

Política pública, burocracia e instituição: o caso do Banco do Brasil

Antônio Augusto Pereira Prates

Daniele Fernandes Rocha

RESUMO. O artigo trata da questão das relações entre Estado-burocracia e sociedade, por meio de um estudo de caso da trajetória institucional do Banco do Brasil. Busca-se demonstrar a transformação de uma burocracia racional-legal, típica do modelo weberiano, em uma instituição com “caráter” e “identidade” próprias, que age como ator político interessado em ampliar seu espaço de poder no interior do Estado brasileiro. No decorrer do estudo, os autores

Introdução¹

Desde o final da década de 1980, tem-se dado enorme ênfase, tanto no ambiente político como acadêmico da nossa sociedade, à discussão sobre Modernização e Reforma do Estado no Brasil. De uma maneira geral, esse debate está centralizado em torno das questões de “eficiência” do aparato público e da sua capacidade regulatória sobre a vida social, em especial sobre o mercado, expressa pela efetividade de suas políticas públicas. De certa forma, esse debate traz à tona a questão mais geral da “governabilidade” nas sociedades contemporâneas. Essa questão, por sua vez, sugere duas linhas de discussão: a primeira refere-se à eficácia das instituições políticas para processar demandas e solucionar conflitos; a segunda diz respeito à capacidade administrativa do Estado para implementar decisões feitas no

Antônio Augusto Pereira Prates é professor adjunto do Departamento de Sociologia e Antropologia da FAFICH-UFMG.

Daniele Fernandes Rocha é Mestre em Sociologia pela UFMG e funcionária do Banco do Brasil.

âmbito da política. Embora possam ter algum vínculo de *feed-back*, essas duas faces da governabilidade podem ser vistas como independentes entre si; ou seja, pode-se ter democracias institucionalizadas com baixa eficiência do aparato burocrático do Estado, ou, de outro lado, sistemas políticos autoritários com alta eficiência burocrática do aparato administrativo; ambas as situações comprometem a capacidade “governativa” do Estado.²

Este artigo, embora não trate especificamente da questão da governabilidade, aborda o tema na medida em que pretende discutir a lógica institucional que governa a ação das grandes burocracias estatais. Desse ponto de vista, o estudo pretende contribuir para a compreensão e a interpretação da questão da governabilidade, ainda que no âmbito mais estrito do estudo de caso sobre o comportamento político-institucional de uma grande burocracia do Estado brasileiro: o Banco do Brasil.

Burocracia, Instituições e interesses

Já é bastante conhecida entre os cientistas sociais brasileiros a trajetória da expansão do Estado brasileiro, especialmente a partir do período posterior a 1930. Essa trajetória foi marcada pela combinação da tendência centralizadora do Governo Federal com o crescimento fragmentário da burocracia pública. Embora possa parecer paradoxal, essa articulação entre centralização/fragmentação obedeceu a uma lógica bem definida de expansão da burocracia estatal, sedimentada no gigantismo de suas organizações públicas, como tem sido sistematicamente demonstrado na literatura pertinente sobre Estado e sociedade no Brasil. (Schmitter, 1971; O'Donnell, 1974; Diniz, e Boschi, 1978; Paixão e Prates, 1981; Martins, 1985). Não é nosso intuito resgatar aqui essa literatura. Pretende-se retomar a estratégia analítica da sociologia organizacional que, como tem sido extensivamente demonstrado, parece-nos de pertinência inquestionável para interpretar o processo acima aludido. Trata-se da perspectiva institucional, inaugurada por P. Selznick há algumas décadas, que enfatiza o caráter das instituições públicas como atores que agem estrategicamente no cenário político das sociedades contemporâneas.³ Nessa perspectiva, organizações burocráticas não somente adquirem identidades próprias, como também formam e participam de coalizões políticas com atores públicos e privados da vida política. Essa abordagem organizacional complementa-se com algumas teorias organizacionais mais recentes que focalizam o lado mais “obscuro” das instituições, qual seja, a lógica cognitiva e simbólica dos seus membros

associada aos seus interesses individuais. Referimo-nos, aqui, aos trabalhos de Meyer e Rowan (1978) e March e Olsen (1989), que enfatizam, de um lado, o caráter “anárquico” da vida institucional e, de outro, as práticas “não-rationais”, como ritos e cerimônias, que as instituições utilizam na busca de legitimação.⁴

A articulação dessas duas estratégias analíticas das organizações é adequada para explicar tanto o fenômeno, no ambiente brasileiro, da chamada fragmentação burocrática do Estado, como a lógica interna de negociação e conflito das instituições públicas. De outra parte, essa abordagem supera o “velho” dilema da dualidade entre interesses privados e públicos no contexto da sociedade. As burocracias são vistas como estruturas estáveis de racionalização do aparato do Estado, mas, na medida em que agem institucionalmente, distanciam-se de seu papel instrumental e passam a agir como atores que maximizam poder e influência política, no âmbito das decisões formuladoras de políticas públicas. Nesse jogo político, abrem espaço para todo tipo de articulação de interesses individuais ou coletivos, privados ou públicos, que tentam controlar seus recursos com fins próprios. Nessa perspectiva, perde sentido a discussão sobre se suas ações são estruturalmente moldadas pelos interesses de mercado, como enfatiza a tradição marxista, ou se moldados pelo próprio Estado, este visto como instrumento autônomo de implementação de políticas decididas pelo jogo legítimo da representação parlamentar, como enfatiza a concepção liberal do Estado. Portanto, burocracia e interesses são vistos como faces de uma mesma moeda, que nada mais é do que a instituição.

O estudo pretende mostrar a trajetória de um ator burocrático no emaranhado institucional da sociedade brasileira. Nada melhor do que o Banco do Brasil para ilustrar a pertinência da perspectiva teórica acima delineada, na análise da lógica burocrática e/ou institucional do aparato governamental do Estado brasileiro.

O Banco do Brasil e o Estado: em busca de uma identidade

Ao longo de sua história, o Banco do Brasil tem desempenhado funções múltiplas no sistema regulatório do Estado na economia brasileira. Essas funções variam desde as de um estabelecimento de crédito, como agente financeiro de atividades industriais, comerciais e de exportação — além do financiamento das atividades agropecuárias do país —, até aquelas típicas de banco central. Essa multiplicidade de funções refletia o caráter instru-

mental de uma burocracia moderna a serviço do Estado brasileiro. No decorrer de sua história, entretanto, o banco buscou um espaço institucional próprio, espaço que conferisse à instituição identidade e reconhecimento no âmbito do setor público do país. A ocupação de um nicho próprio na área de políticas agrícolas possibilitou que assumisse uma face marcadamente rural, ao representar os interesses de uma clientela visivelmente poderosa no contexto político de então. Agência governamental central no Sistema Nacional de Crédito Rural, o banco exerceu, por longo período, o cômodo papel de ator monolítico no setor, por não ter opositores institucionais de peso que pudessem com ele competir pela lealdade das clientelas rurais. Por outro lado, como veremos a seguir, a centralidade do banco na área de políticas agrícolas enfatizou o caráter público — como banco de fomento — em contraposição à sua face empresarial, que prevalecia enquanto banco comercial. A crise no sistema de crédito rural exigiu da instituição um esforço no sentido de adaptação a um ambiente transformado. A resolução dos impasses que confrontaram o crédito rural está intimamente ligada aos dilemas vividos por essa organização burocrática, que se esforçou em manter o espaço institucional conquistado ao longo de sua história.

