

de Araujo, Victor Leonardo; Cintra, Marcos Antonio Macedo

Working Paper

O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira

Texto para Discussão, No. 1604

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: de Araujo, Victor Leonardo; Cintra, Marcos Antonio Macedo (2011) : O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira, Texto para Discussão, No. 1604, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/90987>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1604

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS NA ECONOMIA BRASILEIRA

Victor Leonardo de Araujo
Marcos Antonio Macedo Cintra

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS NA ECONOMIA BRASILEIRA*

Victor Leonardo de Araujo**
Marcos Antonio Macedo Cintra***

* Os autores agradecem ao apoio de diferentes funcionários dos bancos públicos brasileiros, tais como Marcos Roberto Vasconcelos, vice-presidente de Controle e Risco da Caixa Econômica Federal (CEF); Hélien Cássia Nunes e Gilcélia de Paula Santos, gerentes do Banco do Brasil (BB); Oduval Lobato Neto, gerente executivo do Banco da Amazônia (Basa); Oliver Barreira Ponte, gerente executivo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

*** Coordenador-Geral da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA A RESPEITO DO PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS.....	10
3 TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO.....	13
4 ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS NO CICLO DE CRÉDITO RECENTE.....	21
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS	51

SINOPSE

O artigo tem como objetivo apresentar e analisar as funções desempenhadas pelos bancos públicos federais brasileiros, em uma perspectiva keynesiana, destacando seu papel: *i*) no fomento ao desenvolvimento econômico e regional, ao direcionar crédito para setores e regiões específicas; *ii*) na ação anticíclica, especialmente após a crise financeira de 2008; e *iii*) no crescimento da bancarização da população brasileira de baixa renda.

ABSTRACTⁱ

This paper aims to present and analyze the functions performed by the Brazilian federal banks, in a Keynesian perspective, emphasizing its role: *i*) in promoting economic and regional development, by directing credit to specific sectors and regions, *ii*) the anti-cyclical action, especially after the financial crisis of 2008, *iii*) and the growth of banking of the Brazilian population of low income.

ⁱAs versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

1 INTRODUÇÃO*

O sistema bancário brasileiro passou, durante a segunda metade da década de 1990, por grandes transformações, que resultaram em enxugamento do número de instituições e na entrada de bancos estrangeiros. Neste contexto, os bancos públicos também sofreram importantes modificações: o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) foram reestruturados; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a atuar no desmonte do velho Estado nacional-desenvolvimentista, à frente do programa de privatizações das empresas estatais; as instituições financeiras estaduais foram privatizadas sob o comando do Banco Central do Brasil (BCB). Essas transformações foram condicionadas por amplo conjunto de fatores de natureza macroeconômica, estrutural e regulatória. Entre esses, destacam-se a estabilidade dos preços promovida pelo Plano Real, a adesão ao Acordo de Basileia 1, a integração do sistema bancário doméstico com o internacional, seja pela maior liberdade de entrada e saída de investimentos estrangeiros e nacionais, seja pela maior presença de instituições estrangeiras.

Nesse período, é possível caracterizar a atuação dos bancos públicos federais em pelo menos quatro grandes dimensões. A primeira diz respeito à atuação setorial, sustentando os segmentos industrial, rural e imobiliário, em distintas fases dos ciclos de crédito. Muito embora o estoque de crédito dos bancos privados tenha crescido entre 2004 e 2008 a taxas mais elevadas do que as dos bancos públicos, estes tiveram um desempenho relevante quanto ao crédito setorial. O fomento ao desenvolvimento constitui uma típica função dos bancos públicos, em particular – mas não exclusivamente – no provimento de financiamento de longo prazo, modalidade em que o setor bancário privado brasileiro pouco atua – em geral, utilizando-se de fontes externas.¹ O BNDES

* Artigo concluído com informações disponíveis até março de 2010.

1. Historicamente, os bancos públicos brasileiros têm sido utilizados como instrumentos de fomento à atividade econômica. A carteira de crédito agrícola e industrial (Craei) do Banco do Brasil foi criada em 1937 com o intuito de fomentar as atividades produtivas preponderantemente voltadas para a agricultura. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado em 1952 para financiar investimento em infraestrutura e, mais tarde, tornou-se principal fonte de financiamento de longo prazo para a indústria. Para fomentar o desenvolvimento regional, foram criados em 1942 o Banco de Crédito da Borracha, que se transformou no Banco da Amazônia (Basa), e em 1954 o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Em 1964, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação, tendo à frente o Banco Nacional de Habitação (BNH), cujas atribuições foram transferidas para a CEF em 1986. Nas décadas de 1960 e 1970, houve ainda a multiplicação dos bancos de desenvolvimento estaduais – antes disso, a maioria dos estados brasileiros já contava com os seus bancos públicos estaduais. Ver, entre outros, Costa Neto (2004), Salviano Jr. (2004) e Cintra (2009).

persiste como o principal banco de fomento brasileiro – figurando-se entre os maiores do mundo entre os seus congêneres.² A função de fomento não lhe é restrita, uma vez executada pelo BB – a maior instituição de crédito rural – e pela CEF – a maior de financiamento habitacional. Essas instituições também fornecem capital de giro para indústria, comércio, serviços, modalidade fundamental para sustentar as decisões de produção dos empresários, bem como crédito para o consumo das famílias.³

A segunda forma de atuação dos bancos públicos federais é o desenvolvimento regional, também executado pelo BNDES, pelo BB e pela CEF, dadas suas próprias dimensões e múltiplas operações de fomento. Além destas instituições, o BNB e o Basa – organizados como bancos múltiplos – desempenham papel crucial no desenvolvimento regional, constituindo canais de direcionamento do crédito para fomentar o desenvolvimento econômico e a infraestrutura das respectivas regiões.

A terceira é a atuação anticíclica da oferta de crédito. Com o aprofundamento da crise financeira global no quarto trimestre de 2008, os bancos privados retraíram o crédito, o qual foi sustentado pelos bancos públicos, que atuaram de forma anticíclica para contra-arrestar os efeitos recessivos oriundos da retração do crédito

2. O Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, alterou a denominação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Esta inclusão do termo “social” foi motivada pela incumbência de administrar os recursos do Fundo de Investimento Social (Finsocial), destinados à aplicação em projetos definidos pelo presidente da República. O Finsocial consistia na arrecadação de contribuição social de 0,5% sobre a receita bruta de empresas que efetuassem a venda de mercadorias, bem como de instituições financeiras e seguradoras. Cabe destacar que, na prática, apenas uma parcela pequena desses recursos foi efetivamente destinada ao BNDES. Desde 1985, foi sendo repassada ao banco parcela cada vez menor de recursos provenientes da arrecadação do Finsocial, sendo que, a partir de 1990, os recursos deixaram de ser transferidos ao banco, passando diretamente aos próprios ministérios, cujos projetos eram definidos como prioritários (BERNARDINO, 2005, p. 59). Sobre as transformações e o papel desempenhado pelo BNDES, ver Torres Filho (2007), Santos (2006), Prates, Cintra e Freitas (2000) e Prochnik (1995).

3. Salienta-se que essa característica dos bancos públicos federais – com exceção do BNDES –, configurados em grandes conglomerados, com atuação em praticamente todos os segmentos do mercado financeiro: banco comercial de varejo, banco de investimento – inclusive de repasse de recursos do BNDES –, estruturação de operações de mercado de capitais (crédito e capitalização), carteiras imobiliárias e prestação de serviços – cobrança, administração de fundos de investimento, administração de planos de previdência complementar, seguros, consórcios etc. –, não será explorada neste artigo.

privado – interno e externo.⁴ A quarta é a expansão da bancarização mediante processo de inclusão bancária das classes menos favorecidas.⁵

Este artigo tem por objetivo apresentar e analisar as funções desempenhadas pelos bancos públicos federais brasileiros, em uma perspectiva keynesiana, destacando seu papel: *i*) no fomento ao desenvolvimento econômico e regional, ao direcionar crédito para setores e regiões específicas; *ii*) na ação anticíclica, especialmente após a crise financeira de 2008; e *iii*) no crescimento da bancarização da população brasileira de baixa renda.

O capítulo está estruturado em cinco seções, a partir desta introdução. Na seção 2, apresenta-se breve discussão teórica a respeito do papel dos bancos públicos. Na seção 3, realiza-se uma descrição das transformações recentes do setor bancário brasileiro. Na seção 4, discute-se a atuação dos bancos públicos nas quatro dimensões enunciadas. Na seção 5, delineiam-se as considerações finais.

Antes de prosseguir, contudo, uma observação metodológica. Este trabalho utiliza como base para suas análises mais gerais os dados fornecidos pelo BCB. A principal variável é o saldo das operações de crédito do sistema bancário doméstico. As informações fornecidas por este banco, porém, não permitem distribuir as operações de crédito dos principais bancos públicos federais entre os setores. Para suprir esta deficiência, utilizam-se os dados dos demonstrativos das operações de crédito das agências de fomento oficiais divulgados pelo Departamento de Coordenação e Governança

4. O comportamento anticíclico do crédito ofertado por instituições financeiras públicas tem sido comprovado por diversos trabalhos empíricos. Micco e Panizza (2004), por exemplo, encontraram evidências de que os empréstimos realizados por bancos públicos são 84% menos procíclicos do que os dos bancos privados e que não há diferenças significativas no comportamento de bancos privados nacionais e estrangeiros. Ou seja, os bancos públicos contraem menos os empréstimos durante os períodos recessivos, garantindo a oferta de crédito no momento em que os bancos privados ampliam a preferência pela liquidez, e aumentam menos durante os períodos expansivos. Com isso, estabilizam o volume de crédito, desempenhando um papel contracíclico. Para diferentes visões sobre o papel das instituições financeiras públicas, ver BID (2004), Yeyati, Micco e Panizza (2004, 2007), Caprio *et al.* (2004), Novaes (2007).

5. A contribuição dos bancos públicos como instrumento de política financeira, entendida como fonte de competição, fomentando a redução dos *spreads* (diferença entre o custo de captação e do empréstimo), das taxas de juros médias e ampliando os prazos das operações de crédito, bem como fonte de estabilidade do sistema, apoiando a liquidez de instituições mais frágeis – pequenas e médias –, por razões de escopo, não será explorada neste trabalho. Ver Freitas (2009).

das Empresas Estatais (DEST) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).⁶ Como as fontes são distintas, os dados não são imediatamente comparáveis.

