacional, segundo sexo (em %)

Ocupação	1986	1990	1994	1999
Direção e Gerência	5,75	6,18	9,86	16,88
Chefias Intermediárias	16,03	15,12	11,62	10,05
Analistas e Programadores	0,44	1,29	1,83	2,74
Assessores Econômicos e Jurídicos	0,56	0,85	0,98	1,98
Escriturários e Auxiliares	54,78	50,31	47,29	43,29
Caixas, Pagadores, etc.	15,81	17,05	19,92	19,52
Operadores de Serviços Telefônicos.	0,29	0,44	0,67	0,93
Apoio, Limpeza, Vigilância, etc.	0,75	0,55	0,43	0,15
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Nota: 1) Os percentuais totais não necessariamente representam a exata soma, em virtude da exclusão dos registros dos ignorados.

Fonte: MTb/RAIS

Elaboração: DIEESE (1997a), atualizada por RODRIGUES (1999).

Inserido neste contexto de transformação, o desafio do movimento sindical bancário nos anos noventa passou a ser articular uma ação política eficiente capaz de se confrontar com o movimento de reestruturação que modificava o tamanho das empresas e a composição do setor. Este movimento redundava em mudanças no local e no processo de

trabalho e, simultaneamente, exigia deste movimento sindical articular formas de ações que dessem respostas à nova conjuntura e que, ao mesmo tempo, continuassem atendendo as novas demandas da categoria profissional que surgiam, seja pela sobrecarga de trabalho e de responsabilidade, seja em razão das novas relações funcionais que foram sendo moldadas dentro das empresas, exigindo a discussão de novos temas como pisos salariais para um novo perfil funcional, remuneração variável e jornadas de trabalho, entre outros.

De acordo com AMORIM (1995), que realiza uma avaliação do comportamento das negociações no setor na primeira metade dos anos noventa, há um empobrecimento da relação entre bancários e banqueiros e a necessidade dos trabalhadores em buscar novos rumos como forma de atender as recentes demandas de seu interesse. Segundo o autor, a própria centralidade da mesa patronal construída pelos banqueiros desde o final da década de setenta, e seguida pelos bancários nos anos oitenta, como forma de melhor articular a defesa dos seus interesses perde eficiência nos anos noventa na medida em que esta centralidade exigia uma incrível coincidência de interesses dos bancos na negociação com os bancários, que tende a ser reduzida quando se amplia o potencial de disputas de mercado entre as empresa do setor.

Dessa forma, a costumeira dificuldade dos sindicatos em ampliar coletivamente os direitos e benefícios dos trabalhadores encontra mais uma dura resistência com a pulverização dos interesses capitalistas. Esta situação se materializa na pouca disposição dos banqueiros em diversificar o conteúdo dos temas discutidos, seja porque já tinham clara a perspectiva de um novo cenário macroeconômico em que a disputa intercapitalista assumiu nova dimensão, com poucos mas grandes bancos, entre eles os de capital de origem externa, seja porque tinham conhecimento da conjuntura desfavorável dos sindicatos de trabalhadores, que se encontravam em meio à administração das conseqüências derivadas das transformações nas empresas.

Diante desse quadro, os trabalhadores vêem dificultada sua tarefa de ampliar o conteúdo da negociação na medida em que a reestruturação do setor traz novos problemas que exigem a intervenção dos sindicatos como forma de mediar suas conseqüências, sem, no entanto, representarem a ampliação do conteúdo da negociação ou maior capacidade de mobilização. Dito de outra forma, mesmo as entidades sindicais tendo conseguido ampliar a formulação das suas reivindicações para este novo contexto macroeconômico e setorial,

qualificando a pauta de reivindicação apresentada aos banqueiros com a inclusão de temas como jornada, emprego, remuneração variável, pisos salariais para novas funções, automação e tecnologia, formação e educação profissional, enquadramento sindical, entre outros temas que compõe uma pauta de reivindicações com oitenta e três itens, a dificuldade de articulação política da categoria representada na baixa mobilização, decorrente de todas as mudanças em curso, não permite o avanço na negociação nacional em temas substantivos como os mencionados acima.

Do lado patronal, além da resistência natural em atender às reivindicações dos trabalhadores, sustentada na lógica capitalista maximizadora do lucro, em que a ampliação dos direitos e benefícios dos trabalhadores interfere diretamente na distribuição da riqueza produzida, a baixa mobilização decorrente de um contexto sindical desfavorável facilitava ainda mais este comportamento. Internamente, na dimensão setorial, deve-se considerar que o novo cenário macroeconômico, em particular o redimensionamento do setor e sua nova composição, dificultava a definição de um posicionamento mais uniforme entre as empresas do setor que pudesse ser discutida na mesa nacional de negociação. Nesta perspectiva, a capacidade articuladora da mesa patronal em sua representação nacional passa a ser questionada por AMORIM (1995:41):

“(...) com apenas dois ou três interlocutores do lado patronal fica a dúvida sobre em quais assuntos e até que ponto a mesa patronal representa de fato o conjunto dos bancos. Dessa forma, a pobreza das rodadas de negociação da Fenaban fica então ligada a sua pequena autonomia negocial”.

Por detrás dessa falta de autonomia dos banqueiros dois elementos teóricos discutidos nos capítulos anteriores devem ser destacados nesta interpretação: primeiro, o fato de que, mesmo os banqueiros se constituindo como um grupo organizado, dotado de mecanismos de decisão coletiva, de acordo com a concepção de BOUDON & BOURRICAUD (1994), não se deve esperar desta fração do capital um posicionamento coeso e monolítico de forma permanente. Portanto, na representação desta fração do capital em confronto com os trabalhadores, deve-se esperar a ocorrência de situações em que se confronta uma multiplicidade de interesses cada vez mais difíceis de serem conciliados, que se reflete no que AMORIM (1995) chama de falta de autonomia dos representantes na mesa

de negociação.

O segundo elemento que deve ser destacado nesta interpretação é o de que os capitalistas não formam um corpo homogêneo, mas sim possuem uma característica comum que é a de serem proprietários dos meios de produção. Nesta perspectiva os interesses capitalistas estão fracionados em diferentes segmentos espelhados nas inúmeras organizações que os representam, justificando o papel atribuído ao Estado por POULANTZAS (1986) de capitalista coletivo, organizador dos interesses das várias frações da classe burguesa, sob a hegemonia da fração hegemônica. No setor bancário não é diferente, as diversas organizações de representação constituídas nos últimos anos revelam o fracionamento desses interesses, que se reproduzem também no processo de negociação coletiva com os trabalhadores, onde a mesa patronal, em geral composta por dois ou três interlocutores, deve se deparar com a difusão de interesses de quase duas centenas de bancos existentes no País. Assim, a falta de autonomia desta representação deve ser um fator a ser considerado na condução da negociação coletiva no setor, ainda mais num contexto em que a disputa intercapitalista se intensifica.

De forma resumida tem-se uma situação em que as mudanças no setor dificultam a ação sindical no que se refere à sua capacidade de mobilização da categoria, ao mesmo tempo em que surgem novas temas como objeto de negociação. Estes novos temas encontram uma resistência adicional da parte dos banqueiros, seja porque não se sentem pressionados a atendê-las em razão da baixa mobilização da categoria, seja porque não há internamente um consenso mínimo capaz de estabelecer uma proposta do setor. Dessa forma não se acrescentam nos acordos discutidos nacionalmente os novos temas que são formulados pela categoria.

Por fim, deve-se considerar que as negociações dos bancários nos anos noventa passam a ser cada vez mais estabelecidas diretamente pela partes, sem a intermediação do Estado ou ainda da justiça do trabalho. O Estado como interventor direto na negociação, em particular nas questões salariais, típico do período militar, vai gradativamente deixando de exercer este papel, sem, no entanto, modificar ou deixar de exercer controle na estrutura sindical ou ainda perder o poder normativo da justiça do trabalho. Dessa forma, a capacidade de ampliar o conteúdo dos acordos tem na força política de cada parte seu principal ingrediente, o que, num contexto de refluxo do movimento sindical vivenciado

nos anos noventa, acabou não se constituindo num elemento positivo aos trabalhadores.

O quadro de dificuldade das negociações aprofundou-se na segunda metade dos anos noventa, com a presença de novos atores, estabelecendo novos graus de competição capitalista e promovendo uma intensa transformação no setor, sem que os trabalhadores conseguissem introduzir mecanismos que anulassem ou mesmo compensassem as conseqüências dela decorrentes. Esta situação interferiu negativamente na capacidade de mobilização da categoria, dificultando na negociação coletiva o encontro de caminhos unificadores que possibilitassem ampliar as conquistas sindicais no âmbito nacional. Nessa perspectiva, abrem-se espaços para o surgimento de novas formas de relacionamento entre capital e trabalho no setor bancário, tendo como característica um relacionamento mais direcionado por empresas, onde se destaca a constituição de Comissão de Empresa dentro da estrutura sindical dos bancários, que passaram a assumir maior importância nos questionamentos e debates das reivindicações dos trabalhadores bancários.

