

Depoimento ao CPDOC sobre Mario Covas, Novembro de 2002.

GUSTAVO H. B. FRANCO

Os bancos estaduais eram uma ferida aberta

Sabemos que seu primeiro cargo no governo federal foi, ainda no governo Itamar Franco, o de secretário adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda. De quem partiu o convite?

Em maio de 1993, num sábado, recebi uma ligação em casa, não me lembro se de Nova York ou Washington; Fernando Henrique Cardoso, recém-nomeado ministro da Fazenda, estava lá reunido com Pedro Malan e, salvo engano, Armínio Fraga. Telefonaram-me, fazendo o convite, que aceitei, em princípio – fiquei sabendo que outras pessoas tinham sido convidadas. O convite era para uma diretoria do Banco Central ou para a Secretaria de Política Econômica, uma coisa assim. Respondi que, com aquelas pessoas, com Fernando Henrique, eu me sentiria confortável em fazer parte da equipe; depois, discutiria exatamente a natureza do cargo, inclusive para dar a eles liberdade montar a equipe. Curiosamente, no mesmo dia, me telefonou meu amigo, o prof. Winston Fritsch, da PUC, que tinha recebido convite semelhante. Eu disse: “Ótimo, então vamos juntos.” E com efeito, poucos dias depois, estávamos os dois em Brasília, conversando com o ministro Fernando Henrique.

Mais adiante, em outubro, Pedro Malan assumiu a presidência do Banco Central e me convidou para ir para o BC, especificamente para a Diretoria de Assuntos Internacionais. A essa altura, todavia, já estávamos começando a avançar com o Plano Real, e minha ocupação principal, que me tomava 80% do tempo, era a formulação do Plano Real.

O senhor já conhecia Pedro Malan?

Sim, na verdade, Pedro quase foi meu professor. Quando eu estava terminando a tese de mestrado, ele ainda era professor da PUC. Éramos aluno e professor, mas não em curso específico; dávamo-nos muito bem. Em 1982, fui embora para o doutorado, e Pedro foi chefiar o Centro de Empresas Transnacionais nas Nações Unidas (UNCTC), em Nova York. Nos comunicávamos muito pouco nesta ocasião, ele em Nova York e eu cuidando do meu doutorado e, em seguida, como pesquisador na PUC. Durante esse período, escrevi muito sobre estabilização econômica, principalmente baseado nas experiências dos anos 20, que estudei com muita profundidade na minha tese de doutorado; nesses casos, “âncoras cambiais”, e reformas monetárias, como a nossa, usando a URV, foram utilizadas.

Ainda no Ministério da Fazenda, o senhor participou da elaboração do Plano de Ação Integrada (PAI). De que se tratava?

Não era bem um plano, mas um documento muito mais vago, uma coleção de diretrizes estratégicas sobre os chamados “fundamentos” da economia. Acontece que, quando Fernando Henrique assumiu o Ministério, havia um temor, e ao mesmo tempo

uma expectativa, de que ele fizesse mais um pacote. Era preciso administrar esta cobrança. De início, ele tinha trazido para trabalhar com ele três economistas: Winston Fritsch, eu e Edmar Bacha, que tinha feito parte do Plano Cruzado. É claro que estávamos pensando em um plano de estabilização, mas precisávamos criar condições para que o plano pudesse acontecer.

O PAI era uma espécie de resposta aos receios, como se disséssemos: “Vejam quanta coisa errada existe na área fiscal, institucional, monetária. Antes de lidar com isso, não há a menor condição de haver um plano de estabilização.” Foi uma maneira de dizer à sociedade que, ou bem atacávamos todo aquele arraçoado de problemas de modo substancial, ou não haveria nada. Neste contexto, dentre as principais diretrizes, emergia o combate ao déficit público e o papel dos bancos estaduais na composição e aumento desse déficit.