2 BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA A RESPEITO DO PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS

A necessidade de bancos específicos para fomentar o desenvolvimento econômico é alvo de controvérsias na teoria econômica, a qual contempla pelo menos três abordagens. A primeira, chamada de visão convencional, está sintetizada no modelo Gurley e Shaw (1955). Atribui-se ao mercado financeiro o papel de intermediar e transferir recursos das unidades superavitárias, compostas pelos agentes poupadores – que respondem pela oferta de fundos de empréstimo –, para as unidades deficitárias, representadas pelos agentes que consomem mais do que poupam ou investem mais do que poupam – e por isso demandam fundos de empréstimo. A taxa de juros, nesta abordagem, deve ser flexível o suficiente para equilibrar a oferta e a demanda de fundos de empréstimo. Assim, o modelo Gurley-Shaw generaliza para os mercados financeiros os resultados segundo os quais o livre mercado promove a alocação mais eficiente dos recursos. Este modelo, em conjunto com a hipótese de repressão financeira formulada por Shaw (1973) e McKinnon (1973), forma o corpo teórico básico da liberalização dos mercados financeiros. De acordo com a hipótese de repressão financeira, em economias em que a taxa de juros real é artificialmente baixa, os mercados financeiros não se desenvolvem, porque os agentes não têm estímulos para poupar. A economia fica relegada a operar com baixo nível de investimento – determinado pela disponibilidade de poupança – e de crescimento. Além disso, o governo é obrigado a financiar-se via emissão monetária, o que resulta em inflação⁷ e em redução da taxa real de juros, reforçando o processo. De acordo com a hipótese de repressão financeira, taxas de juros inferiores às de equilíbrio

6. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>.

7. Isso porque as teorias convencionais assumem a inflação como um fenômeno essencialmente oriundo de pressões de demandas causadas pelo excesso de moeda em circulação.

(*market-clearing interest rates*) levam a outras distorções, entre as quais alocação de recursos em projetos capital-intensivos ou em projetos menos lucrativos. Para evitar tais distorções, recomenda-se limitar a intervenção sobre os mercados financeiros, sobretudo aquelas que gerem taxas de juros abaixo das de equilíbrio. Isto significa que a atuação dos bancos de desenvolvimento, dos bancos públicos e do crédito direcionado causa “repressão financeira” e, por isso, deve ser evitada.⁸

A segunda abordagem assume a existência de falhas de mercado. Segundo esta abordagem, tais falhas impedem que os resultados previstos pela abordagem convencional sejam alcançados. No caso específico dos mercados financeiros, a incompletude dos mercados seria a principal delas.⁹ Segundo Stiglitz (1993), em economias menos desenvolvidas, os mercados financeiros são incompletos: os mercados de capitais são incipientes e os mercados acionários, muitas vezes, inexistentes. Os bancos privados, por sua vez, tendem a privilegiar os empréstimos de curto prazo, desinteressando-se daqueles projetos que, embora tenham um alto retorno social, têm baixa rentabilidade privada e elevado risco. Esta situação justificaria a intervenção governamental. De acordo com Stiglitz (1993), a atuação dos bancos de desenvolvimento seria uma forma bem-sucedida de enfrentar esses problemas. Ainda segundo este autor, em ambiente de informação imperfeita, o processo de alocação deixa de ser baseado nos preços, e a hipótese de repressão financeira não faz mais qualquer sentido.

A terceira abordagem, de corte keynesiano, parte do princípio da demanda efetiva – segundo o qual os níveis de emprego e de renda da economia dependem dos gastos autônomos em investimento. O consumo induzido amplia esse impulso autônomo por meio do multiplicador.¹⁰ Esta abordagem inverte, então, a causalidade da poupança para

8. O modelo Gurley e Shaw (1955) e a hipótese de repressão financeira geraram, como desdobramentos posteriores, trabalhos que tentaram demonstrar a ineficiência de instituições financeiras para o desenvolvimento. Ver, por exemplo, os trabalhos de Fry (1997), Vittas e Cho (1995) e Cho e Sheng (2002). Araujo (2009) resume esses estudos.

9. A outra seria a assimetria de informações.

10. Nos ciclos recentes da economia mundial (entre 1983 e 2008), o crescimento do consumo das famílias – sobretudo nos países desenvolvidos – “desconectou-se” da evolução da renda, particularmente, dos salários e do emprego, e tornou-se cada vez mais dependente do efeito riqueza e da expansão do endividamento. Dessa forma, Belluzzo (2009) sugere que a função consumo keynesiana perdeu sua simplicidade original.

o investimento, presente na abordagem convencional, de investimento para a poupança (KEYNES, 1936). O investimento, segundo os keynesianos, depende das decisões dos empresários, tendo por base o retorno esperado dos ativos de capital e o seu financiamento, em um sistema de moeda fiduciária no qual os bancos têm a prerrogativa de criar moeda escritural – a partir de uma operação meramente contábil – é função da preferência pela liquidez. Ou seja, depende da disposição dos bancos em mobilizar os recursos iniciais para o empresário financiar o investimento. Uma vez implementado, o investimento, pelo efeito multiplicador, geraria uma renda, parte da qual seria destinada à poupança, exatamente na mesma proporção do investimento inicial. Contudo, os empréstimos obtidos no sistema bancário, por meio de fundos rotativos (*finance*), constituem para os empresários um passivo de curto prazo, inadequado à estrutura de longo prazo dos seus investimentos.¹¹ Assim, os empresários precisam alongar a estrutura de seus passivos – processo que Keynes (1937a) chamou de *funding*.¹²

O *funding* pode ser provido via mercado de capitais ou de crédito. Em economias com mercados de capitais pouco desenvolvidos é comum o uso de instituições financeiras de desenvolvimento, em geral, constituídas sob a forma de bancos públicos, operando com crédito direcionado e taxas de juros inferiores às de mercado, para permitir que os empresários tenham acesso a fontes de recursos (e, portanto, instrumentos financeiros) que possibilitem a constituição de passivos de prazo mais longos, adequados às estruturas de ativos, permitindo, assim, a expansão dos investimentos. Nessa perspectiva, os bancos públicos e de desenvolvimento desempenham papel crucial no financiamento e na coordenação dos projetos de investimento, reduzindo seus riscos (UNCTAD, 2008, p. 92).

11. Conforme Keynes (1937b, p. 168): "(...) o *finance* constitui, essencialmente, um fundo rotativo. Não emprega poupança. É, para a comunidade como um todo, apenas uma transação contábil. Logo que é 'usado', no sentido de ser gasto, a falta de liquidez é automaticamente compensada e a disposição de iliquidez temporária está de novo pronta a ser usada mais uma vez. (...) Em sua maior parte, o fluxo de novos recursos requeridos pelo investimento *ex ante* corrente é suprido pelo financiamento liberado pelo investimento *ex post* corrente." Desse modo, o *finance* constitui-se de linhas de crédito ou avanços bancários que permitem antecipar recursos futuros (receita futura) com o propósito de financiar o investimento. Portanto, antecede o investimento e não tem nenhuma relação com a poupança prévia ou *ex ante*, mas com a criação de crédito. Como sugerido, demanda por liquidez é o mesmo que demanda por empréstimos bancários. Mas o motivo *finance* não se confunde com os outros motivos de demanda de liquidez – transação, precaução e especulação.

12. Sobre a discussão do circuito *financiamento – investimento – poupança – funding*, consultar, entre outros, Studart (1993), Cintra (1999), Belluzzo e Almeida (2002) e Almeida et al. (2009).

3 TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO

Como sugerido, os bancos públicos brasileiros têm atuado em pelo menos quatro grandes dimensões: *i*) fomento ao desenvolvimento econômico, ofertando créditos para setores e modalidades em que os bancos privados não têm interesses, dados os maiores riscos e as menores rentabilidades – habitação popular, rural, infraestrutura urbana, exportações etc. – e/ou maiores prazos de maturação e maiores volumes – inovação tecnológica, matriz energética, de transporte e de telecomunicações etc.; *ii*) estímulo ao desenvolvimento regional, por razões semelhantes; *iii*) expansão da liquidez em momento de reversão do estado de confiança, caracterizando ação anticíclica; e *iv*) promoção da inclusão bancária.

A capacidade de os bancos federais cumprirem suas funções típicas de instituições públicas foi fortemente condicionada pelas transformações estruturais por que passou o conjunto do sistema bancário brasileiro. Evidentemente, o impacto dessas mudanças não foi homogêneo entre as diferentes instituições. Esta seção procura discutir essas alterações mais gerais, realçando, sempre que possível, as que mais impactaram os bancos públicos – federais e estaduais.

O ponto de partida para a compreensão desses acontecimentos é 1994. O fim da inflação alta e crônica e a redução das receitas proveniente do *floating* de recursos a partir do Plano Real promoveram alteração no ambiente macroeconômico, modificando as perspectivas de rentabilidade e as estratégias de concorrência das instituições bancárias. Por um lado, essas instituições perderam acesso aos ganhos inflacionários. Por outro lado, passaram a promover políticas ativas de expansão dos empréstimos, principalmente de curto prazo, beneficiando-se do aumento da demanda real por crédito (FREITAS, 2000, p. 239). O estado de confiança criado pela expectativa de estabilização dos preços levou os consumidores, sobretudo os de renda mais baixa, a ampliar a demanda por bens de consumo duráveis, devido ao aumento real e à preservação do poder de compra dos salários associados à queda da inflação. A expansão da demanda por bens de consumo duráveis desencadeou o crescimento da demanda por crédito dos setores comercial e industrial. A ampliação do grau de abertura financeira e as condições internacionais de liquidez viabilizam o acesso dos agentes financeiros domésticos ao *funding* externo, favorecendo a expansão dos empréstimos.

Com a subida das taxas de juros promovida pelo BCB e o aumento da inadimplência, os bancos foram se tornando mais seletivos, dificultando o refinanciamento dos devedores não financeiros e das instituições bancárias mais dependentes do interbancário. O aumento da inadimplência levou os bancos a privilegiar as operações de tesouraria, sobretudo as operações no mercado de títulos da dívida pública. Esse movimento resultou em graves dificuldades para algumas instituições. Inicialmente, os pequenos bancos e aqueles criados a partir de instituições financeiras não bancárias foram os mais atingidos. Não tinham estrutura para operar em ambiente não inflacionário. Todavia, a insegurança do público na solidez do setor bancário, e no mercado interbancário, provocou aumento na aversão ao risco, desencadeando “empoçamento da liquidez”, com bancos deficitários encontrando restrições para obter financiamentos.