Nesta seção faremos um breve histórico dessa trajetória do banco, com o intuito de mostrar a longa caminhada no processo de transformação de uma burocracia instrumental para um ator organizacional.

Tanto a fundação do primeiro Banco do Brasil, em 1808, como primeiro estabelecimento bancário nacional, como, posteriormente, sua recriação e desenvolvimento, têm estado em conexão íntima com o poder governamental federal, como instrumento de modernização da administração pública. Em 1905 foi fundado, pelo presidente Rodrigues Alves, o que deve ser considerado o atual Banco do Brasil, que exercia as funções de 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. Em 1906 foram criadas diversas carteiras, que, a partir daí, concorreram para a estabilização e o crescimento do banco como instituição: a Carteira de Câmbio (em 1921), a Caixa de Estabilização (1926), a Carteira de Emissão e Redescoto (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 — CREAM (1936/1937). Em 1941 foi criada a Carteira de Exportação e Importação (Cexim), substituída pela Carteira de Comércio Exterior (Cacex), em 1953. A criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial — CREAM combinava a demanda das clientelas rurais e industriais com a necessidade governamental de sistematização da área fi-

nanceira para a concessão de crédito à agropecuária e à indústria brasileiras.

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 para o setor. 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 atuar 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: 3)

A CREAI constituía, naquele momento, a política econômica central do Estado em seu esforço para empreender a modernização da economia brasileira. Nesse momento, o banco começa a agir como ator interessado e estrategicamente orientado na busca de centralidade política.⁵ A própria justificativa do banco para a criação da CREAI mostra claramente a sua posição não mais como simples, embora poderosa, burocracia instrumental, mas como típico ator político que fala em nome do bem público:

A criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial ... [visa] atender a uma das mais profundas, senão a maior necessidade com que se defrontavam lavradores e industriais brasileiros, a quem por esse modo se proporcionaria... a amplitude crescente das atividades produtoras, de cuja fonte, principalmente, dimanava a prosperidade coletiva. (Pacheco: 400)

O banco vem a ser o principal agente financeiro daquele sistema, controlando, com ampla discricão, a condução da política. A delegação de responsabilidades relativas à Carteira reforça a posição estratégica do BB, no sentido de sua importância no cenário econômico mais abrangente e, ao mesmo tempo, possibilita a aquisição de experiência e tradição (transformadas em recursos de poder) no crédito relacionado às atividades da Carteira. Embora formalmente dirigida para dar suporte a empreendimentos agrícolas e industriais, o banco, desde o início da execução da política, deu clara prioridade à clientela rural. Ainda que sua diretoria 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 às pequenas localidades. Em 31 março, já haviam sido recebidas 479 propostas; em 31 de dezembro do mesmo ano o número de empréstimos somava 1.050, sendo 10.21 rurais, no importe de 80.424 con-

tos, e 29 industriais, no valor de 17.892 contos. Em 1944 os créditos concedidos pela Carteira claramente privilegiavam o setor agrícola, como mostra a distribuição a seguir (em milhares de cruzeiros):

empréstimos agrícolas	1.333.576
empréstimos pecuários	1.971.808
empréstimos agropecuários	5.676
empréstimos industriais	141.516 (Hist. BB, p.87).

A inexistência de um mercado de capitais com capacidade para a colocação de bônus junto a investidores institucionais (como estava previsto ao tempo da criação da Carteira) fez com que a CREAMI acabasse se tornando dependente do banco, na medida em que foi obrigada a recorrer a recursos do próprio banco. A CARED — Carteira de Redesconto (carteira típica de um banco central) — tornou-se, então, a fonte básica de recursos para a CREAMI. Na qualidade de órgão da administração centralizada, o Banco do Brasil tornara-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, 1987:99)

Mas logo aparecem, no contexto institucional do Estado, tentativas de frear e limitar o poder do BB no cenário político do setor público. No contexto abrangente, ganha espaço o debate sobre a 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.

De outra parte, em 9 de setembro de 1937, o Ministério 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.

Em 1945, foi dado um passo efetivo no sentido da criação de um Banco Central, através da criação da SUMOC — Superintendência da Moeda e do Crédito, com o objetivo de dotar as autoridades monetárias dos instrumentos necessários ao controle da inflação. De acordo com W. Vianna (op. cit.), 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 de crédito no governo Vargas). A SUMOC funcionava no próprio prédio do Banco do Brasil e todos os seus funcionários eram cedidos pelo Banco. A importância do BB na SUMOC pode ser avaliada pela composição do Conselho Diretor: Ministro da Fazenda (Presidente), Presidente do Banco do Brasil, Diretores da Carteira de Redescontos e Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária e o Diretor Executivo da própria Superintendência (ou seja, quatro dos seis membros do Conselho Diretor da SUMOC eram do BB).

Ainda de acordo com W. Vianna, 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, tornavam-se resistentes até mesmo à idéia de transformação dessa instituição em banco central.

Em 1952, com a criação do BNDE — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (mais tarde BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), autarquia subordinada ao Ministério da Fazenda, o Banco do Brasil perde espaço institucional como agência pública de fomento do governo federal. Distintamente da SUMOC, órgão gerado e desenvolvido dentro do próprio banco, o BNDE constitui-se como um “*think tank*” (Martins, op. cit.) autônomo e, portanto, sem ligações umbilicais com o BB. Suas elites foram recrutadas do ambiente acadêmico-profissional sem vínculos de formação com as elites burocráticas “tradicionais” do Estado brasileiro. Essa elite desenvolveu uma estratégia clara de distanciamento da máquina federal de então, implementou uma política de recrutamento e de formação de quadros bem distinta da que predominava na administração central, cortando, assim, os liames com a “cultura” burocrática dominante no âmbito do Ministério da Fazenda.⁶ Dessa forma o BNDE postulou e desempenhou 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, à medida que o BNDE foi ampliando seu espaço de poder, o BB perdia espaço em sua atuação como banco de fomento indus-

trial, desempenhando um papel pouco relevante no financiamento do desenvolvimento 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 (investimento, custeio e comercialização). Embora tendo sido limitado o seu espaço, como burocracia soberana — no papel de implementadora e, por que não, formuladora da política econômica do período —, pela emergência de outros atores, especialmente o BNDE, que competiam com ele neste cenário, o BB tornou-se o maior banco brasileiro, em 1964, concentrando cerca de 50% da atividade bancária do país.

Atuando como banco comercial, como banco central e como banco de fomento o Banco do Brasil 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. A emergência da tecno-burocracia, o aumento da complexidade da vida econômica e a expansão das agências estatais constituíram obstáculos à continuidade da natureza híbrida do BB, forçando uma definição, por parte de suas elites, de uma “missão” institucional específica.