Tínhamos certeza de que o problema fiscal era o problema número um, a causa primeira e principal de tudo que estávamos sofrendo no Brasil naquela ocasião. E os bancos federais e estaduais eram uma parte destacada deste problema, uma enorme ferida aberta, sangrando; se este problema não fosse resolvido, não haveria plano de estabilização, não haveria a menor chance de fazer coisa alguma contra a inflação. Na ocasião, eu tinha a intuição – que confirmei quando cheguei ao Banco Central – de que, entre os trinta e tantos bancos estaduais, talvez um ou dois não necessitassem de alguma forma de intervenção; e dos bancos federais, só o BNDES não estava tecnicamente quebrado. Era uma situação difícilíssima, um problema monstruoso, do ponto de vista patrimonial e fiscal era um “mega-esqueleto”, talvez um sítio arqueológico inteiro, e uma situação com todos os ingredientes para nos levar a uma crise bancária “sistêmica”.

Qual era a sua avaliação sobre a quebra dos bancos públicos, uso político ou má administração?

Uma combinação de vários fatores, com certeza. Uma avaliação benevolente é a de que, institucionalmente, a inexistência de separação entre banco de fomento e banco comercial foi a origem da confusão. Não se pode fazer “fomento” (o empréstimo a “fundo perdido”, por exemplo) com o dinheiro dos depositantes: é simplesmente apropriação indébita. O outro ingrediente foi o descontrole resultante da descentralização da regulação bancária e fiscal, que ocorre com o colapso do governo militar. Com o fim do chamado “orçamento monetário” durante o governo Sarney, conseguimos uma avanço institucional importante, já que se terminou com um orçamento paralelo que existia face ao orçamento fiscal, orçamento este composto das operações de crédito dos bancos federais e também dos compulsórios que se capturava dos bancos privados, do destino que se dava a esse tipo de dinheiro. O problema foi que sem este “controle” sobre todo o sistema oficial de crédito, bancos de desenvolvimento federais e estaduais, que havia se tornado enorme, o sistema perdeu quaisquer limites. Tratava-se de uma gigantesca massa de dinheiro que a União podia utilizar, na época do governo militar, de forma absolutamente discricionária. Notem que havia bancos federais e estaduais, mas era a União que tomava conta de todo esse dinheiro, através do “orçamento monetário”. No momento da redemocratização, a extinção do “orçamento monetário” medida cujos méritos técnicos eram indiscutíveis, pois impediu que a União fizesse mau uso desse dinheiro todo, acabou gerando uma outra distorção: a

descentralização do mau uso do crédito público, antes uma prerrogativa concentrada na União. Em vez de moralizar, o que aconteceu foi uma descentralização da imoralidade; os estados começaram a fazer exatamente o que a União fazia, ou seja, utilizar a capacidade de empréstimo dos bancos estaduais de forma totalmente desvinculada das regras básicas da prudência bancária.

Continuamente, os bancos estaduais tinham problemas – de caixa, de patrimônio, de capital– e iam ao Redesconto do Banco Central, ao Gabinete do Ministro ou direto ao Planalto; diversas operações foram realizadas entre 1986 até a época do Plano Real, para fechar rombos de um ou outro ou vários bancos estaduais. Foram operações e programas feitos caso a caso, sempre com o propósito de recapitalizar os bancos estaduais, ou seja, financiar um déficit que já foi feito pelos bancos estaduais na sua operação diária.

Institucionalmente, a existência dos bancos estaduais funcionando daquele jeito era um câncer fiscal; era impossível pensar em ajuste fiscal, finanças públicas responsáveis, enquanto existissem bancos federais e estaduais funcionando daquela maneira. Isso era claro tanto para quem estava dentro do governo como para quem estava fora. Não foi nenhuma invenção nossa introduzir este tema no PAI ou fazer disso uma diretriz de governo; era o que todo mundo estava vendo. Apenas para registro, vale a pena ver um voto proferido quando Francisco Gros era presidente do Banco Central e Gustavo Loyola, diretor de Normas; o voto deles continha um diagnóstico consolidado sobre os bancos estaduais. Isso aconteceu em 1992, seis anos depois da extinção do “orçamento monetário”. A situação dos bancos estaduais, vistos em seu conjunto, era uma catástrofe; portanto não havia nada de novo em elegê-los como prioridade. Era uma de muitas feridas enormes que o Brasil tinha, e tinha que resolver para fazer um programa de estabilização.

A intervenção federal no Banespa

O caso do Banespa era especialmente dramático?

