

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE MESTRADO EM SOCIOLOGIA**

***POLÍTICA PÚBLICA, BUROCRACIA E INSTITUIÇÃO:
um estudo de caso sobre o Banco do Brasil***

Daniete Fernandes Rocha

**Belo Horizonte
1995**

Daniete Fernandes Rocha

***POLÍTICA PÚBLICA, BUROCRACIA E INSTITUIÇÃO:
um estudo de caso sobre o Banco do Brasil***

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Augusto Pereira Prates.

Belo Horizonte

1995



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DE DANIELE FERNANDES ROCHA

Aos 06 (seis) dias do mês de julho de 1995 (hum mil novecentos e noventa e cinco) reuniu-se a Banca Examinadora da dissertação de Mestrado em Sociologia com o título: "**POLÍTICA PÚBLICA, BUROCRACIA E INSTITUIÇÃO: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O BANCO DO BRASIL**" composta pelos Professores Antônio Augusto Pereira Prates (orientador/FAFICH/SOA), Maria Regina Nabuco (FACE/UFMG) e Luiz Aureliano Gama de Andrade (FAFICH/DCP). Procedeu-se a arguição finda a qual os membros da Banca Examinadora reuniram-se para deliberar, decidindo por unanimidade pela aprovação da dissertação. Para constar foi lavrada a presente ata, que vai datada e assinada pelos examinadores.

Belo Horizonte, 06 de julho de 1995

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Antônio Augusto Pereira Prates

Profa. Maria Regina Nabuco

Prof. Luiz Aureliano Gama de Andrade

Antônio Augusto Pereira Prates
Maria Regina Nabuco
Luiz Aureliano Gama de Andrade

Para Gabriel e Clarice, meus filhos

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, ao meu orientador, Professor António Augusto Pereira Prates, que tornou possível esta dissertação.

Aos professores do Mestrado em Sociologia, pelo apoio e orientações recebidos.

A todos os entrevistados que cederam, gentilmente, parte de seu tempo, para os propósitos deste trabalho.

Aos colegas do Banco do Brasil, em especial os do Departamento Técnico da Área Rural-DETER – Brasília.

Aos meus familiares e amigos, que me estimularam a levar adiante este trabalho.

Aos funcionários do Mestrado em Sociologia.

Meu agradecimento especial a João Bosco, pelo grande apoio e estímulo, sem os quais este trabalho sequer teria sido iniciado.

RESUMO

O objetivo geral deste estudo é a análise da trajetória do Banco do Brasil, tendo como eixo de investigação a participação dessa agência estatal no financiamento da atividade agropecuária do país. A opção pelo eixo da política agrícola deve-se à importância do crédito rural na construção da identidade do Banco, desde a constituição de sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial - CREA, na segunda metade da década de 1930, até a sua participação intensiva no Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR, a partir de 1965. O que se busca é observar a relação Estado e sociedade, a partir da ótica de uma agência pública que, como será mostrado, tem sua ação pautada não apenas por interesses externos, mas, e principalmente, pelos seus próprios interesses em ocupar espaço político-institucional - agindo em seu próprio nome - na sociedade brasileira.

Palavras-Chave: Estado e sociedade; política pública; crédito rural.

ABSTRACT

The general aim of this study is the analysis of the trajectory of Bank of Brazil, having as inquiry axis the participation of this state agency in the financing of the farming activity of the country. The option for the axis of the agricultural politics is a consequence of the importance of the agricultural credit in the construction of the identity of the Bank, since the constitution of its Section of Agricultural and Industrial Credit - CREA, in the second half of the decade of 1930, until its intensive participation in the National System of Agricultural Credit - SNCR, from 1965 on. What one seeks is to observe the state and society relation, since the optics of a public agency that, as it will be shown, not only has its action hinged by external interests, but, and mainly, by its proper interests in occupying political-institucional space - acting in its proper name - in the Brazilian society.

Key words: State and society; public politics; rural credit.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BEMGE	Banco do Estado de Minas Gerais
BIA	Boletim de Informações ao Acionista
BIRD	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNCC	Banco Nacional de Crédito Cooperativo
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CARED	Carteira de Redescontos
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação
CFP	Companhia de Financiamento da Produção
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CPR	Cédula do Produtor Rural
CREAI	Carteira de Crédito Agrícola e Industrial
CREDIBAM	Cooperativa de Crédito de Bambuí
DIRUR	Diretoria do Crédito Rural
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAEMG	Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais
FETAEMG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GCOOP	Gerência de Negócios Cooperativistas

MARA	Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras -
PGPM-	Política de Garantia de Preços Mínimos
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
TR	Taxa Referencial de Juros

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - CRÉDITO RURAL TOTAL (EXCLUINDO COMERCIALIZAÇÃO). EMPRÉSTIMOS RURAIS DO BANCO DO BRASIL E DOS BANCOS COMERCIAIS - PARTICIPAÇÃO DO BANCO DO BRASIL NO SALDO TOTAL DE EMPRÉSTIMOS RURAIS - BRASIL 1960/78.....	33
TABELA 2 - SNCR - SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL FONTES DE RECURSOS PARA FINANCIAMENTO DA AGROPECUÁRIA - 1985 A 1992	79
TABELA 3 - CRÉDITO DE CUSTEIO AGRÍCOLA DO BANCO DO BRASIL POR PORTE DO PRODUTOR.....	80
TABELA 4 - CRÉDITOS DE CUSTEIO CONCEDIDOS ÀS ATIVIDADES AGRÍCOLA E PECUÁRIA DO BB	81
TABELA 5 - CRÉDITO DE CUSTEIO AGROPECUÁRIO DO BANCO DO BRASIL	84
TABELA 6 – DISTRIBUIÇÃO DO USO DE MÁQUINAS E DE ARADOS NA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA, POR GRUPOS DE ÁREA TOTAL.....	88
TABELA 7 - DISTRIBUIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS E MEMBROS NÃO REMUNERADOS DA FAMÍLIA NA ESTRUTURA OCUPACIONAL DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA, POR GRUPOS DE ÁREA TOTAL	88
TABELA 8 - DISTRIBUIÇÃO DOS EMPREGADOS PERMANENTES E EMPREGADOS TEMPORÁRIOS NA ESTRUTURA OCUPACIONAL DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA, POR GRUPOS DE ÁREA TOTAL.....	89

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 - A POLÍTICA AGRÍCOLA E O BANCO DO BRASIL	14
1.1. A RELAÇÃO DO ESTADO <i>VERSUS</i> SOCIEDADE.....	14
1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO VÊ-LAS.....	17
1.3. ANÁLISE INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	21
A. AS ARENAS DECISÓRIAS.....	21
B. O CONTEXTO INSTITUCIONAL	21
C. OS ATORES RELEVANTES	23
1.3.1. AS BUROCRACIAS PÚBLICAS	25
1.4. O PAPEL DO BANCO DO BRASIL NA TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AGRÍCOLA DO PAÍS	26
CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL E O BANCO DO BRASIL	32
CAPÍTULO 3 - O BANCO DO BRASIL E O CRÉDITO RURAL: A TRAJETÓRIA DE UMA IDENTIDADE	38
3.1. SURGIMENTO DO BANCO DO BRASIL	38
3.1.1. BANCO DO BRASIL: FUNDAÇÃO E RECRIAÇÃO.....	39
3.2. A CARTEIRA DE CRÉDITO AGRÍCOLA E INDUSTRIAL – CREAM	41
3.3. OS NOVOS ATORES NO CONTEXTO INSTITUCIONAL DO BANCO DO BRASIL	49
3.3.1. CRIAÇÃO DA SUMOC	50
3.3.2. REFORMA BANCÁRIA DE 1964 - A PERDA DE IMPORTANTES FUNÇÕES PÚBLICAS	52
3.4. NOVO CRÉDITO RURAL INSTITUCIONALIZADO - A BUSCA DE UM ESPAÇO INSTITUCIONAL	57
3.5. A LEGITIMIDADE EM QUESTÃO	59
CAPÍTULO 4 - DILEMAS INSTITUCIONAIS DO BANCO DO BRASIL E A BUSCA DE NOVOS ESPAÇOS DE AÇÃO	61
4.1. TENSÕES ESTRUTURAIS DO BANCO	61
4.2. O FUNDEC: A TENTATIVA DE AMPLIAR A FACE PÚBLICA DO BANCO	71
4.3. O MERCADO DE CRÉDITO RURAL E O DILEMA INSTITUCIONAL DO BANCO	79
CAPÍTULO 5 - O BANCO DO BRASIL NO CONTEXTO ATUAL: DO CENÁRIO DA “CASA” PARA O DO CONGLOMERADO: O FIM DO TUNEL?	90
CONCLUSÃO	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100

INTRODUÇÃO

Este trabalho constitui um estudo de caso sobre a trajetória de uma agência, o Banco do Brasil, no contexto da política agrícola implementada no país.

O objetivo central do trabalho é observar a relação estado-sociedade a partir da ótica de uma agência pública que, como será mostrado, tem sua ação pautada não apenas por interesses externos, mas, e principalmente, pelos seus próprios interesses em ocupar espaço político-institucional - agindo em seu próprio nome - na sociedade brasileira.

A opção pelo eixo da política agrícola se deve à importância do crédito rural na construção da identidade do Banco, desde a constituição de sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial - CREAL, até a sua participação intensiva no Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR, a partir de 1965. Ademais, como se verá, o Banco do Brasil é uma instituição muito grande, tendo acumulado, ao longo de sua história, múltiplas funções, o que justifica a seleção de uma de suas áreas de atuação.

O paradigma teórico que fundamenta este trabalho está referido ao campo das teorias institucionais. A abordagem das políticas e das burocracias públicas a partir do modelo institucional de análise supõe que as instituições desenvolvem interesses e sentidos próprios no ambiente em que atuam, não podendo ser reduzidas à condição de meras executoras de interesses de grupos sociais ou de *loci* de agregação de interesses individuais.

O trabalho foi desenvolvido a partir de uma pesquisa de campo, na qual foram realizadas entrevistas dentro do próprio Banco, com funcionários da instituição, e fora do Banco, com representantes de entidades ligadas ao setor rural: Secretaria da Agricultura de Minas Gerais; Cooperativa Central de Crédito Rural de Minas Gerais - Crediminas; Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais - FAEMG; Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG; EMATER; Confederação Nacional da Agricultura - CNA; Companhia Nacional de

Abastecimento - CONAB; Ministério da Agricultura e Reforma Agrária – MARA; Sindicato Rural de Bambuí, Cooperativa de Crédito de Bambuí – CREDIBAM. As entrevistas foram realizadas no período de janeiro de 1993 a abril de 1994, nas seguintes cidades: Brasília (DF), Belo Horizonte (MG) e uma pequena cidade do interior do estado de Minas Gerais (Bambuí). Um pouco de observação participante também serviu de apoio ao trabalho.

A dissertação foi possível, ainda, graças aos dados secundários encontrados na leitura de trabalhos e textos que trataram de assuntos que, de uma forma ou de outra, estão relacionados com o tema abordado.

O primeiro capítulo trata da abordagem teórico-metodológica e da inserção do BB na política agrícola.

O segundo capítulo é dedicado, especificamente, à política de crédito rural do Banco do Brasil.

O terceiro capítulo, mais descritivo, aborda a trajetória institucional do Banco e a formação de seu caráter organizacional, com ênfase em sua identidade como banco rural.

O quarto capítulo analisa os dilemas institucionais do BB, a partir da crise de identidade que atingiu a instituição, juntamente com os impasses da política agrícola.

Finalmente, o quinto capítulo discute a busca de redefinição do caráter organizacional do Banco, utilizando-se como idéias chave a “casa” e o “conglomerado”.

CAPÍTULO 1 - A POLÍTICA AGRÍCOLA E O BANCO DO BRASIL

É consensual entre os autores que tratam das questões relativas à Agricultura, como, também, entre os atores direta ou indiretamente envolvidos com essa área de produção, a constatação de que o modelo de política agrícola implantado em nosso país, em meados dos anos sessenta, sofre, a partir dos anos oitenta, um processo de esgotamento. Contudo, esse tema, ainda hoje, é objeto de acalorados debates, como tem sido ao longo dos últimos anos, o que indica que um diagnóstico definitivo ainda está longe de ser equacionado¹.

A política agrícola, como outras políticas públicas, inscreve-se no tema mais geral da relação Estado-Sociedade². Por essa razão, antes de se abordar o tema específico desta dissertação - o Banco do Brasil como agência institucional de implementação de políticas - será explicitada, ainda que sucintamente, a literatura que trata daquela questão teórica mais abrangente.

1.1. A relação do Estado *versus* Sociedade

Conforme discutido por Fábio Wanderley Reis (1974), a abordagem política e historiográfica da matriz da relação entre a esfera pública e a privada no Brasil foi, durante muito tempo, identificada por uma visão dicotômica. Duas posições antagônicas caracterizam esse debate. De um lado, a corrente de interpretação que privilegia o poder do Estado sobrepondo-se aos interesses privados. De outro, a

¹ Vide, por exemplo, os anais do Seminário “As Difíceis Opções para o Financiamento Rural”, promovido pela Confederação Nacional da Agricultura – CNA e Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais – FAEMG, em Belo Horizonte (MG), em setembro de 1992.

² Conforme está definido em Lamounier (1994), a política agrícola é o “conjunto das ações de governo dirigidas de forma específica ao setor agropecuário, tendo como objetivos: (a) reduzir custos de produção - abrangem desde investimentos públicos em pesquisa e infra-estrutura (armazéns, estradas, transporte, irrigação e eletrificação rural) a gastos em educação e saúde -, (b) estabilizar a renda do produtor e (c) prover crédito”.

tradição que sustenta a primazia da ordem privada. Ambas as correntes interpretativas focalizam a relação Estado e Sociedade, no curso histórico da formação da sociedade brasileira, em termos de primado de um em relação à outra ou vice-versa.

Conforme foi sugerido por Schwartzman (*apud* REIS, 1974.) os autores que referenciam melhor aquelas duas tradições são Nestor Duarte e Raymundo Faoro. Duarte "salienta o poder da aristocracia rural e a autonomia dos" "núcleos privados", na linha de interpretação que percebe o predomínio histórico de uma ordem privatista no Brasil, num contexto de debilidade política da esfera pública. Por outro lado, "como sintetiza Schwartzman", Faoro "retira da história de Portugal as origens de um Estado centralizado e patrimonial, transportado para o Brasil sob a proteção britânica, após a ocupação de Lisboa por Junot em 1808, e que já se encontrava presente na administração colonial," (REIS, 1974, p.48). Esta perspectiva privilegia o poder do Estado, no Brasil, em contraposição ao (assim considerado) fraco desenvolvimento dos interesses privados, desde o processo de colonização.

Tanto do ponto de vista teórico quanto metodológico, essas abordagens mostraram-se insatisfatórias para a apreensão do modo como se constrói a natureza do Estado, da sociedade e da interação entre ambos, pela ênfase que conferem à bipolaridade Estado-Sociedade. Conforme foi apontado por Antônio Augusto P. Prates (1981), novos modelos interpretativos buscam superar a rigidez da bipolarização, procurando fazer uma leitura do Estado e da sociedade brasileiros de forma articulada, em termos das características de cada um. Os estudos assim conduzidos enfatizam tanto a análise das características do Estado brasileiro, com sua tradição burocratizante e patrimonial, quanto os traços específicos dos setores privados, no que diz respeito a um projeto de hegemonia política. O resultado dessas análises aponta para a preeminência do Estado, na condução da vida política, em detrimento da ação dos setores privados, sugerindo um sistema frágil de representação de interesses³.

³ Conforme Prates (1981).

Apesar do avanço teórico que está presente nesta abordagem, permanecem dois problemas na análise da relação Estado-Sociedade. O primeiro diz respeito à persistência da visão bipolar - Estado e Sociedade - e o segundo está referido ao grau de generalidade, que dificulta, do ponto de vista metodológico, a análise de uma sócio-gênese da articulação de atores políticos, burocracias públicas e interesses privados. As categorias de análise, muito abrangentes, não são capazes de refazer o percurso do processo de "decision-making" e não permitem uma abordagem mais aproximativa do jogo de forças que compõe o perfil da relação entre setores públicos e privados.

Na busca de uma perspectiva metodológica mais adequada à compreensão desse tema, ganha realce o reconhecimento de que instituições políticas, econômicas e sociais ostentam uma importância central nas sociedades modernas. Surge, então, no campo das teorias organizacionais, uma perspectiva de análise que, ao voltar-se para o perfil institucional do sistema público, permite, conforme salienta Prates "de forma bastante satisfatória em termos metodológicos, tratar conjugadamente dimensões históricas mais gerais e dimensões organizacionais mais específicas do problema de articulação entre estado e sociedade no Brasil" (PRATES, 1981, p.6).

Esta perspectiva analítica está de acordo com a conclusão de Reis (1974), a respeito da formação histórica da sociedade brasileira, segundo a qual, na relação Estado-Sociedade, não se trata do predomínio de um sobre a outra, ou vice-versa, mas de um jogo complexo de forças integradoras e desintegradoras que vão marcar o desenvolvimento político posterior. A visão do Estado como ingrediente da própria sociedade, nas palavras de Reis, rompe a artificial oposição dos dois polos. Como apontam Paixão e Castro Santos (1986), o estudo de políticas públicas, nesta perspectiva, adquire relevância estratégica, já que tais políticas são tomadas como instâncias empíricas do "Estado em ação" (PAIXÃO e CASTRO SANTOS, 1986, p.70).

1.2. Políticas Públicas: como vê-las

De acordo com March e Olsen (1989), três eixos de análise podem ser identificados quando se trata de explicar a intervenção governamental na sociedade, ou melhor, a implementação de políticas públicas em nossas sociedades modernas. O primeiro eixo está referido às escolas funcionalistas, segundo as quais a base para a representação de interesses privados junto ao Estado é a diferenciação funcional. O Estado refletiria, nesta concepção, as preferências dos múltiplos atores individuais, através da implementação dos resultados do processamento de suas demandas. Esta perspectiva, segundo os autores citados, tem caracterizado os estudos de políticas desde os anos 1950. É útil alinhar as características desse modelo, apresentadas por aqueles autores: (1) é contextual, inclinado a ver políticas como uma parte da sociedade, menos inclinado a diferenciar a política do resto da sociedade; (2) é reducionista, inclinado a ver o fenômeno político como conseqüências agregadas do comportamento individual, menos inclinado a atribuir os resultados de políticas a estruturas organizacionais e regras de comportamento apropriados; (3) é utilitarista, inclinado a ver a ação como respostas às motivações de auto-interesse, menos inclinado a ver a ação como uma resposta a obrigações e deveres; (4) é instrumentalista, inclinado a definir o processo de decisão e a alocação de recursos como as questões centrais da vida política, menos atento às vias pelas quais a vida política é organizada em rituais e cerimônias; e (5) é funcionalista, inclinado a ver a história como um mecanismo eficiente para alcançar equilíbrio apropriado, e menos preocupado com as possibilidades de disfunção no desenvolvimento histórico.

Como enfatizam Paixão e Prates (1981), este modelo sofre de dois tipos de restrição teórica. O primeiro diz respeito ao problema do conflito. "Ao deduzir da interdependência funcional entre os agentes o suporte estrutural da ordem social nas sociedades modernas, a perspectiva torna-se pouco sensível aos conflitos de interesses entre atores e suas organizações" (PAIXÃO e PRATES, 1981, p.86). O segundo está referido à questão da eficácia da representação. Ou seja, "ao derivar a formação de organizações da simples existência de um interesse coletivo, a teoria convencional elimina da análise algumas questões fundamentais para o estudo da

representação política de interesses privados como, por exemplo, porque alguns interesses são melhor representados que outros ou por que alguns interesses são incapazes de se representarem organizacionalmente" (Paixão e Prates, 1981, p.86).

O segundo eixo de análise da implementação de políticas refere-se ao paradigma marxista. Este modelo incorpora o conflito na análise, ao deduzir o comportamento do Estado da estrutura de dominação econômico-social presente na sociedade. Entretanto a perspectiva marxista tende a reduzir a discussão sobre o Estado às determinações do modo de produção capitalista. A partir de derivações da teoria geral do capitalismo, as correntes de interpretação de inspiração marxista acabam por limitar a abordagem sobre a natureza do Estado capitalista à sua definição enquanto aparelho de dominação burguesa. Como alerta Luciano Martins (1985), essa redução impede a análise sociológica da problemática do Estado, nos variados contextos históricos em que essa se desenvolve, por abordar a "sociedade burguesa" (aspas do autor) não como uma realidade social em transformação, mas como um arquétipo histórico." (MARTINS, 1985, p.18). Como observa o autor, a questão do Estado deve ser relacionada às formas particulares de estruturação das sociedades capitalistas em seus contextos históricos específicos. Os padrões diferenciados do desenvolvimento dessas sociedades e que constituem, no seu modo de ver, problema sociológico, que não se reduz à "démarche filosófica", segundo a qual "a função precípua do Estado capitalista é a de garantir as condições materiais de produção e o sistema legal que ordena as relações capitalistas" (MARTINS, 1985, p.19). Além deste problema especificamente teórico ressalta, ainda, nesta perspectiva de análise, a transformação de formulações derivadas da teoria geral do capitalismo em "rígida doutrina". Isto ocorreu com a temática do Estado e com outros temas, como é o caso dos estudos sobre campesinato⁴.

E importante ressaltar que os marxismos contemporâneos criticam a formulação simplista do Estado como comitê executivo da classe dominante⁵. Não se avança muito, entretanto, no que diz respeito ao problema metodológico, que está referido à discussão do tema do Estado em termos das instituições que atuam. De

⁴ Para uma discussão aprofundada do tema, vide Abramovay, R., 1992.

⁵ Vide, por exemplo, Offe, C., 1985.

acordo com Paixão e Castro Santos (1981), "mesmo reconhecendo a possibilidade de uma" autonomia relativa "do Estado este permanece sendo um epifenômeno das mudanças estruturais da sociedade, as quais definem os parâmetros para a produção de políticas públicas" (PAIXÃO e CASTRO SANTOS, 1981, p.69).

Resgatar o papel das instituições na construção das políticas na sociedade moderna faz avançar a capacidade analítica com relação à interação dos setores públicos e privados. Nesta perspectiva, é de grande utilidade a caracterização feita por Anthony Giddens (1991) das sociedades modernas, nas quais o autor identifica quatro feixes de dimensões institucionais: o capitalismo, o industrialismo, a vigilância (controle da informação e supervisão social) e o controle dos meios de violência.

A sociedade capitalista caracteriza-se pela natureza competitiva e expansionista dos seus empreendimentos, o que implica em inovação técnica constante e difusa. A economia é uma esfera razoavelmente distinta das outras esferas sociais e fundamenta-se sobre a preeminência da propriedade privada dos meios de produção e da transformação do trabalho assalariado em mercadoria.

O industrialismo, por sua vez, caracteriza-se pelo uso de máquinas realizando tarefas e empregando fontes inanimadas de energia material para a produção de bens, sobre a base de uma organização social regularizada.

No Estado moderno, que se desenvolveu como estado-nação, o nível de coordenação administrativa sobre arenas territoriais delimitadas desenvolveu-se de forma nunca alcançada por qualquer estado pré-moderno, mesmo os estados agrários centralizados. A base desse controle encontra-se no desenvolvimento das condições de vigilância e no monopólio dos meios de violência.

Estas duas últimas dimensões institucionais - a vigilância e o controle dos meios de violência - fazem do estado-nação uma organização diferente dos estados pré-modernos. A maior e mais efetiva concentração de poder administrativo pelos estados-nação lhes capacita a mobilizar recursos sociais e econômicos muito além dos que eram disponíveis para os estados pré-modernos. Nesta perspectiva, o

sistema de ordem social moderno requer uma análise mais fina do Estado e de suas relações com a sociedade.