Em 31 de dezembro de 1964 foi promulgada a Lei nº 4.595, da Reforma Bancária, e criados o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central (que substituiu a SUMOC, que foi, então, extinta). A criação do CMN e do Banco Central retira, como era de se esperar, do BB instrumentos de política econômica e monetária que eram acionados pela instituição. O banco mantém-se, apesar disso, seu caráter fortemente público e, ainda, como burocracia poderosa, sempre próximo dos centros decisórios (tendo tido, até recentemente, assento no CMN). Assim é que, com a criação do BC, o BB teve poder de barganha suficiente para resguardar para si um nicho institucional de poder, mesmo em contraposição a interesses do Congresso Nacional: quando da criação do Banco Central, instituiu-se uma comissão de estudos, sob a presidência do diretor da CREA do BB, com o objetivo de preparar um projeto de lei institucionalizando o crédito rural, como um substituto para o banco rural, que era reivindicado no Congresso (Nogueira, Depoimento, 1993). O centro da política de crédito rural, operacionalizada por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural, foi ocupado pelo BB que, assim, reservou para si um espaço institucional que, com sua tradição no setor, passa a ser seu, com quase monopólio exclusivo no interior do setor público.

A redução do espaço público institucional que o BB sofreu, após a criação do BC e do CMN, reforçou, conseqüentemente, suas funções de banco comercial mas, por outro lado, a expansão dessa sua face estava limitada pelas restrições legais à sua livre atuação nos vários segmentos de mercado abertos à iniciativa privada. Resta ao banco investir no caráter público de sua imagem, na medida em que resguardara seu papel central na política agrícola, na qual atuava como agência de fomento. A conta-movimento, que garantia os recursos necessários para que pudesse ter bom desempenho como agência pública, tornando-o uma segunda autoridade monetária, logo abaixo do Banco Central, operou como estímulo à ampliação de sua rede de agências pelo interior do país, por meio das quais adquiriu uma face marcadamente rural (tendo sido chamado de “o maior banco rural do mundo”), devido à amplitude e ao vulto de suas operações

A Conta Movimento do Banco Central constituía-se em um mecanismo através do qual 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. (Nóbrega, 1992)

Os bancos privados, ainda que integrados compulsoriamente ao sistema, não se interessam pelo crédito rural, em decorrência das especificidades da atividade agrícola e das taxas de juros fixadas pelo governo, que tornavam pouco atrativo o financiamento da atividade rural. Resguardado das contingências de mercado (até 1985, o Tesouro Nacional alocava cerca de 80% dos recursos totais do crédito rural), o BB foi capaz de manter sua legitimidade institucional no setor, adquirindo elevado prestígio entre suas clientelas, tanto para a sua Carteira de Crédito Rural, como para suas agências no interior. Claramente, o BB foi exitoso no seu empreendimento de criação de uma identidade institucional que reforçava sua legitimidade como principal agente público no setor agrícola. Essa identidade chegava mesmo a emitir uma imagem “social” do banco, porquanto se colocava, também, como interlocutor legítimo da grande massa de pequenos produtores rurais.

Os anos 1980, entretanto, inauguram um período de grandes turbulências, que contrasta com o período anterior, em que a imagem de banco público voltado fortemente para o interior proporcionava ao BB uma fonte relativamente cômoda de legitimidade. O que se revelaria mais tarde como uma longa crise da economia brasileira configurava um quadro de escassez dos recursos públicos, no contexto da crise fiscal e financeira do Estado.

Nesse mesmo compasso, reduz-se a dimensão pública do BB no que se refere ao crédito rural, que, para a safra de 1990-1991 foi, em seu conjunto, cerca de 60% inferior 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 BB viu-se na contingência de buscar uma maior inserção no mercado com vistas a recuperar o espaço que vinha reduzindo-se desde a reforma bancária de 1964 e, também, como forma de aumentar, via captação junto a particulares, suas disponibilidades, em uma linha de ação que haveria de reforçar seu lado comercial/empresarial.

Dilema institucional do Banco e o jogo interno de interesses

De acordo com Prates e Andrade (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. (p.1)

Esse duplo condicionamento teve como conseqüências uma grande dependência em relação aos projetos de governo e pouca flexibilidade em relação ao mercado.

Um primeiro marco importante na definição de estratégias pelas elites do Banco foi a crise do Sistema Nacional de Crédito Rural, nos anos 1980, que repõe, para o banco, o dilema vocação pública *versus* eficiência empresarial, que já havia se acentuado a partir da criação do Banco Central, mas que fora postergado pelo papel desempenhado na política de crédito rural. Embora tenha assumido a liderança no apoio à agricultura e fortalecido sua atuação no comércio exterior e no mercado financeiro internacional, já a partir do período denominado “milagre econômico” (1967-1973), o banco começa a perder espaço de forma significativa. Como já foi mencionado anteriormente, juntamente com a perda de funções como autoridade monetária passa a sofrer restrições legais quanto à sua atuação como banco comercial.⁷

Nesse momento, a instituição abre espaço para o jogo de interesses internos entre os membros das “velhas elites”, que não queriam perder a posição estável dada pela identificação com a missão de uma instituição pública com claras funções sociais (que a política de crédito rural lhe conferia), e um ator emergente, constituído de tecnocratas modernos, que viam nessa conjuntura uma oportunidade de recriarem uma nova identidade para o banco, que fugisse da “camisa de força” que restringia, na perspectiva desse grupo, o seu espaço de atuação institucional. Esse último grupo tentava demonstrar que a sobrevivência da instituição passava, necessariamente, pela sua reestruturação empresarial, para dotá-la de capacidade competitiva no mercado financeiro e, assim, adquirir maior autonomia e poder de barganha frente ao Estado. Esse discurso, muito mais legítimo no contexto da sociedade brasileira de então, obriga as “velhas” elites a se conformarem com a proposição de que uma estratégia de diversificação de serviços tornava-se, naquele contexto, um imperativo de sobrevivência institucional.

A elite conservadora, no entanto, utilizando dos recursos de poder de que, até então, dispunha, força uma estratégia de compromisso com os tecnocratas, no sentido de que o esforço modernizante de reestruturação do banco não comprometesse, definitivamente, os recursos políticos que a instituição ainda detinha no controle do espaço da política agrícola do país. Em consequência desse compromisso, foi estabelecida uma estratégia de dupla face: de um lado, o banco procuraria resguardar sua identidade de instituição pública (e social) vinculada às suas atividades no crédito agrícola e, por outro, tentar-se-ia modernizar a burocracia do banco para abrir novos espaços de ação no mercado.