3.3 A negociação nacional dos bancários a partir do Plano Real

As mudanças produzidas no setor bancário na segunda metade da década de noventa afetaram diferentemente as empresas, que buscaram formas de se sustentar ou ainda ampliar seu espaço no mercado. Apesar de estratégias distintas, o horizonte comum de cada empresa é o de se constituir como “*global player*” suficientemente capaz de competir num cenário em que a concorrência e a internacionalização apresentam-se como perspectiva. Assim, a área de recursos humanos, por apresentar uma participação importante na estrutura de custos dos bancos, passa a ser uma variável fundamental na análise microeconômica de cada empresa, na tentativa de buscar caminhos capazes de estabelecer diferenciais de competitividade.

As despesas de pessoal e outras despesas administrativas têm um significativo peso nas receitas totais dos grandes bancos privados que atuam no Brasil. Em 2000 estas duas despesas chegaram a comprometer 72,5% das receitas do HSBC. No mesmo ano representaram 33,5% das receitas do Itaú e 32,3% do Unibanco. No Bradesco, maior banco privado nacional, estas despesas representavam 35,3% das receitas totais no exercício 2000.

Portanto, a negociação coletiva como forma de homogeneizar as relações de trabalho e particularmente o custo da mão-de-obra em empresas com objetivo comum, mas com estratégias, tamanhos, estruturas de custos, políticas de recursos humanos e inserções diferenciadas no mercado, passa a ser vista pelas empresas como um empecilho nas suas diferentes estratégias de se posicionar de forma mais competitiva. Por consequência, esta situação dificulta o encontro de um consenso mínimo entre os bancos capaz de garantir a construção de um espaço de negociação de temas cada vez mais complexos na forma tradicional como esta vem se realizando, se constituindo num elemento adicional de dificuldade aos trabalhadores.

Uma evidência dessa dificuldade pode ser confirmada no recorrente argumento empresarial de que há “*falta de trânsito no sistema*”⁹³ às reivindicações mais substantivas

⁹³ Este argumento foi presenciado pelo próprio autor em mesas de negociação entre as partes, quando atuava como assessor econômico ao lado dos representantes sindicais dos trabalhadores. Dada a insistência como foi utilizado em outras oportunidades, chegou a ser mencionado em informativos sindicais como forma de mostrar aos trabalhadores o endurecimento das negociações do lado patronal.

dos trabalhadores como emprego, jornada, remuneração variável, terceirização, entre outros. Com este argumento os banqueiros querem dizer que o *sistema*, representado pelo conjunto dos bancos, não aceita discutir estes temas porque, entre outras coisas, afetam diferentemente cada empresa e se constituem muitas vezes em questões estratégicas. Como exemplo, podemos citar o fato de que o sistema de remuneração variável, um dos principais mecanismos de remuneração que flexibiliza ao capital uma parcela dos custos com trabalho, apesar de estar presente em vários bancos, é constituído por programas bastante distintos, sendo que o maior banco privado nacional ainda não o desenvolveu. Este caso exemplifica as dificuldades em conduzir nacionalmente a discussão de temas que têm importância ou são praticados de forma muito distinta pelas empresas (DIEESE, 2000).

3.3.1 O cenário das negociações sindicais a partir do Plano Real

As negociações salariais desde o Plano Real ocorreram em um contexto de desindexação a partir de meados de 1995. A inexistência de regra comum para o reajuste dos salários dos trabalhadores veio associada à queda da taxa de inflação, comprovada no Quadro 2. Esta medida foi justificada pelo governo como necessária para auxiliar no controle inflacionário, em razão do reajuste salarial detonar aumento de outros preços da economia. Mesmo sem discutir o conteúdo técnico desta justificativa, sua consequência foi a de proteger a acumulação capitalista.

Ao deixar de estabelecer mecanismo automático de aumento dos salários, o Estado abandonou sua interferência direta no conflito distributivo implantado desde 1964, estabelecendo uma restrição adicional aos trabalhadores de aumentar sua participação na riqueza justamente num momento em que o patamar inflacionário se reduzia, o que ampliava a possibilidade de aumento da participação dos trabalhadores na renda nacional. Esta postura demonstra claramente a natureza do Estado capitalista no Brasil, já que, quando a inflação era alta e funcionava como um mecanismo concentrador de renda, as políticas salariais impediam que os trabalhadores se apropriassem da riqueza além dos critérios definidos pelo governo. No período recente, quando a redução do patamar inflacionário possibilita a recuperação dos salários reais, o Estado deixa de garantir até mesmo parcialmente a recuperação da inflação aos salários, fazendo com que esta recuperação seja objeto de negociação entre as partes.

QUADRO 2

Índices de preços selecionados (em porcentagem)

Ano	ICV DIEESE acumulado	IGP-DI FGV acumulado	IGP-M FGV acumulado	INPC IBGE acumulado	IPC FIPE Acumulado
1990	1.849,7	1.476,7	1.699,9	1.585,2	1.639,1
1991	500,4	480,2	458,4	475,1	458,6
1992	1.127,5	1.157,8	1.174,7	1.149,1	1.110,0
1993	2.579,3	2.708,2	2.567,3	2.489,1	2.491,0
1994	1.130,5	1.093,9	1.246,6	929,3	1.173,0
1995	27,4	14,8	15,2	22,0	23,2
1996	9,9	9,3	9,2	9,1	10,0
1997	6,1	7,5	7,7	4,3	4,8
1998	0,5	1,7	1,8	2,5	-1,8
1999	9,6	20,0	20,1	8,4	8,6
2000	7,2	9,8	9,9	5,3	4,4

Fonte: DIEESE, IBGE, FGV e FIPE

O abandono da interferência direta do Estado no conflito distributivo, marcado pela desindexação salarial, é um fato importante, porque a questão econômica sempre exerceu forte centralidade na negociação entre capital e trabalho no Brasil, sendo em geral o maior motivador dos conflitos entre as classes. A razão desta centralidade se deve à constante disputa na sociedade capitalista pela apropriação da riqueza gerada no processo produtivo, onde os trabalhadores buscam ampliar os salários, tendo como consequência a redução do trabalho excedente, produtor da mais-valia, apropriado pelo capital.

No entanto, além da desindexação, que retirou de cena qualquer parâmetro de negociação para a reposição salarial, neste período o Estado brasileiro implementou um conjunto de alterações nas relações de trabalho que objetivaram estimular e favorecer a acumulação capitalista. Dentre as medidas se destaca o banco de horas, como forma de compensação em descanso das horas excedentes de trabalho que até então eram pagas em dinheiro; contratação por prazo determinado, com custos diferenciados para as empresas, reduzindo a estabilidade dos contratos de trabalho; regulamentação da participação nos lucros e resultados, que permitiu flexibilizar parte dos custos do capital com a mão-de-obra, condicionando parcela da remuneração à obtenção de resultados.

Estas medidas foram, de forma total ou parcial, aplicadas em muitos bancos, na maioria dos casos sem a participação sindical⁹⁴. Em seu conjunto as medidas visavam implementar no mercado de trabalho as concepções liberais predominantes nos anos noventa, em que a retirada de condições anteriores de regulação do trabalho teria sido maléfica à geração de emprego. Nesta perspectiva, quanto menos protegidas as condições de trabalho, maior a capacidade do mercado em regular estas condições, gerando um suposto equilíbrio entre os interesses. Deve-se destacar que, no período recente, as medidas implementadas ficaram longe de produzir equilíbrio, mas antes favoreceram os capitalistas, que viram ampliar a sua participação na renda na medida em que se reduziam os custos do trabalho e a regulação do mercado, num contexto de instabilidade econômica que desestimulava uma reação sindical.

Excetuando a redução do patamar inflacionário, na economia o quadro foi de instabilidade, com a elevação da dívida externa e o aumento da dependência do País de capitais externos, revelado pelos seguidos déficits nas transações correntes⁹⁵ do País com o exterior. Esta dependência de capitais externos produziu no período constantes oscilações nas taxas de juros, como forma de atração desses capitais, comprometendo a taxa de crescimento, conforme atestam os indicadores da Tabela 12. De um lado, esta situação comprometeu o processo de acumulação capitalista em muitos setores da economia; de outro lado, favoreceu a acumulação na esfera financeira, favorecendo as camadas sociais rentistas.