No campo das chamadas teorias institucionais, vamos encontrar o terceiro eixo de análise da relação Estado-sociedade. Esse modelo teórico tem forte respaldo na sociologia das organizações, mais especificamente no modelo de análise institucional proposta por March e Olsen que, por sua vez, se inspiraram em Weber e Selznick⁶. De acordo com esta perspectiva, a representação de interesses e a intervenção governamental não podem ser entendidas exclusivamente nem em termos de preferências ou escolhas individuais nem em termos da determinação por identidades coletivas (como classes, nações, sistemas etc.). Como sugerem March e Olsen (1989), o que acontece nas políticas é claramente influenciado pela estrutura institucional dentro da qual elas ocorrem. As instituições são estruturas que definem e defendem interesses e produzem decisões. Paixão e Castro Santos (1986) alinham alguns pressupostos que são consistentes com a abordagem institucional:

"a) as instituições são coerentes, ou seja, fazem escolhas com base em alguma intenção ou visando algum interesse coletivo, desenvolvendo paradigmas ou óticas próprias de conceituar o mundo e o lugar que nele ocupam; b) as instituições são autônomas, na medida em que não são meros reflexos de interesses de grupos sociais, embora permeáveis aos interesses privados e possam eventualmente representá-los junto a outras instituições; c) as instituições atuam no mundo complexo e, ao tentar reduzir essa complexidade, freqüentemente desenvolvem objetivos e políticas contraditórias que introduzem conflito e competição na organização de sua interdependência" (PAIXÃO e CASTRO SANTOS, 1986, p.70).

O modelo de análise institucional é, metodologicamente, mais adequado para a análise da relação Estado e Sociedade, por permitir a abordagem do micro-cosmos das políticas públicas, buscando compreender os desenhos institucionais peculiares a cada uma, sem perder de vista o contexto histórico em que ocorrem. Nessa perspectiva, a configuração do sistema público-privado vai depender de quais atores e instituições participam, em quais setores e em que momentos históricos específicos.

⁶ Há uma forte tradição, desde Weber e Michells, enfatizando dimensões institucionais para a análise das burocracias. P. Selznick foi, certamente, o teórico mais importante na sistematização dessa perspectiva na sociologia das organizações. A perspectiva de March e Oísen, embora difira em muito do modelo institucional de P. Selznick, pode-se afirmar que, no mínimo, a preocupação central daqueles autores com a dimensão institucional no estudo das organizações, foi herdada daquela tradição.

Assim, adquire relevância uma abordagem da capacidade organizacional dos atores, do desenho institucional de que participam e das características dos instrumentos de articulação de interesses que são acionados.

1.3. Análise institucional das políticas públicas

De acordo com Lamounier (1994), pelo menos três elementos básicos precisam ser levados em conta na análise política de políticas governamentais: (a) a "arena" decisória; (b) o contexto institucional e (c) o perfil dos atores relevantes.

A. As arenas decisórias

No que se refere ao primeiro item⁷, é possível distinguir três grandes categorias de políticas públicas e, por consequência, de arenas de poder: distribuição, regulação e redistribuição. As políticas distributivas são aquelas que são operadas a partir de uma visão de curto prazo, como se os recursos fossem ilimitados. Além disso, seus benefícios podem ser distribuídos de forma ampla, beneficiando vários segmentos. As políticas regulatórias supõem o reconhecimento da existência de recursos limitados e pautam-se por algum tipo perceptível de norma geral, ainda que beneficiem grupos ou setores específicos. As políticas redistributivas são aquelas que exercem impacto significativo sobre a distribuição da renda ou da riqueza, ou sobre a estrutura de benefícios ou oportunidades entre classes existentes na sociedade.

B. O contexto institucional

Com relação ao segundo elemento - o contexto institucional - Lamounier chama a atenção para as dificuldades decorrentes da baixa institucionalização do

⁷ O autor se baseia em um modelo de Lowi (Lamounier, 1994).

sistema político brasileiro. A noção de anel burocrático surge como adequada à análise dos relacionamentos que se estabelecem entre burocracias públicas e interesses privados, no contexto da tomada de decisões no regime autoritário brasileiro, que prevaleceu em décadas recentes. Caracteriza-se pela centralidade de poder das burocracias públicas e pela tomada de decisões em circuitos fechados, onde os interesses privados estão presentes, mas não propriamente "representados" no sentido institucional⁸. Ainda que não sejam exclusivos dos regimes autoritários, os anéis burocráticos são particularmente suscetíveis de se desenvolverem em contextos de pouco desenvolvimento político e de baixa institucionalização dos modelos de representação de interesses mais típicos das democracias consolidadas. Sua característica é a informalidade e, por consequência, a instabilidade e a fluidez, como observa Lamounier⁹.

Além dos anéis burocráticos, ressaltados por Lamounier, outra noção pode ser incorporada à análise das políticas públicas no Brasil: trata-se do corporativismo, na forma como foi apresentado por Guillermo O' Donnell (que, retomando uma classificação de Schmitter - corporativismo societal e de Estado - vai aprofundá-la, conforme WERNECK VIANNA e TEIXEIRA, 1987). Essa noção é importante, tendo em vista que o processo de desenvolvimento político em nosso país foi marcado profundamente pelo formato burocrático-autoritário assumido pelo Estado em décadas passadas, sendo a redemocratização uma realidade relativamente recente em nossa vida política. Não está no âmbito deste trabalho a análise do Estado burocrático-autoritário - o BA¹⁰. É importante, porém, alinhar algumas características desse estilo de política, com o objetivo de jogar luz em alguns dos impasses vividos, hoje, pelas instituições responsáveis pelas políticas públicas nos países.

O Estado BA foi, segundo O'Donnell (1974), caracterizado, principalmente, pelo corporativismo bifronte. Esse corporativismo comporta duas dimensões: o

⁸ O conceito de anel burocrático foi desenvolvido por Cardoso, para quem o seu surgimento está vinculado à existência de um regime autoritário que secciona as formas tradicionais de relação entre interesses organizados e governo - *lobbies*, representação corporativa ou representação partidária-parlamentar (LAMOUNIER, 1994, p. 4).

⁹ É importante ressaltar que, mesmo nas democracias consolidadas, podem existir nichos para a ocorrência de padrões decisórios característicos dos anéis burocráticos, conforme aponta Lamounier.

¹⁰ Para uma explanação deste tema, vide O'Donnell, 1974.

corporativismo estatizante e o corporativismo privatista. Através do corporativismo estatizante, o Estado controla organizações da sociedade. O corporativismo privatista, por outro lado, refere-se à abertura de áreas institucionais do próprio Estado à representação de interesses de setores privados. Esse corporativismo, além de bifronte, é segmentário: seu funcionamento e seu impacto variam de acordo com clivagens determinadas pelas classes sociais. A dimensão estatizante operou de forma a excluir amplos setores populares dos processos de tomada de decisão política. O controle de setores dominantes é feito com meios muito menos coercitivos, ainda que revestidos de tensões não insignificantes. Sintetizando, os recursos organizacionais de que dispõem os diversos grupos sociais frente ao Estado BA são muito diferenciados e o elemento autoritário aí presente consagra um estilo excludente em relação a alguns grupos, deixando o Estado muito mais poroso em relação a outros. De qualquer forma, a organização e representação dos interesses dos setores privados são, em geral, seccionados pelo estilo autoritário e excludente do Estado BA. Nesse contexto a relação entre Estado e sociedade será marcada pela presença acentuada do pessoal do setor governamental, como já foi salientado. A emergência do processo de redemocratização no país, então, ocorre em um contexto de grande expansão das agências burocráticas do Estado.

C. Os atores relevantes

Chegamos ao terceiro elemento do modelo que estamos apresentando - os atores relevantes. Em qualquer análise de política pública adquire relevância o comportamento do governo e das burocracias públicas, por um lado, e os atores privados e a organização e representação de seus interesses, por outro. As políticas são produzidas e implementadas através da interação desses vários atores políticos e sociais. Conforme Paixão e Prates (1981), as diversas políticas públicas são implementadas como resultado do enfrentamento de interesses privados e burocráticos. No âmbito do Estado, vale dizer, do governo e das burocracias públicas, coexiste uma variedade de agências e de órgãos, um aparato burocrático

fragmentado e guiado por lógicas distintas e, por vezes, conflitantes (PAIXÃO e PRATES, 1981, p.103).

Encontramos na literatura afirmações recorrentes a respeito das características do modo de expansão do Estado brasileiro, em décadas passadas. Dois elementos básicos podem ser destacados: o primeiro diz respeito à expansão das ações empresariais do Estado, no contexto de sua expansão burocrática e o segundo está referido ao estilo de intervenção governamental fortemente marcado pelo caráter burocrático-autoritário, conforme vimos acima. Como observa Prates (1981), a partir dos anos 30 inicia-se, no Brasil, um processo de maior centralização política e expansão burocrática do Estado, em moldes corporativos, e, desde então, a burocracia pública vem competindo, como canal de representação de interesses, com o sistema legislativo. Mas é especialmente a partir da década de 60 que se acelera o processo de expansão do Estado brasileiro, através de seus órgãos de administração indireta, suas fundações, autarquias e empresas estatais. Conforme foi extensamente analisado por Martins (1985), na ampliação do Estado brasileiro ganha destaque a expansão de suas atividades no setor produtivo e financeiro, através de empresas e agências financeiras estatais. O resultado prático desse movimento é que tais agências são dotadas de uma base própria de acumulação, o que não apenas introduz no âmbito do Estado critérios empresariais, mas, também, confere grande poder às burocracias públicas.

O termo burocracia tem sido ordinariamente associado às noções de uso excessivo de regras, impessoalidade, resistência a mudanças e hierarquia rígida e, freqüentemente, estas noções são usadas para definir o comportamento das agências burocráticas governamentais. Como ressalta Charles Perrow (1972), toda e qualquer organização de porte razoável é mais ou menos burocratizada, no sentido de atender a três critérios: a especialização, a necessidade de controlar as influências exercidas pelos fatores externos sobre os componentes da organização e a necessidade de lidar-se com um ambiente mutável e instável. Esta é uma perspectiva interna às organizações. Num nível mais abrangente, o processo de burocratização pode ser referido à perspectiva weberiana do modelo "racional-legal", como base da autoridade nas sociedades modernas. Conforme foi apontado por March e Olsen (1989) as

instituições legais e burocráticas podem ser vistas como ocupando papéis dominantes na vida contemporânea. O estudo de qualquer política governamental passa, portanto, necessariamente, pelas instituições burocráticas que atuam como atores relevantes.

1.3.1. As burocracias públicas

As burocracias públicas se expandiram, no Brasil, no contexto de ampliação das organizações e instituições públicas e semipúblicas: os órgãos e empresas estatais, conforme vimos acima. De acordo com Martins (1985), a proliferação dessas agências ocorreu por duas vias: a sedimentação e o crescimento pela administração descentralizada, ambos caracterizando-se pela criação de novas agências. Pela sedimentação entende-se a criação de novas agências, que passam a ocupar o lugar de outras mais antigas, as quais se mostraram incapazes de operar mudanças necessárias para assumir políticas que potencialmente lhes caberiam. Por administração descentralizada entende-se o crescimento do setor público através da criação de fundos, autarquias e fundações. Como resultado desse processo tem-se a fragmentação da burocracia administrativa e o aumento do conflito interburocrático, o que freqüentemente está associado à superposição de papéis.

Com a redemocratização do país, a partir dos anos 1980, abre-se a perspectiva de um novo cenário político, no qual o Congresso Nacional passa a aluar como um ator com recursos ampliados em relação ao passado autoritário. Nesse contexto (e como aponta LAMOUNIER, 1994), decresce o poder da burocracia e tecnoburocracia estatais, na medida da redução da proteção proporcionada pelo enclausuramento do Estado autoritário. Esse fenômeno enseja a possibilidade de um redesenho da relação entre a esfera pública e a privada, na qual certamente ocorrem mudanças nas arenas decisórias, no contexto institucional e nos atores relevantes.

As burocracias públicas são confrontadas com novos desafios, que emergem do ambiente transformado. Os grandes problemas a serem enfrentados referem-se às

tendências de globalização da economia, de descentralização política, de redução do papel do Estado especialmente no que se refere à área produtiva e de aumento da competição por recursos, no contexto da democratização. No âmbito da teoria das organizações sobressai a afirmação de que o ambiente de uma organização são outras organizações¹¹. As instituições do Estado freqüentemente se defrontam com outras instituições ou organizações públicas ou privadas. No caso brasileiro, como vimos, o enclausuramento burocrático protegeu as burocracias governamentais dos efeitos mais profundos da competição entre organizações, no contexto da expansão do Estado. No novo ambiente, que se desenvolve a partir da segunda metade dos anos 1980, as mudanças alinhadas acima configuram um nível de competitividade muito maior do que o enfrentado pelas burocracias públicas em décadas passadas, o que, certamente, põe em questão a sua capacidade de sobrevivência.

1.4. O papel do Banco do Brasil na trajetória da Política Agrícola do País

Essa perspectiva teórico/metodológica que vimos apresentando constituirá a referência teórica para a análise da política agrícola brasileira em termos de suas arenas decisórias, seu desenho institucional e seus atores relevantes, destacando-se aí a burocracia do Banco do Brasil.

A política agrícola ainda em vigor nos dias de hoje foi criada em 1965, através da lei que instituiu o Sistema Nacional de Crédito Rural-SNCR. Os principais objetivos do Programa Nacional de Crédito Rural são "estimular o crescimento ordenado dos investimentos rurais", financiar "o custeio oportuno e a comercialização de produtos agropecuários", "fortalecer os produtores rurais, particularmente os pequenos e médios", e facilitar a introdução de "métodos racionais de produção no setor agrícola." (Manual de Crédito Rural: 1.1 Disposições Gerais; 1 Conceituação e Objetivos).

¹¹ Conforme desenvolvido por Perrow, 1972.

A política oficial voltada para a agropecuária brasileira visava, portanto, a assistência creditícia ao investimento, custeio e comercialização das safras, o apoio aos produtores de menor porte e a modernização da produção agrícola. Buscava-se, através dessa política, preencher as lacunas do mercado de capitais privados, vistos como incapazes de atender, satisfatoriamente, as necessidades de recursos financeiros demandados pelo setor agrícola.

Quando se fala em modernização da agricultura, pensa-se em mecanização, utilização de insumos industriais (fertilizantes e defensivos), na ampliação do trabalho assalariado e em novas formas de articulação da Agricultura com a Indústria. Estas são idéias centrais presentes em boa parte dos trabalhos desenvolvidos sobre Agricultura no Brasil.

Conforme Guilherme Delgado (1985), o primeiro momento do processo de modernização de nossa Agropecuária pode ser datado basicamente na década de 1950 (DELGADO, 1985, p.33), ocorrendo através da mudança no padrão tecnológico para a produção rural, com base na importação de meios de produção industriais. Trata-se, portanto, de um processo de mudança técnica do pós-guerra.

O segundo momento é a implantação, no país, dos setores industriais de bens de produção e de insumos para a Agricultura (as primeiras indústrias de tratores foram implantadas no final dos anos 50).

O terceiro momento é o que Delgado chama de processo de fusão ou integração de capitais intersetoriais, que não se confunde com a integração técnica agricultura-indústria, "embora se realize com o suporte dela," (DELGADO, 1985, p.34). Para Delgado, a constituição do Completo Agroindustrial (CAI) no final dos anos 1960 representa o momento de inflexão na modernização da agricultura brasileira, através de uma nova forma de articulação com o restante da economia. O Complexo seria, assim, o resultado da implantação da indústria a montante (cujos produtos passam a constituir, cada vez mais, recursos produtivos para as atividades agrárias) e da indústria a jusante (processadora de produtos de origem agropecuária). Foi a partir desse momento que a agricultura brasileira recebeu poderoso impulso,

assumindo uma feição marcadamente moderna. De acordo com George Martine (1991), o contexto social e econômico no qual se processou a modernização da agropecuária brasileira, no período que vai de meados da década de sessenta até aproximadamente 1979, compunha-se de uma série de eventos favoráveis, entre os quais se destacam: "a consolidação do parque industrial, a instauração de um estilo de desenvolvimento visando à "modernização conservadora", a fase ascendente do ciclo econômico conhecido como o "milagre econômico", a ampliação do crédito rural subsidiado e de outros incentivos à produção agrícola, a internacionalização do pacote tecnológico da Revolução verde e a melhoria dos preços internacionais para produtos agrícolas" (MARTINE, 1991, p.9). Trata-se, portanto, de um leque de condições ambientais que compuseram uma conjuntura favorável à transformação da estrutura das atividades agropecuárias brasileiras.

O centro decisório da política agrícola, nesse período de autoritarismo político, foi ocupado pelo Banco do Brasil que, juntamente com o Banco Central, o Banco da Amazônia (BASA), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), compunha o elenco das instituições financeiras oficiais. Como veremos mais detalhadamente em capítulo posterior, a história do Banco é a história de uma burocracia muito bem sucedida no processo da sua institucionalização, ou seja, em sua capacidade de estabelecer, no ambiente de sua atuação, parâmetros e sentidos próprios, que não apenas se constituem em salvaguarda de seus interesses frente a interesses externos, como, também, influenciam esses interesses. O poder do Banco do Brasil não se constituiu a partir da política agrícola instituída em meados dos anos 1960. De fato, a história do Banco se confunde com a história de construção do Estado nacional. Criado em 1808, no momento em que a corte portuguesa se estabelece no país, o início de sua história está ligado ao momento primeiro de ruptura (ainda que não oficial) do padrão de dependência colonial. Em 1937, no contexto do processo de expansão do Estado, de que falamos anteriormente, foi criada a sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial - CREAL, com o objetivo proposto de promover o desenvolvimento agrícola e industrial do país. A CREAL, ao lado de outras importantes carteiras, possibilitou ao Banco acumular recursos econômicos e políticos, que se converteram em poderosa fonte de

poder. Em 1965, quando foi instituído o Sistema Nacional de Crédito Rural, coube ao Banco do Brasil o desempenho do papel fundamental de intermediar a demanda e a oferta de crédito para a agropecuária brasileira. Como teremos oportunidade de ver, os bancos privados nunca se interessaram pelo crédito rural, como uma carteira de negócios, a ponto de ameaçar a posição do Banco do Brasil. O BASA, o BNB e o BNCC, por seu lado, eram muito menores e tinham uma atuação muito menos abrangente que a do Banco do Brasil. Inaugurando uma fase na existência do Banco, a montagem da política de crédito rural valeu-se da extensa capilaridade da instituição. O Banco cedeu quadros para a atuação do recém-criado Banco Central na área agrícola e deu suporte para a política de preços mínimos da Companhia de Financiamento da Produção. Numa relação quase simbiótica com os setores agrícolas o Banco do Brasil assume uma feição fortemente marcada de banco rural.

O Ministério da Agricultura, embora sendo um ator importante na política agrícola, nesse período, nunca teve a expressividade do Banco do Brasil. De acordo com Lamounier (1994), nesse período de autoritarismo político o Ministério estruturou uma base de poder no corpo técnico da Companhia de Financiamento da Produção - CFP, encarregada da elaboração de diagnósticos e metas de médio e longo prazos para o setor. Entretanto, o poder do Ministério da Agricultura permaneceria estruturalmente frágil por duas causas básicas: a primeira se traduz na subordinação da agricultura aos interesses crescentes da indústria e a segunda está referida ao fato de que o Ministério não controlava os instrumentos mais importantes de formulação e implementação da política. Estes estavam em mãos do Conselho Monetário Nacional, onde predominava o poder do Ministério da Fazenda e do Banco do Brasil (mais à frente esse controle será mais bem caracterizado).

Como aconteceu com as políticas públicas de modo geral, o contexto autoritário enfraqueceu o poder do Legislativo em sua capacidade de representar interesses e influenciar decisões. Portanto, embora o Congresso Nacional seja, também, um ator que participa do desenho institucional da política agrícola, o modelo assentado no crédito farto e subsidiado esvazia, no contexto de forte poder do executivo, sua capacidade de definir parâmetros para a política.

Com relação aos setores privados, observa-se uma grande fragilidade na capacidade de representação de interesses de produtores rurais e agroindústrias, em moldes institucionais. Como salienta Lamounier, a capacidade de representação de interesses era, além disso, desigual, dentro do setor. O mais importante, porém, foi o predomínio de formas de articulação de interesses de caráter informal¹², ao lado da representação dos interesses da agricultura pela burocracia e tecno-burocracia estatal, ligadas ao setor agrícola, junto ao governo. Ao se afirmarem como representantes desses interesses, esses segmentos expandiam seu próprio poder na constelação de agências burocráticas governamentais. Se a capacidade de representação de interesses do setor agropecuário junto ao Estado era desigual, a posição mais frágil cabia (como, de resto, cabe até hoje) aos pequenos produtores e trabalhadores rurais.

Ainda que os pequenos produtores tenham sido contemplados, de alguma forma, pela política agrícola, no bojo da política de caráter distributivo, que então se implantara, esses segmentos foram os mais despojados de recursos organizacionais, no contexto do Estado burocrático-autoritário. Se alguma porosidade havia na absorção, pelo Estado, de demandas vindas do setor, certamente ela era muito mais acessível a médios e grandes produtores e agroindústrias. Representantes do Banco do Brasil, da Emater e membros do próprio segmento de pequenos produtores, entrevistados¹³, afirmam que o crédito rural atingiu, ainda que de forma diferenciada, todo o universo de produtores rurais, tornando o Banco do Brasil o interlocutor privilegiado da interação do Estado com esse segmento social, o que gerou um invejável incremento de prestígio para a instituição. Os autores da literatura especializada enfatizam, porém, o caráter fortemente desigual da distribuição do crédito entre os vários segmentos de produtores, em função da diferenciação de recursos havida entre eles¹⁴. Também do ponto de vista espacial, o crédito rural foi desigual, abrangendo, principalmente, os estados do centro-sul brasileiro (MG, GO,

¹² Na linha da representação de interesses privados por meio de anéis burocráticos ou do corporativismo, conforme discutido anteriormente.

¹³ Belo Horizonte, 1993/1994.

¹⁴ Vide Lamounier, 1994.

RJ, SP, PR, SC e RS). Não obstante a heterogeneidade do processo, podemos afirmar que o Banco desempenhou o papel mais importante na constituição de um "novo padrão agrário", como qualifica Geraldo Muller (1989), para quem esse padrão moderno torna-se dominante e impositivo, embora sem ter havido uma homogeneização das antigas regiões agrárias e ainda que permaneçam importantes diferenças entre os produtores.

CAPÍTULO 2 - A POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL E O BANCO DO BRASIL

A preeminência do Banco do Brasil na política agrícola seria em grande parte dificultada, não fosse pela ocorrência de duas condições: a primeira foi a centralidade do crédito na política agrícola e a segunda a existência de fartos recursos financeiros oficiais. Tanto o crédito rural tornou-se o mecanismo mais importante da política agrícola¹⁵, quanto era operacionalizado de forma aproximada à da "arena decisória distributiva" (conforme descrita em item anterior) e os fartos recursos à disposição do Banco do Brasil operavam como um fator de proteção da instituição em sua relação com o mercado. De acordo com Lamounier (1994) e com representantes do BB, entrevistados¹⁶, o Banco operava de forma afinada com o Ministério da Fazenda (ao qual é subordinado), o que praticamente eliminava atritos com aquela área de governo. Do ponto de vista do jogo político a centralização das decisões, no contexto autoritário, favoreceu a ampliação do poder do Banco, cuja base repousava em uma rede de relações interburocráticas e políticas extensamente construídas, ao longo dos anos. Como agente do Tesouro Nacional o Banco do Brasil responde por parcelas crescentes do saldo de crédito rural, desde o início (Sayad, 1984, p.96), conforme pode ser observado na tabela a seguir, que contempla o período de 1960 a 1978 (ressalte-se que a implementação do Sistema Nacional de Crédito Rural reporta a 1967).