Com estas duas linhas de ação, o banco, de um lado, luta e obtém permissão para operar com a Caderneta de Poupança Rural, na tentativa 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. De outro, tenta qualificar-se para o mercado competitivo, mediante penetração em outras áreas de negócios.⁸

A implementação dessa estratégia, entretanto, não se mostra satisfatória para nenhum dos atores que compõem a coalizão de interesses. Mas, valendo-se ainda de seus recursos de poder, o banco conseguiu a aprovação de uma lei, pelo Congresso Nacional, em 1992, que garantia a política denominada de “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. Conquanto seja um demonstrativo da capacidade

do banco em resguardar a viabilidade financeira da política de crédito rural, a equalização de taxas não resolve de todo o problema. O aporte de recursos do governo não é tempestivo, o que compromete a eficácia dessa política.

A outra face da estratégia que buscava uma ação modernizante do banco — a criação do banco múltiplo — mostra-se ainda menos exitosa. A política do “conglomerado” (a criação do banco múltiplo) não conseguiu o ímpeto desejado pelos seus defensores. Ironicamente, o obstáculo principal ao sucesso da estratégia foi a própria eficácia do modelo burocrático do banco no exercício de seu papel como burocracia pública. A cultura instituída por décadas, que valorizava o “ideal burocrático” do funcionário competente e zeloso, não se compatibilizava com o perfil de uma organização de tipo empresarial, voltada para a competição de mercado. Obviamente, seria necessário um tempo bem maior do que o exigido pelo novo ambiente para mudar o perfil de seus funcionários. De outra parte, essa transformação exigia uma redefinição completa da “mentalidade”, arraigada entre as “velhas” elites, que valorizava, acima de tudo, a vocação pública de burocracia do banco. Nessa conjuntura desfavorável, as elites do Banco do Brasil sofrem um novo revés ao perderem a exclusividade como canal de interlocução de suas clientelas. Cresce, entre essas, a visibilidade do Congresso Nacional, como fórum de negociação com o Estado. É nessa arena de conflito que o Legislativo vota uma anistia de débitos do crédito rural, no âmbito de outras medidas tomadas na Constituinte.

Um segundo marco importante na definição da trajetória do Banco foi a Lei Agrícola, cuja discussão vinha desde a Constituinte. Votada e sancionada em 1991, essa lei foi inspirada por membros da elite técnica do Estado, com a adesão das lideranças das associações rurais, agrupadas na Frente Ampla da Agricultura.⁹ Em termos práticos essa lei significa a transferência, para uma nova arena decisória — o Congresso Nacional — de algumas das prerrogativas até então enfeixadas, de forma quase exclusiva, pelo Executivo Federal. Essa nova arena decisória amplia o jogo de interesses, pela introdução de novos atores no cenário da política agrícola. O capítulo que trata do crédito rural quebra a prerrogativa institucional dos agentes financeiros oficiais do Sistema Nacional de Crédito Rural, possibilitando, pelo seu artigo 48, que esse crédito — instrumento de financiamento da atividade rural — seja suprido por todos os agentes financeiros, sem discriminação, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos.¹⁰ A Lei Agrícola foi responsável, também, pela criação do CNPA —

Conselho Nacional de Política Agrícola —, vinculado ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA). O CNPA constitui-se em novo *locus* de decisão de políticas públicas para a agricultura e, se significa uma ampliação do espaço decisório institucionalizado para os setores interessados, representa, também, na ótica do banco, a perda de um espaço político tradicionalmente controlado por ele.¹¹ Ainda que, na prática, o funcionamento do CNPA mantenha-se muito aquém de suas possibilidades (como ressalta Lamounier, op. cit., e de acordo com entrevistas em Belo Horizonte-MG e Brasília-DF, 1993), esse Conselho constitui uma ameaça potencial ao monopólio dos poderes estabelecidos no domínio decisório das políticas agrícolas.

A criação do FUNDEC: a tentativa de fortalecer a imagem de agência pública

P. Selznick (1953) desenvolve um argumento bastante persuasivo sobre a necessidade de organizações interagirem com seus ambientes, como mecanismo adaptativo básico, sem o qual perderiam sua capacidade de sobreviver, mesmo que, como burocracias instrumentais, conseguissem níveis satisfatórios de eficiência na realização de seus objetivos. Esse argumento tem a ver com a distinção feita por esse autor entre duas faces da organização: a instrumental e a institucional. Enquanto a primeira serviria aos desígnios racionais da administração formal, a segunda propiciaria a sua legitimidade como ator social e político relevante no seu ambiente. Vários estudos empíricos, entretanto, têm demonstrado que organizações não somente se adaptam ao seu ambiente, como também mudam-no e modelam-no, em função do grau de poder e visibilidade de que dispõem na sociedade. (Perrow, 1974; March, e Olsen, P. 1989)

A trajetória institucional do BB mostra que ele constitui mais um exemplo de instituição que é suficientemente poderosa para tentar moldar ou criar seu próprio ambiente. Com base nos espaços institucionais já conquistados no interior, o BB criou o FUNDEC — Fundo de Desenvolvimento de Programas Cooperativos ou Comunitários de Infra-Estruturas Rurais.¹² De acordo com seu idealizador (representante da área técnica do Banco), o FUNDEC tinha por objetivo fornecer aos produtores de baixa renda as condições de saúde, educação e infra-estrutura necessárias à alavancagem de suas atividades produtivas. Embora o programa do FUNDEC tenha nascido por iniciativa do Banco (seus recursos têm origem no lucro líquido se-

mestral do BB), a instituição procurou relacioná-lo à macro-política de âmbito governamental, buscando preservar seu espaço de instituição capaz de formular ou influir nas decisões que formulam políticas públicas. Com os recursos do FUNDEC e por meio do Plano de Desenvolvimento Comunitário Integrado (PDCI) o Banco se propunha apoiar “a consecução de objetivos nacionais claramente definidos:

- melhoria da distribuição de 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 consequente redução das desigualdades regionais.

Essa interferência no ambiente, à custa mesmo 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.¹³

Com o fim da conta movimento, entretanto, em 1986, as taxas de juros do crédito rural ficaram proibitivas para mini e pequenos produtores, gerando um desequilíbrio na equação FUNDEC/Crédito Rural. Além disso, a crise de recursos que se abate sobre o banco desloca objetivos internos e torna mais urgente a busca do equilíbrio financeiro. Falta ainda ao banco o “jogo de cintura” institucional suficiente para driblar as contingências ambientais que afetam suas próprias iniciativas. A política de confisco de aplicações financeiras do Governo Collor atinge em 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, com a acusação de que a Fundação servia de instrumento político a 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 entrevistas realizadas em Brasília, Belo Horizonte e no interior de Minas). 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”.

Do lado interno do banco, cresce o potencial de conflito entre elites e gerentes intermediários. Os gerentes das agências, que operacionalizam o programa, encontram-se no centro de duas exigências paradoxais: rentabilidade empresarial e desempenho de um papel público — para não dizer

social — por meio do atendimento às comunidades carentes do interior do país. Isso significa ceder recursos humanos para atividade não lucrativas (cujos resultados não são tão facilmente aferidos como os de rentabilidade e eficiência empresarial).