Em agosto de 1995, o BCB interveio no Banco Econômico e, em novembro, no Banco Nacional. Em março de 1997, o controle do Banco Bamerindus foi passado para o Hong Kong & Shanghai Banking Corporation (HSBC). Para impedir a eclosão de uma crise bancária sistêmica, o governo implementou conjunto de medidas: criou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) – Medida Provisória (MP) nº 1.179, de 3 de novembro de 1995, e Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 2.208, da mesma data;¹³ regulamentou o Fundo Garantidor de Créditos – Resolução CMN nº 2.211, de 16 de novembro de 1995; e aumentou o capital mínimo para abertura de novos bancos – Resolução CMN nº 2.212, de 16 de novembro de 1995. Foram ampliados ainda os poderes de intervenção do BCB em instituições com problemas de insolvência e iliquidez por meio da MP nº 1.812/1995 (Lei nº 9.447, de 14 de março de 1997). O BCB passou a implementar também as regras do Acordo de Basileia 1, definidas pelo Basle Committee on Banking Supervision (BCBS, 1988). Pela Resolução nº 2.099, de 26 de agosto de 1994, foi exigido Índice de Basileia (capital sobre ativos ponderados pelos riscos) de 8%, como sugerido no acordo, mas posteriormente elevado para 11% (Resolução nº 2.399, de 25 de junho de 1997). A Resolução nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999, introduziu um sistema de classificação das exposições de crédito em nove níveis, sendo que cada nível de risco estava associado a um percentual de provisão.¹⁴

13. As operações sob o amparo do Proer somaram R\$ 20,36 bilhões, entre 1995 e 1997 (VIDOTTO, 2002).

14. De acordo com o BCB, o Índice de Basileia das instituições financeiras do país era de 18,4% em junho de 2009. Os altos lucros do sistema têm contribuído para essa *performance*, ao elevar o patrimônio dessas instituições. Além disso, os títulos públicos atrelados a taxas pós-fixadas não geram nenhuma exigência de capital – os pré-fixados geram risco de mercado. Nos momentos em que os ativos dos bancos crescem mais em títulos públicos do que em créditos, a exigência de capital diminui e o Índice de Basileia aumenta.

Além disso, o governo procurou estimular o ingresso de instituições estrangeiras no setor bancário nacional.¹⁵ De acordo com o BCB, a entrada do capital estrangeiro no sistema financeiro doméstico ocorreu, principalmente, pelo segmento dos bancos que enfrentavam problemas patrimoniais, mas houve também a venda de grandes instituições varejistas domésticas – Banco Real ao ABN-Amro Bank em 1998.¹⁶ Nesse processo, houve um aumento da participação das instituições estrangeiras e uma redução das instituições públicas, especialmente das estaduais.

A reestruturação dos bancos estaduais foi realizada mediante o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) – circular do BCB nº 2.742/1997 –, pela qual o BCB definiu as instituições financeiras, sob controle dos estados da Federação, que poderiam solicitar o apoio financeiro e as condições de acesso aos recursos.¹⁷ Dos bancos estaduais existentes em 1996, dez foram extintos, seis privatizados pelos governos estaduais, sete federalizados para posterior

15. Legalmente, a entrada de bancos estrangeiros estava vedada (BRASIL, Art. 192, 1988). Entretanto, o Executivo passou a utilizar brechas da legislação (BRASIL, Título X, Art. 52) para reconhecer como de “interesse do governo brasileiro” o aumento da participação estrangeira no capital de instituições financeiras específicas.

16. Em 8 de outubro de 2007, um consórcio formado pelo Royal Bank of Scotland, pelo banco espanhol Santander e pelo belgo-holandês Fortis adquiriu 86% do banco holandês ABN-Amro Bank. O Santander ficou com todas as operações do banco na América Latina, inclusive no Brasil – havia adquirido o Banespa em novembro de 2000. Em 25 de julho de 2008, o Banco Central do Brasil e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) aprovaram a fusão entre o Santander e o Real.

17. A crise dos bancos estaduais teve origem na deterioração fiscal dos estados desde os primeiros anos da década de 1980, associada à diminuição dos recursos financeiros disponíveis devido aos cortes nos repasses da União e à queda das receitas tributárias decorrentes da recessão econômica e da aceleração inflacionária. Neste contexto, os estados se tornaram mais dependentes das instituições financeiras estaduais, uma dependência que se agravava em períodos eleitorais. Os bancos estaduais ampliavam os empréstimos concedidos aos respectivos controladores, além de carregarem os títulos de dívida não absorvidos pelo mercado. Diante dessa expansão dos financiamentos aos estados, os bancos estaduais foram levados a praticarem políticas agressivas de captação de recursos, absorvendo taxas de juros superiores às praticadas pelos bancos privados, com o objetivo de fazer frente às operações de crédito e à rolagem da dívida mobiliária dos respectivos governos. Assim, os bancos estaduais foram acumulando ativos de menos qualidade e perdendo capacidade de implementar políticas regionais de crédito e promoção do desenvolvimento. Segundo Barros, Loyola e Bogdanski (1998): “o problema dos bancos estaduais tem origem de natureza muito mais fiscal do que propriamente bancária, mas as suas dimensões não permitem outro tipo de solução”. A solução foi a adoção do Proes, com o fechamento e a privatização da maioria dos bancos estaduais. Ver também Almeida (1998).

privatização,¹⁸ cinco reestruturados com recursos do Proes e três não participaram da reestruturação. Foi ainda autorizada a instalação de 14 agências de desenvolvimento – que não aceitam depósito do público; portanto, não são consideradas bancos.¹⁹

Por sua vez, as instituições financeiras públicas federais foram capitalizadas por meio da MP nº 2.196, de 28 de junho de 2001, que instituiu o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, o qual procurou adequar os bancos públicos a uma forma de regulamentação bancária semelhante à dos bancos privados.²⁰ O objetivo era refletir “padrões internacionais estabelecidos pelo Acordo de Basileia 1”, a fim de tornar os bancos públicos federais “mais fortes, mais competitivos e, sobretudo, mais transparentes”. Alegava-se a necessidade de impor aos bancos públicos federais “a mesma disciplina a que estavam submetidos os bancos privados”. A ênfase na lógica empresarial privada foi colocada no mesmo nível da suposta “missão institucional” de cada banco.²¹

Essas alterações institucionais refletiram na participação dos diferentes segmentos do sistema bancário. Os bancos estrangeiros ampliaram a participação no total de ativos do setor, que passou de 7,2% em 1994 para 29,9% em 2001, caindo para 21,2% em dezembro de 2008 (tabela 1).²² Ampliaram também a captação dos depósitos bancários, que subiu de 4,6% em

18. Os Bancos do Estado do Amazonas, do Maranhão e do Ceará foram adquiridos em leilão pelo Bradesco. O do Estado de Goiás, pelo Itaú. Os do Estado de Santa Catarina e do Piauí, incorporados pelo BB; o primeiro em 6 de outubro de 2008, o segundo em 1o de dezembro de 2008 – permitidos pela MP nº 443/2008. Em 20 de novembro de 2008, o BB adquiriu o Banco Nossa Caixa, do estado de São Paulo e, em 9 de janeiro de 2009, comprou 49,9% das ações do Banco Votorantim. Enfatiza-se que a partir da mesma MP (convertida em Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009), a CEF constituiu a subsidiária Caixa Participações S/A (CaixaPar) para atuar no mercado de capitais, bem como adquirir outras instituições, como 35,5% do Banco PanAmericano (27 de novembro de 2009).

19. De acordo com o BCB, o custo do Proes foi estimado em US\$ 50,6 bilhões (SALVIANO JR., 2004). Atualmente, restam os bancos do Estado do Pará (Banpará), do Estado de Sergipe (Banese), do Estado do Espírito Santo (Banestes), do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) e o de Brasília (BRB).

20. Na verdade, o Banco do Brasil foi capitalizado em 1996, com a inadimplência do setor rural. Houve aporte de capital mediante a emissão de novas ações no valor de R\$ 8 bilhões, sendo R\$ 6 bilhões do Tesouro Nacional e R\$ 2 bilhões da Caixa de Previdência dos Funcionários do BB (Previ).

21. O Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais implicou emissão líquida de R\$ 29,8 bilhões em novos títulos de dívida pública federal. Para a reestruturação dos bancos federais, ver Vidotto (2005). Para uma discussão do BB, ver, entre outros, Andrade e Deos (2007) e Jung (2004).

22. Para diferentes avaliações sobre os impactos da entrada dos bancos estrangeiros no mercado financeiro doméstico, ver Freitas (1999), Boechat Filho, Melo e Carvalho (2001), Vidotto (2002) e Carvalho, Studart e Alves Jr. (2002).

1994 para 23,5% em 2006, caindo para 18,7% em 2008 (tabela 2). Na oferta de operações de créditos, cresceram de 5,2% para 31,5% entre 1994 e 2001, reduzindo para 22,6% em 2008 (tabela 3). E, no patrimônio líquido, a participação das instituições estrangeiras aumentou de 9,6% em 1994 para 32,9% em 2002, diminuindo para 22,2% em 2008 (tabela 4).

A expansão dos bancos estrangeiros foi acompanhada por um relativo encolhimento do segmento privado nacional, mas em maior proporção do segmento público – que inclui as Caixas Econômicas Estaduais, mas exclui o BB, a CEF e o BNDES. A participação dos bancos privados nacionais no total de ativos do sistema recuou de 41% em 1994 para 33% em 1999, vindo a recuperar-se em seguida, atingindo 50% em 2007. A participação dos bancos públicos caiu de 18% em 1994 para 5% em 2008 (tabela 1). Ainda no que se refere aos bancos públicos, a participação no total de depósitos reduziu de 16% para 7%; no total de créditos, de 19% para 6%; e no patrimônio líquido total, de 11% para 7%, no período considerado (tabelas 2, 3 e 4). Apesar desta queda, permaneceu relevante o papel das instituições públicas no setor bancário – seja no volume de depósitos, seja nas operações de crédito –, em razão da presença do BB e da CEF, que representavam 23,2% do total de ativos em 2008.²³

TABELA 1
Participação das instituições nos ativos da área bancária
(Em %)

Instituição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bancos públicos	51,4	52,2	50,9	50,1	45,8	43,0	36,6	32,0	34,7	37,2	34,4	32,5	36,5	27,9	28,3
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	18,2	21,9	21,9	19,1	11,4	10,2	5,6	4,3	5,9	5,8	5,5	5,1	5,5	4,3	5,1
BB	18,2	13,9	12,5	14,4	17,4	15,8	15,6	16,8	17,1	18,4	17,4	15,4	17,8	13,8	14,4
CEF	15,0	16,4	16,5	16,6	17,0	17,1	15,4	11,0	11,7	13,0	11,5	12,1	13,2	9,9	8,8
Bancos privados	48,4	47,6	48,8	49,6	53,7	56,3	62,6	67,1	64,3	61,5	64,1	66,0	61,6	70,6	70,4
Nacionais	41,2	39,2	38,3	36,8	35,3	33,1	35,2	37,2	36,9	40,8	41,7	43,1	35,5	50,3	49,1
Estrangeiros	7,2	8,4	10,5	12,8	18,4	23,2	27,4	29,9	27,4	20,7	22,4	22,9	26,0	20,2	21,2
Cooperativas de crédito	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4	1,5	1,9	1,5	1,3
Total	100,0														

Fonte: Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF)/BCB. Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br>>.

23. As cooperativas de crédito respondiam por número expressivo de instituições, 1.453 em dezembro de 2008, porém representavam apenas 1,3% dos ativos totais do sistema bancário; 1,3% dos depósitos; 2,6% das operações de crédito; e 2,1% do patrimônio líquido. Segundo o BCB, entre as cooperativas de crédito predominavam as de crédito mútuo/empregados (522); seguidas pelas de crédito rural (353); e pelas de crédito mútuo/atividade profissional (207).