¹⁵ Conforme foi amplamente discutido na literatura especializada por autores como Martine (1991), Kageyama et alii (1990), Delgado (1985) e outros, o principal instrumento institucional utilizado para a alavancagem da modernização agropecuária brasileira foi o crédito rural. Essa opção pelo crédito, na forma como foi implementada, tem sido duramente criticada tanto por estudiosos da questão rural quanto pelos próprios representantes da atividade agrícola.

¹⁶ Entrevista em Brasília, 1993/94.

Tabela 1 - Crédito Rural Total (Excluindo Comercialização). Empréstimos Rurais do Banco do Brasil e dos Bancos Comerciais - Participação do Banco do Brasil no Saldo Total de Empréstimos Rurais - Brasil 1960/78.

Saldos no Fim do Ano (Em milhões de CR\$ Correntes)

Ano	Saldo Total de Empréstimos Rurais	Empréstimos Rurais pelo Banco do Brasil	Participação do Banco do Brasil %	Participação do C. Rural no total de Empréstimos Bancários
1960	100	64	64	17
1961	151	105	69	17
1962	261	190	73	21
1963	467	321	68	24
1964	963	627	65	27
1965	1353	720	53	24
1966	2044	1211	59	27
1967	3316	1741	52	28
1968	4710	2445	51	24
1969	6426	3545	56	23
1970	8997	5555	61	24
1971	12207	7901	65	20
1972	18192	12512	69	21
1973	28798	19033	66	23
1974	47547	33096	69	24
1975	83758	59996	71	27
1976	126475	92373	73	26
1977	179715	136474	76	25
1978*	209143	160717	77	24

(*) Saldo em junho de 1978.

Fontes: Boletins do Banco Central. Relatório do Banco do Brasil (para período anterior a 1964). (SAYAD, 1984, p.53).

O crédito rural contou, desde o início, com duas fontes básicas de recursos. A primeira, as exigibilidades, ou seja, as aplicações compulsórias dos bancos comerciais privados que por força da Resolução 69, do Banco Central são obrigados a

aplicar um percentual mínimo dos seus depósitos à vista em crédito rural. A segunda, que era a maior, era suprida pelo Banco do Brasil. Os depósitos à vista do Banco do Brasil destinavam-se a vários financiamentos, entre os quais os empréstimos rurais, empréstimos à exportação e outros determinados pelas autoridades econômicas. Através do mecanismo da chamada Conta Movimento do Banco Central a diferença entre os desembolsos e a captação de recursos não monetários do BB era nivelada, diariamente, o que assegurava o suprimento de recursos para o crédito rural, de forma quase automática, dentro de tetos fixados no orçamento monetário (MAÍLSON DA NÓBREGA, 1992).

Apesar da ênfase na afirmação de que o crédito rural era fartamente subsidiado, nos primeiros anos da política agrícola pós-65, encontrada em inúmeros estudos sobre essa política, cabe ressaltar que, de acordo com João Sayad (1984), o programa foi estabelecido sem o objetivo de fornecer subsídio¹⁷ ao setor rural, uma vez que as taxas de juros iniciais, definidas em torno de 15%, aproximavam-se das taxas de inflação projetadas para os primeiros anos logo após a implementação da política. No período 1968-74, na verdade, houve uma redução dos subsídios do programa, decorrente da redução da taxa de inflação, embora, de fato, tenha ocorrido um rápido crescimento das disponibilidades de recursos. Nos anos anteriores a 1973, os subsídios não representavam mais do que 2,5% da renda do setor agrícola (SAYAD, 1984, p.96). Nos anos de 1974-77 os subsídios do crédito rural elevam-se, em decorrência de: 1) a manutenção dos juros do crédito rural em níveis constantes; 2) a elevação das taxas de inflação da economia. O crescimento dos subsídios do crédito rural e de seu montante em termos quantitativos gera várias críticas ao programa e de 1979 em diante os saldos começam a cair.

¹⁷ - O subsídio é a parcela correspondente à diferença entre a taxa de inflação e a taxa de juros, paga pelo agricultor.

Entre 1980 e 1985, as aplicações de crédito na agricultura e pecuária caem de 250 para 124 bilhões de cruzados, em valores constantes (MARTINE, 1991, p.11). Os créditos para investimento foram "virtualmente congelados" (SAYAD, 1984, p-113), Nesse contexto a arena decisória distributiva perde espaço para a arena regulatória¹⁸.

O processo de democratização do país, juntamente com a crise econômica e a crise fiscal do Estado, desloca o Banco do Brasil do centro decisório da política, que passa a ser ocupado pela área econômica do Governo. Ocorre um distanciamento dos interesses do Banco em relação aos do Ministério da Fazenda. A crise do crédito farto e subsidiado acarreta, para o Banco, a perda de importantes recursos de poder, muito embora a instituição tenha mantido recursos organizacionais poderosos (um influente *lobby* no Congresso, uma rede de aliados na burocracia federal e o apoio de alguns segmentos de produtores rurais – conforme LAMOUNIER, 1994). A conta-movimento, mecanismo através do qual o Banco se municiava de recursos financeiros para operar o crédito rural é extinta, deixando à instituição a dura tarefa de disputar recursos no mercado e no orçamento. O principal ator na área governamental passa a ser o Ministério da Fazenda (ou da Economia), cujo poder encontra uma forte base de legitimidade no controle inflacionário. O grande recurso de poder desse Ministério é a meta da estabilidade monetária, que justifica a subordinação da política agrícola à lógica das políticas de estabilização, num contexto de inflação descontrolada.

¹⁸ - De acordo com alguns autores, o crédito subsidiado continuou existindo. Martine (1991), por exemplo, afirma que "não houve exatamente uma eliminação do tratamento creditício preferencial, senão maior seletividade dos beneficiários, que, paradoxalmente, passaram a ser mais subsidiados que antes. Os produtos de maior peso no desempenho favorável da agricultura nessa fase são aqueles que dispunham de mecanismos de valorização, incentivos e subsídios, além de crédito e de preços mínimos: a cana-de-açúcar - protegida pelos múltiplos mecanismos do Proalcool - o trigo, a soja, o cacau, o algodão e a laranja - todos mais ou menos beneficiados por mecanismos especiais relacionados aos esforços de ajuste externo ou por fatores externos" (MARTINE, 1991, p.12 - Martine apóia-se em trabalho de Delgado, conforme nota de pé de página do autor). De acordo com este autor, ao longo da década de 1980 persistiram muitos dos incentivos à exportação, adotados no período anterior. Com relação ao mercado interno, foram adotadas várias medidas, como "preços de garantia mais elevados para os produtos da cesta básica, taxas de juros reais negativos do crédito rural (em 1986/87, época do Plano Cruzado), aumento no volume de crédito disponível para custeio e investimento rural e sustentação das perdas de safra em 1985/86, via PROAGRO." (MARTINE, 1991, p.16).

O Ministério da Agricultura, nesse contexto, não logra ampliar seus recursos de poder, permanecendo como um ator político fraco. Seu enfraquecimento se ampliaria com o desmantelamento dos quadros técnicos da Companhia de Financiamento da Produção (durante o Governo Collor), que se constituía em sua base de poder no passado. A CFP, a Cibrazem e a Cobal, empresas públicas de direito privado, com 100% de seu capital pertencente ao Governo, foram fundidas em uma apenas, a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, num processo que esvaziou os recursos de poder dessa Companhia ¹⁹.

Na medida em que a burocracia e a tecno-burocracia estatais ligadas à política agrícola perdem espaço de poder, outros atores ampliam sua força política. A combinação do processo de democratização com o esgotamento do crédito levou a um aumento das exigências de regras claras para a agricultura, por parte de produtores rurais e suas associações e de empresários agroindustriais, o que fortaleceu o papel do Legislativo. O Congresso Nacional assume, assim, uma importância crescente, embora limitada pela menor capacidade de representação de interesses do setor agropecuário, em relação a outros setores da sociedade. Desde então, alguns resultados dessa representação podem ser observados nas anistias das dívidas de produtores rurais e na votação de uma Lei Agrícola, atualmente em vigor.

De acordo com Lamounier (1994), médios e grandes produtores rurais conseguem, no contexto de democratização, alcançar algum grau de representação de seus interesses, seja de forma individualizada, seja através de suas associações, seja através de *lobby* no Congresso (que possui uma bancada ruralista atuante), apesar das dificuldades de organização de interesses que afetam o setor. Os pequenos produtores e trabalhadores rurais continuam, entretanto, na mesma posição de fragilidade na estrutura de representação de interesses do setor agrícola. De acordo com o depoimento de um representante da Fetaemg - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte, 1993), apenas recentemente essa instituição ampliou sua preocupação com a representação

¹⁹ Entrevista em Brasília, março de 1994.

de interesse dos pequenos produtores (sua ação historicamente voltou-se para os trabalhadores rurais).

Outros atores importantes que emergiram no processo de descentralização que acompanhou a crise do modelo burocrático-autoritário centralizado são os governadores de estado e seus secretários de agricultura, que passam a ter maior espaço político-institucional junto às burocracias públicas²⁰. Isto pode ser ilustrado pelo convênio celebrado entre a EMATER e o BEMGE - Banco do Estado de Minas Gerais, para a execução de um programa de crédito rural em Minas Gerais. O BEMGE foi o único agente financeiro que aceitou encampar o projeto²¹.

Não obstante a redução drástica dos recursos públicos para o crédito rural, o Banco do Brasil continua a ser o principal ator na arena específica da política agrícola, porque permanece detendo o maior controle de informações e de recursos necessários à operacionalização da política e porque o crédito rural não tem sido atraente para outras instituições financeiras, principalmente os bancos privados. O Banco defronta-se, porém, com o problema de refazer seu poder político, num contexto de propostas de reformas administrativas e institucionais no nível do Estado, de retração de recursos oficiais e de alto nível de competição entre organizações, tanto privadas quanto públicas. O grande desafio é a construção de um novo modelo de relação com a sociedade, que seja capaz de preservar os espaços institucionais construídos ao longo de sua história.

²⁰ - Delgado aponta para um movimento de descentralização do Estado em anos recentes (de ordem constitucional, inclusive) que não é seguido imediatamente pelas políticas públicas e que permite pensar em uma reorganização do papel das agências públicas onde o executivo federal perde espaço no oferecimento de serviços à sociedade, com novos papéis para estados e municípios (Encontro do PIPSA, UFMG, 1992)

²¹ - Entrevista em Belo Horizonte, maio de 1993.

CAPÍTULO 3 - O BANCO DO BRASIL E O CRÉDITO RURAL: A TRAJETÓRIA DE UMA IDENTIDADE

3.1. Surgimento do Banco do Brasil

Em primeiro lugar é importante lembrar que o Banco do Brasil não é e nunca foi especificamente um banco rural. Ao longo de sua história o Banco tem desempenhado funções típicas de um estabelecimento de crédito, que envolvem outras atividades além do crédito para a agricultura, como o financiamento de atividades industriais, comerciais e de exportação, além de ter sido, por muito tempo, responsável pelas funções típicas de um banco central.

Entretanto, essa instituição adquiriu uma face marcadamente rural, na medida de sua participação, como agência governamental, no financiamento das atividades agropecuárias do país, de forma articulada ao Sistema Nacional de Crédito Rural, como vimos no capítulo anterior. A crise desse sistema, como já dissemos, exige da instituição um esforço no sentido de adaptação a um ambiente transformado. Nesta perspectiva, a resolução dos impasses que confrontam o crédito rural está ligada aos dilemas vividos por essa organização burocrática, que precisa esforçar-se para manter o espaço institucional conquistado em conjunturas históricas específicas.

O Banco do Brasil desenvolveu-se, ao longo do tempo, como uma poderosa burocracia: destacam-se, internamente, os critérios universalistas de suas carreiras internas, incluindo o recrutamento através de concurso público, e o caráter normativo que norteia o desempenho de funções e, externamente, o peso de sua autonomia frente a outros interesses públicos ou privados. Conforme já vimos no capítulo 1, a tradição teórico/metodológica que informa esta perspectiva "ênfatiza", nas palavras de Prates,

"o caráter autônomo das instituições e suas relações com os interesses privados ou públicos no seu ambiente como dimensões estratégicas para a compreensão da política e, conseqüentemente, das relações entre Estado e sociedade" (PRATES, 1990, p.1).

É, portanto, na trajetória histórica do Banco do Brasil e na forma como essa instituição participa do desenho institucional da política agrícola que se deve buscar a compreensão de sua relação com a agricultura, através do crédito rural.

3.1.1. Banco do Brasil: fundação e recriação

Tanto a fundação do primeiro Banco do Brasil, em 1808, como primeiro estabelecimento bancário nacional, quanto, posteriormente, sua recriação e desenvolvimento, tem estado em conexão íntima com o poder governamental federal, como um instrumento auxiliar da administração pública. Em 12 de outubro de 1808 foi expedido, pelo príncipe regente D. João, o alvará de criação do Banco do Brasil, A lei reconhece que "o Real Erário não tinha condições para realizar os fundos de que depende a manutenção da monarquia". Por isto criava-se, no Rio de Janeiro, um banco público que "facilite os meios e os recursos de que as rendas reais e as públicas necessitem para ocorrer às despesas do Estado" (MELO FRANCO, 1988, p.10). Como observa Melo Franco, a criação do Banco do Brasil destinava-se a atender às necessidades do planejamento financeiro do governo monárquico, podendo esse Banco emitir papel-moeda, realizar transações com particulares, firmas ou pessoas.

Esse primeiro Banco do Brasil seria liquidado em 1829. Outras instituições bancárias intituladas Banco do Brasil surgiram após essa data ²² e em 1905, de acordo com Melo Franco, foi fundado, pelo Presidente Rodrigues Alves, o que deve ser considerado como o Banco do Brasil atual, o qual devia "exercer as funções de um banco central, dispondo de capital abundante para redescontos de papel dos outros bancos, para adiantar aos outros bancos e ampará-los nos momentos de crise." O Banco do Brasil de então nasceu da reorganização do antigo Banco da República, após debates acalorados na discussão do projeto. Com sede e foro no Rio de Janeiro, prazo de duração de trinta anos, o Banco do Brasil podia estabelecer filiais em

²² O Banco do Brasil foi reaberto em 1854 e atuou de forma instável no século XIX, só alcançando sua consolidação institucional no século XX (Memória do Banco Central-Programa de História Oral do CPDOC/FGV).

qualquer ponto no país ou fora dele (História do Banco do Brasil). Aproveitavam-se as instalações e o acervo do Banco da República, de onde vinha parte do capital e os acionistas. Embora sem o poder de emissão, acentuava-se, no novo Banco do Brasil, a posição de instrumento de ação governamental no mercado financeiro. O governo ingressava agora como acionista, com propriedade de ações correspondente à metade do capital, além de lhe ser atribuído o poder de nomeação de dois dirigentes, o Presidente e o diretor da Carteira de Câmbio. O controle do Banco pelo Governo era tanto mais forte quanto maior a fragilidade dos acionistas particulares, que compareciam às assembléias gerais, geralmente dispersos, com limitado poder de voto.

Reatando suas atividades em 1906, foram criadas diversas carteiras, a partir daí, que concorreram para a estabilização e crescimento do Banco do Brasil enquanto instituição, na medida em que criavam laços com outras instituições. Em 1906 foi criada a Caixa de Conversão, com o objetivo de promover a estabilização da taxa de câmbio. Essa caixa foi extinta em 1914. Em 1921 foi criada a Carteira de Câmbio e em 1926 a Caixa de Estabilização. Em 1922 a posição do Banco do Brasil era de supremacia, detendo cerca de 40% do movimento total dos bancos (História do Banco do Brasil). Em 1930 foi assegurado ao Banco do Brasil o monopólio sobre as operações de câmbio. Incluem-se, ainda, entre as carteiras do Banco, a Carteira de Emissão e Redesconto (criada em 1920, extinta em 1923, e reaberta no final de 1930), a Caixa de Mobilização Bancária (1932) e a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial-CREAI (1936/37). Em 1941 foi criada a Carteira de Exportação e Importação (CEXIM), substituída pela Carteira de Comércio Exterior (CACEX) em 1953 (Memória do Banco Central - Depoimento). A CEXIN permitia que o Banco executasse tarefas de controle do comércio exterior e, ao mesmo tempo, captasse as divisas obtidas e as transformasse em fundos que, através da CREAI, financiavam investimentos tanto do setor rural quanto da indústria nascente,

Para a recuperação de sua faculdade emissora, a instituição contou com o apoio da Associação Comercial do Rio de Janeiro e da imprensa em geral, ainda de acordo com Melo Franco. Nessa interação com seu ambiente, desempenhando o papel de agente governamental, o Banco do Brasil foi construindo seu espaço

institucional e reforçando sua feição de agência pública. A lei número 4.635, de 08 de janeiro de 1923, situava o Banco do Brasil como instituto de emissão de papel-moeda, embora ressalvasse a sua condição de banco comercial. O processo de incorporação da nova função e de novos encargos foi, porém, criticado em comissões da Câmara e do Senado, que emitiram parecer com projeto de restrição dos privilégios e isenções e aumento dos encargos estabelecidos em relação ao Banco do Brasil (História do Banco do Brasil).

De acordo com O'Donnell e Oszlak (1976), as políticas estatais devem ser consideradas no marco de questões que têm uma história. No desenrolar das políticas criam-se cristalizações institucionais que são geradas nos processos horizontais e verticais a partir das tomadas iniciais de posição por parte do Estado e através das rotinas e interesses especializados. Essa perspectiva, que é consistente com o modelo de análise institucional que apresentamos no capítulo 1, pode ajudar-nos na compreensão do processo de institucionalização do Banco do Brasil, a partir de sua criação - que se deu no bojo dos interesses governamentais da época - e sua permanência através da ocupação de espaços institucionais que surgem de sua interação com governos e clientelas. Tal perspectiva não é inconsistente com a de José Graziano da Silva (1991), que supõe que o Estado não pode ser focalizado em uma ação definida "ex-ante", mas a partir de suas agências, que se comportam como atores que interagem com organizações de interesses privados. Tendo em vista essas perspectivas teóricas, que se reportam ao modelo de análise institucional, podemos, através de um olhar retrospectivo à história do Banco do Brasil, informar-nos da importância da criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial-CREAI para o perfil institucional do Banco.

3.2. A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial – CREAM

A criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial – CREAM, em 1936²³ foi um marco importante na expansão do Banco do Brasil e é um fato relevante para a temática deste trabalho. Este evento combinava a demanda das clientelas rurais e

²³ A CREAM começou a operar efetivamente em 1938.

industriais com a necessidade governamental de sistematização da área financeira para a concessão de crédito à agropecuária e à indústria brasileiras e o resultado foi uma ampliação dos encargos institucionais do Banco do Brasil ²⁴.

A criação da CREAL foi proposta no bojo de uma reforma que o presidente do Banco apresentou à Assembléia Geral dos Acionistas do Banco do Brasil, que se reuniu em 14 de novembro de 1936 (História do Banco do Brasil). Os dois itens principais dessa reforma eram o aumento do capital social (de 100 para 200 mil contos de réis) e a criação de uma nova carteira, a de crédito agrícola e industrial.

Mantinha-se, pela reforma, a posição majoritária da União Nacional, resguardando-se, contudo, o interesse e direitos dos demais acionistas. Percebe-se, por esta ressalva, que o dilema público versus privado historicamente acompanha as atividades do Banco e sua gênese é a gênese do modo de constituição do próprio Banco do Brasil, caracterizado pelo seu caráter misto (mais à frente veremos como essa ambigüidade se insere nos dilemas institucionais do Banco).

A justificativa para a criação da nova carteira é encontrada na precariedade da assistência financeira e bancária aos produtores agrícolas e industriais.

"A criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial correspondia a antigos reclamos da opinião nacional, visando atender a uma das mais profundas, senão à maior necessidade com que se defrontavam os lavradores e industriais brasileiros, a quem por esse modo se proporcionaria amparo seguro e estímulo fecundante para a normalidade de seus negócios e a amplitude crescente das atividades produtoras, de cuja fonte, principalmente, dimanava a prosperidade coletiva." (História do Banco do Brasil, PACHECO, C. p.400).

Um dos principais objetivos da Carteira era o de proporcionar assistência creditícia à atividade agrícola ou agroindustrial do país, no sentido de substituir pelo crédito institucionalizado o crédito oferecido em troca de entrega antecipada do produto, considerado onerosíssimo para o produtor.

²⁴ É importante ressaltar que a criação da CREAL se inscreve na trajetória expansionista do Estado brasileiro nos anos 30. Para objetivos que norteiam este trabalho não é necessária uma discussão ampla da formação do Estado brasileiro, mas é importante que seja chamada a atenção para o seu caráter expansionista, conforme exposto no capítulo 1.

Até a década de 1930 era quase inexistente a intervenção governamental na agricultura brasileira, embora desde o último quartel do século XIX já se buscasse criar mecanismos de financiamento a esse setor (como a lei do penhor agrícola de 1885, o estabelecimento de regras para a formação de cooperativas (as caixas Raiffersen) e as tentativas para que o Banco do Brasil precursor do atual assumisse o serviço de apoio à agricultura (NÓBREGA, 1992).

Três iniciativas estaduais foram empreendidas com o objetivo de alcançar apoio financeiro à agricultura, todas vinculadas ao café e ao açúcar. Em 1906 o Convênio de Taubaté deliberou pela defesa do café. Em 1909 foi criado o Banco Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo (atual Banco do Estado de São Paulo) e, na década de vinte, o Congresso autorizou a fundação de bancos para financiamento da agroindústria nos estados do Nordeste, o que não se efetivou. (NÓBREGA, 1992).

A partir da Revolução de 1930 amplia-se a participação do setor público federal na agricultura brasileira, no contexto do modelo de estado intervencionista. "Em 1931 o Banco do Brasil passou a aluar diretamente no financiamento da compra do café, em 1933 criou-se o Instituto do Açúcar e do Alcool, e em 1937 instituiu-se a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil" (NÓBREGA, 1992, p.3).

A criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial foi alvo de intensas discussões²⁵. Na linha de argumentação contra a criação da Carteira como um departamento do Banco do Brasil, o Sr. Mario de Andrade Ramos, que sempre se ocupava de problemas econômicos e financeiros, sustentou que essa decisão contrariava as finalidades de existência do Banco, no sentido de prestar serviços na consolidação monetária e na circulação dos negócios no país. Argumentou, ainda, que se cometia um grande erro de

"enxertar operações especializadas de crédito agrícola e industrial num estabelecimento que já era uma organização complexa, que, além de suas funções de Banco comercial de depósitos e de descontos, era também um instituto que operava com o Governo, que fazia a arrecadação de suas receitas e os seus pagamentos, que dirigia o câmbio, estava suportando o encargo de manter um câmbio artificial pelo confisco de 35% das letras de exportação, que tinha uma Carteira de Mobilização e era um Banco de

²⁵ - As opiniões dos debatedores são retiradas dos diversos documentos sobre a "História do Banco do Brasil".

emissão *sui generis*, recebendo notas fiduciárias do Tesouro e operando com elas em sua Carteira de Redescontos." (História do Banco do Brasil, Pacheco, 1979, p.404).

Por outro lado, argumentou que a iniciativa privada e as circunstâncias vinham criando, no Brasil, "um pequeno e multiforme crédito agrícola, pecuário e industrial, de pequenos Bancos, caixas, cooperativas etc." (História do Banco do Brasil, PACHECO, 1979, p.405), que merecia o apoio do Governo de forma muito mais acertada do que o investimento no Banco do Brasil.

"Instituir o crédito agrícola e industrial por uma forma provisória e apendicular ao nosso já tão complexo e indefinível Banco do Brasil seria preparar um naufrágio certo para uma carga preciosa." (JORNAL DO COMÉRCIO, de 4.2.1937, *apud* PACHECO, 1979, p.405).