Esse emaranhado de interesses e conflitos, explicitados pelo Programa do FUNDEC, mostra, claramente, duas faces da instituição: de um lado, sua capacidade para recriar seu ambiente na busca de autonomia e estabilidade institucional; de outro lado, entretanto, sua incapacidade para dominar tanto os efeitos exógenos do “novo” ambiente, como os efeitos perversos da burocracia, expressos pela sedimentação de interesses localizados nos diversos níveis hierárquicos da sua estrutura, que conflitavam com aquela estratégia institucional. Mesmo reconhecendo a importância do Programa para a salvaguarda institucional do Banco, suas lideranças gerenciais mostram-se tímidas diante de objetivos que são traçados no nível das elites institucionais, explicitando a pouca flexibilidade interna em relação às transformações que são requeridas. Essa atitude privilegiou tanto o comportamento em conformidade com a tradição burocrática, como a ênfase em objetivos de sobrevivência de interesses específicos desses segmentos burocráticos, ilustrados por afirmação como: “o FUNDEC foi criado quando o Banco do Brasil era um banco público, quando existia a conta movimento”; ou “o FUNDEC é um programa muito bom para o banco, mas é difícil implementá-lo nas atuais condições. (entrevistas em Belo Horizonte e no interior)

A frustração com a implementação do FUNDEC não é suficiente, entretanto, para inibir a ação das elites comprometidas em preservar o espaço político tradicionalmente dominado pelo banco. Assim é que parte da elite da área rural do banco aposta no cooperativismo como saída para a continuidade dos negócios da instituição com clientelas rurais. A GCOOP — Gerência de Negócios Cooperativistas, subordinada à Diretoria Rural, tem o objetivo de promover negociações com cooperativas (em geral, não apenas rurais). Ao adiantar como premissa as especificidades do setor rural, a visão prevalente nos vários níveis hierárquicos é de que o banco deve exigir o aporte de recursos governamentais para os pequenos produtores e que seja elaborada uma nova política de longo prazo para o setor. O crédito rural, entretanto, mais do que um objetivo capaz de manter a identidade do Banco, como fora no passado, é percebido como um grande problema. A “nova elite” interna, valendo-se do fato das inadimplências como justificativa, tenta orientar a rediscussão do crédito rural, no sentido do redirecionamento da missão do banco, enfatizando o paradigma empresarial, e se opõe

fortemente ao grupo que busca resgatar a “antiga” identidade da instituição. Sedimentou-se, no banco, a imagem de uma “cultura de inadimplência no crédito rural, por ser o banco uma instituição pública, um banco do governo”.¹⁴

Na medida em que houve redução dos recursos públicos, o banco aproxima-se das condições de mercado no que se refere ao crédito rural. Os recursos do Tesouro passaram de uma participação percentual de 63,98%, em 1985, para 24,76%, em 1992, enquanto, nesse último ano, os recursos da Caderneta de Poupança participaram com um percentual de 49,97% para o total das fontes de recursos para o financiamento da agropecuária do BB.¹⁵

Consistentemente, com a redução dos recursos do Tesouro, os dados mostram que, desde de 1985 (um ano antes da extinção da conta movimento) até 1992, com exceção dos anos de 1986 e 1987, os recursos do BB aplicados no custeio da agropecuária brasileira declinaram em quase 50% — passando de um total de US\$ 7,2 bilhões, em 1985, para US\$ 3,2 bilhões, em 1992. De acordo com os dados da CONAB referentes às safras de 1994-1995, das 66 milhões de toneladas que ainda precisavam ser colhidas, 46 milhões não entraram nos contratos de custeio. Nesse caso, os produtores valeram-se de recursos próprios ou de financiamento privado, fora do crédito rural institucionalizado (*Folha de S. Paulo*, 13/04/95). A própria direção do banco tem reconhecido as especificidades do setor agrícola e as dificuldades dos agricultores. Mas o banco revela-se impotente para dar solução ao problema.

Na busca de estratégias de otimização dos recursos destinados ao crédito rural, o banco vê-se obrigado a endossar a tese de que a agricultura de grande porte, produtora em grande escala, altamente tecnologicizada e capitalisticamente organizada é a que maior retorno oferece para os investimentos efetuados no setor agrícola, ou seja, a prevalência da lógica do paradigma empresarial. Nessa perspectiva, os recursos da Caderneta de Poupança Rural têm sido destinados a médios e grandes produtores, enquanto que para os mini e pequenos produtores são utilizados os recursos do Tesouro, em conformidade com as diretrizes governamentais. Essa situação é consistente com o ambiente político no qual, ao par de um esgotamento da capacidade financeira do Estado, gestaram-se postulações no sentido da redução do Estado e de sua intervenção na economia. A clientela que tem 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. Nessas

circunstâncias, as grandes clientelas tornam-se as parceiras preferenciais do crédito rural. A tabela, a seguir, mostra a distribuição do crédito de custeio agrícola do BB, em termos percentuais, entre os vários segmentos de produtores rurais, no período de 1987 (quando o Banco passou a operar a Caderneta de Poupança Rural como fonte de recursos) a 1992.

Crédito de Custeio Agrícola do Banco do Brasil

Porte do Prod/Ano	1987		1988		1989		1990		1991		1992	
	Cont.	Valor										
Mini/Peq.	80	23	77	22	85	22	83	44	86	40	68	20
Demais	20	66	23	67	15	72	17	55	14	60	32	80
Cooperativas	0	11	0	11	0	6	0	1	0	0	0	0
TOTAL	100											

Fonte: Mensário Estatístico do BB.

Elaboração: BB-DETER/ESTEC/ESTUD

A distribuição do Crédito de Custeio Pecuário mostra uma evolução um pouco diferente, especialmente a partir de 1989, como mostra a tabela a seguir. É importante ressaltar-se, porém, que o crédito pecuário não ultrapassou 7% do total do crédito de custeio, em todo período considerado.

Crédito de Custeio Pecuário do Banco do Brasil

Porte do Prod/Ano	1987		1988		1989		1990		1991		1992	
	Cont.	Valor										
Mini/Peq	64	18	63	8	90	49	83	39	86	49	85	63
Demais	36	75	37	79	10	31	17	60	14	51	15	37
Cooperativas	0	7	0	13	0	20	0	1	0	0	0	0
TOTAL	100											

Fonte: Mensário Estatístico do BB.

Elaboração: BB-DETER/ESTEC/ESTUD.

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%.

Novamente, a instituição avista-se capturada pela lógica perversa das boas intenções. Ao contrário do que se pretendia — preservar a imagem positiva da instituição, protegendo as suas clientelas tradicionais, especialmente aquela parcela composta de pequenos produtores rurais —, o banco é obrigado a atuar no sentido que favorece, justamente, o segmento mais poderoso de seus clientes — os grandes produtores — que, por definição, detêm alto poder de barganha política para instrumentalizar a política de crédito rural, de acordo com seus interesses. O próprio manual de crédito rural (que disciplina a matéria), de certa forma, dá respaldo ao comportamento da instituição, ao postular que o crédito não deve servir a atividades anti-econômicas.