TABELA 2
Participação das instituições nos depósitos da área bancária
 (Em %)

Instituição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bancos públicos	55,8	58,0	59,2	59,1	51,2	50,6	43,9	43,2	42,1	42,4	39,3	36,8	42,7	33,2	34,8
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	16,3	16,1	21,5	17,1	13,3	11,5	7,4	7,2	7,4	7,3	6,6	6,0	6,7	5,3	7,0
BB	15,1	17,6	14,5	18,0	17,4	19,1	17,1	17,0	17,7	18,6	17,1	16,5	19,7	15,5	16,7
CEF	24,4	24,3	23,1	24,1	20,5	19,9	19,5	19,1	16,9	16,5	15,6	14,3	16,3	12,5	11,2
Bancos privados	44,0	41,8	40,5	40,4	48,2	48,6	55,1	55,5	56,4	55,8	59,3	61,9	55,5	65,3	63,9
Nacionais	39,4	36,4	33,4	32,9	33,1	31,8	33,9	35,3	36,6	38,2	39,4	41,6	32,0	46,3	45,2
Estrangeiros	4,6	5,4	7,2	7,5	15,1	16,8	21,1	20,1	19,8	17,6	19,9	20,3	23,5	19,0	18,7
Cooperativas de crédito	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6	0,8	1,0	1,3	1,5	1,8	1,4	1,4	1,8	1,5	1,3
Total	100,0														

Fonte: COSIF/BCB. Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br>>.

Em suma, as instituições financeiras estrangeiras ampliaram a participação nos ativos, nos depósitos, nas operações de crédito e no patrimônio líquido. Esta ampliação do papel das instituições financeiras estrangeiras no mercado financeiro doméstico ocorreu, sobretudo, em função da redução da participação dos bancos públicos estaduais mediante privatizações e/ou extinções. Entretanto, as alterações na estrutura bancária não dependeram apenas de ações das autoridades econômicas. A flexibilização da legislação veio ao encontro da estratégia dos bancos internacionais, que procuravam fortalecer suas posições globais, para diversificar suas fontes de receitas (FREITAS; PRATES, 2001, p. 97).

TABELA 3
Participação das instituições nas operações de crédito da área bancária
 (Em %)

Instituição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bancos públicos	59,2	62,1	58,1	52,2	53,2	47,5	39,1	24,8	28,6	32,7	31,3	30,5	38,8	32,0	36,9
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	18,9	23,5	23,5	10,3	8,9	8,1	5,1	3,1	4,8	4,5	4,4	4,1	4,5	3,6	5,9
BB	19,9	16,0	10,6	11,0	12,1	10,6	11,0	14,5	16,2	20,4	19,4	18,5	24,4	20,3	22,0
CEF	20,4	22,6	24,0	30,9	32,3	28,7	23,0	7,1	7,6	7,9	7,5	8,0	9,9	8,1	9,1
Bancos privados	40,5	37,5	41,4	47,1	45,9	51,4	59,7	73,6	69,7	65,1	66,5	67,2	58,4	65,6	60,5
Nacionais	35,3	31,8	31,9	35,4	31,0	31,7	34,5	42,1	39,7	41,3	41,3	40,8	27,5	42,7	37,8
Estrangeiros	5,2	5,7	9,5	11,7	14,9	19,8	25,2	31,5	29,9	23,8	25,1	26,4	30,9	22,8	22,6
Cooperativas de crédito	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,1	2,3	2,3	2,8	2,4	2,6
Total	100,0														

Fonte: COSIF/BCB. Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br>>.

TABELA 4
Participação das instituições no patrimônio líquido da área bancária
(Em %)

Instituição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bancos públicos	34,2	36,2	33,1	32,3	26,8	26,1	19,4	16,1	16,3	16,5	17,5	18,4	19,9	15,7	16,7
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	11,1	12,4	12,4	11,5	11,4	11,1	5,7	3,5	4,6	4,3	4,7	4,7	4,7	3,9	7,2
BB	17,8	11,8	11,9	11,8	10,0	9,7	9,9	8,8	7,8	8,3	8,7	9,3	10,5	8,2	6,7
CEF	5,3	12,0	8,9	9,1	5,4	5,2	3,8	3,9	3,9	3,9	4,1	4,4	4,7	3,6	2,8
Bancos privados	65,1	62,4	65,6	66,1	71,6	72,2	78,6	81,9	81,6	81,2	80,0	78,7	76,9	81,7	81,2
Nacionais	55,5	49,3	54,2	51,8	49,8	46,7	50,3	51,1	48,7	53,2	52,9	54,2	55,1	66,0	59,0
Estrangeiros	9,6	13,1	11,4	14,3	21,9	25,5	28,3	30,7	32,9	28,1	27,1	24,6	21,8	15,7	22,2
Cooperativas de crédito	0,7	1,4	1,3	1,6	1,6	1,8	2,0	2,0	2,2	2,2	2,6	2,9	3,2	2,6	2,1
Total	100,0														

Fonte: COSIF/BCB. Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br>>.

Por sua vez, os bancos nacionais desencadearam ações reativas, acompanhando os desdobramentos do sistema. Em primeiro lugar, modificaram suas próprias estratégias, adotando novas tecnologias, criando novos produtos – inovações financeiras – e explorando novos mercados. Os três maiores bancos privados nacionais (Bradesco, Itaú e Unibanco)²⁴ ampliaram seus níveis de internacionalização, passando a ter mais de 20% dos seus ativos totais no mercado internacional no fim de setembro de 2002. A expansão externa tem três objetivos básicos: ampliar suas fontes de captação, ofertar instrumentos para as empresas exportadoras e diversificar o espectro de investimento dos seus principais clientes no exterior (BARROS *et al.*, 2004).

Em segundo lugar, a entrada de grandes bancos estrangeiros (ABN-Amro Bank, HSBC e Santander) colocou para os bancos privados nacionais varejistas a necessidade da defesa de sua liderança e de seu poder de mercado (*market share*). A reação defensiva

24. O Itaú e o Unibanco anunciaram a fusão em 3 de novembro de 2008, mediante a constituição de uma *holding* da qual as famílias controladoras dos dois bancos assumiram 50%. Este formato da transação surpreendeu o mercado e alimentou rumores de que o caixa do Itaú teria sido muito afetado pelas chamadas de margem na Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F) em operações de derivativos de câmbio com empresas brasileiras. Com a higidez financeira sob suspeita, o Unibanco havia sido forçado a antecipar a divulgação dos resultados do terceiro trimestre e lançar um programa de recompra de ações (FREITAS, 2009). Os rumores sobre as dificuldades de caixa dessas instituições foram objeto de entrevista e artigo do ex-diretor do BCB (ROMERO; RIBEIRO, 2009; MESQUITA; TORÓS, 2010).

dos bancos varejistas nacionais também buscava evitar que a instituição se tornasse vítima de uma operação de aquisição por um banco estrangeiro. As grandes instituições financeiras privadas nacionais – sobretudo Bradesco e Itaú, em menor grau o Unibanco – empreenderam movimento de compra de bancos estrangeiros que haviam entrado no período anterior, principalmente na área de administração de recursos: o Bradesco comprou o JP Morgan Asset Management, o Bilbao-Vizcaya Argentina (BBVA), o Ford Leasing, o crédito direto ao consumidor do Banco Ford e o Deutsch DTVM (*Asset Management*) e o American Express. O Itaú comprou o BBA-Creditanstalt S/A, o Banco Fiat e o Bank Boston. Eles adquiriram também parcela relevante dos bancos estaduais privatizados, bem como os federalizados e, posteriormente, privatizados. Enfim, o ambiente concorrencial estimulou a busca de escala e de poder de mercado, mediante fusões e aquisições, com impactos diretos no nível de concentração do setor. Entre 1995 e 2008, o percentual de ativos concentrados nos dez maiores bancos aumentou de 64,4% para 75,3%. Esta elevada concentração – acentuada pelos movimentos de fusões e aquisições – do sistema possibilitou práticas oligopolísticas de formação de preços e tarifas e limitou a redução dos custos dos serviços (tarifas e *spread* bancário).²⁵

25. Freitas (1997, p. 69) salienta os diferentes mecanismos e formas de concorrência bancária, destacando o papel estratégico da diferenciação contínua entre as instituições. “Os bancos procuram singularizar-se uns em relação aos outros pela construção de uma imagem de experiência, de tradição e de solidez; pela utilização agressiva de técnicas de *marketing*; pela qualidade de suas equipes operacionais; pelas informações ‘privilegiadas’ obtidas nos seus relacionamentos estritos e contínuos com as suas clientelas, pelo desenvolvimento de novos instrumentos e práticas financeiras que correspondem às necessidades de seus clientes etc. Todos esses meios possibilitam a obtenção de vantagens do tipo monopolista e, em consequência, maiores lucros.” Portanto, em estruturas bancárias oligopolizadas não parece suficiente fomentar a competição, facilitando a entrada de novos atores no mercado. A entrada de bancos estrangeiros resultou em acomodação dos novos concorrentes ao padrão de competição oligopolista predominante no mercado doméstico – com o abandono do mercado pelas instituições que não conseguiram conquistar o espaço mínimo necessário. Ver também Oliveira (2009).

4 ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS NO CICLO DE CRÉDITO RECENTE

A atuação dos bancos públicos federais – como instituições de fomento – está associada à gestão de fundos de natureza parafiscal, que possibilitam fontes estáveis de recursos de baixo custo. O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)²⁶ é gerido pela CEF; o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)²⁷ é administrado pelo BNDES; o Fundo Constitucional de Financiamento para o Nordeste (FNE) gerido pelo BNB, o Fundo Constitucional de Financiamento para o Norte (FNO) administrado pelo Basa e o Fundo Constitucional de Financiamento para o Centro-Oeste (FCO) gerido pelo BB – fundos estes de desenvolvimento regional.²⁸

Também as exigibilidades sobre os depósitos bancários – depósito à vista e caderneta de poupança – condicionam o padrão de atuação dos bancos públicos federais. O conjunto das instituições financeiras deve alocar 25% dos depósitos à vista e 40% da poupança rural para o crédito rural. As taxas de juros nas operações

26. Trata-se de um fundo contábil, de natureza financeira e privada, formado pelo conjunto de contas vinculadas e individuais, abertas pelos empregadores em nome de seus empregados (8% sobre a folha de salário), sob gestão pública. Os recursos somente podem ser utilizados pelos empregados em situações específicas, como aquisição de casa própria, falecimento etc. Os recursos em nome dos trabalhadores depositados nas contas vinculadas são remunerados com juros de 3% ao ano, mais a inflação (Taxa Referencial – TR) mensal. Enquanto não sacados, os recursos são destinados a lastrear financiamentos aos estados e aos municípios para obras de infraestrutura urbana e empréstimos hipotecários a famílias de baixa renda. Dessa forma, o FGTS constitui uma fonte de poupança compulsória para financiar investimentos em habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana. Para uma discussão dos principais programas do FGTS, ver Cintra (2007b) e Carvalho e Pinheiro (2000).