TABELA 12 -Alguns indicadores econômicos – Brasil – 1995/2000

Ano	Dívida Externa (Em US\$ milhões)	Déficit Externo em Transações Correntes (Em US\$ milhões)	Taxa de Juros Reais (Em%)	Taxa Real do PIB (Em %)
1995	159.256	17.792	33,1	4,2
1996	179.995	23.142	16,4	2,7
1997	199.968	30.906	16,3	3,3
1998	241.644	33.615	26,2	0,2
1999	241.488	25.063	38,1	0,8
2000	242.581	11.363	17,5	4,2

Fonte: FIBGE e Banco Central do Brasil

⁹⁴ Para uma verificação mais aprofundada das mudanças na relação de trabalho no período recente, ver KREIN & OLIVEIRA (1999).

⁹⁵ Por transações correntes entende-se a soma do resultado da conta comercial (exportação menos importações) e o resultado da conta de serviços (pagamento de juros e serviços da dívida externa, remessa de lucros e dividendos e outros serviços pagos pelo País ao exterior).

A instabilidade econômica foi um importante elemento que contribuiu para explicar a verificação de um posicionamento defensivo do movimento sindical, que pode ser constatado na redução no número de greves, conforme demonstra a Tabela 13. Na medida em que as condições econômicas não permitiam ao capital manter ou ampliar sua valorização, inicia-se uma tendência a um posicionamento empresarial de maior resistência em atender às reivindicações dos trabalhadores como forma de atenuar os efeitos na valorização do capital.

Além das restrições capitalistas em atender voluntariamente às demandas organizadas pelos sindicatos, há que considerar que, no contexto econômico pós 94, os trabalhadores demonstraram maior relutância em assumir uma postura política mais ofensiva, capaz de forçar os capitalistas a ceder parcela maior da riqueza gerada. Esta posição se deve principalmente ao aumento da taxa de desemprego que resultou na ampliação do número de trabalhadores não utilizados pelo capital, constituindo-se naquilo que MARX definiu com *Exército Industrial de Reserva*, que passou a atuar como um mecanismo desestimulador das mobilizações sindicais⁹⁶ e inibidor do crescimento salarial.

Apesar desse comportamento defensivo dos trabalhadores em razão da atividade econômica, é preciso destacar que o setor bancário não foi afetado por esta situação, pois apresentou no período elevada rentabilidade, decorrente principalmente das constantes elevações de taxas de juros e do crescimento da dívida pública. A dívida mobiliária federal, representada por títulos públicos emitidos pela União junto ao mercado financeiro passou de R\$ 114,6 milhões em dezembro de 1996 para R\$ 528,7 milhões no mesmo mês de 2000, representando um crescimento nominal da ordem de 360%, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda.

Estes títulos são negociados através dos bancos, compondo a carteira operacional dessas instituições e se constituindo numa das principais atividades do setor por representarem risco de crédito nulo. Segundo dados do Banco Central em final de 2000, estas operações representavam 34,6% do total de aplicações dos 50 maiores bancos no País, superando as operações de crédito, que representavam 31,8%. Entre os dezesseis maiores bancos as operações com estes títulos responderam pela geração de 31,4% das receitas

⁹⁶ De acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) realizada pelo DIEESE e Fundação SEADE, a taxa média de desemprego total na Cidade de São Paulo na segunda metade dos anos noventa ultrapassou o patamar de 15%, elevando-se gradativamente, tendo ficado próxima de 19% em final de 2000.

totais. Como se observa, o cenário de instabilidade acabou beneficiando os bancos, que se tornaram no período os principais intermediários do financiamento do endividamento público, transferindo renda do Estado para frações de classe detentora de capital⁹⁷.

Mesmo com esta particularidade do setor bancário, em termos de articulação política o contexto geral da economia interferiu negativamente na ação sindical ao longo do período, fazendo com que uma grande proporção de categorias profissionais não alcançassem a reposição da inflação nas suas negociações. Esta situação de dificuldade deve-se tanto à desindexação salarial, quanto ao comportamento instável da economia, que promoveu uma forte redução do nível de emprego enfraquecendo os movimentos reivindicativos. A Tabela 13 revela que em 1995 houve reposição integral da inflação aos salários. Desde então estas negociações têm enfrentado grandes dificuldades, principalmente em 1999, quando apenas metade das categorias conseguiu repor a inflação em suas negociações.

TABELA 13 - Número de greves e reposição salarial – Brasil – 1994/2000

Ano	Greves	% das categorias com reposição igual ou superior ao INPC/IBGE
1994	1.034	
1995	1.056	100
1996	1.258	60
1997	630	55
1998	546	65
1999	508	50
2000		67

Fonte: DIEESE/Banco de Greve e DIEESE/Sistema de Acompanhamento de Acordos e Convenções Coletivas

De forma resumida pode-se dizer que, desde 1994, o cenário no qual tem se realizado a negociação entre banqueiros e bancários combina oscilação na taxa de crescimento econômico – que reflete menos na atividade bancária que nas demais atividades –; um refluxo no movimento sindical – que impacta na capacidade de mobilização e de ação sindical desta classe –, e um conjunto de medidas institucionais que alteram gradativamente a relação de trabalho no Brasil a partir de ações do Estado – que, sob o argumento de combater o desemprego, mostraram-se funcionais à acumulação capitalista -.

⁹⁷ Apenas em 2000 o Estado brasileiro gastou com juros a importância de R\$ 87,4 bilhões, o equivalente a 8,02% do PIB de acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

3.3.2 A evolução das negociações dos bancários

Apesar de o cenário econômico ter criado uma situação adversa ao movimento sindical no período pós 1994, a situação particular do setor bancário, caracterizado como beneficiário da instabilidade econômica na medida em que tornou a atividade de intermediação do financiamento da dívida do setor público uma das suas principais funções, permite avaliar que os bancos no Brasil, diferentes de outros setores econômicos, não puderam alegar no período dificuldades econômico-financeiras como argumentos contrários às reivindicações trabalhistas. Diante dessa situação pode-se justificar o incremento no número de cláusulas contidas na Convenção Coletiva da categoria bancária ao longo do período que, como atesta o Quadro 3, passou de 47 itens em 1994/95 para 52 itens em 1999/00.

QUADRO 3 - Número de cláusulas na convenção coletiva dos bancários 1994 - 2000

94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00
47	50	53	52	53	52

Fonte: Convenções Coletivas de Trabalho.

Os novos itens que passaram a integrar o conjunto de direitos dos bancários são a Cesta Básica Alimentação, incorporada na negociação de 1994. Este item é um benefício que tem a finalidade de custear um gasto específico do trabalhador que, por sua vez, não tem natureza salarial, o que significa dizer que sua implementação torna-se mais barata ao capital comparativamente a um aumento de salário, já que sobre seu pagamento não incidem as obrigações trabalhistas e previdenciárias. O surgimento deste benefício em 1994 foi a forma encontrada pelos banqueiros no processo de negociação de superar a resistência dos trabalhadores em aceitar um reajuste salarial inferior ao reivindicado. Dessa forma, com este benefício foi facilitado o fechamento da negociação econômica decorrente da introdução do novo padrão monetário representado pelo Real em julho de 1994, sem que este benefício tivesse o mesmo custo aos banqueiros, caso fosse pago na forma de salário.

A acentuação das demissões de trabalhadores a partir do Plano Real fez com que os sindicatos destacassem o emprego como principal tema da Campanha em 1994, repetindo com maior ou menor ênfase nos anos seguintes. Apesar de toda a resistência dos banqueiros em aceitar a reivindicação dos trabalhadores de estabilidade no emprego, foi possível em 1994 incluir entre os direitos dos trabalhadores bancários a cláusula de Indenização Adicional nos casos de demissão sem justa causa. Esta cláusula tem o objetivo de penalizar os bancos com o pagamento de uma indenização adicional que, na Convenção de 1999/2000, representava o valor de um até três salários do empregado demitido, dependendo do tempo de banco deste empregado. Apesar de ter sido um avanço, verificou-se que esta cláusula não foi capaz de impedir que as empresas continuassem demitindo.

Na negociação de 1995 as reivindicações dos trabalhadores em termos de saúde e terceirização produziram a criação de Comissões Paritárias. Estas Comissões foram vistas como uma oportunidade pelos trabalhadores tanto em razão da constatação do crescimento de doenças profissionais na categoria, quanto da necessidade de conseguir interferir na dinâmica de organização do trabalho implementada pelas empresas através da terceirização. No decorrer desse período, na questão da saúde foi possível constatar alguns avanços, principalmente no que se refere ao reconhecimento dos banqueiros em criar e implementar programas preventivos de doenças decorrentes de esforços repetitivos⁹⁸.