Indiscutivelmente, pelo tamanho. Possivelmente, junto com a Nossa Caixa, o Banespa fosse, em tamanho, igual a todos os outros bancos estaduais, em matéria de operações de crédito; e não tinha diferença em relação aos outros, no tocante a comportamento. Sem dúvida, era uma encrenca enorme. E com um agravante da maior importância, que sempre vinha à tona nas negociações com os estados: a isonomia de tratamento. É sempre fácil, em tese, fazer uma intervenção no banco de Sergipe ou de Alagoas, porque são pequeninhos; mas politicamente é sempre um problema, porque eles sempre vão perguntar: “São Paulo está tendo o mesmo tratamento? Tendo em vista que o Banespa está fazendo igual a nós, vocês vão fazer a mesma coisa em São Paulo?” Se o programa federal não tratasse São Paulo da mesma forma, não se conseguiria fazer nem em Alagoas, nem em Rondônia, nem em lugar nenhum.

Mas a forma da intervenção foi profundamente contestada pelo governador que estava em vias de assumir e pelos técnicos que o assessoravam; consideraram que não houve

transparência na informação. O senhor julga que houve suficiente sinalização de que o governo federal ia intervir no Banespa?

Para começar, não é uma questão de sinalizar, nem de negociar, nem de falta de transparência (pois eles não desconheciam a situação) mas de cumprir a lei. Numa situação em que se está na ante-sala de uma crise bancária e quase todos os bancos estaduais estão com problemas patrimoniais – alguns também estavam pendurados no redesconto e com limites prestes a estourar –, a autoridade monetária não pode deixar de realizar a intervenção. Tecnicamente, podíamos ter feito a intervenção nos 30 bancos estaduais no mesmo dia ou pouco antes, mas como estratégia, para lidar com um problema sistêmico, optamos por escalar, fazendo o mínimo que a lei nos obrigava a fazer naquele momento; ou seja, o banco que está no Redesconto e não tem condições patrimoniais de oferecer garantias precisa de uma intervenção, ou de um regime especial, na mesma hora.

Eu era diretor da área internacional e não estava dentro deste problema por inteiro, mas participei de reuniões de diretoria, onde o assunto foi discutido, mais ou menos com essa filosofia. Mais tarde, depois na CPI do Banespa, sempre lembrando que, naquele momento eu não tinha o inteiro domínio das condições e da situação.^[1] Mas das recordações que a CPI me trouxe e daquelas conversas, consolidei o entendimento de que na ocasião o Banco Central optou por fazer aquelas intervenções inevitáveis. E como estratégia, seria muito difícil fazer qualquer intervenção sem incluir o Banespa.

A reação de São Paulo foi imediata. E dura, não é?

Foi. E eu diria que também foi uma reação que nos serviu bem, porque causou nos outros bancos estaduais afetados a impressão de que a partir dali, finalmente, seria moralizado o sistema. Todos estavam conscientes de que se não se resolvesse o problema do Banespa, não se resolveria nada. A postura de todos os outros governadores era a seguinte: se o Banco Central e o governo federal não têm coragem de enfrentar São Paulo, eu não vou aderir a programa nenhum, não vou moralizar nada, não vou fazer nada. Tem que começar por São Paulo.” Era basicamente isso. Do que me foi dado assistir desse processo, para a União não faria sentido estratégico o Banco Central não incluir o Banespa na primeira leva de intervenções, inclusive, e principalmente, por que os fundamentos legais eram, na visão do BC, cristalinos. Era cumprir a lei.

Mas para o governo do estado de São Paulo foi como se tivessem podado parte do seu instrumental de ação, pois tradicionalmente o Banespa era uma ferramenta de ação política e de fomento para algumas atividades do estado, até mesmo para a ação do próprio Executivo paulista.

O que vocês dizem apenas confirma o acerto da intervenção. Porque se estava entendido que o Banespa continuaria sendo um “vetor de ação política”, já estava começando errado.

Como foi travado o diálogo com a equipe do governador Mário Covas?