27. O FAT consolidou as contribuições provenientes do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), alterando o propósito das referidas contribuições sociais (BRASIL, 1988, Art. 239). Passou a constituir um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos 40%, ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES, sem prazo definido para o retorno do principal (montante de recursos do FAT absorvido pelo BNDES). Dada essa característica, o retorno dos projetos passou a realimentar os novos desembolsos, tornando-se o principal funding do BNDES. Para um panorama dos principais programas do FAT, ver Prochnik e Machado (2008), Cintra (2007b), Machado (2006) e Prochnik (1995).

28. Os fundos constitucionais de desenvolvimento regional foram criados pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) (Art. 159, inciso I, alínea “c”, e Título X, Art. 34), que assegurou 3% da arrecadação dos Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI) para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos dessas regiões. A Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, fixou as normas e os critérios de rateio dos recursos: 0,6% para o FNO, 0,6% para o FCO e 1,8% para o FNE – pelo menos metade dos recursos destinados para o semiárido. Fixou-se também que a administração de cada um dos fundos seria distinta e autônoma. Para diferentes avaliações dos fundos constitucionais, ver Cintra (2008), Deos (2007), Matos (2006a, 2006b) e Carvalho (2002).

de custeio e comercialização das safras agrícolas giram em torno de 8,75% ao ano. Devem também direcionar 65% dos depósitos da caderneta de poupança para o financiamento habitacional.²⁹ Ademais, a Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, instituiu as bases para as operações de microfinanças, determinando a obrigação de se destinar no mínimo 2% dos depósitos à vista ao microcrédito, ou seja, empréstimos de até R\$ 500 para pessoas físicas e de até R\$ 1 mil para microempresas, com taxas de juros não superiores a 2% ao mês e prazo mínimo de pagamento de quatro meses.

Dessa forma, o BB constitui a principal instituição provedora do crédito rural, enquanto a CEF a instituição predominante no crédito imobiliário. O financiamento da infraestrutura e da indústria – máquinas e equipamentos – é provido principalmente pelo BNDES, embora o BB e a CEF também possuam linhas de crédito para atender a estes setores. Por fim, não obstante eventuais momentos de desconcentração do crédito para as regiões mais pobres do país – notadamente o Norte e o Nordeste –, o Basa e o BNB atuam como as principais instituições de fomento regional. O BB também opera como banco regional, na medida em que administra o FCO.

A partir dessa caracterização dos principais bancos federais brasileiros, bem como da função dos empréstimos na perspectiva keynesiana, procura-se discutir o recente ciclo de crédito, com destaque para o papel desempenhado por essas instituições públicas. O crédito, medido em proporção do produto interno bruto (PIB), vem apresentando uma tendência ascendente e sustentada: passou de 23,8% do PIB em abril de 2003 para 45% do PIB em dezembro de 2009. Isso resultou da resposta do sistema bancário doméstico a uma série de eventos macroeconômicos que reduziu a preferência pela liquidez, tais como expectativas otimistas associadas a retomada do emprego e da renda, criação do crédito consignado com desconto em folha de pagamento e aceleração do investimento produtivo a partir de 2006 – interrompido pela crise financeira de 2008.

29. De acordo com o CMN, as instituições que não cumprirem as exigências do crédito imobiliário são punidas com o recolhimento dos depósitos ao BCB com remuneração de 80% da variação da TR (2% ao ano), menor do que a remuneração dos correntistas (TR mais 6% ao ano).

Muito embora o estoque de crédito dos bancos privados tenha crescido a taxas mais elevadas do que as dos bancos públicos durante o período considerado – pelo menos até a eclosão da crise financeira internacional em setembro de 2008 – do ponto de vista setorial, as instituições financeiras federais tiveram uma atuação importante para sustentar o ciclo de expansão econômica, em particular nos setores industrial, rural e residencial. Foi também nesses setores que se concentrou a ação anticíclica implementada pelos bancos públicos federais após a crise financeira internacional. O papel dos bancos públicos federais no financiamento dos setores industrial, rural e residencial no ciclo recente de crédito – incluindo a ação anticíclica desempenhada por estas instituições após a eclosão da crise financeira internacional – constitui o tema da subseção 4.1. A atuação regional dos bancos públicos constará da subseção 4.2, enquanto o papel desempenhado pelos bancos públicos tendo em vista o aumento do grau de bancarização da população brasileira será tratado na subseção 4.3.

4.1 ATUAÇÃO SETORIAL E ANTICÍCLICA DOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS

Historicamente, os bancos públicos brasileiros respondem por mais de 40% do crédito ao setor industrial, tendo alcançado 45% em setembro de 2009. Os dados disponíveis não permitem identificar como os recursos são distribuídos entre as diferentes modalidades de crédito – capital de giro, financiamento de longo prazo para a aquisição de máquinas e equipamentos etc. Permitem, no entanto, identificar a atuação do conjunto de instituições que constitui o setor bancário brasileiro nesta modalidade desde o início do ciclo de crédito em 2003, realçando a importância dos bancos públicos.

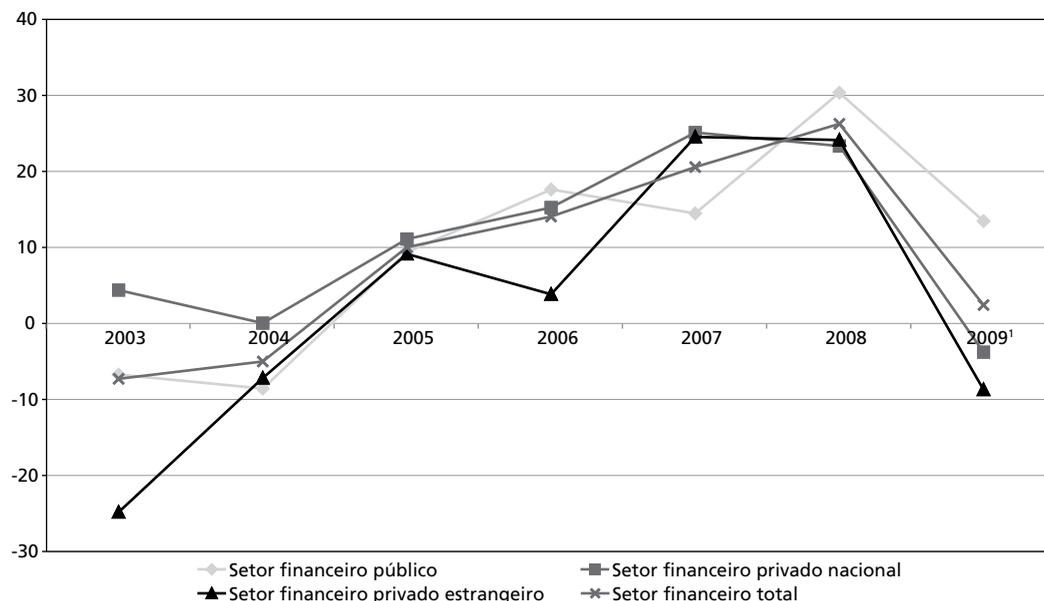
No gráfico 1, percebe-se que a expansão do crédito ao setor industrial ocorreu de forma mais intensa a partir de 2005 – portanto, quase dois anos após ter sido desencadeado o ciclo de crédito, que foi induzido em sua fase inicial pelo crédito às famílias. O crédito ao setor industrial permaneceu, evidentemente, atrelado ao ciclo econômico, cuja retomada datou justamente de 2006 e antecipou a expansão dos investimentos que ocorreu a partir desse ano. Aparentemente, os dados levam a crer que foram os bancos privados os principais indutores deste ciclo de crédito à indústria, já que os seus saldos cresceram mais rapidamente do que aqueles referentes aos bancos públicos. Houve, portanto, redução da preferência pela liquidez dos bancos privados em contexto de manutenção dos principais componentes da política econômica pelo governo que assumiu em janeiro de 2003. No entanto, uma vez confirmada a retomada econômica, os bancos públicos responderam de forma consistente.

Os dados, no entanto, ocultam a importância dos bancos públicos nesta retomada. Vale lembrar que, até 2004, os oito bancos privados que figuravam entre os dez maiores agentes financeiros repassadores de recursos do BNDES para o setor industrial concentravam cerca de 60% destas operações – o maior banco público, o BB, detinha 12,1%. Ou seja, além dos recursos próprios de tesouraria, os bancos privados contavam ainda com uma grande fatia dos recursos repassados pelo BNDES (PRATES *et al.*, 2009, p. 21), constituindo um *funding* destinado a operações de financiamento de longo prazo, fundamentais para qualquer movimento de retomada da atividade econômica.

A composição do *funding* das diferentes instituições que atuam na concessão de crédito ao setor industrial coloca o BNDES no topo das instituições fundamentais para a retomada do ciclo recente de crescimento. Como sugerido, o passivo do BNDES conta com recursos oriundos do FAT, permitindo a realização de operações de financiamento de longo prazo, associadas às decisões de investimento, ao passo que os bancos privados tendem a ficar restritos às operações de capital de giro, associadas às decisões de produção – dada a estrutura financeira eminentemente de curto prazo –,³⁰ exceto quando se utilizam de recursos repassados pelo próprio BNDES e/ou captados nos mercados internacionais. Isto explica a forte relação entre o expressivo crescimento real dos desembolsos do BNDES ao setor industrial em 2005 (conforme mostra o gráfico 2) e a retomada econômica de 2006.

30. No auge do ciclo de crédito, por exemplo, entre março e agosto de 2008, ocorreu a proliferação de uma inovação financeira no âmbito da administração do passivo, o Certificado de Depósito Bancário (CDB) com liquidez diária (PRATES *et al.*, 2009).

GRÁFICO 1
Taxa de crescimento real anual do crédito ao setor industrial

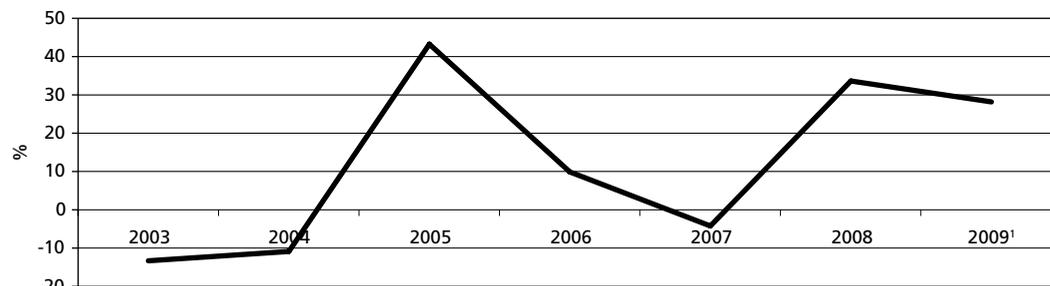


Fonte: BCB.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Até setembro.