A instituição do crédito rural como uma carteira do Banco do Brasil foi criticada pelos partidários da criação de um Banco especializado de crédito agrícola, autônomo, um Banco Rural.

"Na Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, as críticas ao projeto foram formuladas pelo deputado Daniel de Carvalho, o qual inicialmente procurou demonstrar que o governo mudara de caminho, pois o próprio Presidente da República, tanto em manifesto lido a 14 de maio de 1932, no Palácio Tiradentes, quanto em mensagem à Assembléia Constituinte, apresentada em 3 de maio de 1933, e em mensagem ao Poder Legislativo, de 3 de maio de 1936, sempre anunciou o propósito, os estudos e o plano de fundação de um Banco especializado de crédito agrícola, que chegou a denominar Banco Hipotecário Nacional, com o qual se instituiria, finalmente, o crédito agrícola, fato repetido e longamente preconizado, desde os tempos do Império." (História do Banco do Brasil, PACHECO, 1979, p.406).

O deputado sustentou que, embora a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial fosse criada a título provisório, prevendo-se sua transformação posterior em um Banco autônomo, temia-se que ela ficasse como solução definitiva, o que contrariava os anseios daqueles que desejavam um banco exclusivamente rural. Além disso, argumentou que a fusão, em uma só carteira, do crédito agrícola e do industrial, poderia levar à absorção, pelo crédito industrial, dos recursos destinados ao crédito agrícola, uma vez que o crédito industrial era percebido como dotado de maior acessibilidade nos estabelecimentos de crédito. Ponderou que o crédito à agricultura difere do crédito industrial (que se aproxima do crédito comercial) em termos de taxas e prazos, o que poderia levar o crédito agrícola à inoperância, tendo em vista a

possibilidade de o Banco do Brasil encontrar aplicação mais rendosa para os seus recursos.

Apesar das resistências, a CREAM foi criada pela lei número 454, de 9 de junho de 1937, reforçando as carteiras de negócios do Banco (através de suas áreas de banco comercial e de fomento). Eram suas principais disposições; subscrição pelo Tesouro Nacional de um máximo de 100 mil contos de réis de ações do Banco do Brasil, relativas à elevação de seu capital de 100 para 200 mil contos; concessão ao Banco do Brasil de autorização para prestar assistência financeira à agricultura, à pecuária e às indústrias; obtenção dos recursos necessários a essa assistência financeira através de bônus, que o Banco era autorizado a emitir; tomada de bônus pelo Instituto Nacional da Previdência, pelas caixas e pelos institutos de aposentadoria e pensões, dentro de uma percentagem de seus depósitos ou fundos, a ser fixada pelo governo da União, com a anuência das respectivas juntas e conselhos administrativos.

A CREAM reforçava, assim, o caráter predominantemente público do Banco do Brasil, num contexto de forte intervencionismo estatal, no qual o Banco recebeu poderosos incentivos governamentais de crescimento, além dos depósitos de recursos abundantes confiados pelo público, na qualidade de banco comercial. A delegação de responsabilidades relativas à Carteira de Crédito Agrícola e Industrial reforça a identidade da instituição, no sentido de sua importância no cenário econômico mais abrangente e, ao mesmo tempo, lhe possibilita a aquisição de experiência e tradição (transformadas em recursos de poder) no crédito relacionado às atividades da Carteira. Como ilustração, o decreto-lei número 1003, baixado em 29 de dezembro de 1938,

"obrigou as estradas de ferro, demais empresas de transporte, armazéns gerais e de depósito, comissários e outras pessoas que transportassem, guardassem, comprassem ou, de qualquer forma, recebessem produtos agrícolas ou pecuários, a prestarem àquela Carteira, por escrito, as informações que a ela fossem necessárias para conhecimento ou verificação de quaisquer ocorrências de interesse da regularidade e segurança de suas operações, ficando os infratores sujeitos a multa" (História do Banco do Brasil, PACHECO, 1979, p.408).

Ressalte-se que o Banco, enquanto organização, não descuidava de seus interesses específicos. O cumprimento de funções oficiais, como o da Carteira de Redescontos, da Caixa de Mobilização Bancária ou da Carteira de Câmbio, que podiam ser transferidas, em momento oportuno, para um futuro Banco Central, em razão de suas características, era desempenhado com vantagens para o Banco e para o Governo. Do ponto de vista do Banco do Brasil, esses serviços concorriam para a estabilidade da organização, sem constituírem risco para o seu patrimônio. Nesta perspectiva, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial haveria de merecer cuidados especiais, na medida da expansão de seus negócios. "Não seria justo e cabível que aceitasse a diretoria essas novas responsabilidades para o Banco sem que houvesse tomado parte decisiva na elaboração do plano" (História do Banco do Brasil, PACHECO, 1979, p.413).

Com base nesses cuidados,

"a diretoria do Banco resolveu autorizar a comissão que estava encarregada da elaboração dos Estatutos a apresentar emenda no sentido da autonomia administrativa, financeira e econômica da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial" (História do Banco do Brasil, PACHECO, 1979, p.413).

Não obstante, não foi efetivada essa autonomia da Carteira, permanecendo a mesma no âmbito do próprio Banco.

"Inicialmente, não dispondo ainda a Carteira de largueza de recursos, o Banco do Brasil agiu cautelosamente na concessão do novo tipo de crédito, adotando uma pauta de desenvolvimento gradual, pela qual em primeiro lugar atendeu às necessidades do crédito de custeio, deixando para atendimento ulterior as solicitações referentes ao crédito destinado ao melhoramento mobiliário e ao crédito a longo prazo, sob garantia hipotecária" (História do Banco do Brasil, PACHECO, 1979, p.408).

Embora a Diretoria do Banco não estivesse decidida a ampliar a rede de agências no interior do país, deliberou pela criação, em agosto de 1938, de subagências que, com menores despesas, poderiam levar o crédito do Banco às pequenas localidades.

A execução dos financiamentos da Carteira começou no princípio do ano de 1938. Em 31 de março já haviam sido recebidas 479 propostas; em 31 de dezembro do mesmo ano o número de empréstimos somava 1050, sendo 1021 rurais, no

importe de 80.424 contos e 29 industriais, no valor de 17.892 contos. Apesar dos prognósticos pessimistas a respeito da criação da Carteira, o fato é que ela acabou ficando como solução definitiva do crédito rural institucionalizado e foi abandonada a idéia de criação de um banco rural especializado, embora esta questão tenha continuado em debate, inclusive nos dias de hoje. Fica clara a ligação das atividades do Banco do Brasil à política de nível macro do governo, bem como o entrelaçamento de seus interesses com aqueles de outros órgãos públicos, especialmente o Ministério da Fazenda, o que, certamente, favoreceu o fortalecimento de sua burocracia.

Conforme Pacheco (1979) a posição do Banco,

"acentuada pela criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial e ainda a expectativa de que outros encargos semelhantes fossem confiados ao estabelecimento, até que suas funções oficiais refluíssem para o Banco Central, cuja criação estava sempre em cogitações, foi objeto de uma apreciação da diretoria do Banco do Brasil, em sua sessão de 3 de janeiro de 1939, sob o aspecto de que essas ligações já eram responsáveis, desde muito tempo, pela própria estrutura da direção do Banco. Foi aí observado que o presidente do Banco, dispondo de ilimitados poderes de veto e de superintendência, era um delegado da confiança do Governo, que dispunha de autoridade e prerrogativas em nada inferiores às de um ministro de Estado. A própria organização do Banco já compreendia a necessidade de se ajustarem suas operações à política econômica que fosse traçada pelo Governo, buscando a harmonia absoluta entre o Banco e o Ministério da Fazenda" (História do Banco do Brasil, 1979, p.411).

Entretanto, o Banco permanecia no centro de intensas discussões a respeito de sua natureza e de sua eficiência. Era acusado de concorrer para a inflação de crédito e não apresentar resultados satisfatórios. Ponderava-se, também, que o Governo, se por um lado concorria para seu fortalecimento enquanto instituição, através da transferência de fundos e funções, por outro lado debilitava-o com a absorção de seus recursos, já que cabia ao Banco acorrer às necessidades financeiras do Tesouro. Em 1944 os créditos concedidos pela Carteira assim se distribuía (em milhares de cruzeiros): empréstimos agrícolas - 1.333.576; empréstimos pecuários - 1.971.808; empréstimos agropecuários - 5.676 e empréstimos industriais - 141.516.

De acordo com o depoimento de um Engenheiro Agrônomo da ACAR²⁶, em 1949, quando aquela Associação fez um convênio com a Caixa Econômica Estadual para aplicar crédito rural supervisionado, somente tinham acesso aos bancos os grandes produtores. Segundo o seu testemunho, tanto o Banco do Brasil quanto os demais bancos consideravam o pequeno produtor um grande risco financeiro, sendo ainda, muito limitados os recursos para financiamento da atividade rural. Outros testemunhos dão conta do excesso de exigências legal/burocráticas por parte do Banco do Brasil, como a exigência de aproximadamente 50 certidões de cartório, como prova de honestidade do agricultor. O Banco, ontem como hoje, deparava-se com um cenário de fogo cruzado, no qual muita importância adquiria a capacidade de seus defensores, tanto internos (diretores, alta administração, funcionários burocráticos) quanto externos (como os parlamentares) de barganhar politicamente os interesses da instituição, que passam todo o tempo pelo equilíbrio entre sua identidade de banco de caráter oficial - encarregado de várias funções governamentais, inclusive a de emissor, e seu caráter de banco de fomento (além de atuar como banco comercial). Essa situação pode ser exemplificada pela consideração de um dos acionistas do Banco, em sessão da Assembléia Geral dos Acionistas realizada em 29 de abril de 1949, a respeito da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, a qual considera que só tem dado prejuízo, pois o Governo, no interesse de sua política, determina siga o Banco tal ou qual orientação ou política de valorização, o que deu resultados compensadores com o algodão, mas desastrosos com a pecuária.

Por outro lado, coube ao Banco a maior responsabilidade pelo apoio ao desenvolvimento industrial ocorrido na era Vargas (WERNECK VIANNA, 1987 e MEDEIROS, 1994). Na qualidade de órgão da administração centralizada, o Banco do Brasil tornou-se o banco dos bancos e o agente financeiro da política do governo, "sem que normas específicas fossem elaboradas para conter possíveis desmandos e exageros." (WERNECK VIANNA, 1987, p.99). É importante registrar que o Banco tem sido freqüentemente acusado de prática clientelista, ao longo de sua história. Não

²⁶ - ACAR-Associação de Crédito e Assistência Rural, que iniciou suas atividades em Minas Gerais a partir do convênio celebrado pelo então governador de Minas Gerais Milton Campos e a AIA-Associação Internacional Americana, nos termos da lei número 29, de 10.12.47.

cabe no escopo deste trabalho uma elucidação desse problema, O mais importante, para a presente análise, é o fato de que a inexistência de um mercado de capitais com capacidade para a colocação de bônus junto a investidores institucionais (como estava previsto ao tempo de criação da Carteira) fez com que a CREAL acabasse recorrendo a recursos do próprio Banco. A CARED-Carteira de Redescontos (Carteira típica de Banco Central) tornou-se, então, a fonte básica de recursos para a CREAL (NÓBREGA, 1992), tornando problemático o hibridismo do Banco (instituição com funções de banco central e, ao mesmo tempo, banco de fomento e comercial).

3.3. Os novos atores no contexto institucional do Banco do Brasil

Nesse contexto, permaneciam em debate as propostas a respeito da criação de um Banco Central, que fosse independente de atividades comerciais e de fomento (características do Banco do Brasil) e que fosse encarregado do controle da política monetária do país. Havia propostas no sentido de se criar um banco central a partir da transformação do Banco do Brasil ou a partir da fundação de um novo órgão. Em março de 1935 o deputado Mário Ramos apresentou à Câmara um projeto de lei que transformava o Banco do Brasil em Banco Central de emissão e redescontos, com o propósito de reduzir os interesses e a intervenção governamental naquele estabelecimento de crédito.

"Em 1936, pela imprensa, lembrou que havia uma dezena de anos seguidamente insistia pela necessidade dessa transformação, em que o oficialíssimo Banco do Brasil devia ser um verdadeiro Banco do Brasil, com as funções de Banco Central de Emissão e Redescontos, nos moldes experimentados desses estabelecimentos, livre da direção absoluta do governo federal que, reduzindo os seus interesses a 10% do capital, nomearia apenas o seu presidente" (História do Banco do Brasil, 1979, p.427).

A transformação do Banco do Brasil em banco central pressupunha a acentuação de suas funções de controle da moeda, da taxa cambial, de emissão e da taxa de redescontos, restringindo-se as funções de banco comercial, de depósitos e descontos. O deputado apontava o excesso de oficialismo e burocracia do Banco, a

ausência de representação de produtores e banqueiros na sua administração e suas íntimas ligações com o governo que, no seu entender, davam origem a privilégios para a instituição. De outra parte, em 9 de setembro de 1937, o Ministro da Fazenda apresentou à Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados um plano de organização do Banco Central de Reserva do Brasil, que, como outros projetos, não se efetivou.

3.3.1. Criação da SUMOC

As discussões acerca da criação de um banco central continuariam até 1945, quando foi dado um passo efetivo no sentido da implementação desse órgão. Pelo Decreto-lei 7293, de 02/02/1945, foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, com o objetivo proposto de exercer imediato controle do mercado monetário e preparar a organização do Banco Central.

Em 1945, após o término da guerra, quando foram assinados os acordos da Conferência de Bretton Woods, surgiram organismos internacionais com o objetivo de administrar as relações financeiras e de comércio internacionais: o FMI (Fundo Monetário Internacional), o BIRD (Banco Mundial) e o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio). Entre outros compromissos assumidos pelo Brasil naquela Conferência estava o de criar um organismo com funções de banco central, com o objetivo de dotar as autoridades monetárias dos instrumentos necessários ao controle da inflação. A SUMOC foi criada nesse contexto e eram as seguintes as suas atribuições:

- a) requerer a emissão de papel-moeda ao Tesouro Nacional dentro dos limites fixados na legislação específica;
- b) receber com exclusividade os depósitos dos bancos;
- c) delimitar, quando necessário, as taxas de juros a abonar as novas contas, pelos bancos, casas bancárias e caixas econômicas;
- d) fixar mensalmente as taxas de redesconto e juros de empréstimos a bancos,

podendo vigorar taxas e juros diferentes, tendo em vista as regiões e as peculiaridades das transações;

- e) autorizar a compra e venda de ouro e de cambiais;
- f) autorizar empréstimos a bancos por prazo não superior a 120 dias, garantidos por títulos do governo federal até o limite de 90%, do valor em bolsa;
- g) orientar a fiscalização de bancos;
- h) orientar a política de câmbio e operações bancárias em geral;
- i) promover a compra e venda de títulos do governo federal em bolsa;
- j) autorizar o redesconto de títulos e empréstimos a bancos nos termos da legislação que vigorar" (WERNECK VIANNA, 1987, p.100).

A SUMOC foi criada por sugestão do professor Octavio Gouveia de Bulhões (Memória do Banco Central, 1990), que foi movido, segundo suas próprias palavras, por uma idéia antiga, de que o Brasil precisava ter uma moeda estável. A SUMOC funcionava no próprio prédio do Banco do Brasil e todos os seus funcionários eram cedidos pelo Banco. A importância do Banco do Brasil na SUMOC pode ser avaliada pela composição do Conselho Diretor: Ministro da Fazenda (presidente), presidente do Banco do Brasil, diretores da Carteira de Câmbio, Carteira de Redescontos e Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária e diretor executivo da própria Superintendência (ou seja, quatro dos seis membros do Conselho Diretor da SUMOC eram do Banco do Brasil). Da discussão da SUMOC participaram, além do Banco do Brasil e do Ministério da Fazenda, empresários (principalmente banqueiros) e em torno dela formou-se uma geração de economistas, em linha de formação técnica diferente da burocracia tradicional.

De acordo com Werneck Vianna (1987), a SUMOC não conseguiu alcançar poderes efetivos de coordenação geral e muito menos em relação ao Banco do Brasil. Segundo a autora, choques entre o Ministro da Fazenda e o Banco eram freqüentes, o que inviabilizava uma política mais conseqüente de controle da inflação (é conhecido o desentendimento entre o Ministro Horácio Lafer - que queria uma política de estabilização - e o presidente do Banco, Ricardo Jafet - que era contra a restrição do

crédito, no segundo governo Vargas). Observando esse conflito por outro ângulo, podemos afirmar, com Bulhões, que a SUMOC funcionava como uma nova arena onde esses choques se suavizavam, na medida em que os contendores tinham que discutir seus pontos de vista no Conselho. Para Bulhões, a SUMOC, como agência formuladora de políticas (que eram executadas ora pelo Banco do Brasil, ora pelo Ministério da Fazenda), desempenhou o papel que lhe cabia, o de preparação do Banco Central, cuja criação ainda não encontrara campo político para germinar, devido às resistências a uma política de restrição do crédito. De fato, o Banco do Brasil acabava por ser o ator burocrático por excelência da política inflacionária, ao conceder empréstimos ao Tesouro, fora de um controle orçamentário. De acordo com Werneck Vianna (1987) o hibridismo do Banco do Brasil - banco de fomento e banco central - e a forte dependência das empresas com relação à sua carteira de crédito industrial e agrícola tornavam difícil retirá-lo do mercado e dar-lhe feição de banco central. Por outro lado, o seu crescimento como banco comercial atraía a desconfiança dos banqueiros, que, objetivando reduzir sua importância, tornaram-se resistentes, inclusive, à idéia de transformação daquela instituição em Banco Central. Nesse contexto, a atuação da SUMOC estendeu-se até 1964, quando foi criado o Banco Central, no bojo da Reforma Bancária.

3.3.2. Reforma Bancária de 1964 - a perda de importantes funções públicas

Não apenas o Banco Central continuava a ser alvo de discussões e reivindicações de grupos sociais interessados, mas, também, a criação de bancos especializados, como o Banco de Exportação e Importação, um banco Industrial, um de Investimentos e um Banco Rural e Hipotecário. No início da década de 1950 (1952) foi criado o BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (mais tarde BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), como uma autarquia subordinada ao Ministério da Fazenda. Conforme salienta Martins (1985), o BNDE surgiu no contexto de expansão das agências estatais, como foi apontado no capítulo 1. De acordo com Bulhões (1990), a idéia de criação do Banco surgiu a partir

da constatação de que não havia, no âmbito do governo, uma organização capaz de planejar e acompanhar os investimentos considerados necessários para a superação de pontos de estrangulamento da economia, principalmente nos setores de transportes e energia. Martins (1985) destaca, como aspecto importante para essa capacitação o fato de o BNDE ter se constituído como autarquia, o que lhe possibilitou o desenvolvimento de uma política de recrutamento e de formação de quadros diferente da que predominava na administração central. Ao invés de uma burocracia tradicional, os quadros do BNDE se constituíram a partir da tecnocracia emergente (da qual Roberto Campos era um dos expoentes). Constituindo-se como um *think-tank*, o BNDE pôde postular e desempenhar um papel importante na formulação e execução do Plano de Metas do Governo Kubitschek, deslocando, segundo Martins, para si, o papel tradicionalmente desempenhado com exclusividade, até então, pelo Banco do Brasil e pelo Itamaraty.

Na mesma linha de análise Medeiros (1994) destaca que na medida em que o BNDE foi ampliando seu espaço de poder, o Banco do Brasil perdia espaço em sua atuação como banco de fomento, desempenhando um papel pouco relevante no financiamento do investimento dos novos setores dinâmicos, que foram criados naquele momento. Sua atuação concentrou-se, então, na concessão de crédito para o capital de giro de empresas urbanas (industriais, comerciais, de serviços) de qualquer porte, no desempenho do papel de agente financeiro exclusivo do comércio exterior e como promotor, também quase exclusivo, do crédito rural de investimento, custeio e comercialização (MEDEIROS, 1994, p.288).

É importante mencionar, aqui, a importância da CACEX para o Banco do Brasil. Criada em 1953, em substituição à CEXIM, a CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, ocupava um lugar peculiar no âmbito da burocracia pública, pois ao vincular-se diretamente aos centros de decisão de política econômica ampliara seu grau de autonomia. Numa relação quase de parceria com o Banco do Brasil, a CACEX valia-se das estruturas funcional e financeira e do estoque de prestígio do Banco que, por sua vez, obtinha benefícios da Carteira para suas operações de câmbio. CACEX e Banco do Brasil reforçavam-se mutuamente. Por outro lado, o

Banco também detinha uma boa margem de poder pelos mecanismos de controle que, como vimos, manipulava em sua relação com a SUMOC.

Nesse contexto, a reforma bancária de 1965 foi um marco importante na trajetória institucional do Banco do Brasil, que perdeu várias funções de autoridade monetária, como a da Carteira de Redescontos, a Caixa de Mobilização Bancária e a concessão de créditos ao Tesouro Nacional²⁷. Em 31 de dezembro de 1964, dentro do conjunto de reformas previstas pelo PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), foi promulgada a Lei de Reforma Bancária número 4.595 e criados o Conselho Monetário Nacional - CMN e o Banco Central (que substituiu a SUMOC, que foi, então, extinta).

A Reforma Bancária tinha como pressuposto a busca do equilíbrio monetário e da disciplina financeira. Sua implantação refletia a importância crescente dos grupos técnicos na direção da política econômica brasileira (de que são expoentes Gouveia de Bulhões e Roberto Campos). O centro da área financeira foi ocupado pelo Conselho Monetário Nacional, ao qual passou a competir a supervisão de todo o sistema financeiro nacional. A efetivação da reforma culminava um longo período em que várias propostas de criação de um banco central haviam surgido. Em 1931, por exemplo, fora preparado um projeto que transformava o Banco do Brasil em banco central. Como outros projetos posteriores, essa idéia não se efetivou. De acordo com Denio Nogueira (primeiro presidente do Banco Central) a resistência à criação do banco central era proveniente de vários interesses, entre os quais destacavam-se os dos setores urbanos - do comércio e da indústria - que se beneficiavam do processo inflacionário e a quem não interessava o controle do crédito (Memória do Banco Central, Nogueira, 1993). A burocracia do Banco do Brasil, naturalmente reforçava essa resistência, porque percebia o risco de redução de prestígio que estava associado à perda de importantes funções.

Numa tentativa de solucionar seu dilema institucional, o Banco chegou a elaborar um projeto para o sistema financeiro (chamado Nei Galvão), que foi encaminhado ao Congresso pelo presidente João Goulart e para o qual foi pedido

²⁷ Leile, J.B.D. (1991, p. 26).

regime de urgência. Entretanto, esse projeto não foi bem sucedido e o que acabou por ser aprovado, já no governo Castelo Branco, criava o Conselho Monetário e um banco central independente do Banco do Brasil. Embora houvesse resistência dos banqueiros à transformação do Banco do Brasil em banco central, a criação do Banco Central, tal como ocorreu, tinha respaldo no setor bancário privado. De acordo com Werneck Vianna (1987), a rede bancária privada, desconfiada do poder do Banco do Brasil, que lhe fazia concorrência através de suas agências, passara a exigir um banco central independente. De fato, o Banco do Brasil tornara-se o maior banco brasileiro, em 1964, representando cerca de 50% da atividade bancária do país (WERNECK VIANNA, 1987, p.98). Atuando como banco comercial, como banco central e como banco de fomento o Banco acumulara, ao longo de sua história, poder político suficiente para manter o status de seu presidente equivalente ao do Ministro da Fazenda. O acúmulo de funções, porém, não sobreviveu ao caráter expansionista do Estado brasileiro. Como vimos, a emergência da tecnoburocracia e o aumento da complexidade da vida econômica, no contexto da expansão das agências do Estado, constituíram obstáculos à continuidade da natureza composta do Banco do Brasil, tal como se constituira ao longo dos anos.