Na terceirização não houve espaço para discussão, a despeito do impacto que este tema continuou tendo na redução do tamanho da categoria representada pelo sindicato dos bancários. Para medir a terceirização nos bancos privados, RODRIGUES (1999) sugere duas formas: a primeira é a constatação da evolução do emprego direto proporcionado pelas empresas do setor que, como vimos, apresentou forte redução nos últimos anos; a outra forma é medir os gastos dos bancos com consumo intermediário para desenvolver suas atividades, das quais o autor destaca as despesas com terceiros e as despesas com serviços técnicos e especializados.

Com base em dados do IBGE para o período 1990 a 1995, o autor chega à conclusão de que a primeira despesa passou de 6% para 14% da despesa total com consumo intermediário dos bancos privados, enquanto a segunda despesa evoluiu de 4% para 7%. Esta

⁹⁸ Foi inclusive discutida entre as partes a elaboração de uma cartilha com orientações a respeito das formas de prevenção de doenças profissionais, com destaque para as decorrentes de lesões por esforços repetitivos (LER).

evolução significa que parcelas cada vez maiores de atividades que eram realizadas diretamente pelos bancos privados passaram a ser realizadas através de terceiros, ampliando os gastos intermediários dos bancos e reduzindo o número de bancários.

Na negociação de 1997 os trabalhadores constataram novamente a necessidade de destacar o tema emprego como principal item da campanha, em decorrência da continuidade do processo de demissão. Novamente não foi possível discutir limitações em relação às demissões, além da Indenização Adicional negociada em 1995. No entanto, foi incluída na Convenção Coletiva a cláusula de Requalificação Profissional ao bancário demitido, representando um valor fixo que passou a ser disponibilizado ao trabalhador logo após a demissão, para que o mesmo realizasse algum curso direcionado ao mercado de trabalho. Esta cláusula se insere num contexto político importante no interior do debate sobre o mercado de trabalho, tendo em vista que a posição do Estado, corroborada por grande parte do empresariado, é a de que a elevação do desemprego estaria associada à baixa qualificação da mão-de-obra no País, resultando numa avaliação de que o maior responsável pelo desemprego seria o próprio trabalhador.

Em termos econômicos, na negociação de 1995 surgiu a cláusula de Participação nos Lucros e Resultados (PLR), praticamente um ano após o governo ter regulamentado esta matéria⁹⁹. Para os bancários esta cláusula surgiu como um abono, novamente com o objetivo de facilitar o fechamento da negociação econômica, como ocorrido em 1994 com o Auxílio Cesta Alimentação. Nesse sentido, o pagamento da PLR em 1995 não foi vinculado a metas e resultados, sendo paga indistintamente pelos bancos. Já nos anos seguintes foram criadas regras de pagamento como a necessidade de apuração de lucro, limites máximo e mínimo de distribuição e possibilidade das empresas compensarem programas próprios de remuneração, entre outras regras.

De uma forma geral o pagamento da PLR ocorre com a distribuição de um valor fixo e um percentual do salário do bancário, conforme atesta o Quadro 4. Quanto maior o valor da parte fixa mais a PLR beneficia os salários mais baixos, sendo por esta razão que os sindicatos vêm insistindo em ampliar esta parcela a cada negociação, como forma de redistribuir renda em favor dos trabalhadores com salários mais baixos.

⁹⁹ A Participação nos Lucros e Resultados foi regulamentada através de Medida Provisória em final de dezembro de 1994 e transformada em Lei (10.101) somente em 19/12/00.

QUADRO 4 - Campanhas nacionais dos bancários - 1994 a 2000

Ano	Pagamento da PLR
1994	- inexistente
1995	- montante: 72% do salário reajustado + R\$ 200,00, pago em parcela única 10 dias após a assinatura da CCT
1996	- montante: 60% do salário reajustado + R\$ 270,00, pago até 28/02/97; - não pode ser inferior a 5% do LL nem superior a 15% do LL; - valor máximo por empregado: 2 salários
1997	- montante: 80% do salário reajustado + R\$ 300,00, pago em duas parcelas; - não pode ser inferior a 5% do LL nem superior a 15% do LL; - valor máximo por empregado: 2 salários ou R\$ 6.000,00
1998	- montante: 80% do salário reajustado + R\$ 300,00, pago em duas parcelas; - não pode ser inferior a 5% do LL nem superior a 15% do LL; - valor máximo por empregado: 2 salários ou R\$ 6.000,00.
1999	- montante: 80% do salário reajustado + R\$ 400,00, pago em duas parcelas; - não pode ser inferior a 5% do LL nem superior a 15% do LL; - valor máximo por empregado: 2 salários ou R\$ 6.500,00.
2000	- montante: 80% do salário reajustado + R\$ 450,00, pago em duas parcelas; - não pode ser inferior a 5% do LL nem superior a 15% do LL; - valor máximo por empregado: 2 salários ou R\$ 6.500,00.

Fonte: CCTs de PLR 94/95, 95/96, 96/97, 97/98 98/99.

Elaboração: do autor.

Na medida em que as regras da PLR passaram a vincular seu pagamento aos resultados das empresas, foi constituída uma mudança na forma de remuneração dos trabalhadores do setor. A remuneração passou a ter uma parcela variável, condicionada ao desempenho de cada empresa, abrindo espaço para que surgisse uma forma de flexibilizar os custos da força de trabalho no setor, objetivo crescente dos capitalistas a partir do novo contexto macroeconômico. Nesse sentido, foi providencial a insistência dos banqueiros em excluir da Convenção dos bancários a negociação de cláusula de produtividade ou de aumento real de salário, que deixou de constar desde 1994.

Nas regras da PLR os banqueiros conseguiram incluir a compensação dos valores pagos de seus programas próprios de remuneração variável, ao mesmo tempo em que não atenderam à reivindicação dos trabalhadores em constituir uma comissão para discutir estes programas, que passaram a ser comuns na maioria dos bancos. Dessa forma, a PLR

negociada nacionalmente passou a funcionar como patamar mínimo de pagamento para os bancos que tinham programas próprios, ao mesmo tempo em que estes bancos ficaram liberados para definirem de forma unilateral as regras de funcionamento destes programas, distante de qualquer processo de negociação com participação sindical. Dito de outra forma, se na negociação nacional a PLR pôde ser considerada uma conquista dos trabalhadores, no nível das empresas foi aproveitada pelos bancos como uma forma de modificar a remuneração do trabalho sem a interferência dos sindicatos.

Nesse sentido, apesar de a PLR ter significado inicialmente uma ampliação da participação do trabalho na riqueza gerada, quando os banqueiros deixaram de discutir a incorporação de produtividade e aumento real de salário, o valor da PLR passou a compensar a inexistência dessas formas de pagamento, representando a flexibilização da remuneração ao tornar variável uma parcela do pagamento do trabalhador até então fixa. Além disso, com as regras da PLR permitiu-se que esta mudança na composição da remuneração do trabalhador passasse a ser realizada exclusivamente pelo capital, sem a intermediação dos sindicatos, fazendo com que cada empresa criasse seu próprio programa, com o objetivo de ampliar a produtividade do trabalho, intensificando a valorização do capital.

Apesar de não ter mais havido negociação de cláusula de produtividade ou aumento real de salário, em termos de reposição da inflação, os bancários não deixaram de tê-la (mesmo que parcialmente) em nenhum dos anos desde 1994. Comparando esta reposição com o INPC/IBGE constata-se nas tabelas seguintes que a reposição foi maior em 1994, 1995, 1997 e em 1999. Nos anos de 1996 e 1998 em que a reposição foi menor que a inflação os bancários receberam abonos no valor de 45% do salário (limitado ao mínimo de R\$ 315,00 e máximo de R\$ 1.125,00) e de R\$ 700,00, respectivamente.

**TABELA 14 – Campanhas nacionais dos bancários - 1994 a 1999
Inflação e Reajustes Salariais**

Período	Reajuste Salarial	INPC-IBGE
01 de Jul/ 94 a 31 de Ago/94	16,00%	9,74%
01 de Set/94 a 31 de Ago/95	30,00%	25,80%
01 de Set/95 a 31 de Ago/96	10,80%	14,28%
01 de Set/96 a 31 de Ago/97	5,00%	4,30%
01 de Set/97 a 31 de Ago/98	1,20%	3,88%
01 de Set/98 a 31 de Ago/99	5,50%	5,25%

Elaboração: DIEESE – Linha Bancários

TABELA 15 – Campanhas nacionais dos bancários - 1994 a 1999: Abonos Salariais

Data-Base	Abono Salarial
1996	45% do salário reajustado, limitado entre R\$ 315,00 (no mínimo) e R\$ 1.125,00 (máximo)
1998	R\$ 700,00 por bancário

Elaboração: DIEESE – Linha Bancários.