Eu não participei da negociação nem das conversas posteriores. Mas acho que a equipe do governador estava vivendo uma transição que o governo Fernando Henrique também viveu, na área federal; estavam mudando as próprias cabeças, descobrindo que esse desenvolvimentismo inflacionário de antigamente havia se esgotado e que não havia mais condição de usar os bancos públicos como vetor de ação política; não era mais possível gastar irresponsavelmente e fazer coisas que estavam muito dentro da cabeça do administrador público típico da época em que Mário Covas e Fernando Henrique tiveram sua formação política. Os tempos tinham mudado. Eles evoluíam nessa direção.

E no seu governo em São Paulo, a prática foi semelhante à do governo federal nos seus assuntos fiscais. E nisso havia uma harmonia implícita, sobre a qual Covas e Fernando Henrique pouco conversavam, mas havia um alinhamento muito claro de filosofias. Isso é uma coisa. A outra coisa é quando existe um conflito de interesse direto entre uma unidade da federação e a União, onde há um jogo de soma zero; cada lado luta por retirar maior vantagem da situação. Nesse caso do Banespa, desde cedo houve uma situação desse tipo, um impasse. Acho que poderíamos ter tido uma solução muito rápida para o problema.

Cláudio Mauch era o diretor de Fiscalização, portanto o comandante dessa área. Ele pretendia adotar um caminho muito claro, que passava pela federalização rápida e privatização rápida, uma vez que não se vislumbrava outra solução; como os fatos, aliás, acabaram demonstrando. Todavia, na ocasião, o presidente do Banco Central, dr. Pérsio Arida, iniciou negociações com o governador eleito Mário Covas – não sei se a conselho do presidente eleito Fernando Henrique ou não – praticamente da estaca zero, e ficou muito difícil seguir o caminho expresso que o diretor Mauch tinha imaginado – o que aconteceu muito mais fluidamente com o Estado do Rio de Janeiro.

Vale a pena sempre colocar essas duas situações em paralelo. Politicamente, tinham um peso semelhante, mas o governo do Rio teve uma postura totalmente diferente. O governador eleito do Rio, Marcelo Alencar, olhou para o Banerj e disse: “Caramba! Temos aqui um banco que perde 40 milhões por mês. Eu não quero isso; se a União quiser, por favor, leve e resolva.” Já em São Paulo, a situação era totalmente diferente, porque prevalecia esta irritação, a meu juízo sem razão, pela forma da intervenção, sem consulta ou negociação. Enfim, vou abster-me de comentar sobre isso. Ao passo que no Rio houve uma postura mais pragmática e mais matemática, talvez.

Ao longo dos anos seguintes, inclusive depois que fizemos a Medida Provisória dos bancos estaduais, criando todos os mecanismos do PROES,^[2] cheguei a dialogar com muitos governadores, e a conversa era sempre muito parecida: “O senhor quer ser banqueiro? É sua escolha; o dinheiro é seu, o senhor faz dele o que quiser. Mas o problema é que o senhor já tinha um banco, ele estava quebrado, então trata-se de botar dinheiro num banco quebrado. Se o senhor quiser, ponha, o banco fica redondinho, e o senhor pode quebrá-lo de novo, tranqüilamente. Agora, a decisão sobre colocar dinheiro num banco quebrado ou colocar dinheiro em escola e hospital, é uma escolha sua. No seu lugar, eu pensaria cinco vezes, entre botar dinheiro numa estrutura cara, viciada e que já quebrou várias vezes ao longo dos últimos anos e acabar com essa sangria; e ter clareza que as funções de fomento e de banco comercial não se misturam. Portanto use o seu dinheiro de outra forma.” E essa conversa sempre correu muito bem. É muito difícil para o governador não sair dessa conversa propenso a se livrar do banco.

Mas o governo de São Paulo se propunha a tentar o saneamento do Banespa.

Foi feito com a Nossa Caixa. No pacote final de São Paulo, que serviu de paradigma para o resto, o Banespa foi federalizado, e a Nossa Caixa foi saneada; o capital desta foi recomposto, e ela continuou pertencendo ao governo de São Paulo. O estado entregou à União ativos cujo valor correspondia mais ou menos à metade da necessidade de capital da Nossa Caixa, no contexto de outras tratativas, porém conceitualmente valeu para a Nossa Caixa o que o PROES definia como “saneamento” (União e estado, cada qual, colocaria metade do capital necessário para sanear o banco. Nesta hipótese o banco permaneceria de propriedade do estado). Mas para o Banespa não, porque o estado não tinha ativos suficientes para chegar à metade do capital do Banespa, pelo tamanho do Banco, como previa a lei do PROES; tinha que federalizar, mesmo.