Com a instituição do Sistema Financeiro Nacional, o centro da área econômica do governo passou a ser ocupado pelo Conselho Monetário Nacional, como vimos, ficando a cargo desse organismo o papel de formulador da política monetária e creditícia, cabendo-lhe assegurar recursos para os órgãos executores (basicamente o Banco Central e o Banco do Brasil), regular sua atuação e nomear seus dirigentes. O Conselho absorve, entre outras, as atribuições do Ministério da Agricultura, no que concerne ao crédito rural, o qual seria o principal eixo de atuação do Banco do Brasil a partir daquele momento. A criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central retira, como era de se esperar, do Banco do Brasil, instrumentos de política econômica e monetária que eram acionados pela instituição. O Banco mantém-se, apesar disso, com um caráter fortemente público e, ainda, muito próximo dos centros decisórios. Além de participar da composição do CMN, eram as seguintes as suas atribuições:

- a) agente financeiro do Tesouro Nacional;
- b) principal executor dos serviços bancários de interesse do governo federal (inclusive autarquias);
- c) arrecadação dos depósitos voluntários das instituições financeiras;
- d) execução dos serviços de compensação de cheques;
- e) realização de operações cambiais (por conta própria ou por conta do Banco Central);
- f) execução da política de comércio exterior;
- g) financiamento da aquisição e da instalação da pequena e média propriedade rural;
- h) difusão e orientação do crédito por todo o país, tendo em vista o financiamento das atividades econômicas (inclusive de exportações e importações);
- i) operações como banco comercial, aluando não apenas com linhas convencionais de crédito, mas, ainda, com créditos especiais, subsidiados, destinados a atividades julgadas prioritárias, especialmente na área rural.

Numa demonstração de seu poder institucional, o Banco teve assento assegurado no Conselho Monetário Nacional, através de seu presidente, que, juntamente com o presidente do BNDE, os ministros da Indústria e Comércio e do Planejamento e mais seis membros nomeados pelo Presidente da República após referendo do Senado Federal e o próprio presidente do Conselho, que deveria ser o ministro da Fazenda²⁸, compunha o CMN. O mecanismo da chamada Conta de Movimento permitia, como vimos, que a diferença entre os desembolsos do Banco e a captação de recursos dessa instituição fosse acertada diariamente, o que transformou aquela conta em fonte de recursos tão importante que o Banco se tornava, na prática, uma autoridade monetária. A burocracia do Banco, protegida por esse mecanismo, mantinha, desta forma, um elevado poder frente a outras burocracias e tecnoburocracias (como a do próprio Banco Central e do BNDES). Entre os desembolsos do Banco estavam os da Carteira de Crédito Agrícola e

²⁸ Recentemente o CMN foi reformulado em sua composição, deixando o Banco do Brasil de ter assento naquele Conselho.

Industrial-CREA, que passou a operar sob a égide do Sistema Nacional de Crédito Rural, conforme vimos anteriormente.

3.4. Novo Crédito Rural Institucionalizado - a busca de um espaço institucional

A reforma bancária também estabeleceu objetivos de especialização na área financeira, ficando o crédito rural a cargo do Banco do Brasil (MEDEIROS, 1994). De acordo com Nogueira (1993),

a institucionalização do crédito rural fez parte das negociações, no Congresso, para a criação do Banco Central. O crédito rural institucionalizado foi o substituto para o banco rural, que era reivindicado no Congresso. Assim que o Banco Central foi criado, foi constituída uma comissão de estudos, sob a presidência do diretor da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, com o objetivo de preparar um projeto de lei institucionalizando o crédito rural (Memória do Banco Central, NOGUEIRA, 1993, p.265).

Como vimos no primeiro capítulo, o centro da política de crédito rural foi ocupado pelo Banco, que, assim, mantinha espaços institucionais já conquistados, expressos por sua tradição e sua interiorização.

O Banco teve reforçadas suas funções de banco comercial, na medida da transferência de várias de suas carteiras para o Banco Central. Era, entretanto, proibido de atuar em vários mercados abertos à iniciativa privada. O caráter público de sua atuação foi reforçado pela participação central na política agrícola, através da qual atuava como banco de fomento. O recurso à conta-movimento, que garantia os recursos necessários ao papel público que desempenhava, tornando-o uma segunda autoridade monetária, operou como um estímulo à ampliação de sua rede de agências pelo interior do país, na medida da expansão do crédito rural, através do qual adquiriu uma face marcadamente rural (tendo sido chamado de "o maior banco rural do mundo"), devido à amplitude e ao vulto de suas operações. Em décadas anteriores haviam surgido algumas instituições financeiras voltadas para o crédito agrícola, mas nenhuma delas com o porte e a força política do Banco do Brasil. Em 1943 havia sido instituída a Caixa Nacional de Crédito Cooperativo, que depois se

transformou no Banco Nacional de Crédito Cooperativo (que sofreria intervenção em 1982 e seria posteriormente extinto, no início da década de 90). Na década de 1950 surgiram dois novos bancos oficiais no cenário do crédito rural: o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA). Por outro lado, os bancos privados foram integrados compulsoriamente ao sistema, ampliando-o. Todavia, os bancos privados nunca se interessaram de forma importante pelo crédito rural, por conta das especificidades da atividade agrícola e das taxas de juros fixadas pelo governo, que tornavam pouco atrativo o financiamento da atividade rural. Além disso, esses bancos utilizavam mecanismos de direção seletiva do montante de recursos destinado ao crédito rural, canalizando-os para grandes produtores e usando o recurso da exigência de reciprocidade, conforme depoimento de vários entrevistados, representantes dos produtores rurais ou membros da tecnoburocracia estatal.

Quanto ao Banco do Brasil, a conta movimento garantiu-lhe recursos públicos através dos quais foi possível sua atuação como banco de fomento das atividades agrícolas, através do crédito rural, resguardando-o das contingências do mercado (até 1985, o Tesouro Nacional alocava cerca de 80% dos recursos totais do crédito rural do Banco). É importante lembrar que as atividades financeiras do Banco não se restringiam à agricultura, voltando-se, também, para a indústria e o comércio. Entretanto, a assistência creditícia à agricultura ganhou preeminência no Banco do Brasil, já que somente essa instituição tinha acesso ao mecanismo da conta movimento, na constelação de instituições participantes do sistema de crédito rural. No trabalho de campo, vários entrevistados, questionados a respeito dessa participação ostensiva do Banco do Brasil, alegaram que, do ponto de vista dos governos, tratava-se de aproveitar a estrutura e a experiência daquela agência governamental no oferecimento de serviços creditícios pelo interior do país. O Banco, por sua vez, apresentava-se como um organismo estatal idôneo, com a capilaridade necessária à interiorização do crédito e um quadro de funcionários burocraticamente distribuído por suas agências.

Anteriormente ao Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR, a assistência creditícia à agricultura priorizava produtos, como é o caso do café, do cacau, da cana de açúcar. As políticas agrícolas anteriores ao SNCR eram implementadas,

principalmente, através de institutos como o Instituto Brasileiro do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool e a Comissão Especial da Lavoura Cacaueira. A ênfase recaía na obtenção de divisas através das exportações agrícolas, com as quais o Estado incentivava o crescimento industrial. A partir da implantação do SNCR, a assistência creditícia voltou-se para o conjunto da produção agrícola, para o produto rural em geral. Isto significa uma transformação no perfil da clientela do Banco do Brasil, que se diversifica, incluindo grandes, médios e pequenos produtores²⁹. De acordo com pesquisa de campo, em uma agência do interior de Minas, a maioria dos clientes dos primeiros anos da implantação do sistema nacional de crédito rural, quando as condições de empréstimos eram consideradas compatíveis pelos produtores rurais, era constituída de produtores de pequeno porte, de base familiar (a maioria no universo de produtores do lugar). Esta afirmação, obtida junto a funcionários que acompanharam o crédito rural desde sua implantação, é compartilhada por técnicos da Emater, que prestaram assistência técnica aos produtores. A representação de interesses dos setores agrícolas junto aos centros decisórios operou como fonte de poder capaz de sustentar o poder institucional do Banco e de conferir elevado prestígio para a direção tanto de sua Carteira de Crédito Rural (a CREAL) quanto de suas agências no interior. Mas, por outro lado, o Banco não foi capaz de resistir à crise do caráter distributivo do crédito rural. Tendo se especializado na distribuição do crédito, a instituição não conseguiu equacionar, eficientemente, o papel público de fomento à agropecuária brasileira e um novo padrão de financiamento, que a crise financeira do Estado passou a exigir.

3.5. A Legitimidade em Questão

Nesse contexto, o Banco do Brasil não consegue responder, eficientemente, às críticas acerca da origem de recursos de que dispunha para suas operações,

²⁹ A política de crédito rural, nesse período, assumira um caráter distributivo, como já mencionado, caracterizado pela ausência de preocupação com os recursos disponíveis.

inaugurando-se um período de grandes turbulências ambientais que contrastava com o período anterior, em que sua imagem de banco público, voltado fortemente para o interior e para as atividades agropecuárias do país, proporcionava-lhe uma fonte relativamente cômoda de legitimidade. O que se revelaria mais tarde como uma longa crise da economia brasileira, ainda não resolvida, configurava um quadro de escasseamento dos recursos públicos, no contexto da crise fiscal e financeira do Estado. Nesse mesmo compasso, reduz-se a dimensão pública do Banco do Brasil, no que se refere ao crédito rural, que, para a safra de 1990 e 1991, foi, em seu conjunto, inferior em cerca de 60% ao do início dos anos 1980.

No bojo das críticas que eram vocalizadas contra o Banco, a mais contundente era relativa à conta movimento, que acabou sendo extinta em janeiro de 1986, por decisão do Conselho Monetário Nacional, dentro de um conjunto de decisões de combate à inflação. Extinta a conta movimento, o Banco do Brasil viu-se na contingência de buscar uma maior inserção no mercado, com vistas a recuperar o espaço que vinha se reduzindo desde a reforma bancária de 1964 (LEITE, 1991) e, também, como forma de aumentar, via captação junto a particulares, suas disponibilidades, numa linha de ação que haveria de reforçar seu lado comercial/empresarial.

No que se refere especificamente ao crédito rural, o Banco, que não dispunha de caderneta de poupança, negociou a Caderneta de Poupança Rural, cujos recursos a instituição aplica na agricultura (num percentual de 65%). Mas a captação de curto prazo é problemática, na medida em que a produção agrícola exige prazos maiores, o que coloca recorrentemente para a instituição o dilema que está referido à sua vocação de banco público e à sua face empresarial, expressa em sua condição de sociedade anônima.

CAPÍTULO 4 - DILEMAS INSTITUCIONAIS DO BANCO DO BRASIL E A BUSCA DE NOVOS ESPAÇOS DE AÇÃO

Neste capítulo, vamos analisar os impasses do crédito rural, as tensões resultantes da crise da política agrícola no Brasil e os desafios com que se defronta o Banco, na busca de sua sobrevivência enquanto instituição.

4.1. Tensões estruturais do Banco

Como já vimos nos capítulos anteriores, a extinção da conta movimento significou o fim de uma confortável fonte de recursos para o Banco do Brasil, a qual protegera-o, em muito, das vicissitudes do mercado. Dito de outra maneira, isto implica em que a instituição teria que se voltar para o mercado mais intensamente do que fizera até então e sua atuação empresarial teria que ser reforçada, a fim de cobrir suas necessidades de caixa, face à redução dos recursos públicos, consubstanciada na extinção daquela conta.

Na perspectiva de Perrow (1972), o ambiente de uma organização se compõe de outras organizações. "Todas as organizações exigem recursos, que são escassos, e devem entrar na luta com o ambiente, que comporta outras organizações, assim como o público em geral." (PERROW, 1972, p.160). Nessa perspectiva, a extinção da conta movimento, em 1986, trouxe para o BB a difícil tarefa de disputar, com outras organizações, os escassos recursos arrecadados pelo Governo Federal ou em poder do público. Na medida em que o crédito rural continua com taxas de juros fixadas institucionalmente, o problema do esgotamento de recursos públicos reforça o dilema do Banco, representado pela sua tradição de instituição de crédito oficial voltada para as atividades agropecuárias e a questão de sua eficiência e rentabilidade. Isto ocorre por causa da incompatibilidade entre as taxas que são suportáveis pelos setores agropecuários e aquelas que devem ser pagas na captação de recursos no mercado.

O Banco do Brasil é uma sociedade de economia mista, com 51% do capital com direito a voto pertencendo ao Governo Federal. O restante é pulverizado entre um grande número de acionistas. Sendo o Governo o acionista majoritário, a instituição participa do rol de instituições oficiais. Mas, por ser uma sociedade de economia mista, o Banco é, também, uma empresa que atua no mercado e que deve apresentar resultados favoráveis em seus balanços. Nesta perspectiva, a instituição tem se debatido com o dilema representado pela sua vocação pública e sua face empresarial, como um elemento estrutural de sua gênese histórica. O desempenho da assistência creditícia às atividades rurais está, portanto, no centro desse dilema, no impasse provocado pela (in) compatibilidade entre o custo do crédito rural e o retorno deste investimento.

Embora muito reduzido em relação ao período anterior à crise do SNCR, o crédito rural continua sendo repassado pelo Banco, que responde, hoje, por aproximadamente 75% do conjunto de crédito institucionalizado à disposição da agropecuária brasileira (informação obtida dentro da instituição). Tratando-se de um negócio considerado de alto risco, pode-se indagar das razões que levam o Banco a permanecer como o principal agente do crédito rural. Para compreendermos essa "opção" (aspas minhas) é necessário reportarmo-nos ao caráter da instituição (no sentido dado por SELZNICK), ou seja, à sua identidade, aquilo que a distingue de outras organizações. Vimos como, ao longo de sua história, especialmente a partir da década de 1960, o Banco adquiriu uma forte feição de banco rural, de agente governamental por excelência da política agrícola. O traço fundamental do caráter do Banco constituiu-se, portanto, nessa face pública de banco do governo voltado para o interior, para as atividades agrícolas. Foi dessa forma que o Banco adaptou-se às transformações ambientais, nas quais se inscreve a criação de outras agências públicas (BACEN, BNDES), que com ele disputavam o desempenho de papéis, preservando seu caráter de banco público. De acordo com o ponto de vista de uma parcela da elite de funcionários da instituição "o crédito rural é a alma do Banco", é o que justifica a sua existência³⁰. Sem o crédito rural o Banco do Brasil se tornaria um banco como os outros, sem nada de importante que o diferenciasse deles. Sempre

³⁰ Entrevistas em Brasília e Belo Horizonte, 1993/1994.

que se sugere a privatização do Banco do Brasil, os que defendem a sua manutenção (enquanto instituição oficial) ressaltam que ele não deve ser privatizado, em razão de seu papel junto aos setores rurais³¹. O legado desta "opção" é a extensa rede de agências distribuída pelo interior do país, com 4.654 unidades de pontos de atendimento. Mais de 80% das agências funcionam fora das áreas metropolitanas. Aproximadamente 60% localizam-se em cidades com menos de 50 mil habitantes. Em cerca de 500 municípios, o Banco do Brasil é a única instituição financeira existente³². Na medida em que o crédito rural sofre severas restrições, a instituição se vê às voltas com o dilema de estar largamente instalada no interior, enquanto a sociedade experimentou um processo acelerado de urbanização e industrialização. Investir na agricultura pode parecer, portanto um contra-senso. Contudo, embora essa questão possa parecer estar relacionada, puramente, às decisões sobre as estratégias empresariais da empresa, de fato ela se imiscui com o íntimo do problema institucional, na medida em que traz à tona o conflito de identidade do Banco. Nesse sentido, como sugere Perrow, não são as dimensões técnicas ou instrumentais que se salientam na solução do problema e sim aquelas de natureza política e cultural que definem as grandes linhas institucionais do Banco. O crédito rural, embora considerado trabalhoso e de alto risco, continua a merecer a atenção das elites comprometidas com a visão de um banco com vocação pública. Na medida em que os impasses desse crédito não são solucionados no âmbito da sociedade abrangente, eles permanecem como dilemas do Banco, como fator crucial no redesenho de seu espaço institucional.

De acordo com Andrade e Prates (1989), a história do Banco do Brasil

"reflete nitidamente a imagem do desenvolvimento da capacidade do Estado em regular e fomentar atividades econômicas do sistema financeiro e produtivo do país. De outro lado, seu sistema operacional e sua estrutura interna foram construídos em linhas de uma burocracia moderna com ênfase na formalização, recrutamento universalista e obediência às normas que regulam o acesso a carreiras burocráticas" (ANDRADE E PRATES, 1989, p.1).

³¹ Entrevista em Belo Horizonte, 1993.

³² Dados extraídos do BIA - Boletim de Informações ao Acionista, BB, de setembro de 1993.

Esse perfil do Banco, construído a partir do desempenho de um papel público, que o liga verticalmente ao governo federal e de um estilo de estruturação interna burocratizado, foi responsável pela ocupação de importantes espaços institucionais, como vimos no capítulo anterior. O efeito negativo desse duplo condicionamento, entretanto, é a grande dependência com relação aos projetos de governo e a pouca flexibilidade com relação ao mercado. Nesta perspectiva, a crise do sistema nacional de crédito rural, nos anos oitenta, repõe, para o Banco, o dilema vocação pública versus eficiência empresarial, que haveria de ter merecido um tratamento criterioso já a partir da criação do Banco Central, mas que fora postergado pelo papel desempenhado na política de crédito rural. Exacerbam-se, nessa década, tensões estruturais da instituição, que exigem sua adaptação às novas condições ambientais. Conforme observam Andrade e Prates (1989.)

"o desafio fundamental que estava posto era o de elaborar uma estrutura empresarial que fizesse face a esse novo requisito de sobrevivência e, ao mesmo tempo, garantir o estoque de prestígio e o espaço institucional que o paradigma vocacional de agência pública lhe conferia" (ANDRADE E PRATES, 1989, p.3).

Como vimos no capítulo anterior, a reforma bancária de 1964 provocou mudanças institucionais que afetaram, de forma importante, o papel desempenhado pelo Banco, no conjunto do sistema financeiro. Dentro do espírito da especialização de funções vale ressaltar, além da criação do Banco Central, o Crédito Direto ao Consumidor, o Sistema Financeiro da Habitação, os Bancos de Investimento e a consolidação do sistema BNDE com os bancos estaduais de fomento (Medeiros, 1994). Como já dissemos antes, ao Banco do Brasil coube a liderança no apoio à agricultura. Nesse período, o Banco, ademais, teve fortalecida sua atuação no comércio exterior e no mercado financeiro internacional (através do qual desempenhava importante papel na captação de poupança externa para o país). Entretanto, como chama a atenção Medeiros (1994), já a partir do período denominado "milagre econômico" (1967/73), o Banco começa a perder espaço de forma significativa. Juntamente com a perda de suas funções como autoridade monetária, o Banco perde espaço como banco comercial, por estar proibido de atuar nos mercados financeiros criados pela reforma e por não dispor de autorização para captar recursos de longo prazo (Medeiros, 1994). Com relação aos haveres

financeiros, sua participação cai de 12,7 pontos percentuais em 1964 para 2,6% em 1984, passando para 6% em 1986 (ano do plano cruzado, em que houve um grande aumento no volume dos depósitos à vista das instituições financeiras). Com relação aos empréstimos ao setor privado, a situação não é diferente: 31,3% em 1964, caindo para 9,7% em 1984 e subindo para 15,3% em 1986. No *ranking* mundial, o desempenho do Banco, em comparação com outros bancos do mundo inteiro, também perde em expressão, o que pode ser comprovado pelos seguintes indicadores (extraídos de LEITE, 1991):

a) Rentabilidade	1981- primeiro lugar 1982 a 1985 - segundo lugar 1986 - septuagésimo segundo lugar
b) Ativos	1981- décimo oitavo lugar 1986 - quadragésimo sexto lugar
c) Depósitos	1981 - sexagésimo quinto lugar 1986 - nonagésimo primeiro lugar
d) Capital e reservas	1981 - terceiro lugar 1986 - nono lugar

A estratégia de diversificação de serviços tornou-se, nesse contexto, um imperativo aceito, até mesmo, pelas elites mais conservadoras do Banco, para o enfrentamento do problema de escasseamento dos recursos públicos. De fato, esta estratégia tenta articular os dois grandes polos do dilema do Banco. Numa linha de ação, o Banco luta e obtém permissão para operar com a Caderneta de Poupança Rural, cujos recursos (conforme já mencionamos) devem ser aplicados, preferencialmente, no crédito rural. Este instrumento é parte da estratégia da instituição de buscar novas fontes de financiamento e tentar equilibrar sua vocação pública de principal agente do crédito rural com a captação de recursos no mercado. Em outra linha de atuação, o Banco tenta se qualificar para o mercado competitivo, através da penetração em outras áreas de negócios, como o Ouro-Card: Cartão de Crédito; o Ourofix: Fundo de Renda Fixa; o Fundo Ouro de Ações; a Conta Ouro:

Fundo de Curto Prazo; o Ouroforte e o BB-BI - Banco de Investimento (LEITE, 1991, p.30).

A implementação dessa estratégia, entretanto, não se mostra totalmente eficaz. A Caderneta de Poupança Rural, que representa, ainda hoje, o principal instrumento de captação de recursos no mercado, para o crédito rural, sofre de severas limitações. Em primeiro lugar, o próprio limite de captação, dependente da intenção do público aplicador. Em segundo lugar, as taxas de juros pagas à poupança são inadequadas para o crédito rural, conforme declaram, de forma unânime, vários representantes do segmento rural, entrevistados³³, que apontam a cobrança plena da inflação como a principal causa da crise do crédito rural. À vista disto e valendo-se de seus recursos de poder, o Banco exigiu uma lei, aprovada no Congresso em 1992, que garante a equalização de taxas (DIAS, 1992). Por essa lei, o Tesouro cobre a diferença entre a remuneração de recursos captados no mercado e o retorno do crédito rural. Entretanto, a equalização de taxas, ainda que seja um demonstrativo da capacidade do Banco em buscar sua defesa institucional, por outro lado não resolve de todo o problema. O aporte de recursos do governo não é tempestivo, o que compromete a eficácia da estratégia do Banco. Em terceiro lugar, os prazos (investimento de curto prazo) são também considerados incompatíveis com o ciclo da produção agropecuária, o que se revela na prevalência do crédito para custeio (sendo muito pequeno o crédito para investimento). Os recursos do Tesouro Nacional não representam, hoje, mais que 13% ou 15% do volume total do crédito rural oferecido aos produtores, conforme informação obtida em entrevista³⁴. Mesmo esses recursos públicos devem ser mais bem qualificados, na medida em que o risco operacional associado à oferta de crédito aos produtores rurais é assumido pelo Banco, que se torna devedor do Tesouro (ou do BNDES, se for o caso), tornando-se credor dos tomadores de empréstimos e suportando o ônus das inadimplências. A vantagem, nesse caso, é que não há necessidade de recorrer-se ao mercado. O maior ônus fica por conta da cobrança de débitos dos inadimplentes: ônus econômico e social, tendo

³³ Entrevistas em Brasília e Belo Horizonte, 1993/1994.

³⁴ Entrevista em Brasília, junho/1993.

em vista que os recursos do Tesouro têm sido destinados aos mini e pequenos produtores. Embora se trate de atores com escasso poder de vocalização de interesses, ações contra esses segmentos comprometem a imagem pública do Banco.

Estas qualificações são um indicativo da complexidade do problema. Do ponto de vista institucional, o Banco tem que enfrentar renegociações com o governo ou com o Congresso. Pelo lado organizacional, a resolução do problema passa por um redesenho interno da instituição, no sentido de dotar-se de uma estrutura funcional mais ágil e profissionalizada. Não sendo esta, de modo algum, uma tarefa fácil, grandes turbulências envolveram o Banco do Brasil, especialmente na segunda metade dos anos oitenta e, até o momento, ainda atingem a instituição.