A justificativa para que tenha existido reposição (total ou parcial) da inflação em todas as negociações decorre da situação particular do setor em relação às demais atividades econômicas. Como os bancos se tornaram os grandes beneficiários dos momentos de crise presenciada na economia brasileira desde 1994, não tendo comprometido sua rentabilidade ao longo desse período, a argumentação de que não havia espaço para negociar a reposição da inflação passada não teve no setor a mesma sustentação que nas negociações salariais com outros setores de atividade.

A dificuldade encontrada pelos representantes sindicais dos trabalhadores bancários em ampliar os direitos e benefícios após 1994 foi resultado de uma postura mais agressiva dos banqueiros na negociação coletiva, com o intuito de retirar direitos e modificar as relações de trabalho no setor. Esta situação foi predominante na relação entre capital e trabalho desde o Plano Real, e esteve sustentada política e teoricamente no argumento de que as relações de trabalho devem estar submetidas exclusivamente à lógica do mercado e à necessidade de valorização do capital, sendo a ampliação dos direitos e benefícios dos trabalhadores subproduto desta valorização.

No caso do setor bancário, esta situação se evidencia na retirada da cláusula de produtividade da Convenção, a despeito do crescimento dos bancos, o que representou uma postura contra a distribuição da riqueza gerada pelo setor. Além do endurecimento contra as reivindicações dos trabalhadores, os banqueiros também apresentaram sua pauta de reivindicações, com o objetivo de retirar a gratificação semestral paga em alguns Estados, criar as jornadas especiais de trabalho em dias específicos, eliminar a jornada de seis horas, estendendo-a para oito horas sob o argumento de que a maior parte dos trabalhadores se obriga a trabalhar esta jornada, além de retirar o adicional por tempo de serviço.

Em relação ao último item o argumento empresarial era o de que esta verba representava uma remuneração fixa, que gerava um crescimento vegetativo dos custos, e teria que ser limitada. O objetivo capitalista passou a ser o de substituir esta forma de remuneração pela remuneração variável. Portanto, este argumento evidencia que, para os banqueiros, a discussão de PLR passava pela modificação na composição da forma de remuneração do trabalhador, condicionando-o ao atingimento de metas e resultados e isentando o capital do pagamento, caso os resultados alcançados não fossem os desejados.

As divergências de interesses potencializados no período pós 1994, com destaque para o surgimento da pauta patronal como forma de o empresariado do setor alcançar na negociação mecanismos de redução de custos e maior valorização do capital, alteraram a dinâmica da negociação no setor. O Quadro 5 revela que, de 1994 a 1999, a negociação coletiva durou quase sempre dois meses e meio, exceção feita em 1996, quando durou um mês e 21 dias. Houve, portanto, um longo período que decorreu entre a primeira proposta dos banqueiros e a última proposta que culminou com o acordo entre as partes. Na negociação de 1994 este período alcançou praticamente dois meses.

QUADRO 5 - Calendário das negociações com a Fenaban (1994 a 1999)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Entrega da Minuta	02/08	26/07	09/08	07/08	19/08	03/08
Rodadas de negociação	09	10	06	07	04	05
Primeira rodada de negociação	11/08	04/08	13/08	22/08	02/09	19/08
Primeira proposta da Fenaban	24/08	23/08	11/09	16/09	29/09	09/09
Proposta para acordo	23/10	28/09	04/10	27/10	16/11	26/10
Assinatura do protocolo	31/10	09/10	08/10	20/11	18/11	29/10

Fonte: CNB/Brasil, vários números.

Elaboração: do autor.

A despeito da extensão do período que envolveu a negociação, chama a atenção o fato de que o número de rodadas foi se reduzindo, indicando um menor número de contatos formais entre as partes, mesmo diante da necessidade dos trabalhadores de negociar novos temas resultantes do processo de transformação do setor. Em termos de evolução nas rodadas de negociação, ocorreram nove rodadas em 1994 e dez em 1995, passando para quatro em 1998 e cinco em 1999.

A resistência dos bancários em ceder aos interesses dos banqueiros diante da pauta patronal e a dos banqueiros em ampliar o espaço de discussão de temas desejados pela categoria acabaram justificando o reduzido número de rodadas. Os banqueiros tinham a avaliação de que seria muito difícil retirar da Convenção alguns direitos dos trabalhadores. Do outro lado, os bancários tinham a avaliação das dificuldades em topar uma negociação com maior fôlego diante do quadro de mobilização insuficiente da categoria. Nesta combinação de interesses os contatos foram os menos formais possíveis, expressando os limites de uma negociação centralizada num contexto de retração do movimento sindical.

3.3.3 Algumas considerações das negociações recentes no setor bancário

A primeira constatação a que se chega ao descrever a evolução das negociações dos bancários nos últimos seis anos é a de que houve poucos avanços. Porém, esta impressão deve ser relativizada pelo fato de que a Convenção Coletiva da categoria já é bastante abrangente, o que, via de regra, restringe os espaços para sua ampliação, principalmente em uma conjuntura de retração da ação sindical no País de uma forma generalizada. Em um contexto político e econômico desfavorável para a ação sindical, a inclusão de alguns itens e a manutenção de direitos existentes não deixam de ser grandes avanços, refletindo o nível de organização e de resistência sindical existente neste segmento.

A este respeito, CARVALHO NETO & OLIVEIRA (1998), analisando o comportamento das negociações coletivas no setor bancário no período 1992/98, comentam que não houve avanços espetaculares. No entanto, é surpreendente como uma categoria que perdeu um grande número de trabalhadores demitidos nos anos noventa, além de enfrentar todas as dificuldades que o movimento sindical experimentou no decorrer da última década,

tenha conseguido manter a maioria das conquistas obtidas nos anos anteriores. Para estes autores esta situação contraditória atesta a capacidade de organização e de pressão do movimento sindical bancário, mesmo em um contexto desfavorável.

Contribuiu para esta situação a posição privilegiada dos banqueiros no atual estágio de acumulação de capital no qual, no caso brasileiro, se destacou a função de intermediário do financiamento do endividamento do Estado. Nesta função, a crise econômica, particularmente decorrente das elevações de taxas de juros, mais beneficiou do que prejudicou as empresas bancárias, diferentemente de outros setores de atividade. Esta situação permitiu aos trabalhadores avançar em algumas questões pontuais sem, no entanto, permitir interferir decisivamente nas questões centrais como emprego e terceirização, que foram os temas candentes ao longo desse período.

Em termos de organização sindical cabe destacar a formação de Comissões de Empresas, que passaram a ter maior visibilidade entre os trabalhadores, com o intuito de empreender negociações diretamente com as empresas, numa perspectiva de avançar em questões específicas, já que se identificaram as dificuldades de conseguir discutir estas questões na mesa de negociação nacional com a Fenaban. No entanto, os temas tratados por estas Comissões, em geral, seguro-saúde, auxílio-educação, isenção de tarifas, emprego e remuneração variável pouco têm de específico, porque são realidades concretas em todas as empresas.

A constituição das Comissões demonstra que há por parte das organizações sindicais a avaliação de que os espaços de avanços nos direitos e benefícios dos trabalhadores podem ser maiores nas negociações com cada empresa em particular, ao invés da negociação nacional. Ao tratar temas de interesse da categoria por bancos criam-se diferenciações entre os trabalhadores em termos de benefícios e direitos, já que são potencializadas as negociações nas empresas onde são maiores as possibilidades de conquistas e onde a organização sindical está mais consolidada.

Os informativos da Confederação Nacional dos Bancários, organização sindical que concentra a representação sindical de cerca de 90% dos trabalhadores bancários, dão conta de forma recorrente da ampliação do papel dessas Comissões, principalmente nos períodos posteriores à negociação nacional, quando são definidas as condições gerais de direitos e benefícios da categoria. Estes informativos sugerem que as Comissões conseguiram

estabelecer conversações com algumas empresas, indicando o surgimento de um novo espaço de negociação que talvez se concretize como algo importante diante dos limites presentes na negociação nacional.

O objetivo aparente dos sindicatos de bancários é o de convergir para uma reorganização da negociação coletiva, buscando estabelecer um patamar de direitos válidos nacionalmente, enquanto as Comissões buscariam ampliar estes direitos e discutir as particularidades em cada banco, constituindo-se numa importante forma de organização sindical. O problema desse procedimento é o processo de negociação por empresa ganhar muita autonomia, vindo a se constituir numa nova forma de organização sindical pulverizada, agora não regionalmente como se dava até meados da década de oitenta, mas por empresa.