No desenho institucional da política agrícola, os produtores de pequeno porte são, decididamente, o elemento mais fraco. Se, como fica evidente na pesquisa de campo,¹⁶ foi recorrente a percepção de que o crédito rural é inadequado, para o setor como um todo, porque é caro, é escasso e chega na hora errada, e para o produtor de pequeno porte ele é, ainda, mais inadequado, tendo em vista sua maior fragilidade frente aos mercados e sua menor capacidade organizacional. Os recursos destinados a esse segmento (definido a partir de sua renda como os mini e os pequenos produtores), que são aportados pelo Tesouro Nacional, são escassos e cobram juros e correção monetária considerados excessivos, ainda que inferiores àqueles cobrados dos demais produtores.

Mas, o outro segmento da clientela — empresarial, dinâmico, capitalisticamente desenvolvido — é, no entanto, responsável por pesadas inadimplências junto ao banco, fato que é ilustrado por pontuais reivindicações (e, mesmo, efetivação) de anistias de débitos, por intermédio do Congresso Nacional. O elevado endividamento dessa clientela reforça as dificuldades que o banco enfrenta na redefinição de seu espaço institucional. Além de insatisfeita com as condições da política de crédito rural em vigor, a grande clientela não pode efetivar-se como uma base social forte de legitimidade da vocação pública (e social) do BB. De outra parte, a incorporação da clientela mais poderosa, econômica e politicamente, não soluciona o problema do banco: a lógica empresarial na condução de suas unidades produtivas não corresponde, 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, são aqueles que, por terem maior 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, 1984:8)

Sem burlar os preceitos legais que acompanham o crédito, o agricultor pode fazer substituições: parte do financiamento de sua produção passa a ser efetuada por meio do crédito rural, enquanto seu capital próprio (ou parte dele) pode ser canalizado para outros investimentos. Portanto, em se tratando desse segmento de sua clientela, o banco dificilmente conseguirá controlar, efetivamente, o destino dos recursos aplicados, o que o transforma, pelo menos em termos potenciais, em um mero recurso, ou instrumento, nas mãos dessa clientela. Isso, para a face institucional do banco, é o “pior dos mundos”, embora o mesmo não seja, necessariamente, verdade com relação a interesses individuais, fora e dentro do Banco.

O Banco do Brasil no contexto atual

Do cenário de “Casa” para a do Conglomerado:

O fim do túnel ?

O espaço institucional do BB 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. 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. O desempenho da vocação pública e social, ao mesmo tempo que significou uma grande fonte de poder, cristalizou atitudes, tornando o banco pouco receptivo a inovações e, portanto, vulnerável a mudanças ambientais.

O paradigma da vocação pública (social), operacionalizado por meio de políticas governamentais, conferiu a instituição 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, respaldada no papel burocrático de gestor do crédito público. Enquanto, já nos anos 1970, as instituições financeiras privadas investiam maciçamente na informatização e se conglomeravam, o BB expandia seu quadro de fun-

cionários e permanecia sem diversificar suas atividades (for força, até mesmo, de proibição legal). O modelo interno burocrático facilitou, em muito, a permanência, por longo período, de um caráter institucional resistente a influência externas, o que 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 do Brasil, a redução drástica dos recursos de fontes oficiais explicitou a necessidade de se discutir o seu caráter institucional e sua auto-reconstrução. Por volta de 1988-1989, é proposto um modelo 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. O modelo prevê o banco com formato de banco múltiplo, atuando em todas as áreas do mercado bancário, na captação e na alocação de recursos. Essa perspectiva busca resolver a crise de identidade da instituição, integrando o financiamento da agropecuária como uma, entre outras, das atividades da instituição.

O modelo de conglomerado tem sido implementado, tendo o banco passado por um processo de diversificação de atividades. A questão chave é reconstruir o caráter institucional, tendo como referência as mudanças ambientais onde sobressaem, no nível macro, não apenas as mudanças políticas, que desaguarão no processo de democratização e nas propostas de redução do Estado, mas, também, aspectos econômicos, consubstanciados em novas formas de automação baseadas na microeletrônica. São novos paradigmas de organização do trabalho, que vêm juntar-se a essas transformações, buscando substituir a rigidez burocrática/fordista das linhas de montagem por tecnologias mais flexíveis de gestão.

O sistema bancário, particularmente, tem passado por elevados níveis de informatização, o que vem provocando mudanças significativas no perfil e na quantidade de funcionários requeridos. Esses desafios 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”. Na perspectiva da “casa” sedimentou-se uma auto-avaliação fortemente marcada por sentimentos de imunidade e auto-preservação “natural” frente a influências e parâmetros externos. Afinal, a “casa” é o símbolo da comunidade familiar, centrada na

lealdade mútua de seus membros e fechada a influências “estranhas”. Na idéia de conglomerado está imiscuída a abertura para o mercado, para a competição externa. Existem restrições à viabilidade e sucesso desse projeto. Em primeiro lugar, estão os constrangimentos internos. Grupos fortemente instalados na estrutura de poder tendem, pela própria lógica de autopreservação, a apoiar mudanças até o ponto, apenas, em que não ameacem seus interesses próprios. No plano externo, o modelo certamente se defrontará com concorrentes públicos e privados. No setor privado, as negociações para a diversificação de atividades fizeram emergir resistências, como no caso da BRASIL-PREV (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.¹⁷

É no âmbito público, porém, que o projeto de equilíbrio entre funções públicas e eficiência empresarial 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 preservação e ocupação de novos espaços. O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA), embora sejam bancos oficiais (voltados, também, para a área agrícola), não constituem ameaça, tendo em vista seu porte e os espaços em que atuam (muito menores que os do BB).¹⁸

A análise institucional mostra-nos a importância das lideranças institucionais para a identidade de uma organização. Todavia, interesses individuais ou corporativos e forças ambientais não podem ser total e racionalmente controladas. A resolução do dilema institucional do banco — papel público *versus* eficiência empresarial — certamente sofrerá os constrangimentos microorganizacionais e macroeconômicos e políticos do seu ambiente. Como pôde ser observado nas seções anteriores, o Banco do Brasil inicia sua trajetória institucional como uma forte burocracia pública para, pouco a pouco, seguir transformando-se em um ator estratégico que busca, no contexto de expansão do poder regulatório do Estado brasileiro e conseqüente especialização e “fragmentação” do aparato burocrático público, um nicho institucional próprio, capaz de preservar sua identidade institucional, fortemente assentada sobre a idéia vocacional de uma agência pública. Entretanto, os meandros da política pública e as mudanças ambien-

tais colocaram-no frente a dilemas cruciais sobre o seu papel na sociedade brasileira, ora levando-o a enfatizar sua face comercial/empresarial, ora fazendo-o acreditar em sua missão inicial de burocracia pública. A busca de solução para esse dilema constituiu a mola principal que motivou a ação estratégica de suas elites. O dilema do banco pode ser visto, também, como um caso exemplar dos impasses do Estado brasileiro. As dificuldades financeiras crônicas desse Estado soma-se a tendência à redução da capacidade dos Estados em manejar instrumentos de políticas públicas nas sociedades contemporâneas. Nessa 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. O crédito rural pode ficar subordinado a essa mesma lógica, ou não, o que vai depender, também, das intenções dos governos, de sua capacidade de implementar políticas públicas para os setores agrícolas (e para outros setores) e de que arranjos possam ser negociados. É nesses meandros que o Banco do Brasil terá que buscar a redefinição de sua identidade e de seu espaço institucional.