A segunda face da estratégia que buscava uma ação comum das elites do Banco - a criação do banco múltiplo - também não se mostra totalmente exitosa. A política do conglomerado também teve percalços. Do ponto de vista organizacional, a maior inserção no mercado vai exigir a revisão de posturas e comportamentos da instituição, com o objetivo de compensar a sua vulnerabilidade em relação ao novo ambiente. Nesta perspectiva, o Banco tem experimentado, nos últimos anos, tentativas no sentido de equipar-se com recursos organizacionais renovados para fazer frente à concorrência, como é o caso das atividades T & D (Treinamento e Desenvolvimento), promovidas pelo seu Departamento de Seleção e Desenvolvimento - DESED.

As dificuldades são muito grandes, porém, na medida em que a cultura organizacional que se gestara ao longo de décadas em que foi privilegiada a vocação pública da instituição produzira cristalizações de comportamentos e atitudes pouco afeitos à inovação e à criatividade, o que suscita, inclusive, a necessidade de uma investigação sobre a natureza e os efeitos desses treinamentos. Mudar a cultura organizacional supõe uma alteração interna profunda na forma de pensar o Banco, seus objetivos, sua inserção na sociedade e o ambiente que o circunda. Supõe, portanto, uma ruptura com o modelo interno que se desenvolvera durante o período de cristalização de carreiras burocráticas historicamente constituídas, e que se

adequava, naquele momento, ao contexto abrangente, mas que hoje se mostra incapaz de ordenar as mudanças internas necessárias ao novo ambiente, caracterizado por intensa competitividade.

Nessa conjuntura desfavorável, a elite do Banco busca fazer valer seus créditos institucionais para influenciar o centro de poder do Estado. A instituição acompanha de perto as discussões e propostas, no Congresso Nacional, onde possui influente *lobby*, de assuntos que sejam ou possam ser-lhe afetos, conduzindo-se através de parlamentares funcionários ou parlamentares que simpatizam com suas causas. Em 26/05/92, o seu presidente pronunciou-se na Comissão Especial do Sistema Financeiro da Câmara dos Deputados, ressaltando que "O Banco do Brasil, como primeiro banco central há mais de 100 anos, e como segunda autoridade monetária, que lhe outorgou a Lei 4.595/64, deve ser tratado no projeto de lei complementar, pela importância e relevância histórica que esta Instituição tem para o Brasil como o maior promotor e financiador de programas voltados para o desenvolvimento nacional."

Nesse momento, o dilema institucional do Banco adquire proporções exponenciais. De um lado, a urgência de se transformar ou de se adaptar ao novo ambiente e, de outro lado, a sua própria força institucional, cristalizada na máquina burocrática, constitui, agora, um empecilho à mudança para se adaptar ao ambiente empresarial. De outra parte, as políticas de crédito rural não eram suficientes para ancorar a face pública de identidade do Banco. Como vimos no capítulo 2, ao escasseamento de recursos públicos para o crédito rural, que levou à extinção da conta movimento, somou-se o processo de democratização do país, que provocou mudanças institucionais importantes, em particular o fortalecimento do Congresso. A deterioração das condições do crédito rural, combinada com os efeitos dos planos econômicos e das políticas antiinflacionárias sobre o setor agrícola (congelamento ou tabelamento de preços e intervenções estatais nas exportações e nas importações) provocaram reações nas lideranças dos agricultores, canalizadas, muitas vezes, para a agenda política do Congresso.

É nessa arena de conflito que se vota uma anistia de débitos do crédito rural, no âmbito de outras medidas tomadas na Constituinte. Posteriormente, a discrepância, provocada pelo Plano Collor I (em 1990), entre a correção da dívida dos tomadores de crédito rural pelo IPC de março, fixado em 84,32 e a correção dos preços mínimos em 41,28%, gerou protestos de representantes de associações de produtores: Sociedade Rural Brasileira - SRB, Confederação Nacional da Agricultura - CNA e Organização das Cooperativas do Brasil - OCB (LAMOUNIER, 1994). As pressões exercidas, no Congresso, sobre o poder Executivo, se fizeram através de exigências no sentido da renegociação das dívidas. Essas pressões tornaram-se muito fortes no final de 1993, quando se instalou, no Congresso, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, destinada a "investigar as causas do endividamento da setor agrícola, o elevado custo dos seus financiamentos e as condições de importação de alimentos nos exercícios de 1990 a 1993" (Relatório Final, janeiro de 1994). O Banco do Brasil, especialmente, foi alvo de pesados ataques, que demonstraram o clima de animosidade que se estabeleceu entre a instituição e os agricultores, no contexto da crise do sistema de crédito. Esta tensão tem acompanhado a queda de braço entre o governo e a bancada ruralista, em torno da exigência de extinção da TR (Taxa Referencial de Juros).

Um marco importante no contexto da política agrícola foi a votação da Lei Agrícola (Lei 8171, de 17/01/91, sancionada em 30/01/91), atualmente em vigor, embora ainda não regulamentada. A discussão da Lei Agrícola vinha desde a Constituinte, tendo sido inspirada por membros da elite técnica do Estado, com a adesão das lideranças das associações rurais, agrupadas na Frente Ampla da Agricultura. A discussão da Lei envolveu o empenho do Ministro da Agricultura e uma negociação entre secretários da agricultura, associações nacionais de produtores, associações de profissionais (agrônomos, especialmente), de defesa do meio ambiente e a Contag - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. (LAMOUNIER, 1994). Em termos práticos, essa lei significa uma transferência, para uma nova arena decisória - o Congresso Nacional - de algumas das prerrogativas até então enfeixadas, de forma quase que exclusiva, pelo Executivo Federal. Há sérias

críticas à dificuldade de implementação da Lei ³⁵. Trata-se, de qualquer forma, de um espaço institucional novo ilustrativo das posições marcadas pelos vários atores integrantes da área agrícola. Essa nova arena decisória amplia o jogo de interesses pela introdução de novos atores no cenário da política agrícola.

De acordo com o seu artigo primeiro, a lei fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agroindustriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal. O capítulo que trata do crédito rural prevê, em seu artigo 48, que o crédito rural, instrumento de financiamento da atividade rural, será suprido por todos os agentes financeiros, sem discriminação entre eles, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos. Observa-se que a lei não prevê qualquer hierarquia entre as instituições financeiras, como o fazia a Lei 4829, de 05 de novembro de 1965, que institucionalizou o crédito rural (lei ainda em vigor) e que lista, em seu artigo 7, as instituições básicas do Sistema Nacional de Crédito Rural: o Banco Central, o Banco do Brasil, o Banco da Amazônia S.A., o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (extinto) .

A Lei Agrícola foi responsável, também, pela criação do CNPA - Conselho Nacional de Política Agrícola, vinculado ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA). É a seguinte a composição do CNPA: um membro do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; um do Banco do Brasil; dois da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); dois da Organização das Cooperativas Brasileiras, ligados ao setor agropecuários; um do Departamento Nacional da Defesa do Consumidor; um da Secretaria do Meio Ambiente; um da Secretaria do Desenvolvimento Regional; três do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA); um do Ministério da Infra-Estrutura; dois representantes de Setores Econômicos Privados abrangidos pela Lei Agrícola, de livre nomeação do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária.

³⁵ Entrevista em Belo Horizonte, 1993.

O CNPA constitui-se em um novo locus de decisão política de políticas públicas para a agricultura e, se significa um avanço, do ponto de vista da ampliação do espaço decisório institucionalizado para os setores interessados, significa, na ótica do Banco, a perda de um espaço político tradicionalmente controlado por ele. Ao mesmo tempo em que participa do Conselho, o Banco precisa adequar-se a um modelo de decisão colegiada, característico desse tipo de organismo. Embora, na prática, o funcionamento do CNPA ainda seja muito aquém de suas possibilidades, como ressalta Lamounier (1994), esse conselho constitui uma ameaça potencial ao monopólio dos poderes estabelecidos no domínio decisório das políticas agrícolas.

4.2. O Fundec: a tentativa de ampliar a face pública do Banco

O Fundec é o Fundo de Desenvolvimento de Programas Cooperativos ou Comunitários de Infra-estruturas Rurais do Banco do Brasil. Criado e administrado pelo Banco, o Fundo passou, posteriormente, para o âmbito da Fundação Banco do Brasil - FBB. Implementado a partir de 19/05/81 (conforme informação obtida no trabalho de campo, junto à instituição) o idealizador do Fundec (representante da área técnica do Banco) levava em conta que, para os chamados mini e pequenos produtores, o crédito rural era inócuo, porque esses produtores são carentes em saúde, educação e infra-estrutura básica, que permitam uma alavancagem de suas atividades. Fundec e crédito rural deveriam, então, formar uma equação, pela qual o primeiro elemento seria responsável por aquelas condições. Com o fim da conta movimento, entretanto, em 1986, as taxas de juros do crédito rural ficaram proibitivas para mini e pequenos produtores. No caso do Fundec, seus recursos se originam de parte do lucro líquido semestral do Banco e de outras fontes provenientes da captação de poupança interna e externa³⁶. O Banco considera que o Fundec nato tem fins lucrativos, na medida em que nos financiamentos são cobrados juros de 6% ao ano e

³⁶ A maioria das informações relativas ao FUNDEC e aqui apresentadas procede de uma publicação do Banco do Brasil (documento *Conheça o FUNDEC*).

correção monetária da seguinte forma: 30% da TR para as regiões da SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), Jequitinhonha e Espírito Santo e 60% da TR para as demais regiões. O prazo de reembolso pode estender-se por até 12 anos, com um período de carência de até 2 anos, para garantir o funcionamento dos melhoramentos da comunidade. Para a contratação do financiamento, não é exigida garantia real.

Inspirado no Prodecom (Programa de Desenvolvimento Comunitário do Estado de Minas Gerais), o Fundec tem por objetivo financiar obras e equipamentos indispensáveis ao desenvolvimento sócioeconômico das comunidades urbano-rurais de produtores considerados de baixa renda, através de suas associações comunitárias, como: a construção, ampliação ou reforma de escolas, postos de saúde, centros comunitários e lavanderias coletivas. Ainda, açudes e barragens, estradas rurais e vicinais, poços artesianos, obras de arruamento, captação e armazenamento de água e instalações de energia, água e esgoto.

A clientela a ser atingida pelo Fundec compõe-se de comunidades rurais de pequenos produtores. "Jamais de grupos isolados" (*Conheça o Fundec - BB*). O programa prevê o atendimento inicial a comunidades cujo núcleo urbano tenha de 500 a 5 mil habitantes. Os pequenos produtores, na perspectiva do Fundec, são os produtores rurais de baixa renda, desassistidos e inseridos em uma economia de subsistência, onde as relações sociais se fazem através da própria família e da vizinhança. É objetivo do Fundec a integração desses produtores no processo de desenvolvimento global. O programa é formalmente referido a interesses de âmbito nacional e o Banco tem como pressuposto que "cabe ao sistema de intermediação financeira a função básica de captar as poupanças internas e externas necessárias ao financiamento das atividades de caráter prioritário, que sejam capazes de gerar um novo ciclo de crescimento econômico" (*Conheça o Fundec - BB*). Entre essas atividades estaria a agricultura chamada de baixa renda. E, ainda, "é bom lembrar que a transferência de recursos de uma atividade para outra, ou entre regiões, constitui problema cada vez mais complexo. Principalmente a medida em que a economia se diversifica, como vem ocorrendo no Brasil desde 1930" (*Conheça o Fundec - BB*).

Embora o programa do Fundec tenha nascido por iniciativa do Banco, a instituição procurou relacioná-lo à macro-política de âmbito governamental, buscando preservar seu espaço de instituição pública. Assim, "com os recursos do Fundec e através do Plano de Desenvolvimento Comunitário Integrado (PDCI), buscar a consecução de objetivos nacionais claramente definidos:

- Melhoria da distribuição da renda.
- Elevação da produção, da produtividade e do nível de emprego no campo e nas pequenas cidades.
- Expansão do mercado interno e desconcentração espacial das atividades.
- Redução do êxodo rural.
- Fortalecimento das comunidades urbano-rurais e conseqüente redução das desigualdades regionais" (*Conheça o Fundec* - BB).

Ao implementar o programa do Fundec, o Banco procurava a melhor ocupação (ou a ocupação possível) de espaços institucionais já conquistados no interior. Conforme palavras do presidente do Banco, na época de criação do programa, "além do apoio quanto aos aspectos econômicos, há que se complementar a nossa atuação como banco rural através de programas que abranjam os aspectos sociais que condicionam a vida e as atividades da população brasileira" (*Conheça o Fundec* - BB).

A participação da instituição não se limitava, neste caso, à assistência creditícia, estendendo-se, também, à atuação dos seus funcionários na elaboração de diagnósticos e no acompanhamento dos projetos, juntamente com lideranças comunitárias dos núcleos escolhidos, contando, quando possível, com a colaboração de técnicos da Emater ou outras instituições voltadas para a prestação de assistência ao meio rural.

Essa interferência no ambiente, à custa, inclusive, da utilização de recursos a fundo perdido, demonstra a busca, por parte do Banco, da expansão de sua área de influência muito além daquela que, supostamente, interessaria a uma instituição tipicamente bancária. Esse fato evidenciaria alguns dos mais importantes pressupostos do modelo teórico da análise institucional. Nas palavras de Perrow "há

ainda outras organizações que despendem recursos enormes para manter-se em atividade" (PERROW, 1972, p.128), já que

"a organização é, em certo sentido, uma unidade destinada a gerar e exercer poder, muito embora grande parte desse poder seja exercida sem que a consideremos como tal, ou simplesmente tendo-se como certo que "é assim que deve ser feito" (PERROW, 1972, p.162)

Mais uma vez, entretanto, falta ao Banco o "jogo de cintura" (aspas minhas) institucional suficiente para driblar as contingências ambientais que afetam suas próprias iniciativas. A política de confisco de aplicações financeiras do Governo Collor atinge de cheio a Fundação Banco do Brasil, entre abril de 1990 e agosto de 1991. Como se não bastasse, em 1992 o Governo Federal intervém na FBB, sob a acusação de que a Fundação servia de instrumento político de setores governamentais. De outro lado, a inexperiência do Banco com os meandros da política partidária no interior do país comprometeu, em grande parte, a eficácia dos PDCIs (conforme entrevistados em Brasília e Belo Horizonte). Ainda assim, as elites do Banco conseguiram que, em 1993, o Fundec passasse a integrar a relação de programas prioritários do governo, na chamada "área social". No primeiro semestre, houve o atendimento a 26 comunidades (o que é muito pouco, considerando-se o universo da clientela potencial), destinando-se "a maior parte dos recursos a programas de apoio à produção, comercialização e de melhoria de infra-estrutura econômica e social", tendo, ainda, sido aprovados 1.544 projetos (Boletim de Informação ao Acionista - BIA, BB, setembro/93),

Do lado interno do Banco, as lideranças gerenciais ressentiram fortemente da "retirada" (aspas minhas) do Fundec do sistema gerencial para o âmbito da FBB. O processo decisório do Programa se tornava muito mais imune à sua área de influência. Esse grupo de funcionários operacionais alega que a distância do centro decisório da política em relação a seu sistema operacional afetava fortemente sua eficácia ³⁷.

³⁷ Entrevistas, Brasília e Belo Horizonte, 1993/1994.

Por outro lado, os gerentes das agências, que operacionalizam o programa, encontram-se no centro de duas exigências: rentabilidade e desempenho de um papel público, através do atendimento às comunidades carentes. Isto significa utilizar racionalmente os recursos humanos e, ao mesmo tempo, cedê-los para atividades não lucrativas (cuja aferição de resultados não é tão simples quanto a de rentabilidade e eficiência empresarial). Há expectativa de que a reciprocidade (aplicação dos recursos da comunidade no Banco) cumpra o papel de preencher o hiato entre investimento e pouco ou nenhum retorno financeiro. Percebe-se, porém, que o Fundec tem alcance reduzido no âmbito das atividades do Banco.

Esse emaranhado de interesses e conflitos, explicitados pelo Programa do Fundec, mostra claramente a dificuldade das lideranças institucionais do Banco na busca de autonomia e estabilidade institucional, para dominar o gigante burocrático que, inúmeras vezes, paradoxalmente, ele próprio possibilitou a neutralização das investidas de natureza político-clientelista para o domínio da máquina.

Mesmo reconhecendo a importância do Programa para a salvaguarda institucional do Banco, as suas lideranças gerenciais mostram-se tímidas diante de objetivos que são traçados no nível das lideranças institucionais, explicitando a pouca flexibilidade interna em relação às transformações requeridas. Essa atitude privilegia tanto o comportamento em conformidade com a tradição burocrática quanto uma ênfase em objetivos de sobrevivência, em um contexto adverso, o que pode ser ilustrado por afirmações como: "o Fundec foi criado quando o BB era um banco público, quando existia a Conta Movimento"; "não podemos deixar o Banco quebrar"³⁸.

³⁸ Entrevistas em Brasília, 1993/1994.

A experiência do Fundec é muito ilustrativa para o Banco, na medida em que explicita o dilema posto acima: o conflito de identidade e a lógica institucional versus a lógica burocrática. Como vimos, as mudanças com que se defronta o Banco nos anos oitenta exige uma capacidade de suas elites, tanto no sentido de efetivar arranjos externos, quanto de garantir transformações internas que capacitem a instituição para a atuação em um ambiente transformado. Percebemos no trabalho de campo que há muita dificuldade na conciliação do desempenho do papel público do Banco com a escassez de recursos oficiais. A extinção da conta movimento trouxe para as gerências operacionais o problema de adequar o papel de agência estatal à exigência de redução de custos e aumento de rentabilidade. O Fundec, como já dissemos, é ilustrativo a este respeito. Pensado pelas lideranças institucionais do Banco como um programa destinado a preencher o chamado "papel social" (aspas minhas) da instituição, portanto, na esteira de sua função pública, sua efetivação dependia de que essa visão fosse compartilhada pelos administradores das agências, que estão na ponta da estrutura creditícia. Esses administradores, porém, são muito cobrados em termos da eficiência empresarial do Banco, o que afeta sua adesão ao programa (conforme informação obtida junto ao nível intermediário do fluxo do programa), uma vez que o critério da lucratividade tem se tornado cada vez mais urgente e, portanto, mais importante, para os resultados de balanço, o que justifica, por parte das gerências, maior direcionamento de recursos para negócios rentáveis. Nas palavras de um dos entrevistados do Banco "o Fundec chama o produtor rural e o Banco o expulsa." Por outro lado, os segmentos gerenciais estão, ainda, presos ao modelo burocrático construído ao longo de décadas de história da instituição, o que torna problemático o tratamento conjugado da dimensão pública do Banco e de sua face empresarial.

No que se refere especificamente ao crédito rural, as informações recolhidas na pesquisa mostram que tem prevalecido uma consideração do caráter de risco desse serviço. Nas entrevistas realizadas com gerentes, é recorrente a afirmação de que a falência da política agrícola para o setor agropecuário torna muito difícil a relação do Banco com os produtores rurais. Os produtores de pequeno porte são percebidos como o segmento que mais honra seus compromissos e que, entretanto, é

o que está mais afastado do Banco. Segundo um dos gerentes entrevistados, em sua agência foi feito um trabalho educativo junto aos produtores de pequeno porte, no sentido de indicar-lhes a não conveniência de utilização do crédito rural. Isto evita, diz ele, o custo social da relação do Banco com os inadimplentes, salvaguardando, de alguma forma, a imagem da instituição. O que não impede, todavia, que o Banco seja, hoje, alvo das mais agudas críticas por parte dos produtores rurais, em geral.

Em termos de defesa institucional do Banco, um importante papel desempenhado pelas suas elites tem sido o de fazer negociações em torno de condições adequadas para a manutenção do papel público da instituição junto às clientelas rurais. Um exemplo desse tipo de negociação é a que foi tentada junto ao Congresso Nacional, para que fosse derrubado o veto presidencial à incorporação, pelo Banco do Brasil, das funções do Banco Nacional de Crédito Cooperativo - BNCC, recentemente extinto. Com a incorporação, o Banco passaria a gozar de alguns privilégios concedidos ao BNCC, além de tornar-se, oficialmente, o gestor financeiro da relação entre a oferta e a demanda de crédito das cooperativas agrícolas. Um dos opositores à incorporação do BNCC pelo Banco do Brasil é o Banco Central. Um funcionário da Área rural daquela instituição argumentou, em entrevista (Belo Horizonte, 1993), que o repasse do privilégio de não recolhimento do depósito compulsório (facultado ao BNCC) teria, como conseqüência, o aumento da base monetária na economia, tendo em vista o grande volume de recursos que o Banco movimenta. Em que medida essa afirmação reflete uma defesa institucional do próprio BACEN, *vis a vis* o BB, é questão a se verificar.

Parte da elite da área rural do Banco aposta no cooperativismo como uma saída para a continuidade dos negócios da instituição com clientelas rurais. Foi criada, em anos recentes, a GCOOP - Gerência de Negócios Cooperativistas, que está subordinada à DIRUR - Diretoria do Crédito Rural, com o objetivo de promover negociações com cooperativas em geral (não apenas rurais). A visão prevalecente nos vários níveis da hierarquia do Banco é a de que a instituição deve exigir aporte de recursos governamentais para o financiamento a pequenos produtores e que seja elaborada uma nova política de longo prazo para a atividade rural. Caberia ao Banco a implementação das políticas, no que se refere à atividade creditícia, na medida em

que a instituição não é um órgão formulador, embora seja freqüente sua participação em deliberações, junto com outros órgãos do governo. Esta "opção" (aspas minhas) reflete a tradição burocrática do Banco e, de certa forma, contribui para a sua continuidade.

Nesta perspectiva, o crédito rural, mais do que um objetivo capaz de manter a identidade do Banco, como fora no passado, é percebido como um grande problema. Utilizando o fato das inadimplências como justificativa, muitos setores internos restringem a rediscussão do crédito rural, no contexto do redirecionamento do Banco e se opõem fortemente ao grupo que busca resgatar a "antiga" (aspas minhas) identidade da instituição. Não é que as dificuldades não sejam reais: dentro e fora da instituição chega-se a supor que o crédito rural é um peso para o Banco. "Dever-se-ia fazer um levantamento da relação custo// benefício do Crédito Rural para o Banco do Brasil"³⁹. O que estamos ressaltando, porém, é a maneira como esses impasses são vistos e pensados internamente ao Banco. As inadimplências são um fato concreto, não se trata de uma miragem. Da mesma forma, os atrasos nos compromissos do Governo com o Banco são referidos com freqüência nas entrevistas (tanto interna quanto externamente à instituição), como é o caso do Proagro (o seguro da produção agrícola oficial) e das sobreaplicações (aplicações no crédito rural em montante superior ao pactuado com o Governo, para posterior acerto). Amplos setores do Banco, nesta perspectiva, são sensíveis à idéia de que existe uma "cultura da inadimplência no crédito rural por ser o Banco uma instituição pública, um "banco do governo". Afirma-se que o BB está "pegando o osso", enquanto o setor privado "pega a carne"⁴⁰.

³⁹ Entrevista em Belo Horizonte, 1993/1994.

⁴⁰ Entrevista em Brasília, 1993/1994.

4.3. O mercado de crédito rural e o dilema institucional do Banco

Na medida da redução dos recursos públicos, o Banco aproximou-se das condições de mercado, no que se refere ao crédito rural. O quadro abaixo fornece uma idéia da evolução dos financiamentos rurais através da poupança rural (embora a caderneta de poupança rural tenha sido estendida aos outros bancos oficiais federais, a participação destes é tida como residual, em relação ao Banco do Brasil).