Ao ganhar muita autonomia, as negociações através das Comissões de Empresa poderiam centralizar a atenção e o interesse dos trabalhadores nela envolvidos, esvaziando o espaço da negociação nacional, vindo a comprometer a própria capacidade dos sindicatos em manter os direitos celebrados nacionalmente na Convenção Coletiva de Trabalho. Portanto, este novo formato pode se constituir numa oportunidade de ampliar os espaços de discussão das novas demandas da categoria, ao mesmo tempo em que se apresenta como um risco ao poder desarticular nacionalmente esta categoria.

A discussão da PLR se apresenta como exemplo típico da possibilidade de uma negociação por empresa. Define-se uma regra nacionalmente na Convenção, mas permite-se que cada empresa se utilize desta regra para elaborar e desenvolver o seu programa próprio. A justificativa da proposta é plausível na medida em que as estratégias empresariais não são únicas, o que dificulta a implantação de um plano de metas e resultados homogêneos. No entanto, até o momento a implantação dos programas tem primado pela ausência do movimento sindical, servindo a regra nacional como uma espécie de salvaguarda para que os bancos implantem os programas de forma unilateral. O interesse dos sindicatos é que este espaço de discussão seja ocupado pelas Comissões de Empresa.

Entre os grandes bancos privados de varejo, apenas o HSBC – banco estrangeiro com controle acionário sediado na Inglaterra – aceitou a participação sindical na discussão do programa de remuneração variável, constituindo uma comissão eleita pelo conjunto de seus trabalhadores que têm em sua composição a participação sindical indicada pela

Comissão de Empresa.

No caso deste banco, para entender a participação sindical, é preciso recuperar o fato de que sua entrada no Brasil decorreu da incorporação de parte dos ativos e passivos do banco Bamerindus, submetido à intervenção do Banco Central do Brasil. O Bamerindus era um banco com forte enraizamento regional e controlado por um capitalista com intensa atuação no cenário político regional e nacional, tendo em vários momentos confundida sua atuação política com a imagem do banco. Esta particularidade já havia construído internamente no banco uma organização sindical bastante forte, organizando encontros, congressos e seminários, além de conduzir todo o debate a respeito das condições de trabalho no interior da empresa.

Com a mudança de controle acionário esta organização não foi perdida, ao contrário. Na perspectiva sindical, a presença de um controlador estrangeiro era a segurança de crescimento da instituição, no entanto, sem a mesma visibilidade política que tinha o antigo controlador. Cabe destacar de início que apesar de ser um banco estrangeiro, a direção de recursos humanos ficou a cargo de executivos nacionais oriundos de empresas fora do setor financeiro. O novo controlador não conseguiu romper a organização sindical, apesar de tentar fragilizá-la com o corte de alguns benefícios, que produziu uma forte reação sindical que permitiu, não só recuperar os benefícios perdidos, bem como conquistar um espaço de negociação com a empresa. Do lado da empresa foi percebido que a negociação, em detrimento do confronto, seria o melhor caminho para conseguir mudar a cultura interna na empresa e introduzir os conceitos pretendidos pelo novo controlador.

No caso da remuneração variável, a comissão no HSBC discute semestralmente as condições do programa, propondo alterações que, ora são aceitos, ora negados pela empresa. Apesar da participação minoritária dos trabalhadores, esta atuação vai consolidando um espaço de negociação sindical que vai sendo legitimado pelos trabalhadores e reconhecido publicamente pelo banco¹⁰⁰. Nesse sentido, este espaço vem sendo também aproveitado para monitorar a concessão do auxílio educacional aos

¹⁰⁰ Quando da publicação do balanço patrimonial do exercício 1999 do banco HSBC houve uma menção ao plano de remuneração variável que é apresentado como resultado de uma discussão com os trabalhadores. No mesmo sentido, documentos internos do banco dão conta de que importantes questões relacionadas aos trabalhadores estão sendo objeto de negociação com as representações sindicais, uma postura distinta da adotada pela Fenaban que, em geral, procura deslegitimar os espaços de negociação coletiva.

empregados, além de acompanhar o desempenho financeiro e operacional do plano de saúde e odontológico e de outras questões que vão surgindo ao longo do tempo.

Ocupar este espaço de representação sindical nas empresas privadas é importante para os bancários principalmente por dois motivos: o primeiro é decorrente da inexistência de organização por local de trabalho nestes bancos, o que restringe a presença sindical no seu interior, dificultando a ação nacional da categoria numa conjuntura de dificuldades principalmente decorrente das demissões; em segundo lugar, com a queda do patamar inflacionário e a substituição dos ganhos de produtividade pela PLR, uma importante forma de remuneração do bancário passou a depender menos da negociação nacional e mais do comportamento do seu banco, muitas vezes da sua unidade de trabalho e até mesmo do seu desempenho individual. Esta situação se deve ao fato de que a questão econômica, envolvendo a distribuição da riqueza gerada no modo capitalista de produção, não deixou de manter sua centralidade no processo negocial, dada a necessidade de reprodução material do trabalhador.

Dessa forma, com a PLR, desloca-se o olhar do trabalhador bancário da negociação nacional – da qual dependia em grande parte para a manutenção e ampliação dos seus ganhos econômicos –, para o desempenho do banco em que trabalha. Desta forma, desloca-se para as empresas o principal item que tem pautado a negociação coletiva em termos salariais, sem que haja participação sindical ou mesmo do próprio trabalhador nessa discussão, já que em geral os espaços de representação das Comissões no interior dos bancos ainda é bastante reduzido.

Cabe destacar que a necessidade de buscar espaços nas empresas bancárias para discutir não apenas a remuneração, mas todas as questões que compõem o conjunto de direitos da categoria, é uma questão presente nas organizações sindicais, indicada pelo fortalecimento das Comissões de Empresa. As dificuldades iniciais dessa forma de organização tendem a ser reduzidas na medida em que se criem paradigmas de negociação como o exemplificado no caso do banco HSBC, podendo ser reproduzido em outros bancos por pressão, não apenas dos sindicatos, mas dos seus próprios trabalhadores com o objetivo de desejarem tratamento isonômico nos casos de ampliação dos direitos e benefícios por empresa.

O setor bancário está inserido num conjunto de transformação que, como vimos, tem influenciado as condições de trabalho e a relação com as representações sindicais. O desafio sindical neste momento é conseguir ampliar o alcance da sua ação sem comprometer sua capacidade em manter as conquistas originárias de negociações nacionais. Nesse sentido, potencializar as Comissões de Empresa deve acontecer com o intuito de fortalecer a categoria nacionalmente, criando um novo espaço para a ampliação dos direitos e também de organização dos trabalhadores, sem correr o risco de fragmentar a categoria, vindo a enfraquecê-la como se via nos anos em que a negociação se dava regionalmente.

Considerações finais

A elaboração desta dissertação revelou que o setor bancário brasileiro que inaugurou o século XXI é profundamente distinto daquele existente no início da última década do século XX. Esta diferença se deve a intensificação da disputa capitalista no setor, que se processou dentro de um novo ambiente macroeconômico, no qual se destacou a ampliação da presença de bancos estrangeiros. Também se percebeu no decorrer deste período mudanças na forma de relacionamento entre capital e trabalho na disputa pela repartição da riqueza produzida.

Um conjunto de transformação no ambiente econômico e político do País, associado às mudanças internas nas empresas, produziram um novo setor bancário. Desse processo, saíram vencedores os grandes bancos nacionais, em particular, aqueles com maiores vínculos com o capital internacional e sediados no núcleo do centro financeiro hegemônico. Esses bancos foram fortalecidos por um processo de centralização e concentração do capital, em grande parte decorrente de medidas implementadas pelo Estado.

Também saíram vencedores os bancos controlados por capitais internacionais, que conseguiram ampliar o seu espaço de acumulação no País. Essa afirmação é comprovada pelo número maior de empresas estrangeiras no setor e conseqüentes controle sobre um volume maior das movimentações bancárias no final dos anos noventa, comparativamente ao início dessa década. A maior presença de bancos estrangeiros no setor bancário nacional refletiu tanto as pressões do capital internacional pela liberalização dos mercados nacionais, quanto confirmou a vocação expansiva do modo de produção capitalista desde o início da sua história.

A profundidade das mudanças no período investigado resultou num setor bancário mais concentrado, mais internacionalizado e menos estatal. Apesar da intensidade dessas alterações, é prematuro avaliar que a transformação do setor chegou ao seu limite. A expectativa é ainda de transformação nos grandes bancos brasileiros, num esforço em se posicionar mais competitivamente no mercado, promovendo fusões e incorporações que o fortaleçam na disputa capitalista. Ao mesmo tempo, esse segmento deve continuar pressionando o Estado para que implemente ações que resulte no seu fortalecimento, além de medidas protecionistas, restritivas a presença estrangeira, produzindo um interessante quadro de contradições entre a prática e o discurso liberal, que poderá se tornar um objeto

de investigação futuro.