Notas

1. Este artigo baseou-se na dissertação de mestrado em sociologia intitulada: "Política Pública, Burocracia e Instituição: Um Estudo de Caso sobre o Banco do Brasil", defendida por Daniele Fernandes Rocha sob a orientação do professor Antônio Augusto Pereira Prates, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, em 1995. A metodologia utilizada é, basicamente, qualitativa. O trabalho foi desenvolvido a partir de uma pesquisa de campo, na qual foram realizadas 43 entrevistas, sendo 28 dentro do próprio banco e 15 fora do banco, com representantes de entidades ligadas ao setor rural: Secretaria de 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 da Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG; EMATER; Confederação Nacional da Agricultura — CNA; Cia. Nacional de Abastecimento — CONAB; Ministério da Agricultura e Reforma Agrária — MARA; Sociedade Rural Brasileira; Sindicato

Rural de Bambuí; NESTLÉ; Coop. de Crédito Rural de Bambuí — CREDIBAM.

2. O problema da governabilidade pode ser tratado, como sugere Kenneth A. Share (1991:256), pela distinção entre *representação* e *governança*: a primeira diz respeito à capacidade do Estado em responder a maiorias, a segunda refere-se à capacidade do Estado em *comprometer-se* com as políticas.

3. Referimo-nos, aqui, ao clássico estudo deste autor, denominado “TVA and the Grass Roots”, editado em 1965.

4. Há na literatura sobre políticas públicas brasileiras alguma tradição de estudos nessa linha. Ver, por exemplo, Prates, 1981, 1990; Paixão, Castro, Santos, 1986.

5. É importante ressaltar aqui que a criação da CREA pelo Banco sofreu resistência política dentro do Congresso Nacional por aqueles que preferiam a diversificação institucional, com a criação de um banco especializado em crédito agrícola. Entretanto, estes foram vencidos pelos interesses do Banco. Ver Pacheco, op. cit., p. 406.

6. De acordo com Martins, (1985) o paradigma institucional que orientou desde o princípio a ação do BNDE foi muito diferente daquele prevalente na burocracia federal. Desde o início, as elites do BNDE preocuparam-se em desenvolver uma “ideologia” própria sobre o processo global de desenvolvimento nacional, a qual foi fortemente influenciada pelo modelo estruturalista da CEPAL. Isso possibilitou-lhes colocar-se “acima” dos conflitos burocráticos do aparato “tradicional”, regulatório, do Estado brasileiro de então. Ver também sobre o papel estratégico desempenhado pelo BNDE no Plano de Metas como banco do setor produtivo. Sulamis (1977)

7. Além das restrições legais para atuar nos mercados financeiros criados pela reforma de 1964, não dispõe, também, de autorização para captação de recursos de longo prazo. (Medeiros, op. cit.).

8. Ouro-Card, Ouro-Fix, Fundo de Renda Fixa, Fundo de Curto Prazo, Ouroforte e o BB-BI-Banco de Investimento.

9. A discussão da Lei envolveu uma ampla negociação entre o Ministro da Agricultura, secretários estaduais da agricultura, associações de defesa do meio ambiente e a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura — CONTAG. (Lamounier, op. cit.)

10. Os agentes financeiros do Sistema Nacional de Crédito Rural, definidos pela Lei nº 4829, de 05.11.65 (lei ainda em vigor), são: Banco Central, Banco do Brasil, Banco da Amazônia S/A, Banco do Nordeste do Brasil e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (este já extinto).

11. O Conselho Nacional de Política Agrícola — CNPA — é composto por um membro do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; um do Banco do Brasil, dois da CONTAG, dois da Organização das Cooperativas Brasileiras, um do Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, um da Secretaria do Meio Ambiente, três do MARA, um do Ministério de Infra-Estrutura, dois de setores econômicos privados abrangidos pela lei e de livre nomeação do MARA.

12. O FUNDEC foi criado em 1981 e implementado a partir de 19.05.81. Inicialmente, esse Fundo estava no próprio âmbito do BB. Em 1989, o FUMEL passou a ser administrado pela Fundação Banco do Brasil-FBB — que havia sido instituída em 1985 (e passou a funcionar, efetivamente, em 1988) — tendo o seu nome sido alterado para Fundo de Desenvolvimento Comunitário. Atualmente, o FUMEC permanece no âmbito da Fundação, com a denominação de Fundo de Assistência às Comunidades Urbano-Rurais — FUNDEC (*Vivavoz*, Informativo FBB, março/1996).

13. 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” (p.128), já que “a organização é, em certo sentido, uma unidade destinada a gerar e a 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”. (p.162).

14. Essa percepção foi amplamente expressada nas entrevistas realizadas, com autoridades do banco, em Belo Horizonte e Brasília.

15. Embora a caderneta de poupança rural tenha sido estendida aos outros bancos oficiais federais, sua participação é residual em relação à captação do Banco do Brasil. A escassez de recursos tem inviabilizado uma política de médio e longo prazos, daí a opção por uma política conjuntual, de curtíssimo prazo, o que explica o pequeno crédito para investimento.

16. Entrevistas com funcionários do Banco e com representantes de várias instituições: Secretaria de Agricultura do Estado de Minas Gerais, Crediminas, FAEMG, FETAEMG, EMATER, CNA, CONAB, MARA, Sindicato Rural de Bambuí e CREDIBAM.

17. Embora o setor financeiro privado não demonstre interesse pelo crédito rural, pode-se supor que modelos alternativos de financiamento que impliquem em fortalecimento do BB não serão bem recebidos.

18. Com relação ao BNDES, é interessante registrar que ainda na década de 1950, quando esse banco empenhava-se na campanha por renovação de fonte 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 sido cogitada por alguns de seus quadros, deixando de fora apenas a Petrobrás e as agências financeiras governamentais, que eram as efetivamente rentáveis. (Martins, op. cit.)

Abstract

This article discusses the relationships between state, bureaucracy and society, through a case study of a large brazilian bureaucratic institution: Banco do Brazil. It aims to show the effects of bureaucratic's structural change on the crystalization of character and identity that makes the institution a self-interested political actor within the state bureaucratic apparatus. The authors emphazise some analitical dimensions coming from the sociology of organizations' theoretical tradition, especially that one known as Institutional Paradigm.

Résumé.

Cet article s'occupe de la question des relations entre l'Etat, la burocratie et la société, en étudiant le cas des transformations institutionnelles du Banco do Brasil. Il présente la transformation d'une burocratie nationale-légale, typique du modèle weberien, au sein d'une institution dotée de "caractère" e d'"identité" propres, agissant comme acteur politique intéressé à l'ampliation de son espace de pouvoir à l'intérieur de l'État brésilien. Les auteurs soulignent les dimensions analytiques de la tradition théorique de la sociologie des organisations, spécialement celle qui est connue sous le nom de paradigme institutionnel.