A social-democracia e a realidade brasileira

O senhor mencionou a mudança de mentalidade, tanto da equipe de Covas quanto do governo federal. Teria sido um choque de realidade?

Ah, sim, considero que Mário Covas e Fernando Henrique foram submetidos ao mesmo choque. Ambos talvez tivessem muito entranhado não apenas o paradigma do desenvolvimentismo inflacionário tipicamente juscelinista, como também uma agenda social-democrata um tanto afrancesada talvez. Quando chegaram ao poder, enfrentaram realidades absolutamente diversas daquelas que gostariam de herdar, ou seja, não era possível executar a agenda juscelinista/social-democrata européia; tudo era tão diferente, que tiveram que mudar completamente a maneira de pensar.

O presidente Fernando Henrique, “o príncipe dos sociólogos”, como se dizia, cuja mente estava, quem sabe, repleta de Pactos da Moncloa e social-democracia francesa, teve que enfrentar, para começar, uma hiperinflação, uma patologia monumental que paralisou e destruiu a República de Weimar, e cujas conseqüências todos conhecemos; no seu caso, ele teve que largar qualquer outra consideração para resolver este problema, caso contrário não haveria vida econômica e política inteligente dentro da sociedade brasileira. A social-democracia brasileira teve que descer do muro onde se encontrava, um muro de dúvidas, e lidar com uma doença terminal que acometia a sociedade. Se não resolvesse, o fracasso político seria de Fernando Henrique, e as conseqüências para o Brasil, imprevisíveis.

Além disso, havia também a deterioração da situação fiscal, não é?

Certamente. Era parte do problema, um de seus capítulos mais destacados. Tanto na esfera federal como estadual, a situação fiscal estava totalmente falida, o déficit monstruoso, contas absolutamente fora de esquadro. Subitamente, tanto o governador quanto o presidente se vêem na situação de agir como um tesoureiro ortodoxo. Isto já dá

um nó na cabeça de quem sempre achou que essas coisas dos economistas, de contas equilibradas, eram relativas e tinham que ser vistas dentro de um panorama mais amplo etc. Ambos verificaram que não tem nada de panorama mais amplo, não; se as contas não fecharem, as dívidas se acumulam, a inflação cresce e quem sofre é o povo. Socialmente, trata-se de uma catástrofe: isso é um tributo sobre o pobre ou sobre futuras gerações; politicamente, isso se apresenta como um modelo esgotado.

Vamos dizer que, na adolescência, um país consegue ser irresponsável durante um certo tempo, mas a partir de certo momento não dá mais para continuar. O país atingiu sua maioria econômica; tudo o que faz tem conseqüências, e portanto não existe mais aquele almoço grátis que existiu no passado. Numa economia aberta e com a imprensa livre, a impunidade para com erros na economia simplesmente não existe. De novo, para os dois, foi um grande choque. E um choque também no plano regulatório, em que prevaleciam noções românticas de um Estado weberiano, com burocratas competentes e disciplinados, capazes de desenhar os destinos no país através da prática criteriosa do planejamento. O que se encontrou, na verdade – ainda que sem prejuízo de algumas figuras com esse perfil – foi uma sucessão de problemas como a Sudene, Sudam, bancos estaduais quebrados, corrupção e uma absoluta degeneração na estrutura regulatória do Estado.

Haja social-democracia para se viver num ambiente desses, em que a agenda colocada é uma agenda de saneamento, de conserto de uma porção de disfunções do Estado, as piores possíveis. Para Covas e Fernando Henrique era um pouco dolorido porque, facilmente, uma esquerda mais radical identificava essa social-democracia voltada para o saneamento do país como um modelo de ação ideologicamente neoliberal. E eu acho que isso não apenas não era verdadeiro, como era injusto.

Não se trata de uma questão ideológica.