No que se refere à internacionalização do setor bancário, da mesma forma não é possível prever seu recuo ou esgotamento. Ao contrário, deve-se manter ou ampliar a pressão do capital internacional pela liberalização do mercado brasileiro como forma de ampliar as suas fronteiras de expansão. A verificação do atual quadro de disputa capitalista tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, parece ter dispensado a América Latina um papel secundário dentro da estratégia de expansão dos principais bancos estrangeiros. O predomínio de bancos espanhóis no mercado brasileiro, posicionados secundariamente no mercado europeu, já evidenciaria um mecanismo de defesa desses bancos como reflexo dessa disputa nos mercados dos países mais desenvolvidos. Ao atenuar as disputas entre os principais bancos mundiais nesses mercados, é de se esperar ainda fortes mudanças no setor bancário brasileiro, ampliando a dimensão das mudanças já realizadas e discutidas nesse trabalho.

Um fator determinante na condução da consolidação e internacionalização do setor bancário brasileiro no período seguinte estará ligado a concepção prevalecente do papel do Estado na economia. Isto porque, desse debate será definida a continuidade ou paralisação do processo de privatização, em particular dos bancos federais, que ainda concentram fatias expressivas do mercado. Ao se definir pela intensificação da privatização, o Estado estará criando novos campos de expansão aos capitais privados nacional e internacional, consolidando o afastamento do Estado da atividade bancária.

Esse trabalho revelou que as ações do Estado brasileiro permitiram ampliar a presença de bancos estrangeiros no País, produzindo divergências de interesses com o capital bancário nacional. Por seu turno, esse Estado contribuiu no fortalecimento dos grandes bancos nacionais, tanto dificultando a sobrevivência dos pequenos e médios bancos, quanto criando barreiras à criação de novos bancos nacionais, além de restringir o espaço de atuação dos bancos estatais. Em relação à internacionalização, a presença de concorrentes estrangeiros foi permitida de forma seletiva, a partir de decisões centralizadas no poder executivo federal.

No processo de acumulação capitalista, os bancos estrangeiros e os grandes bancos nacionais se constituíram nas frações hegemônicas do capital bancário no País. Essas frações encontraram no Estado brasileiro um forte aliado, permitindo classificar a ação

desse Estado como organizador desses interesses no longo prazo.

O contexto macroeconômico a partir de meados da década de noventa fez com que de um lado os bancos perdessem parcela considerável de seus ganhos, deixando de ser classificados de “sócios da inflação”. Entretanto, as características da política econômica implementada sob o argumento de manutenção do controle inflacionário, resultaram num elevado endividamento do setor público, provocando o comprometimento de parcelas expressivas das receitas do Estado, em particular, nos momentos de alta das taxas de juros. Nesse sentido, os bancos atuando como intermediários desse endividamento público, passaram a extrair do Estado parte das suas receitas, constituindo-se em “sócios da crise”. Assim, pode-se dizer que o setor bancário deixou de ser afetado em sua rentabilidade, comparativamente aos demais setores econômicos, nos sobressaltos da economia a partir do Plano Real.

Essa situação revela também uma hegemonia do capital bancário em relação aos demais capitais já que se caracteriza em obter elevados ganhos no contexto político de ditadura e de democracia, também no contexto econômico de crise e de crescimento econômico e ainda em contexto de elevada inflação e de controle de preços.

As reações do capital bancário às transformações no setor podem ser classificadas a partir de três momentos: no que se refere à privatização dos bancos estatais, vimos um posicionamento favorável dos banqueiros a esse processo. Prevalece nesse posicionamento uma concepção liberal em relação ao papel do Estado capitalista. Essa posição passou a ser hegemônica no País nos anos noventa, negando ao Estado a função de se constituir como concorrente do capital no processo de acumulação. Em relação à consolidação do setor, há uma posição de contrariedade dos pequenos e médios bancos as medidas governamentais. Isto se deve ao fato dessas medidas ter reduzido o espaço mercadológico desse segmento, estimulando as fusões e incorporações que deram forma à centralização capitalista no período recente, com claro favorecimento dos grandes bancos. Por último, a participação estrangeira no setor bancário revelou o posicionamento contrário de grandes banqueiros nacionais que passaram a questionar a ampliação do mercado controlado por esse segmento, em particular no varejo bancário, espaço privilegiado da acumulação do capital bancário nacional.

As ações do Estado brasileiro, com destaque para aquelas contrárias aos interesses

do grande capital nacional, devem em primeiro lugar ser relativizada pela compensação proporcionada a esse segmento, que foi fortalecido pela centralização do setor. Por seu turno, o novo contexto macroeconômico revelou razões para as ações do Estado com vistas a garantir a estabilidade do setor bancário, evitando um eventual risco sistêmico que seria prejudicial ao próprio capital. Na visão do Banco Central do Brasil, reduzir o número de participantes no setor seria instrumento positivo para o seu fortalecimento, ampliando o alcance da sua fiscalização e reduzindo os riscos.

Razões conjunturais também foram levantadas pelo Estado para justificar a presença estrangeira, já que estes capitais ajudariam o processo de ajustamento do setor ao novo contexto. No entanto, não há como negar as pressões de origem externa por uma maior abertura do setor, que se revela tanto nos acordos internacionais, quanto no questionamento de outros capitalistas das razões que justificariam o protecionismo para este segmento diante de outros setores submetidos a maior concorrência externa.

Ao longo do período investigado constatamos um conjunto de medidas implementadas pelo Estado no mercado de trabalho com efeitos na organização dos trabalhadores. No que se refere ao setor bancário destaca-se a redução do quadro de pessoal, a terceirização de atividades e as mudanças nas estruturas internas das empresas, definindo um novo perfil ocupacional. Houve mudanças na organização dos trabalhadores e na capacidade de ação política sindical, dificultando o encaminhamento das reivindicações trabalhistas e favorecendo a acumulação capitalista.

De um lado, a histórica organização dos sindicatos dos bancários é um fator explicativo da manutenção e mesmo ampliação de direitos na segunda metade dos anos noventa. Também há que considerar que a continuidade do processo de acumulação do setor, sustentado no endividamento público criou um mercado cativo de valorização do capital, anulando, de certa forma, os efeitos das oscilações econômicas na taxa de rentabilidade do setor, diferenciando-o dos demais setores. Apesar disso, houve no período uma forte resistência dos banqueiros em discutir com os trabalhadores novos temas decorrentes do ajustamento no setor. Ao mesmo tempo, dada a resistência dos trabalhadores em ceder às pressões dos banqueiros para reduzir direitos e benefícios, estes banqueiros optaram por realizar um ajustamento fora da lógica de redução da Convenção Coletiva de Trabalho. Portanto, a redução do tamanho da categoria já é um efeito dessa opção

capitalista, onde os direitos foram mantidos, mas seu alcance ficou restrito a um número menor de trabalhadores.

Nesse contexto começa a surgir alguns limites de um padrão de negociação específico. A estratégia de negociação construída nos anos oitenta, produtora de um modelo de negociação nacional e centralizado, perdeu parte da sua funcionalidade aos atores envolvidos quando não conseguiu reduzir os direitos dos trabalhadores – pretensão dos banqueiros –, mas também restringiu a discussão de novos temas como desejavam os trabalhadores. Novos espaços foram sendo criados, com destaque para as negociações por empresa a partir das Comissões de Empresa, que passaram a tratar de temas específicos sem se contrapor com a negociação nacional. A despeito de se tratar de uma nova oportunidade de relação entre capital e trabalho, esta forma de organização não é aquela desejada pelos últimos, pois dilui a força da categoria. Há portanto, riscos e oportunidades nessa nova forma de relacionamento.

As discussões por empresas de questões específicas interessam aos trabalhadores, mas também interessam ao capital, que preservam assim seus interesses estratégicos ao reduzir as discussões aos espaços internos da empresa. Por seu turno, as restrições impostas a negociação coletiva nacional ocorreu num contexto de dificuldade de mobilização dos trabalhadores. Aproveitar esse novo espaço de negociação sem correr os riscos de fragmentar a organização nacional da categoria bancária é o principal desafio desse novo contexto.

Como se viu, tanto a transformação no setor bancário quanto seus efeitos na relação de trabalho não são neutros, mas atendem interesses e favorecem segmentos de uma sociedade organizada em classes sociais e suas frações. Por seu turno, as condições materiais de reprodução dessa sociedade não estão definidas antecipadamente, mas obedecem a uma lógica de relação de forças entre os atores.