Referências bibliográficas

- Abramovay, Ricardo. (1982) *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. Campinas: Editora da UNICAMP.
- Andrade, Luiz Aureliano Gama & Prates, Antonio Augusto Pereira. (1989) "Banco do Brasil: Prospectos Institucionais". Texto mimeo.
- Banco do Brasil. (1993) *Avaliação Preliminar do Sistema de Equivalência-produto para o Crédito Rural*, abril.
- . (1993) *GT Cenário Rural*, Brasília (DF).
- Bulhões (1990) O. "Depoimento", in *Memória do Banco Central*, CPDOC/FGV, Brasília(DF).
- Congresso Nacional. (1993) *Relatório Final da 3ª-Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura*, Brasília(DF).
- Dain, Sulamis. (1977) *Empresa estatal e política econômica no Brasil*. In Martins, C. Estevam (ed.). *Estado e Capitalismo no Brasil*, São Paulo: Hucitec-Cebrap.
- Delgado, Guilherme da Costa. (1985) *Capital Financeiro e Agricultura no Brasil*. São Paulo: ICONE e UNICAMP.
- Diniz, Eli e Boschi, Renato e Lessa, Renato.(1989), *Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: Dilemas da Nova República*. Rio de Janeiro:Vértice IUPERJ.
- Faria, Vilmar E. (1991) "Cinquenta Anos de Urbanização no Brasil." In *Novos Estudos CEBRAP*, nº 29. Março.
- Fundação Banco do Brasil. (1996) *Vivavoz*, nº 1, março.
- Gnaccarini, José César e Moura, Margarida Maria. (1983) "Estrutura Agrária Brasileira: Permanência e Diversificação de um Debate." In *BIB*, nº 15.
- Goodman, David, Sorj, Bernardo e Wilkinson, John. (1990) *Da Lavoura às Biotecnologias*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- Graziano da Silva, José. (1991) "Complexos Agroindustriais e Outros Complexos." In *Revista Reforma Agrária*. Setembro/Dezembro.

- Haddad, Paulo Roberto. "O Financiamento do Desenvolvimento Regional Brasileiro na Próxima Década: o papel do banco do Brasil." In "Novo Modelo de Crescimento para o País - O papel do Banco do Brasil". Miemo. s.d.
- Leborgne, Danielle e Lipietz, Alain. (1990) "Flexibilidade Defensiva ou Flexibilidade Ofensiva: os Desafios das Novas Tecnologias e da Competição Mundial". In Lícia Valladares e Edmond Preteceille (eds), *Reestruturação Urbana - Tendências e Desafios*. São Paulo: Nobel.
- Leite, João Batista Diniz. (1991) *Treinamento e Desenvolvimento de Gerentes no Banco do Brasil: uma imagem - objetivo para a década de 90*. Dissertação de Mestrado.UFMG.
- Lopes, Mauro de Resende e Durán, Tulio Arvelo. (1992) "Os Sistemas de Crédito Rural do Estados Unidos e da República Federal da Alemanha e da França: Lições para o Brasil", Belo Horizonte: Mimeo.
- March, J. G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovery Institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Martine, George. (1991) "A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia?". Lua Nova, nº 23. Março.
- Martins, Luciano. (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Medeiros, César Manoel. (1994) "Um Novo Padrão de Financiamento dos Investimentos no Brasil". Tese de Doutorado. UFRJ/IEI.
- Miguel, Sayd José. (1989) "Crédito Rural Cooperativo: o Banco Cooperativo e a Legislação do Setor". Belo Horizonte: Mimeo.
- Müller, Geraldo. (1989) *Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária*. São Paulo: Hucitec.
- Nabuco, Maria Regina. (1988) "Brasil e Minas Gerais: Modernização e Modernidade na Agricultura". Mimeo, CEDEPLAR-UFMG.
- _____. Maria Regina. (1988) "Estratégia do Estado Mineiro: de Interesses Agrários Locais a Grandes Complexos Agroindustriais". In *Ensaio Econômico*, CEDEPLAR, nº 1.
- Nakano, Yoshiaki. "O Crédito Rural num Contexto de Modernização da Economia Brasileira". Mimeo, FGV/SP s.d.

- Nóbrega, Mailson da. (1992) "A necessidade da criação de fontes não inflacionárias, permanentes e definitivas para financiar a agricultura brasileira". In *Anais do Seminário As Dífíceis Opções para o Financiamento Rural*. Belo Horizonte.
- Nogueira, D. (1993) "Depoimento", in Memória do Banco Central, CPDOC/FGV, Brasília.
- O'Donnell, Guilherme. (1974) "Sobre o Corporativismo e a Questão do Estado". *Cadernos DCP*, 2, Dezembro.
- Paixão, Antônio Luis e Prates, Antônio Augusto Pereira. (1981) "Mercado, Organização de Interesse e Burocracia Pública: O Caso do Setor Pecuário no Brasil", In *Dados — Revista de Ciências Sociais — IUPERJ*, vol 24, nº 1.
- _____. Antônio Luis e Castro Santos M. Helena, (1988) "O álcool Combustível e a Pecuária de Corte - Fragmentação e Porosidade no Estado Burocrático-autoritário", *RBCS*, vol. 7, nº 3.
- Perrow, Charles. (1972) *Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico*. Rio de Janeiro: Ed. Atlas.
- Prates, Antônio Augusto Pereira. (1990) "Burocracia e Interesse: A Lógica de Articulação - O Caso do Instituto do Açúcar e do Alcool". In *Textos*, Depto de Sociologia e Antropologia da FAFICH-UFMG.
- _____. e Machado, Mata Bernardo. (1981) "Análise Institucional dos Órgão Colegiados Federais e o Ministério da Indústria e Comércio", Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Relatório de Pesquisa.
- _____. (1987) "Análise Institucional dos Institutos de Pesquisa no País". In *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo: Anpocs-Vértice.
- Reis, Fábio Wanderley. (1984) "Estado e Sociedade em Perspectiva", in *Cadernos do DCP*, nº 2, dezembro.
- Sayad, João. (1984) *Crédito Rural no Brasil. Avaliação das Críticas e Propostas de Reforma*. São Paulo: FIPE-Pioneira.
- Selznick, Philip. (1971) *A Liderança na Administração*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

- Shepsle, A. Kenneth. (1991) "Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment", in Bourdieu, Pierre and Coleman, S. James (eds), *Social Theory for a Changing Society*, New York: Russell Sage Foundation,.
- Storper, Michael. (1990) "A Industrialização e a Questão Regional do terceiro Mundo", in Valladares, Lúcia e Preteceille, Edmond (eds), *Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios*. São Paulo: Nobel Ed.
- Wianna, V. Maria Lúcia Teixeira W. (1987) *A Administração do Milagre: O Conselho Monetário Nacional*, São Paulo: Ed. Vozes.