A queda expressiva dos desembolsos observada logo em seguida, em 2007, ao contrário, não refletiu qualquer movimento de retração econômica, mas tão somente foi compatível com a queda das consultas³¹ registradas no biênio anterior, conforme o gráfico 3. É importante notar que as consultas seguem um padrão cíclico: se expandem nos momentos de melhoria dos estados de expectativas dos empresários e se retraem até que os investimentos resultantes dos desembolsos – se efetivados, evidentemente – amadureçam. Efetivados os desembolsos, os investimentos deles oriundos resultarão em expansão econômica. Se a expansão do ciclo econômico for consistente e o estado otimista de expectativas se mantiver, haverá novo ciclo de expansão das consultas. Como se pode observar no gráfico 3, o crescimento real das consultas do setor industrial que antecede o ciclo econômico foi o maior dos últimos 12 anos. Evidentemente, a capacidade de o BNDES (principal instituição provedora de financiamento de longo prazo) atender às consultas – ou seja, realizar os desembolsos – foi determinante para a retomada do ciclo econômico.

31. As consultas constituem encaminhamento de pedidos de apoio financeiro ao Sistema BNDES.

GRÁFICO 2
Taxa de crescimento real dos desembolsos anuais do BNDES à indústria – 2003-2009



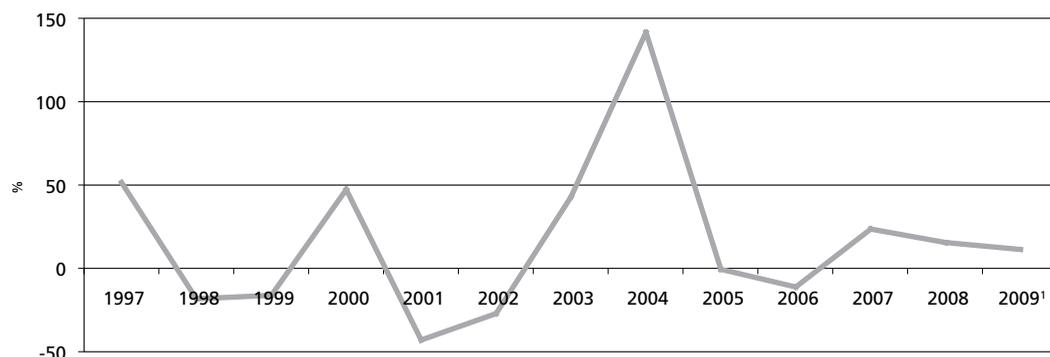
Fonte: BNDES.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Até setembro.

Obs.: Inclui os seguintes setores: bebidas; borracha e plástico; celulose e papel; confecção, vestuário e acessórios; construção; coque, petróleo e combustível; couro, artefato e calçado; farmoquímico e farmacêutico; fumo; gráfica; indústria extrativa; madeira; máquinas e aparelhos elétricos; máquinas e equipamentos; metalurgia; minerais não metálicos; outros equipamentos de transporte; produtos de metal; produtos alimentícios; produtos diversos; química, têxtil; e veículo, reboque e carroceria.

GRÁFICO 3
Taxa de crescimento real das consultas anuais da indústria ao BNDES – 1997-2009



Fonte: BNDES.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Até setembro.

Uma vez que a economia brasileira tenha iniciado um ciclo de crescimento, a partir de 2006, o crédito ao setor industrial cresce consistentemente, acompanhado pelos demais bancos públicos e privados, nacionais e estrangeiros. Esta trajetória foi interrompida no último trimestre de 2008 com a eclosão da crise financeira internacional e a divulgação de perdas pelas grandes corporações brasileiras em operações de derivativos de câmbio.³² A mudança súbita no

32. Outra inovação financeira disseminada no auge do ciclo de crédito, entre março e agosto de 2008, ocorreu no lado da gestão dos ativos, qual seja, os empréstimos vinculados aos derivativos cambiais. Sobre os impactos dessas operações, ver, entre outros, Prates *et al.* (2009), Freitas (2009), Fahri e Borghi (2009) e Fahri (2009).

estado de expectativas – em face de possível quadro recessivo – fez que os empresários adiassem seus investimentos e reduzissem a produção, e os banqueiros aumentassem a preferência pela liquidez, retraindo a oferta de crédito à indústria. De fato, entre janeiro e setembro de 2009, a taxa média mensal de crescimento real do crédito industrial foi negativa para o conjunto do setor privado – seja este de propriedade nacional, seja de estrangeira. A ação dos bancos públicos foi, neste processo, fundamental para sustentar o volume de crédito ao setor industrial. Note-se que, de outubro a dezembro de 2008, durante a fase mais intensa da crise, o saldo do crédito concedido pelos bancos públicos ao setor industrial cresceu a uma taxa média de 4% ao mês, muito superior à média de todo o ciclo de crédito iniciado em 2003. Esta taxa se manteve elevada durante todo o ano de 2009, diferentemente dos bancos privados – nacionais e estrangeiros –, cujo saldo do crédito industrial declinou em termos reais (tabela 5).

TABELA 5
Operações do SFN¹ – taxa média de crescimento real do saldo por atividades econômicas selecionadas, por propriedade do capital – 2003-2009
(Em % mensal)

	Setor financeiro público				Setor financeiro privado nacional			
	Indústria	Habitação	Rural	TOTAL	Indústria	Habitação	Rural	Total
2003	-0,58	-0,21	2,09	0,52	0,36	-0,84	0,79	0,27
2004	-0,74	-0,54	0,44	0,21	0,00	-1,42	1,51	0,70
2005	0,75	1,16	1,14	1,16	0,88	0,04	0,48	1,80
2006	1,36	1,79	0,97	1,23	1,19	0,88	1,47	1,36
2007	1,13	1,23	0,13	0,81	1,88	0,86	1,15	1,94
2008	2,23	1,85	0,83	2,01	1,76	2,05	0,78	1,28
2009 ²	1,41	3,55	1,03	2,50	-0,43	2,10	0,55	0,66
Out./2008-dez/2008	4,11	2,52	1,89	3,70	1,47	1,30	-1,26	0,39
Jan./2009-mar/2009	1,25	2,92	0,97	1,89	0,71	1,48	-1,02	0,10
Out./2008-set/2009	2,08	3,29	1,24	2,80	0,04	1,90	0,10	0,60
	Setor financeiro privado estrangeiro				Setor financeiro total			
	Indústria	Habitação	Rural	TOTAL	Indústria	Habitação	Rural	Total
2003	-2,35	-1,20	2,93	-1,26	-0,63	-0,47	1,90	0,01
2004	-0,62	-0,63	1,05	0,63	-0,43	-0,74	0,80	0,49
2005	0,73	0,88	0,70	1,77	0,80	0,91	0,90	1,55
2006	0,31	-0,51	0,75	1,13	1,10	1,40	1,05	1,26
2007	1,85	4,27	0,95	1,44	1,57	1,48	0,53	1,43
2008	1,82	2,20	0,04	1,05	1,96	1,92	0,69	1,49
2009 ²	-1,01	2,63	-0,52	-0,05	0,27	3,21	0,67	1,22
Out./2008-dez/2008	3,08	3,56	0,47	1,08	2,80	2,44	0,77	1,69
Jan./2009-mar/2009	-0,54	2,62	1,06	-0,03	0,72	2,65	0,45	0,73
Out./2008-set/2009	-0,00	2,86	-0,27	0,23	0,89	3,02	0,69	1,34

Fonte: BCB.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Setor Financeiro Nacional.

² Até setembro.

Obs.: O crédito habitacional refere-se às operações com pessoas físicas e cooperativas habitacionais. Operações destinadas a empreendimentos imobiliários são classificadas no segmento "indústria". O crédito rural refere-se às operações contratadas com produtores rurais e demais pessoas físicas e jurídicas em conformidade com as normas específicas do crédito rural.

Uma vez caracterizada a importância dos bancos públicos no crédito ao setor industrial, analisa-se o comportamento das principais instituições públicas de fomento federal. Os dados fornecidos pelo DEST permitem observar que BB e BNDES detêm, desde 2006, mais de 80% do financiamento industrial das agências de fomento federal (tabela 6). A participação do BNDES declinou nos últimos anos e cedeu espaço para o BB. Os dados evidenciam mudança de estratégia, sobretudo a partir do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, quando o BNDES passou a concentrar seus esforços na sustentação dos investimentos em infraestrutura no bojo deste programa. Isto explica a relativa estagnação dos saldos de empréstimos e financiamentos deste banco para a indústria no biênio 2007-2008 (tabela 7). Os saldos dos empréstimos e dos financiamentos do BNDES para a indústria, no entanto, cresceram mais de 53% em termos reais entre agosto de 2008 e agosto de 2009, refletindo a sua atuação anticíclica após o contágio da eclosão da crise financeira internacional no sistema financeiro doméstico. Esta expansão não resultou em aumento da participação do banco no crédito industrial entre as instituições federais de fomento, porque sua ação anticíclica para a agricultura foi ainda mais pujante, como indicado a seguir.

TABELA 6
Participação dos saldos de empréstimos e financiamento das agências financeiras federais de fomento para o setor industrial – 2005-2009
(Em %)

	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
BB	25,71	32,05	36,53	38,35	43,88
CEF	1,13	1,17	2,31	2,28	2,46
BNDES	50,93	48,30	44,17	42,79	39,75
FINAME	13,36	11,75	10,13	9,77	6,39
BASA	1,74	1,16	1,13	1,06	1,18
BNB	6,11	4,25	4,42	4,45	4,94
Total	100	100	100	100	100

Fonte: DEST/MPOG.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Até agosto de 2009.

TABELA 7

Taxa de crescimento real anual dos saldos de empréstimos e financiamento das agências financeiras federais de fomento para o setor industrial – 2009-2009

(Em %)

	2006	2007	2008	2009 ¹
BB	36,55	22,68	35,83	22,10
CEF	13,68	112,11	23,62	23,89
BNDES	3,89	(1,58)	0,08	53,74
BASA	(26,88)	4,79	16,52	25,19
BNB	(23,88)	11,96	27,29	44,99
Total	9,54	7,63	11,27	32,04

Fonte: DEST/MPOG.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Agosto de 2009 em comparação a agosto de 2008.