Tabela 2 - SNCR - SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL FONTES DE RECURSOS PARA FINANCIAMENTO DA AGROPECUÁRIA - 1985 A 1992

Composição percentual

Fontes de Recursos								
ANO	Tesouro	Obrigatórios	Poupança	Livres	Fundos constitucionais	Governos Estaduais	Outros	Total
1985	63,98	32,36	0,00	0,00	0,00	0,00	3,66	100
1986	64,87	24,55	0,00	0,00	0,00	0,00	10,58	100
1987	39,49	36,36	23,88	0,00	0,00	0,00	0,26	100
1988	24,51	35,82	36,23	0,00	0,00	0,00	3,44	100
1989	23,96	14,45	51,62	7,80	0,78	0,27	1,11	100
1990	26,72	27,38	20,01	19,89	4,47	0,09	1,44	100
1991	24,18	22,38	32,29	10,32	3,22	0,12	7,47	100
1992	24,76	18,11	49,97	7,15	0,00	0,00	0,00	100

(*) No período de 1985 a 1987, os recursos obrigatórios incluem os recursos livres.

Fonte: BACEN/Sistema RECOR

Elaboração: BB-GT-CENÁRIO RURAL.

Os recursos da Caderneta de Poupança Rural têm sido destinados a médios e grandes produtores rurais, de acordo com informações obtidas junto ao Banco. Quanto aos mini e pequenos produtores, são utilizados os recursos do Tesouro Nacional, em conformidade com as diretrizes governamentais. De acordo com

entrevistas, os recursos da Caderneta de Poupança, as exigibilidades (percentual de depósitos que deve ser aplicado no crédito rural por todas as instituições financeiras) e os recursos livres são dirigidos à agropecuária com autonomia. No entanto, para reforçar seus laços com a macropolítica do governo, a instituição procura seguir as suas diretrizes (como é o caso da aplicação em grãos). Por outro lado, dada a sua estreita dependência do Governo, o Banco pode ser instado a seguir uma determinada orientação, sob pena de ter sua imagem de banco público arranhada. Conforme entrevista, o Banco pode ser pressionado pelo Governo a conceder crédito em desacordo com seus próprios interesses.

A tabela abaixo mostra a distribuição do crédito de custeio agrícola do BB, em termos percentuais, entre os vários segmentos de produtores rurais, no período de 1985 a 1992.

Tabela 3 - Crédito de Custeio Agrícola do Banco do Brasil Porte do Produtor

Porte	1985		1986		1987		1988	
	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor
Mini/Peq.	83%	26%	79%	28%	80%	23%	77%	22%
Demais	17%	67%	21%	72%	20%	66%	23%	67%
Cooper.	0%	7%	0%	0%	0%	11%	0%	11%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Porte	1989		1990		1991		1992	
	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor
Mini/Peq.	85%	22%	83%	44%	86%	40%	68%	20%
Demais	15%	72%	17%	55%	14%	60%	32%	80%
Cooper.	0%	6%	0%	1%	0%	0%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Obs: O percentual igual a zero para contratos, nos casos em que existe percentual para valor, indica que o número de contratos não atingiu 1%.

Fonte: Mensário Estatístico do BB. Elaboração: BB-DETER/ESTEC/ESTUD

Os dados mostram que, desde 1985 (um ano antes da extinção da conta-movimento) até 1992, médios e grandes produtores, que compõem o segmento "demais", mantiveram sua participação acima de 50% de todo o crédito de custeio agrícola concedido pelo Banco. Em termos globais, os dados mostram que, em todo esse período, com exceção de 1986 e 1987, os recursos aplicados no custeio da agropecuária brasileira pelo BB mantiveram-se tendencialmente em queda, conforme tabela abaixo.

Tabela 4 - Créditos de Custeio Concedidos às atividades Agrícola e Pecuária do BB

Total Brasil US\$ MILHARES

Ano	1985		1986		1987		1988	
Atividade	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor
Agrícola	922928	6970933	1269672	8635558	1433934	8749732	725203	6555689
Pecuária	43044	259639	50459	389385	76307	659686	15864	260386
Total	965972	7230572	1320131	9024943	1510241	9409418	741067	6816075

Ano	1989		1990		1991		1992	
Atividade	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor	Contr.	Valor
Agrícola	362135	4369915	347784	3343600	447789	3637303	226628	3128484
Pecuária	13009	73921	19667	116000	14564	84981	7318	62696
Total	375144	4443836	367784	3459600	462353	3722284	233946	3191180

Fonte; Mensário Estatístico do Banco do Brasil

Obs.: Os valores nominais foram deflacionados pelo IGP-DI, da média para a ponta, a valores de dezembro de 1992 e depois convertidos em US\$ à taxa de câmbio comercial de 30.12.1992.

Elaboração: BB/DETER/ESTEC/ESTUD.

Não obstante a redução do papel do Banco na produção agrícola, a instituição continua a ser o instrumento mais importante do crédito rural institucionalizado. De acordo com pesquisa de campo, o crédito tem sido operado, no BB, a partir de: a) sinalizações do mercado (inclusive internacional), manifestas através de diagnósticos e tendências e b) determinações governamentais. A escassez de recursos tem

inviabilizado uma política de médio e de longo prazo, daí a opção por uma política conjuntural, de curtíssimo prazo (donde resulta pouquíssimo crédito para investimento). Uma das críticas encontradas entre os funcionários da instituição refere-se ao fato de que o Banco opera de acordo com o fluxo da demanda. Esquemáticamente é assim: gerências operacionais sintonizam as demandas e as encaminham aos órgãos decisórios regionais que, por sua vez, as remetem aos níveis decisórios centrais. Do exame dessas demandas decorrem as deliberações ou negociações com o governo federal para o seu atendimento.

Parte do *staff* da área rural tem buscado alterar essa prática, através de proposições alternativas, que buscam tornar o Banco mais agressivo, como é o caso da CPR-Cédula do Produtor Rural, que foi desenvolvida dentro da Instituição ⁴¹. A atuação do Banco na PGPM - Política de Garantia de Preços Mínimos, que é uma política de caráter regulatório, é, também, problemática. As políticas de EGF (refinanciamento por 180 dias, para dar condições ao produtor de vender seu produto) e de AGF (aquisição do produto por um preço mínimo, pelo governo) têm sido atropeladas, tanto pelas dificuldades do governo em saldar seus compromissos, quanto pelas condições de mercado, sentidas pelos produtores em termos de instabilidade dos mercados consumidores e os baixos preços que não remuneraram eficientemente a produção. Desta forma, é unânime a afirmação, por parte de lideranças do setor, no sentido de que a taxa de juros real tem sido incompatível, para parcelas importantes dos produtores rurais, com as condições de preço por eles enfrentadas. Ressalte-se que os produtores rurais defrontam-se, em geral, com mercados oligopsônicos para a venda de seus produtos e oligopolizados para a aquisição de equipamentos e insumos necessários à sua atividade. Trata-se de uma atividade com alto grau de competitividade, que se aproxima do modelo ideal de concorrência perfeita. Esta assertiva, de certa forma, pode ser ilustrada por dados que mostram um declínio nos preços agrícolas a partir de julho de 1991, situando-se a renda agrícola num dos pontos mais baixos do intervalo 1980-92. Médios e grandes produtores, por disporem de mais recursos, têm assegurado melhores condições para

⁴¹ A CPR tem por objetivo o financiamento de produtores integrados a agroindústrias. O Banco cumpre, neste caso, o papel de intermediador entre o produtor e a agroindústria, sem recorrer a recursos oficiais.

manterem-se como clientela do crédito rural. É importante que se diga, entretanto, que não são apenas os pequenos que se afastam do Banco. De acordo com dados da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, para a safra 1994/95, das 66 milhões de toneladas que ainda precisavam ser colhidas quando da derrubada, pelo Congresso, do veto do Governo à extinção da TR para os empréstimos agrícolas, em abril de 1995, 46 milhões não entraram nos contratos de custeio. Nesse caso, os produtores utilizaram fontes de recursos próprios ou de financiamento privado (Folha de São Paulo, 13/04/95).

Ressalte-se que a própria direção do Banco tem reconhecido as especificidades do setor agrícola e as dificuldades dos agricultores. Mas o Banco se revela impotente para dar solução ao problema. Essa situação é consistente com o ambiente político no qual, ao lado de um esgotamento da capacidade financeira do Estado, gestaram-se postulações no sentido da redução do Estado e de sua intervenção na economia. Isto é, a clientela que pode ter acesso ao crédito rural é aquela que apresenta rentabilidade suficiente para fazer face às garantias exigidas. Não basta a propriedade da terra, pois o que é considerado mais importante é o critério de rentabilidade, que vincula o crédito rural à capacidade de pagamento da unidade produtiva. Nestas circunstâncias, as grandes clientelas tornam-se as parceiras privilegiadas do crédito rural. O próprio manual de crédito rural (que disciplina a matéria), de certa forma, justifica o comportamento da instituição junto a suas clientelas, na medida em que postula que o crédito rural não deve servir a atividades antieconômicas. É ilustrativo o fato de que o crédito rural continua concentrado nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que são regiões grandemente absorvedoras de crédito, conforme quadro a seguir.

Tabela 5 - crédito de custeio agropecuário do Banco do Brasil

Distribuição Regional

Regiões	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Norte	58688	105803	119248	34122	55442	33336	55280	54716
Nordeste	867010	1190882	1168511	585378	236539	263684	362921	299666
Sudeste	1955046	2090577	2580116	1571236	989994	952527	766663	574186
Sul	3101713	4083632	3751311	2915824	1796859	1713235	1766652	1491750
C.Oeste	1248113	1554496	1790515	1709515	1365002	496817	771767	770862
BRASIL	7230570	9025390	9409415	6816075	4443836	3459599	3722283	3191180

Fonte: Mensário Estatístico do Banco do Brasil

Obs: Eventuais diferenças na totalização são devidas a arredondamentos.

Elaboração: BB-DETER/ESTEC/ESTUD.

Em 1991, o Sul e o Sudeste somaram um percentual de 71,36% do total de contratos e 69,56% do valor total financiado (Anuário Estatístico do Banco Central). Em Minas Gerais, o crédito tem fluído, em grande parte, para regiões dinâmicas, com alto grau de desenvolvimento da agricultura empresarial/comercial: Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (Uberlândia, Araguari, Iturama, Frutal, Uberaba) e Noroeste de Minas (Paracatu - maior aplicadora do estado, Unai), ambas as regiões com predominância de produção de grãos. O crédito flui, portanto, para regiões que desenvolveram a exploração agrícola intensiva no cerrado, na década de oitenta. Trata-se de uma exploração de base nitidamente comercial, capitalisticamente organizada, que deslocou, em seu movimento, objetivos de programas como o do PADAP ("a princípio um programa de assentamento de médios e pequenos proprietários - 100 ha/propriedade").⁴²

Na busca de implementação de estratégias de otimização de seus recursos destinados ao crédito rural, o Banco atua em um sentido que favorece os produtores que demonstram grande capacidade de pagamento, reforçando esse segmento, na linha de ação dos que entendem que a grande agricultura produtora em grande

⁴² Vide Nabuco, M.R. e Lemos, M.B. (1988).

escala, altamente tecnologizada e capitalisticamente organizada é a que maior retorno oferece para os investimentos efetuados no setor agrícola.

Esta lógica de ação é consistente com modelos de análise do setor agrário que preconizam a extensão progressiva e inexorável da organização capitalista da produção para as atividades rurais, nos moldes da produção urbano-industrial. Pensamento dessa natureza é encontrado em políticos, intelectuais, tecnocratas⁴³ e burocratas, respaldado na percepção de que existem limitações técnicas e econômicas para um modelo de política agrícola voltado para a unidade produtiva de base familiar.

A lógica de ação de que falamos pode ainda, ser justificada pelo modelo funcionalista de análise das relações sociais na agricultura, segundo o qual a pequena produção, a agricultura de baixa renda ou a agricultura de subsistência, conceitos referidos à agricultura não empresarial, é funcional para o capitalismo, que, neste caso, promove uma expropriação da renda do produtor rural, canalizando-a para outros setores, chegando-se mesmo a definir o produtor familiar de pequeno porte como um trabalhador para o capital⁴⁴. Nesta linha de análise, esse produtor pode ser marginalizado enquanto clientela do crédito rural dentro de um conjunto de políticas para a agricultura e focalizado desde um ponto de vista de uma problemática social.

Isto não significa que tais paradigmas sejam os responsáveis por tomadas de decisão do BB com relação ao crédito rural. O que se observa é que as atuais condições do crédito são praticamente inacessíveis para os chamados pequenos produtores. No desenho institucional da política agrícola os produtores de pequeno porte são, decididamente, o elemento mais fraco. Na pesquisa de campo foi recorrente a afirmação de que o crédito rural é inadequado para o setor como um todo, porque é caro, é escasso e chega na hora errada. Para o produtor de pequeno porte ele é mais inadequado, ainda, tendo em vista sua maior fragilidade frente aos mercados e sua menor capacidade organizacional. Os recursos destinados a esse segmento (que é definido a partir de sua renda - são os mini e pequenos produtores),

⁴³ Conforme aponta Martine (1991).

⁴⁴ Para uma crítica a essa definição, veja-se Abramovay, R. (1992).

que se originam do Tesouro Nacional, são escassos e cobram juros e correção monetária, considerados excessivos, ainda que inferiores àqueles cobrados dos demais produtores.

O outro segmento da clientela - empresarial, dinâmico, capitalisticamente desenvolvido - é, no entanto, responsável por inadimplências junto ao Banco, fato que é ilustrado por pontuais reivindicações (e, mesmo, efetivação) de anistias de débitos, através do Congresso Nacional. O elevado endividamento da clientela rural reforça as dificuldades que o Banco do Brasil enfrenta na redefinição de seu espaço institucional. Nesse contexto, o Banco atua essencialmente como uma agência repassadora de recursos para a agricultura, com escasso poder decisório com relação à política de crédito rural, embora ainda seja o principal ator burocrático na arena decisória da política agrícola. De acordo com informações obtidas dentro e fora do Banco, a instituição responde com presteza às orientações governamentais para o setor agrícola, o que torna comum o fenômeno de sobreaplicação (a que já nos referimos), ou seja, o Banco empresta ao setor rural além dos montantes pactuados com o Governo, o que tem gerado críticas internas, no sentido de que isso acarreta prejuízos para a instituição, na medida em que ficam freqüentemente postergados os acertos de contas.

Por outro lado, a grande clientela do crédito rural (insatisfeita com as condições da política agrícola em vigor, e com o crédito rural em particular, conforme pôde ser constatado em entrevistas e depoimentos), não pode efetivar-se como uma forte base social de legitimidade da vocação pública do Banco do Brasil, enquanto uma instituição fortemente voltada para as atividades rurais. A lógica empresarial na condução de suas unidades produtivas não precisa corresponder, necessariamente, à resolução dos problemas do crédito rural. Sayad (1984) aponta para o fato de que grandes tomadores são aqueles que possuem maiores possibilidades de substituição do capital próprio por crédito rural, ou seja, grandes tomadores são aqueles que, por possuírem maiores possibilidades de acesso ao mercado financeiro, podem aplicar seus recursos em usos alternativos, o que pode comprometer a eficácia de um programa de crédito rural. "Se a agricultura, por exemplo, tem uma taxa de retorno menor do que outros setores da economia, para aumentar os investimentos não basta

que o Governo ofereça crédito a taxas de juros menores" (SAYAD, 1984, p.8). Sem burlar os preceitos legais que acompanham o crédito, o agricultor pode fazer substituições: parte do financiamento de sua produção passa a ser efetuada através do crédito rural, enquanto seu capital próprio (ou parte dele) pode ser canalizado para outros investimentos. Se isto pode servir para explicar eventuais inadimplências junto ao Banco é questão a ser verificada.

Se deslocada a discussão das clientela do crédito rural para um contexto mais amplo, que ultrapasse o modelo evolucionista que preconiza a extinção gradual da agricultura de base familiar e sua substituição pela agricultura empresarial, percebe-se que alguns dados fazem suspeitar que essa é uma afirmação apriorística e teleológica, que não corresponde à realidade. De acordo com o Censo Agropecuário de 1985, de um total de 5.801.809 estabelecimentos, 5.224.962 possuem área abaixo de 100 ha. Por outro lado, de um total de 374.924.929 há, os grupos de área total que variam de menos de 1 ha a menos de 100 ha compõem 99.551.798 ha, inferiores ao total das propriedades cujo tamanho varia de 1000 a menos de 10.000 ha, que é de 109.625.898 ha. Esses dados informam tanto o grau de concentração de terras quanto o elevado número de estabelecimentos que não são de grande porte, em relação ao total de estabelecimentos rurais.

O Censo aponta, também, a utilização de 452.486 máquinas para plantio e colheita, em contraposição à existência de 2.305.367 arados, a maior parte (1.719.661) de tração animal. Como mostra o quadro a seguir, a utilização de máquinas pelos grupos de área total de até 100 ha perfaz um percentual de 54%, aproximadamente, do total de máquinas, enquanto o uso de arados para esses mesmos grupos corresponde a 80% do total de arados.

Tabela 6 – Distribuição do uso de máquinas e de arados na agropecuária brasileira, por grupos de área total

Grupos de área total (ha)	Máquinas	Arados
Menos de 10	28.114	490.692
10 a menos de 100	215.853	1.359.689
100 a menos de 1000	158.005	377.950
1000 a menos de 10000	46.031	71.189
10000 e mais	4.480	5.825
Totais	452.486	2.305.367

Fonte: Censo Agropecuário - Censos Econômicos de 1985, IBGE.

Do ponto de vista da ocupação, o Censo mostra um total de 2.191.524 empregados permanentes (homens e mulheres), 2.767.573 empregados temporários (homens e mulheres), perfazendo um total de 4.959.097 empregados, em contraposição a um total de 17.640.732 responsáveis e membros não remunerados da família (homens e mulheres). Ou seja, aproximadamente 78% de ocupantes na atividade agrícola correspondem ao trabalho familiar. Essa relação é inversamente proporcional na medida em que se aumenta a área dos estabelecimentos, como pode ser observado nos quadros a seguir.

Tabela 7 - Distribuição dos responsáveis e membros não remunerados da família na estrutura ocupacional da agropecuária brasileira, por grupos de área total

Grupos de área total (ha)	Responsável e membros não remunerados da família
Menos de 10	8.695.194
10 a menos de 100	7.257.235
100 a menos de 1000	1.543.918
1000 a menos de 10000	122.168
10000 e mais	6.141
Total	17.640.732

Fonte: Censo Agropecuário - Censos Econômicos de 1985 – IBGE.

Tabela 8 - Distribuição dos empregados permanentes e empregados temporários na estrutura ocupacional da agropecuária brasileira, por grupos de área total

Grupos de área total (ha)	Empregados permanentes	Empregados temporários
Menos de 10	114.707	421.013
10 a menos de 100	567.489	1.120.994
100 a menos de 1000	1.001.583	938.176
1000 a menos de 10000	410.642	256.682
10000 e mais	96.604	27.291
Total	2191.524	2.767.573

Fonte: Censo Agropecuário - Censos Econômicos 1985 – IBGE.

Estes dados estão a indicar a importância das unidades produtivas familiares dentro do setor agrário, o que enseja a necessidade de pesquisas no sentido de elucidar aquilo que Graziano (1991) denomina de componentes de um setor. Como afirma Martins (1985), a agricultura familiar tem um peso significativo na estrutura agrária contemporânea brasileira, que não é devidamente considerado por estudiosos do tema. O Banco do Brasil não conseguiu transformar essa clientela potencial em uma base social relevante, em decorrência do seu perfil de atuação, herdado de sua história passada, em conjugação com as dificuldades específicas dos setores agrícolas em uma sociedade na qual os interesses de setores urbano/industriais se fazem representar com muito maior efetividade e em razão das vicissitudes que constroem a política agrícola no país.

CAPÍTULO 5 - O BANCO DO BRASIL NO CONTEXTO ATUAL: DO CENÁRIO DA “CASA” PARA O DO CONGLOMERADO: O FIM DO TUNEL?

Tentaremos, neste último capítulo, discutir o dilema do Banco no cenário atual do Estado brasileiro. Como foi analisado nos capítulos precedentes, o espaço institucional do Banco do Brasil foi construído no contexto do desenvolvimento da capacidade do Estado brasileiro de intervir na economia e na sociedade. Como agência pública, o Banco foi, seguramente, um dos principais vetores da construção do Estado moderno no Brasil, atuando como agente financeiro estatal. O desempenho desse papel reforçou o paradigma da vocação pública na instituição; a centralidade do crédito rural no conjunto das suas atividades conferiu-lhe uma feição marcadamente rural. Os efeitos dessa postura são contraditórios. Por um lado, a qualidade de mandatário do Governo tornou o Banco fortemente dependente do executivo federal e, durante muito tempo, pouco autônomo em sua atuação no mercado. Nenhuma consequência importante seria observada ao longo dos anos em que a instituição tinha acesso a recursos oficiais fartos. O paradigma da vocação pública, operacionalizado através de políticas governamentais, conferiu-lhe, como já vimos, um elevado poder burocrático. A crise do Estado intervencionista e o crescimento das propostas neoliberais fizeram emergir os efeitos contraditórios dessa relação de poder. Sem desafios importantes, o Banco assumira uma postura de acomodação, com respaldo no papel burocrático de gestor do crédito público. Enquanto, já nos anos 70, as instituições financeiras privadas investiam maciçamente na informatização e se conglomeravam, o Banco do Brasil expandia seu quadro de funcionários e permanecia sem diversificar suas atividades (por força de proibição oficial).

O desempenho da vocação pública, nesta perspectiva, ao tempo em que significou uma grande fonte de poder, cristalizou atitudes, tornando o Banco pouco receptivo a inovações e, portanto, vulnerável a mudanças ambientais. Quando dizemos "o Banco" estamos nos referindo à instituição enquanto um ator burocrático que participa de arenas decisórias e mobiliza recursos de poder em seu próprio nome.

O modelo interno burocratizado facilitou, em muito, a permanência, por longo período, de um caráter institucional resistente a influências externas. Por um lado, esse caráter conferiu unidade ao Banco, preservando sua identidade. Por outro lado, o modelo restringiu o desenvolvimento interno de lideranças institucionais, ao conferir maior ênfase aos aspectos de conformidade burocrática. E este é um dado importante quando se trata de analisar o desenvolvimento de uma organização.

No caso do Banco, a redução drástica dos recursos oficiais de que dispunha explicitou a necessidade de se discutir o seu caráter institucional e sua auto-reconstrução. Por volta de 1988/89, surge um modelo para a reestruturação da instituição, que combina o desempenho de funções governamentais, voltadas para o fortalecimento das atividades de fomento do Banco, com técnicas modernas de gestão, características de um estilo empresarial moderno. Esse modelo prevê o Banco com formato de banco múltiplo, atuando em todas as áreas do mercado bancário, na captação e na alocação de recursos. De acordo com Medeiros (1994), a resolução da crise de identidade do Banco do Brasil passaria por uma atuação eficiente, em termos de desempenho empresarial, e eficaz, em termos de objetivos nacionais. A eficácia estaria condicionada à seleção, pelo Banco, de prioridades em sincronia com projetos contemplados em planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento. A eficiência, por seu lado, dependeria da capacidade da instituição em operar uma profunda modernização administrativa e uma redução de custos, bem como uma compatibilização entre fontes de recursos e um novo portfólio de aplicações.