Isso mesmo. Não era verdadeiro nem para Fernando Henrique nem para Mário Covas. E considero que ambos reagiram como políticos pragmáticos, inteligentes, como lideranças que eram e são, diante de uma situação concreta, da qual não era possível fugir; e ambos fizeram uma transição, um *upgrade* de visão de mundo. Enfim, acho que ambos entenderam que essa passagem de país emergente para país desenvolvido envolvia este componente de saneamento; era um programa que talvez eles devessem vestir melhor, para que não parecesse uma agenda negativa, e que fosse uma construção de fundamentos, que tivesse um conteúdo ético. O saneamento, como implica sofrimento, só faz sentido na mente das pessoas se é entendido como moralização.

A conversão à responsabilidade fiscal

Depois da morte de Mário Covas o senhor escreveu um artigo afirmando que ele e Fernando Henrique concorreram à reeleição apresentando como plataforma justamente o ajuste, o saneamento. E, de certa forma, essa grande democracia de massas brasileira deu aval a esse programa.^[3] Na sua opinião, isso mudou o paradigma da política brasileira?

Muda, com certeza. Quando os dois foram reeleitos, e já num momento de crise mundial, acho que a sociedade entendeu que o saneamento era um processo de eliminação de privilégios e de horizontalização da ação do Estado, que passa a ser uma coisa diferente; não mais a propriedade privada de alguns potentados, mas um Estado que, eticamente, procura distribuir o pouco que tem de uma maneira que faça sentido numa democracia e que não é consumido por promessas impossíveis. Ou seja, a introdução do realismo, dos *hard budget constraints* que toda democracia tem que enfrentar.

É pena que, tanto Fernando Henrique quanto Mário Covas, tenham incorporado essas novas funções sempre com um pouquinho de incômodo, em razão do que fizeram ou pensaram no passado. E isso foi o que permitiu que os detratores falassem do muro, das dúvidas; enfim, a maneira negativa de enxergar o modo como eles evoluíram, às vezes não na velocidade que as coisas exigiam, mas a verdade é que evoluíram.

Curiosamente, o PSDB acabou transformando até mesmo próprio PT, que herdou as bandeiras e vai continuar o programa social-democrata, com a sorte de já encontrar feito uma parte substancial do trabalho de saneamento. O Partido dos Trabalhadores deve agradecer a Mário Covas, por exemplo, porque consertou São Paulo, e ao governo Fernando Henrique, entre tantas coisas, porque saneou os bancos; uma crise bancária, agora, seria um problema muito grave e a última coisa que o PT gostaria de lidar.

Na sua avaliação, qual será o legado de Mário Covas na política?

Seu legado é a combinação de responsabilidade pública com responsabilidade fiscal, a partir de uma postura ética na prática política. Como Mário Covas era uma liderança insuspeita, sua conversão de um homem de convicções desenvolvimentistas inflacionárias, à causa da responsabilidade fiscal como decorrência da ética na política, ética no manejo do dinheiro público, se torna um acontecimento, uma voz de comando sobre seus liderados e sobre todos aqueles que o respeitavam, que não são poucos. Todos se sentem meio compelidos a fazer a mesma transição. Portanto, não só o homem fez uma transição fantástica, como aquilo teve uma influência muito grande.

O que digo em meu artigo é que, curiosamente, aos olhos do público essa transição se tornou uma coisa mais atribuída a Mário Covas do que a Fernando Henrique. Quando se pensa no homem que saneou, moralizou, e praticou efetivamente a responsabilidade fiscal, associa-se muito mais a Mário Covas com São Paulo do que a Fernando Henrique com o Brasil. Mário Covas concentrou-se muito mais na moralização das finanças públicas, com as mãos na massa. A ética na política tem uma dimensão micro e outra macro: a micro é não roubar nem deixar roubar; a macro é gerir as finanças públicas de forma responsável. E isso ele conseguiu, melhor do que ninguém. Se não tivesse morrido, certamente seria fortíssimo candidato à Presidência da República.

^[1] Rápida nota sobre CPI do Banespa, não esquecendo as conclusões.

^[2] PROES é o mecanismo criado originalmente pela Medida Provisória 1514 de agosto de 1996, e ainda vigor como MP 2192-70 de 24.08.2001. Ou seja, é uma MP que está, neste momento, na sua septuagésima reedição.

^[3] "A presença de Mario Covas" O Estado de São Paulo, 14.03.2000.