Quanto ao BB, a expressiva expansão desta instituição na concessão de empréstimos e financiamentos para a indústria, chegando a ultrapassar o BNDES no terceiro bimestre de 2008, é algo que também chama atenção. É evidente que as duas instituições possuem atribuições distintas. Apesar de não haver dados disponíveis, é sabido que o BB, por sua fonte de *funding*, não é instituição especializada na concessão de financiamento de longo prazo. A primeira hipótese para expansão deste volume de empréstimos para o setor industrial é que ela tenha sido viabilizada pela atuação do BB como intermediário financeiro do próprio BNDES. De fato, segundo Prates *et al.* (2009, p. 21), o BB é o maior agente financeiro repassador de recursos do BNDES à indústria, tendo repassado no primeiro semestre de 2009 R\$ 1,7 bilhão, contra R\$ 968 milhões em 2004. Evidentemente, os repasses dos recursos do BNDES não justificam integralmente a expansão do crédito do BB à indústria. A segunda hipótese, então, é que tenha crescido o volume de empréstimos para a modalidade de capital de giro, também fundamental para sustentar um ciclo de crescimento industrial:

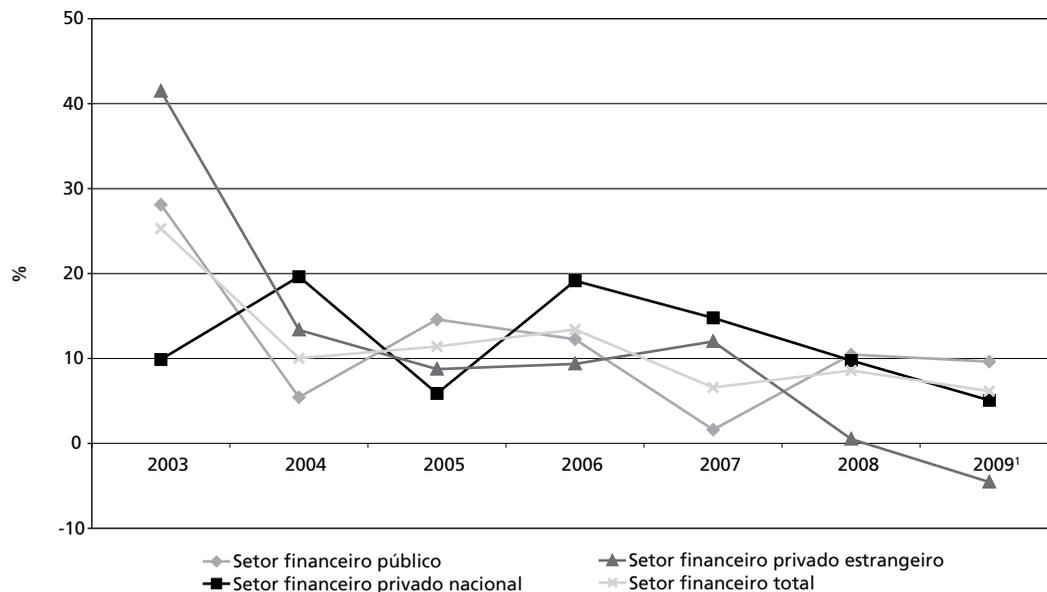
(...) a predominância de linhas Finame (Agência de Financiamento de Máquinas e Equipamentos) nas operações de investimento somada à posição de liderança do BB como agente repassador dos recursos do BNDES para indústria fornecem indícios de que, no caso desse setor, a participação dessas operações deve ser mais elevada do que nos demais. Todavia, não é possível afirmar que elas predominaram frente às operações de capital de giro concedidas a partir de recursos de tesouraria (PRATES *et al.*, 2009, p. 34-35).

Por fim, a CEF detém pouca participação no segmento de crédito industrial. Seu maior foco, como discutido adiante, é o crédito habitacional – o que não significa afirmar que o crédito industrial seja irrelevante para sua carteira. Na verdade, esta modalidade vem registrando aumento expressivo, desde 2004, quando esta instituição passou a atuar com empresas de médio e grande porte, especialmente nos setores químico e petroquímico (PRATES *et al.*, 2009, p. 37). Não sendo a CEF um importante intermediário financeiro do BNDES, é provável que seus créditos ao setor industrial estejam essencialmente concentrados em operações de curto prazo, como o financiamento para capital de giro.

Além do setor industrial, o setor rural constitui mais um segmento no qual os bancos públicos desempenham papel crucial. Pelas características inerentes à produção agrícola, sujeita a mudanças climáticas, que podem ocasionar quebra de safras e oscilações dos preços, sobretudo quando cotados em mercados internacionais, ela se torna uma atividade mais arriscada. Para fomentar a participação do setor bancário – público e privado –, foi instituído um dispositivo legal que determina a destinação de 25% dos recursos oriundos dos depósitos à vista aos empréstimos ao setor rural. As taxas de juros nessas operações são fixadas pelo governo, em patamares inferiores às taxas de mercado.³³ Com isso, o financiamento ao setor rural se expandiu desde o início do ciclo de crédito. O *boom* nas cotações das *commodities* – sobretudo entre 2003 e meados de 2008 – certamente contribuiu para a redução da preferência pela liquidez dos bancos para este segmento, envolvendo os bancos privados nacionais, bem como os estrangeiros (gráfico 4). O gráfico 5 explicita que os bancos públicos detêm a maior fatia do crédito ao setor rural, mantendo média histórica superior a 50%. Desde o início do ciclo de crédito, em 2003, este percentual superou os 55%, tendo se aproximado dos 60% em setembro de 2009.

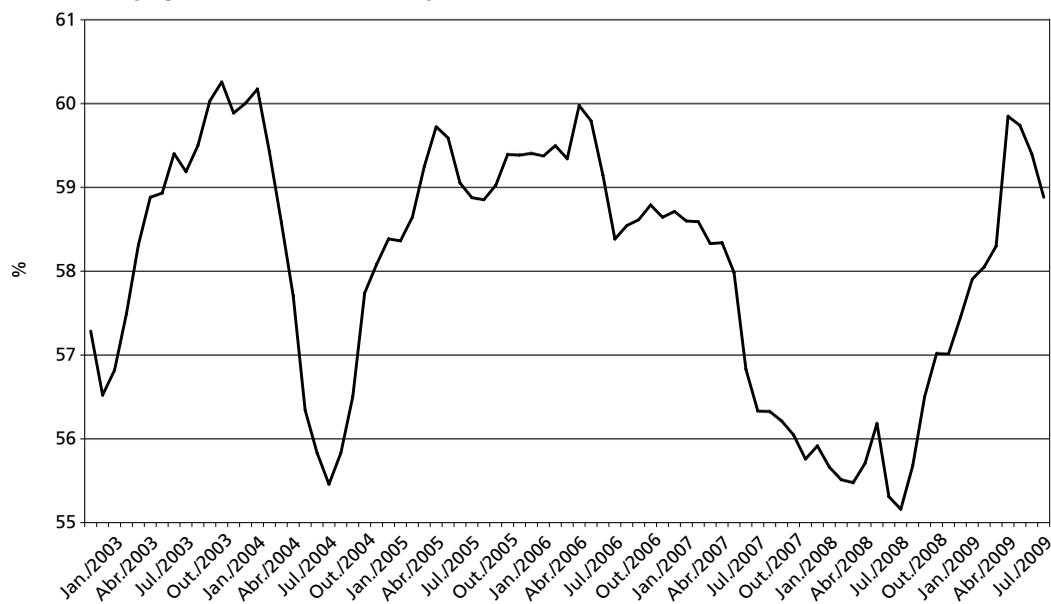
33. De modo que figura entre as estatísticas do BCB de crédito com recursos direcionados. O que não significa afirmar que todos os empréstimos ao setor rural provêm de recursos direcionados. O percentual oriundo de recursos livres, no entanto, é irrelevante: 4,25% em setembro de 2009.

GRÁFICO 4
Taxa de crescimento real anual do crédito ao setor rural



Fonte: BCB.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Até setembro.

GRÁFICO 5
Participação do setor financeiro público no crédito rural



Fonte: BCB.
Elaboração dos autores.

Entre as principais agências federais de fomento, o BB constitui o principal provedor de crédito ao setor, respondendo por quase 70%, seguido do BNB, com pouco mais de 20% (tabela 8). É importante salientar o papel do BNB e do Basa, como instituições gestoras do FNE e do FNO, fomentando o desenvolvimento regional e rural, simultaneamente. Do total de recursos contratados junto ao FNE em 2008, 36,2% foram destinados ao setor rural. Para o FNO, o percentual foi ainda mais elevado, alcançando 48,6%. No caso do FCO, gerido pelo BB, as contratações destinadas ao setor rural corresponderam a 60,3% em 2008.

TABELA 8
Participação dos saldos de empréstimos e financiamentos das agências financeiras federais de fomento para o setor rural – 2005-2009
(Em %)

	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
BB	62,75	69,33	69,41	69,38	69,98
CEF					
BNDES	0,83	0,79	0,76	0,75	0,92
BASA	9,47	8,05	7,74	8,02	8,05
BNB	26,83	21,73	22,00	21,76	20,98
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DEST/MPOG.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Até agosto.

Apesar da importância relativa do BB no crédito rural, o volume de recursos destinados a este setor tem crescido a taxas inferiores quando comparado à evolução do volume total de crédito concedido pela instituição, o que pode indicar mudança na estratégia do banco. Corrobora esta hipótese o fato de que, diferentemente do que ocorre no setor industrial, o BB não lidera o *ranking* dos maiores repassadores de recursos do BNDES para o setor rural (PRATES *et al.*, 2009, p. 249).³⁴

O BNDES, por sua vez, guarda particularidades no que toca ao crédito rural. Embora esta modalidade seja residual em seu ativo, o banco possui linhas de financiamento destinadas ao investimento no setor rural, à modernização de frotas

34. Para uma discussão mais aprofundada do crédito rural, ver, entre outros, Oliveira (2003).

– tratores, colheitadeiras etc. – e ao aumento da produtividade e da competitividade do complexo agroindustrial (incorporação de progresso técnico).³⁵ Segundo Jesus Jr. e Paula (2009, p. 5), no segmento do crédito rural, a participação dos empréstimos para investimento vem decaindo, diferentemente do que ocorre com o crédito de custeio, indicando três possibilidades: *i*) maturação do setor agrícola nacional; *ii*) postergação da demanda para reposição dos equipamentos; e *iii*) dificuldade dos agricultores em obter financiamento devido a excesso de endividamento.

A eclosão da crise financeira de setembro de 2008 também teve impactos sobre o crédito agrícola, atingindo mais gravemente os bancos privados estrangeiros, seguidos pelos bancos privados nacionais (gráfico 4). Novamente, a ação anticíclica dos bancos públicos foi fundamental para sustentar o crédito rural em momento de mais aversão ao risco dos bancos privados. Com efeito, o crédito rural total apenas desacelerou, sem registrar taxas negativas de crescimento – vale dizer, retração. Neste sentido, foi notória a atuação do BNDES que, embora detendo fatia residual do crédito rural concedido pelas agências federais de fomento, elevou em quase 150% em termos reais o crédito a este setor, entre 2007 e 2008 (tabela 9). Expansão que persistiu entre 2008 e 2009.