A proposta, que pressupõe a conglomeração do Banco, prevê a captação de recursos através de fontes adequadas, para que o Banco amplie seu papel de fomento e "se transforme em um dos principais braços do Governo na promoção do próximo ciclo de crescimento" (MEDEIROS, 1994, p.300). Em um lance mais ousado, o modelo reivindica que o Banco atue como agente financeiro centralizador das operações bancárias das estatais estratégicas. A resolução do problema da identidade do Banco, abalada pela crise do crédito rural, seria alcançada através da liderança, pela instituição, de um novo padrão de financiamento para investimentos no Brasil, inclusive na agropecuária, independente de recursos oficiais, mas com forte

respaldo político das ações governamentais. Esta perspectiva integra o financiamento da Agropecuária como uma das atividades do Banco. O que está proposto é a possibilidade de composição de um mix de captação de recursos que viabilize um mix de aplicações de empréstimos de curto, médio e longo-prazos. De acordo com esse modelo, dada a sua estrutura em grande escala, o Banco poderia operar em sintonia com macro-projetos governamentais, inclusive os voltados para a Agropecuária. O modelo de conglomerado, de certa forma, tem sido implementado, tendo o Banco passado por um processo de diversificação de atividades. Uma avaliação dos ativos, contudo, procura demonstrar que as novas subsidiárias ainda aplicam pouco em seus mercados específicos, sem contribuir efetivamente para estreitar o relacionamento com novos clientes ⁴⁵.

As transformações propostas dizem respeito à identidade do Banco. A questão chave é reconstruir um caráter institucional, tendo como referência as mudanças ambientais a que já nos referimos. Num nível macro sobressai não apenas as mudanças políticas, que desaguaram no processo de democratização e nas propostas de redução do papel do Estado, mas, também, mudanças econômicas. Novas formas de automação baseadas na microeletrônica desenvolvem-se rapidamente nos anos 1970, tornando-se um desafio para todos os países industrializados, ainda que o uso de tecnologias avançadas não progrida com a mesma velocidade em todas as economias nem em todos os setores. As empresas passaram a investir maciçamente em tecnologia, visando uma nova organização do trabalho e da produção. O que se buscava não era, apenas, um novo patamar tecnológico da produção, mas, também, novos paradigmas de organização do trabalho, visando substituir a rigidez taylorista/fordista das linhas de montagem por esquemas mais flexíveis. Ganhar a guerra da concorrência passa a significar a adaptação da oferta à demanda cambiante. Ao invés de uma produção em massa, voltada para um mercado consumidor de produtos estandardizados, as empresas voltam-se para os mercados particulares de produtos diferenciados. No lugar da

⁴⁵ Resoluções do V Congresso Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil.

intensificação do trabalho, a variável estratégica passa a ser a otimização na utilização de máquinas e instalações, para atender a uma demanda instável. Nesta perspectiva, a distribuição da força de trabalho e as qualificações requeridas apresentam-se, também, transformadas, nas sociedades industrializadas contemporâneas.

O sistema bancário, particularmente, tem passado por elevados níveis de informatização de suas atividades, o que vem provocando mudanças significativas no perfil e na quantidade de funcionários requeridos. Esses desafios ambientais confrontam o Banco com a necessidade de tomar decisões críticas, capazes de estabelecer, internamente, novas políticas que afetem seu caráter organizacional, tornando-o capaz de responder às mudanças. O modelo de conglomerado supõe a ruptura com uma cultura organizacional identificada com a idéia de "casa" (aspas minhas). Na perspectiva da "casa", a cultura interna do Banco sedimentou uma auto-avaliação fortemente marcada por sentimentos de imunidade e auto-preservação "natural" (aspas minhas) frente a influências e parâmetros externos. Cristalizada em padrões definidos de atitudes e comportamentos, a "casa" contém uma estrutura social avessa a mudanças. Na idéia de conglomerado está imiscuída a abertura para o mercado, para a competição externa. Algumas lideranças acreditam na possibilidade de se obter o equilíbrio entre a função de fomento (numa perspectiva pública) e o sucesso empresarial, sobre a base da conglomeração. Trata-se de um projeto que não pode ser avaliado, porque não foi posto à prova. Podemos, porém, tecer alguns comentários a respeito de sua viabilidade.

Em primeiro lugar, existem os constrangimentos internos: grupos fortemente instalados na escala de poder, pela própria lógica de autopreservação, tendem a apoiar mudanças até o ponto, apenas, em que não ameacem suas posições. Esses grupos assumem, muitas vezes, discursos modernos, críticos em relação ao papel público do Banco, não abrindo mão, entretanto, em aparente paradoxo, da estrutura de poder burocrático na qual estão inseridos.

No plano externo, o modelo proposto certamente se defrontará com concorrentes públicos e privados. No setor privado, as negociações para a

diversificação de atividades fizeram emergir resistências, como é exemplo o caso da BRASILPREV (subsidiária criada para atuar no segmento de previdência privada complementar). Ainda que o Banco seja forte o suficiente para se implantar nos vários ramos da atividade bancária, o conflito com as instituições financeiras privadas não pode ser desprezado. Embora o setor financeiro privado não demonstre interesse pelo crédito rural, pode-se supor que modelos alternativos de financiamento que impliquem em fortalecimento do Banco do Brasil não serão bem recebidos.

É no âmbito público, porém, que o projeto de equilíbrio entre funções públicas e eficiência empresarial, configurado no modelo que prevê uma atuação de banco múltiplo, articulado com o desempenho de funções governamentais, pode encontrar grandes dificuldades para ser implementado. A busca da diversificação pode dar origem à emergência de arenas de conflito com outras instituições financeiras públicas, por ensejar uma redefinição de papéis. Entre os atores mais relevantes nessa possível arena de conflitos estão a Caixa Econômica Federal e o BNDES, os quais, pela própria lógica institucional, estarão, também, naturalmente inclinados à ocupação de novos espaços e à preservação de espaços conquistados. O Banco do Nordeste do Brasil-BNB e o Banco da Amazônia-BASA, embora sejam bancos oficiais (voltados, inclusive, para a área agrícola), não constituem ameaça para o modelo que vimos analisando, tendo em vista o seu porte e os espaços em que atuam (muito menores do que os do Banco do Brasil).

Com relação ao BNDES, é interessante registrar que, ainda na década de 1950, quando esse banco se empenhava em campanha por renovação de fontes de recursos, havia uma proposta de transformá-lo em *holding* do setor produtivo estatal, entregando-lhe, para gestão, os rendimentos das empresas governamentais. Essa proposta não chegou a ser efetivada, embora tenha permanecido como cogitação de alguns de seus quadros, porque deixava de fora a Petrobrás e as agências financeiras governamentais, que eram as efetivamente rentáveis (MARTINS, 1985). O projeto de lideranças do Banco do Brasil, que pretende a centralização das operações bancárias do setor estatal, certamente encontrará barreiras no setor público, em face do conflito de interesses que emerge entre organizações.

A fase crítica que o Banco atravessa e as mudanças que se fazem necessárias fazem pensar na necessidade de lideranças institucionais capazes de recuperar, sob novas condições, a identidade da instituição. O re-equacionamento dessa identidade pode incorporar o crédito rural, ou não, mas, basicamente, terá que resolver os impasses gerados a partir da crise da política agrícola. A análise institucional mostra-nos a importância das lideranças institucionais para a sustentação da identidade de uma organização. Todavia, forças ambientais podem ser decisivas para uma instituição. A resolução do dilema institucional do Banco - papel público e eficiência empresarial - pode, certamente, sofrer os constrangimentos macroeconômicos e políticos de um desenvolvimento capitalista tardio. Ou seja, o dilema do Banco pode ser visto, também, como um caso exemplar dos impasses do Estado brasileiro. Às dificuldades financeiras crônicas desse Estado soma-se a tendência à redução da capacidade dos Estados em manejar instrumentos de políticas públicas nas sociedades contemporâneas, tendo em vista a regulação e ordenação de suas economias. É este o significado da globalização. Ou seja, perde força um dos importantes feixes institucionais das sociedades modernas, analisados por Giddens (conforme foi sucintamente exposto no capítulo 1: o nível de coordenação administrativa sobre arenas territoriais delimitadas. Nesta perspectiva, a conglomeração do Banco, conquanto possa ser um vetor de transformações internas, não pode ser automaticamente equacionada com a resolução dos seus dilemas institucionais. Políticas públicas são efetivadas com recursos públicos. Ao reforçar seu lado negocial, o Banco pode imprimir maior importância aos parâmetros de mercado, para suas ações. Nesta perspectiva, o crédito rural pode ficar subordinado a essa mesma lógica, ou não, o que vai depender, também, das intenções dos governos, de sua capacidade em implementar políticas públicas para os setores agrícolas e de que arranjos possam ser negociados. Por outro lado, a agricultura não prescinde do crédito, a taxas compatíveis com a rentabilidade do setor. Assim, o limite do poder da área econômica, como destacado por Lamounier, é a ruína da produção agrícola. A elaboração de parâmetros para a produção agrícola, consistentes com as necessidades do país, pode vir a ser um referencial importante para a ação dos vários organismos envolvidos com a atividade rural, entre eles o Banco do Brasil. Não se deve supor, porém, que o redesenho institucional nessa

área seja uma tarefa fácil. Produtores rurais, médios e grandes, ou pequenos, não são capazes, em geral, de operar uma forte vocalização de seus interesses, que são organizados de forma dispersa e heterogênea. O *agribusiness*, por estar ligado ao setor industrial, tem ampliado seu poder de vocalização, mas tem baixa legitimidade junto aos produtores rurais, os quais, nas palavras de um representante da Confederação Nacional da Agricultura - CNA, temem o poder oligopsônico da agroindústria. O Ministério da Agricultura possui baixo poder de influenciar políticas para o setor. O Congresso, por abrigar a representação de interesses divergentes de grupos sociais variados, sofre de restrições, em termos da acomodação de interesses conflitantes, ainda que seja por seu intermédio que os produtores agrícolas vêm obtendo algumas conquistas na implementação de seus interesses. Esse quadro de dificuldades pode reforçar a tendência do Banco de buscar relações negociais com produtores integrados e cooperativados, como forma de reduzir os riscos do setor.

Nesse contexto, ganham relevância as tentativas de se criar, no Brasil, um modelo de política agrícola baseado no cooperativismo, que teria, nesse caso, um banco de cúpula gerenciando todo o sistema. Assim, adquire importância a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB -, legalmente fundada em 1971, com dois objetivos precípuos: unificar, nacionalmente, o sistema de representação do cooperativismo brasileiro e desenvolver o cooperativismo no Brasil. O setor cooperativista reivindica um sistema de financiamento rural que seja independente do sistema financeiro (ainda que subordinado a um órgão fiscalizador estatal) e que seja gerido pelo próprio setor agrícola (nos moldes de sistemas existentes em outros países). Essa idéia é simpática aos que propõem uma reforma da intervenção governamental no setor agrícola e uma maior participação do mercado nos incentivos à agricultura. Yoshiaki Nakano (1992), por exemplo, está convicto de que a saída para a crise do financiamento agrícola está numa reforma do sistema financeiro nacional, no âmbito da qual poderia ser criado um novo modelo de financiamento rural, a partir da ampliação das atuais atividades de financiamento das cooperativas agrícolas, transformando-se suas cooperativas de crédito em pequenos bancos de crédito cooperativo. Esses bancos deveriam ter autonomia para realizar operações ativas e passivas típicas de um banco comercial e ter atuação local ou regional.

Poderiam se integrar numa rede nacional, através de um Banco Federal de Crédito Cooperativo, com funções de suprimento de liquidez, supervisão, assistência técnica e gerenciamento de fundos. Nakano sugere que os fundos necessários à constituição desse sistema poderiam ser obtidos junto ao Tesouro Nacional, que forneceria ao Banco Federal, como empréstimo de longo prazo, os recursos constantes do orçamento de crédito, que seria, assim, extinto.

A viabilidade dessa proposta encontra barreiras, certamente. As cooperativas e o sistema cooperativista são freqüentemente criticados pelos próprios produtores, por dois motivos: por não representarem interesses exclusivamente do setor rural e por estarem, as cooperativas, muitas vezes, a serviço de si mesmas, enquanto empresas agroindustriais. O cooperativismo desenvolveu-se muito nos estados do sul do país (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e um pouco no Estado de São Paulo, sendo praticamente inexistente em amplas áreas do país. Por isto, a representatividade da OCB é restrita, embora se trate de uma entidade de caráter oficial nacional.

É nos meandros desses caminhos que o Banco do Brasil terá que buscar a redefinição de sua identidade e de seu espaço institucional.

CONCLUSÃO

Partindo do modelo de análise institucional procuramos, neste trabalho, trazer o Banco do Brasil para o centro do estudo da Política Agrícola brasileira. Supomos como adequada essa abordagem porque ela permite focalizar sua principal agência pública como caso ilustrativo da ação do Estado.

Retomamos os pressupostos básicos desse modelo de análise. Ao invés de supor que as políticas públicas (e suas agências políticas e burocráticas) possam ser entendidas como mero reflexo dos resultados das lutas de classes sociais ou como simples *loci* de ocorrência de processos de solução das preferências dos múltiplos atores individuais, o modelo de análise institucional busca caracterizar, nas instituições do Estado que atuam, os interesses e sentidos próprios que aí se desenvolvem e a maneira como esses interesses vão marcar as relações do Estado com a sociedade.

Nesta perspectiva, as agências públicas, ainda que permeáveis a interesses privados que podem, inclusive, representar junto a outras instituições, são vistas como produzindo decisões que são coerentes com suas escolhas e intenções. Essas preferências, por sua vez, são construídas a partir de cristalizações que se estabelecem nos processos desencadeados a partir das políticas públicas de que participam e que estão inscritas em uma história. Ao tentar resolver a complexidade do ambiente em que atuam, maximizando seus interesses, as agências públicas podem se defrontar com resultados inesperados, já que esse ambiente se compõe de outras organizações, o que gera conflitos e competição entre elas.

O Banco do Brasil, nesta perspectiva, constitui um caso de agência pública que pôde, ao longo de sua história, não apenas definir sentidos próprios em sua atuação como equipar-se de recursos organizacionais eficientes. Constituindo-se em moldes de uma burocracia tradicional, o Banco acumulou, durante sua existência, inúmeras funções, que eram desempenhadas através de suas Carteiras. Através da CREAL, o

Banco estreitou suas relações com os setores agropecuários, pelo desempenho de políticas governamentais, o que lhe valeu uma marca forte de banco rural.

O Banco ampliou sua participação na política agrícola na mesma medida em que a sociedade brasileira se tornava mais urbana e industrializada, complexificando-se. Essa maior complexidade também se expressa no Estado brasileiro, que se diversifica e se diferencia, abrindo espaços para o desenvolvimento de grupos tecnocráticos e de outras agências públicas. Algumas das funções importantes desempenhadas pelo Banco do Brasil são incorporadas por outras agências, como é o caso do Banco Central e do BNDE, deslocando o Banco para funções mais comerciais. A sua tradição no crédito rural, sua interiorização e os recursos de poder construídos ao longo de sua história, porém, credenciam-no ao papel de principal agência do crédito rural institucionalizado que se constrói sobre a base de recursos oficiais fartos. A permanência da posição de autoridade monetária (na prática) e a persistência do modelo burocrático baseado na prevalência da obediência a normas tornaram o Banco pouco sensível às mudanças que ocorreram na sociedade abrangente. A dependência política em relação aos governos e a permanência do modelo de atuação interna burocratizado fragilizam o Banco, no contexto da crise do crédito rural. Habitado a gerir recursos, o Banco terá que buscar, a partir daí, reforçar sua capacidade de antecipar-se a decisões políticas que lhe sejam afetas, em um ambiente que lhe antepõe fortes restrições, o que se constitui em uma tarefa difícil, dadas as cristalizações que ocorreram no âmbito interno da instituição e nas relações que a ligam à sociedade e aos governos. O crédito rural, nestas circunstâncias, tornou-se, para o Banco, um problema de resolução difícil, por estar no centro do dilema representado pela busca de otimização de seus recursos e a manutenção de uma identidade pública centenária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão**. Editora da UNICAMP, 1992.

ANDRADE, Luiz Aureliano Gama e PRATES, António Augusto Pereira. **Banco do Brasil; Prospectos Institucionais**. Texto, 1989.

DELGADO, Guilherme da Costa. **Capital Financeiro e Agricultura no Brasil**. São Paulo, ÍCONE e UNICAMP, 1985.

DIAS, Guilherme Leite da Silva. Palestra "O crédito rural em um contexto de estabilização macroeconômica", In: **Anais do Seminário "As Difíceis Opções Para o Financiamento Rural"**, Belo Horizonte (MG), 1992.

DINIZ, Eli; BOSCHI. **Empresariado Nacional e Estado no Brasil**. Forense Universitária, 1978.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; LESSA, Renato. **Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: Dilemas da Nova República**. Vértice IUPERJ, 1989.

FARIA, Vilmar E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 29, março/91.

GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. UNESP, São Paulo, 1991.

GOODMAN, David; SORJ, Bernardo; WILKINSON, John. **Da Lavoura às Biotecnologias**. Ed. Campus, 1990.

GRAZIANO da SILVA, José. Complexos agroindustriais e outros complexos. Artigo. **Revista Reforma Agrária**. Setembro/Dezembro, 1991.

KAGEYAMA, Ângela *et al.* O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: **Agricultura e Políticas Públicas. Brasília série IPEA**, n.127, 1990.

LAMOUNIER, Bolívar. **Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão**. IPEA. Documentos de Trabalho. Janeiro de 1994.

LEBORGNE, Danielle e LIPIETZ, Alain. Flexibilidade Defensiva ou Flexibilidade Ofensivas: os Desafios das Novas Tecnologias e da Competição Mundial. In: **Reestruturação Urbana - Tendências e desafios** (Coordenação Licia Valladares e Edmond Pre-teceille). Nobel. 1990.

LEITE, João Batista Diniz. **Treinamento e Desenvolvimento de Gerentes no Banco do Brasil: uma imagem-objetivo para a década de 90**. Dissertação de Mestrado, Belo Horizonte, UFMG, 1991.

LOPES, Mauro de Rezende e DURÁN Tulio Arvelo. **Os Sistemas de Crédito Rural dos Estados Unidos, da República Federal da Alemanha e da França: lições para o Brasil**. Trabalho apresentado no Seminário "As Difíceis Opções para o Financiamento Rural", Belo Horizonte, 1992.

MARCH, James G. & OLSEN, Johan.P. **Rediscovery Institutions: The organizational basis of politics**. New York. The Free Press, 1989.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua Nova**, n.23. Março. 1991.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Editora Paz e Terra, 1985.

MEDEIROS, César Manoel. **Um Novo Padrão de Financiamento dos Investimentos no Brasil**. Tese de Doutorado. UFRJ/IEI, 1994.

MEYER, J.W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, 83:340-363. In: Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics (James G.March & Johan P. Olsen). 1977.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília, UNB, 1982.

MÜLLER, Geraldo. **Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária**. Hucitec. São Paulo. 1989.

NABUCO, Maria Regina. **Brasil e Minas Gerais: Modernização e Modernidade na Agricultura**. Cedeplar-UFMG, 1988.

NABUCO, Maria Regina. Estratégia do Estado Mineiro: de Interesses agrários locais a grandes complexos agroindustriais. **Ensaio Econômico CEDEPLAR**, n.1, 1988.

NABUCO, Maria Regina; LEMOS, Mauro Borges. A rota do capital agrícola em Minas Gerais. In: Paiva, Paulo (org.), **Minas em questão**. Belo Horizonte. CEDEPLAR, 1988.

NAKANO, Yoshiaki. O crédito rural num contexto de modernização da economia brasileira. In: **Anais do Seminário Nacional "As Difíceis Opções do Financiamento Rural"**. Belo Horizonte, 1992.

NÓBREGA, Mailson da. A necessidade da criação de fontes não inflacionárias, permanentes e definitivas para financiar a agricultura brasileira. In: **Anais do Seminário "As Difíceis Opções para o Financiamento Rural"**. Belo Horizonte, 1992.

O'DONNELL, Guillermo. Sobre o "corporativismo" e a questão do Estado. **Cadernos DCP**, 2. Dezembro/1974.

O'DONNELL, Guillermo e OSZLAK, Oscar. **Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estratégia de investigación**. Documento CEDES/G.E.CLACSO/n.4, 1976.

OFFE, Claus. **Capitalismo Desorganizado**. Brasiliense-SP. 1985.

PAIXÃO, António Luiz e PRATES, António Augusto Pereira. Mercado, organizações de interesse e burocracia pública: o caso do setor pecuário no Brasil. In: **Dados - Revista de Ciências Sociais**. IUPERJ, vol.24, n.1, 1981, pp.85 a 105.

PAIXÃO, António Luiz e CASTRO SANTOS, Maria Helena. **O Álcool combustível e a pecuária de corte - fragmentação e porosidade no estado burocrático-autoritário**. Texto apresentado no X Encontro Anual da ANPOCS, grupo de Políticas Públicas, 21-24 de outubro, 1986.

PERROW, Charles. **Análise organizacional: um enfoque sociológico**. Atlas, 1972.

PRATES, António Augusto Pereira. **Burocracia e Interesse: a lógica da articulação. O caso do Instituto do Açúcar e do Álcool**. Textos - Departamento Sociologia e Antropologia. UFMG, 1990.

PRATES, António Augusto Pereira. **Análise institucional dos órgãos colegiados federais e o Ministério da Indústria e do Comércio**. FJP. Belo Horizonte, 1981.

PRATES, António Augusto Pereira. Dilema institucional dos institutos de pesquisa no país. **Artigo baseado em trabalho realizado em 1985. Publicação ANPOCS Vértice. Ciências Sociais Hoje, 1987**.

REIS, Fábio Wanderley. **Brasil; "Estado e Sociedade" em Perspectiva**. Cadernos DCP, 2 (Dezembro, 1974).

ROCHA, Daniete Fernandes. **Estudo Sobre o crédito de custeio do Banco do Brasil - 1985 a 1992** – Relatório interno - Banco do Brasil – Brasília (DF), abril/1994.

SAYAD, João. Crédito Rural no Brasil - avaliação das críticas e das propostas de reforma. **Estudos Económicos** - FIPE/PIONEIRA, 1984.

SELZNICK, Philip. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. RJ - FGV, Serv.de Publicações, 1971.

STORPER, Michael. A Industrialização e a Questão Regional no Terceiro Mundo. In: **Reestruturação Urbana - Tendências e Desafios** (Coord. Licia valladares e Edmond Preteceille) - Nobel, 1990.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo. Livraria Pioneira Editora. Sexta edição. 1989.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. **A administração do milagre - O Conselho Monetário Nacional - 1964-1974**. Ed.Vozes, 1987.

DOCUMENTOS

AÇÃO - Jornal da ANABB - Associação Nacional dos Funcionários do Banco do Brasil. Vários números.

APIPSA – Associação Projetos de Pesquisa Social na Agricultura. XVII Encontro Nacional, 1992.

BANCO DO BRASIL 1993 - Avaliação preliminar do sistema de equivalência-produto para o crédito rural. Abril/1993.

BANCO DO BRASIL - BIA: Boletim de Informações do Acionista. Setembro/1993.

BANCO DO BRASIL: Conheça o FUNDEC (Publicação).

BANCO DO BRASIL - GT Cenário Rural - Brasília (DF) - 1993.

DOCUMENTO - Bulhões, O.G. - Depoimento - Memória do Banco Central-CPDOC/FGV – Brasília: Divisão de Impressão e Publicações do Dep.Adm.Rec.Mat.do Banco Central do Brasil, 1990.

DOCUMENTO - Nogueira, D. - Depoimento - Memória do Banco Central-CPDOC/FGV-Brasília: Divisão de Suprimentos da Delegacia Reg.em Brasília do Banco Central do Brasil, 1993.

DOCUMENTO do Congresso Nacional - Relatório Final da 3. Sessão Legislativa Ordinária da 49. Legislatura-Brasilia-1993.

FOLHA DE SÃO PAULO, 13/04/95.

HISTÓRIA DO BANCO DO BRASIL - Documento-Coordenadoria de Comunicação Social do Gabinete da Presidência do Banco do Brasil e Agência Brasileira de Comunicação-ABC, 1987.

HISTÓRIA DO BANCO DO BRASIL: 150 ANOS - Documento - MELO FRANCO A.A; MATHIAS, H.G.

HISTÓRIA DO BANCO DO BRASIL - Documento - Pacheco, Cláudio, Brasília, Banco do Brasil, 1979.