Não há, portanto, um determinismo nessa relação que estimule a inércia. Ao contrário, as mudanças na sociedade decorrem de processos caracterizados pela ação dos seus membros. Nessa perspectiva, a consolidação, privatização e internacionalização do setor não estão previamente definidas e finalizadas. Também a relação capital e trabalho não têm seu curso já delineado. São campos de ações de atores onde se contrapõe um conjunto de estratégias que, por sua vez, produzirão diferentes possibilidades.

Bibliografia

- AMORIM, WAC. *As negociações coletivas no setor bancário paulista (1979/1985)*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1992. São Paulo.
- AMORIM, WAC. *Setor bancário brasileiro: a busca de novos rumos para a negociação coletiva*. In: Relasur – Revista de Relaciones Laborales en América Latina – Cono Sur, nº 7, 1995.
- ARAÚJO, JP. *A construção do sindicalismo livre no Brasil*. Belo Horizonte: Lê, 1993. Projeto Coleção Sindicalismo.
- ARRIGHI, G. *O Longo Século XX*. São Paulo: Unesp, 1996.
- BATISTA JR. PN. *Mitos da “globalização”*. São Paulo: PEDEX (Programa Educativo sobre Dependência Externa), 1998.
- BOITO JR. A. *O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical*. São Paulo: Hucitec; Campinas, Unicamp, 1991.
- BOUDON, R; BOURRICAUD, F. *Dicionário crítico de Sociologia*. São Paulo: Ática, 1994.
- BRAGA, JC. *Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza no capitalismo contemporâneo*. In: TAVARES, MC & FIORI, JL. (Orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CALDEIRA, J. *Mauá: o empresário do império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CARVALHO, FJC. *Sistema Financeiro Internacional: Tendências e Perspectivas. Textos para Discussão nº 395*. UFRJ. Julho de 1997.
- CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CINTRA, MAM. *Negociações multilaterais e regionais sobre serviços financeiros e seu impacto doméstico*. In: FREITAS, MCP. (Org.). *Abertura do Sistema financeiro no Brasil nos anos 90*. São Paulo: Fundap: Fapesp; Ipea, 1999, p. 174-205.

- COHEN, G. *Resposta ao Artigo "Marxismo, Funcionalismo e Teoria dos Jogos"*. São Paulo: *Lua Nova*, n. 20, 1990, p. 179-195.
- COSTA, FN. *Origem do Capital Bancário no Brasil: o caso RUBI*. s.d. (mimeo).
- DIEESE. *Bancos Estaduais: a atualidade do debate*. Agosto de 1998a, RJ (mimeo)
- DIEESE. *O Ajuste dos Bancos no Plano Real: o caso do Bradesco*. São Paulo, novembro de 1999a, (mimeo).
- DIEESE. Texto produzido para o Programa de Capacitação de Negociadores (PCN), em convênio com a Escola Sindical 7 de Outubro. Belo Horizonte, 1994a (mimeo).
- DIEESE. A necessidade de uma política salarial no Brasil. Pesquisa DIEESE – Edição Especial – São Paulo, 1991.
- DIEESE. A remuneração variável em bancos privados selecionados. São Paulo, 2000.
- DIEESE. A terceirização nos bancos. São Paulo, 1994b.
- DINIZ, E. BOSCHI, R. *Agregação e Representação de Interesses do Empresariado Industrial: sindicatos e associações de classes*. Rio de Janeiro: Conjunto Universitário Cândido Mendes - Relatório de Pesquisa Convênio CEBRAE-PNTE/IUERJ. 1979.
- FERNANDES, F. *Nova República?* Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1986.
- FERREIRA, A. *Citibank no Brasil: 85 anos de história*. São Paulo: Cultura, 2000.
- FREITAS, MCP. Abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro. In: FREITAS, MCP. (Org.). *Abertura do Sistema financeiro no Brasil nos anos 90*. São Paulo: Fundap: Fapesp; Ipea, 1999, p. 101-173.
- FRIEDBERG, E. Organização. In: BOUDON, R. *Tratado de Sociologia*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar, 1996.
- HILFERDING, R. *O Capital Financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Coleção os economistas).
- HIRST, P; THOMPSON, G. *Globalização em Questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- IBGE. *Sistema Financeiro: Uma Análise a partir das Contas Nacionais*. IBGE: Departamento de Contas Nacionais. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

- KREIN, JD; OLIVEIRA, MA. *Mudanças institucionais e relações de trabalho: as iniciativas do governo FHC*. In: Encontro Nacional de Estudos do Trabalho, VI. (ABET), VI. Belo Horizonte, IRT/PUC. *Anais*, p. 639-671, 1999.
- LÊNIN, V.I. *O Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1979. (Coleção Bases).
- MANGABEIRA, W. *Os dilemas do Novo Sindicalismo: democracia e política em Volta Redonda*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. ANPOCS, 1993.
- MARONI, A. *A estratégia da recusa*. São Paulo: Brasilense, 1982.
- MARX, K; ENGELS, F. *O Manifesto Comunista*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- MARX, Karl. *O Capital*. Livro I Vol. I. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- MINELLA, AC. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. São Paulo: Espaço e Tempo. ANPOC, 1988.
- MINELLA, AC. *Empresariado financeiro: organização e posicionamento no início da década de 90*. In: DINIZ, Eli (org.). *Empresários e modernização econômica: Brasil anos 90*. Florianópolis: Ed. da UFSC/IDACON, 1993. p. 69-112.
- MINELLA, AC. *Elites financeiras, sistema financeiro e governo FHC*". In: OURIQUES, N.D. e RAMPINELLI, W.J. (orgs.). *No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC*. São Paulo: Xamã, 1997. p. 165-199.
- MINELLA, AC. *Hegemonia e controle financeiros no capitalismo contemporâneo*. Texto apresentado na oficina: O poder do dinheiro na sociedade atual, durante o Fórum Social Mundial realizado em Porto Alegre, de 25 a 30 janeiro de 2001.
- MIRANDA, JC. & TAVARES, MC. *Brasil: estratégias da conglomeração*. In: Fiori, J.L. (org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MONTEIRO FILHO, AF (et al.). *Manual de Economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- NABUCO, MR. & FERREIRA, LCM. *Novo sindicalismo e seus reflexos: a experiência em Minas Gerais*. In: NABUCO, MR. & NETO, AC. (Orgs). *Relações de Trabalho Contemporâneas*. Belo Horizonte: IRT (Instituto de Relações de Trabalho) da PUC/MG, 1999.

- POULANTZAS, N. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- PUGA, FP. *Sistema Financeiro Brasileiro: Reestruturação Recente, Comparações Internacionais e Vulnerabilidade à Crise Cambial*". In: GIAMBIAGI, F. & MOREIRA, MM. (Orgs.). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p 411-465.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição Federal, 1988.
- RANGEL, I. *Economia: Milagre e Anti Milagre*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: o que há de novo no limiar do século XXI*. Brasília: IPEA, Setembro de 2000 (mimeo).
- RODRIGUES, AC. O Emprego Bancário no Brasil e a Dinâmica Setorial (1990-97). Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Maio de 1999. São Paulo.
- RODRIGUES, J. A. *Sindicato e Desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: Difel, 1968.
- TAVARES, M.C. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro: ensaios sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- VIANNA, L. W. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- VILAS, CM. Estado y mercado en la globalización: la reformulación de las relaciones entre política y economía. *Revista de Sociología Política*, Curitiba, UFPR, nº 14, 2000.
- WALLERSTEIN, I. *O Capitalismo Histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1985 (Coleção Primeiros Vôos).

Jornais e outras publicações

Balanço Anual 2000. Gazeta Mercantil.

Convenções Coletivas de Trabalho de 1994 a 2000

Febraban Balanço Social dos Bancos em 1999. São Paulo, 2000.

Jornal Folha de São Paulo, 12 de dezembro de 1994.

Jornal Gazeta do Povo, Paraná, 15 de junho de 1995.

Jornal Gazeta Mercantil, 7 de dezembro de 1994.

Jornal Gazeta Mercantil, 21 de novembro de 1995.

Jornal Gazeta Mercantil, 3 de abril de 1997.

Jornal Gazeta Mercantil, 16 de julho de 1998.

Jornal Gazeta Mercantil, 10 de fevereiro de 1999.

Jornal Gazeta Mercantil, 8 de fevereiro de 2000.

Jornal Gazeta Mercantil, 16 de fevereiro de 2000.

Jornal Gazeta Mercantil, 12 de abril de 2000.

Jornal Gazeta Mercantil, 20 de julho de 2000.

Relatório Gazeta Mercantil – Bancos Estrangeiros. 31 de Agosto de 2000.