TABELA 9

Taxa de variação real dos saldos de empréstimos e financiamento das agências financeiras federais de fomento para o setor rural – 2005-2009
(Em %)

	2006	2007	2008	2009 ¹
BB	15,69	2,12	8,26	19,03
CEF				
BNDES	(0,74)	(1,19)	148,94	111,64
BASA	(11,03)	(1,86)	7,73	6,39
BNB	(15,21)	3,29	(1,28)	9,90
Total	4,70	2,01	7,39	17,01

Fonte: BCB.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Agosto de 2009 em comparação a agosto de 2008.

35. Jesus Jr. e Paula (2009) resumem os programas do BNDES destinados ao setor rural.

A terceira modalidade de crédito em que a atuação dos bancos públicos federais exerce papel fundamental na economia brasileira é a habitacional. Esta também demora a responder ao ciclo de crédito, vindo a apresentar taxas de crescimento positivas somente a partir de 2005.³⁶ Novamente, são os bancos públicos que concentram a maior fatia: 73% em setembro de 2009, contra 64% em janeiro de 2003 (gráfico 6). Segundo Freitas (2007, p. 57), somente 22 instituições do sistema bancário brasileiro participavam do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPH) em 2006 e, portanto, estavam aptas a captar depósitos em poupança e os direcionar para o financiamento habitacional. Apenas uma era federal: a CEF.³⁷ Como sugerido, as instituições participantes do SBPH devem destinar 65% dos depósitos da caderneta de poupança para o financiamento imobiliário, dos quais 80% no mínimo devem ser direcionados para as operações de financiamento imobiliário no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).³⁸

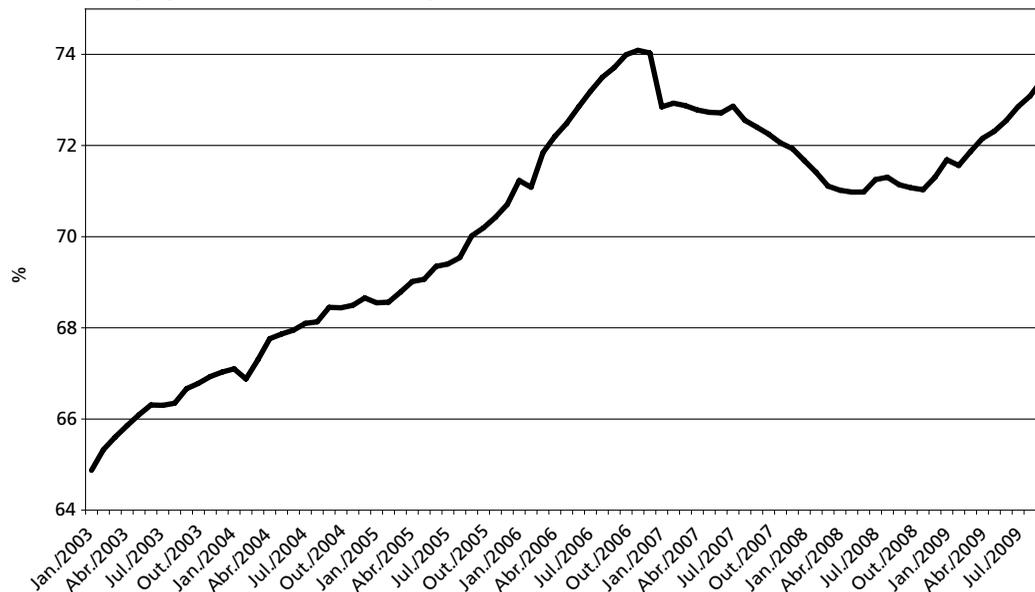
36. Salienta-se que a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, criou o conceito de patrimônio de afetação, de modo a admitir tratamento tributário particularizado para os empreendimentos imobiliários. Além disso, a MP nº 252, de 15 de junho de 2005, reduziu a alíquota do imposto de renda sobre receitas na venda de imóveis. A Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, havia instituído o regime fiduciário e a alienação fiduciária para bens imóveis, aumentando o alcance desse instituto de garantia ao crédito. Segundo o "art. 17. As operações de financiamento imobiliário em geral poderão ser garantidas por: I – hipoteca; II – cessão fiduciária de direitos creditórios decorrentes de contratos de alienação de imóveis; III – caução de direitos creditórios ou aquisitivos decorrentes de contratos de venda ou promessa de venda de imóveis; IV – alienação fiduciária de coisa imóvel." Estas alterações fomentaram as perspectivas de reativação dos financiamentos imobiliários habitacionais com impactos positivos na indústria da construção civil e nas instituições financeira que atuam neste segmento.

37. Seis eram estaduais, outras seis eram privadas nacionais e oito eram privadas estrangeiras.

38. Segundo Freitas (2007, p. 58): "são consideradas operações de financiamento habitacional no âmbito do SFH, os financiamentos para aquisição de imóveis residenciais, novos e usados, os financiamentos para a produção de imóveis, as cartas de crédito concedidas para a produção de unidades habitacionais e aquisição de imóveis residenciais, os financiamentos para aquisição de material para a construção ou ampliação de habitação em lote de propriedade do pretendente ao financiamento, cédulas de crédito imobiliário e as cédulas hipotecárias representativas de operações de financiamento habitacional nas condições do SFH, as letras de crédito imobiliário e as letras hipotecárias".

GRÁFICO 6

Participação do setor financeiro público no crédito habitacional – 2003-2009



Fonte: BCB.
Elaboração dos autores.

O financiamento imobiliário, com recursos direcionados, responde por 70% da carteira da CEF. A participação da CEF no mercado de crédito imobiliário atinge 77,4% do total. Há nichos em que a CEF opera virtualmente sozinha, como nos empréstimos para trabalhadores com renda de até três salários mínimos, com *funding* proveniente do FGTS.³⁹ Todavia, diante das perspectivas positivas na distribuição de renda, na massa de rendimentos da população e na redução das taxas de juros, o próprio BB decidiu entrar nesse mercado, acirrando a concorrência, por meio de uma parceria com a Associação de Poupança e Empréstimo do Exército (Poupex). Pelo convênio firmado em 2006, a Poupex iniciaria em fevereiro de 2007 a concessão de operações

39. A carteira com recursos livres responde por 30% – por meio de empréstimos pessoais, cheque especial, linhas de capital de giro e desconto de duplicatas. Nesses segmentos, a CEF tende a atuar com uma lógica semelhante à dos bancos privados, buscando maximizar lucros e remetê-los ao Tesouro Nacional – formação de superávit primário. O crédito comercial possibilita também rendimentos para custear operações menos lucrativas e manter uma base mínima de capital para lastrear suas atividades. Como sugere Costa (2004): “No caso da Caixa, uma percentagem considerável dos créditos foi contratada em condições não praticadas por bancos privados, pois atendem às políticas públicas. A estrutura do banco tem custos que devem ser recompensados em operações do segmento livre. As operações comerciais possibilitam um *spread* significativo.”

de crédito imobiliário para os clientes do BB e, em contrapartida, sua rede de agências captaria depósitos para a Caderneta de Poupança Pouplex. Os bancos privados, por sua vez, procuraram realizar parcerias com as construtoras e as incorporadoras, efetuando duplo movimento: financiavam as obras e os imóveis para os clientes, fidelizando-os por prazo médio de 15 anos. Apesar desse movimento, estima-se que cerca de 50% dos financiamentos das pessoas físicas ainda seja realizado pelas próprias construtoras e incorporadoras, em prazo médio de 60 meses.⁴⁰

Assim, os bancos privados responderam de forma retardada, expandindo o financiamento habitacional com mais vigor somente a partir de 2008 – ou seja, coube à CEF sustentar o ciclo recente de expansão do crédito habitacional na sua fase inicial. O programa Minha Casa, Minha Vida, anunciado em março de 2009 com o objetivo de reduzir o déficit habitacional do país, por meio da construção de um milhão de residências para famílias de baixa renda, permitiu a sustentação do financiamento imobiliário apesar da crise financeira.

4.2 ATUAÇÃO REGIONAL DOS BANCOS PÚBLICOS

Segundo Freitas e Paula (2009), a partir de um ponto de vista keynesiano, no qual o sistema bancário não atua meramente como intermediário financeiro, desempenhando ações ativas na alocação de recursos, a função de preferência pela liquidez também afeta a disposição em conceder crédito para determinada região, podendo manter ou ampliar desigualdades regionais.⁴¹ No caso brasileiro, o problema assume contornos quase que dramáticos. A tabela 9 evidencia não somente o grau de concentração do crédito nas regiões mais ricas do país, como também mostra a trajetória recente de inexorável acentuação deste processo de concentração. Embora os dados não sejam abertos por instituições financeiras, duas hipóteses parecem explicar o fenômeno, as duas associadas ao processo de consolidação bancária ocorrido durante a década de 1990.

40. Saliencia-se que diante da expansão do mercado de capitais, 21 empresas do ramo imobiliário lançaram ações na Bolsa de Valores de São Paulo. Em 2007, o segmento de construção captou quase R\$ 12 bilhões com ações. Os recursos foram destinados às obras em andamento, à compra de terrenos e ao pagamento de dívidas.

41. Ver em Freitas e Paula (2009, p. 2): “Regiões que apresentam maior risco podem provocar maior preferência pela liquidez dos agentes econômicos e, dessa forma, a renda não consumida é utilizada para comprar riqueza não produzida (moeda e outros ativos líquidos), permitindo que determinadas regiões possam sofrer de insuficiência de demanda efetiva”.

Em primeiro lugar, constituiu estratégia deliberada do BCB promover a redução do número de bancos estaduais, importantes fontes de captação de depósitos e aplicação de recursos em suas respectivas regiões. Em segundo lugar, o processo de reestruturação ao qual o BB foi submetido durante essa década levou esta instituição a atuar segundo critérios de bancos privados.⁴² Vale dizer, a preferência pela liquidez do BB nas regiões mais pobres tende a assemelhar-se àquela dos bancos privados. Mesmo durante a crise financeira de 2008, quando o BB atuou de fato como banco público, provendo liquidez em um momento de reversão das expectativas e elevação da aversão ao risco, esta atuação tendeu a acentuar a desigualdade na distribuição do estoque de crédito. Não é difícil apreender que se as atividades econômicas se concentram nas regiões mais ricas do país, também será nestas regiões que se dará a ação anticíclica!

TABELA 10
Participação do Estado e da região no crédito total concedido – Brasil, 1994-2007
(Em %)

Estado/ Região	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DF	10,4	5,7	2,7	4,9	7,6	9,8	8,9	7,7	5	5,3	4,6	4,9	4,7	4,1
GO	1,2	2,2	1,8	4,2	1,7	1,4	1,4	1,3	1,3	1,6	1,8	1,9	1,9	1,7
MS	1,1	1,1	1,1	1	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8
MT	0,8	1,3	1,4	1,7	1,5	1,1	1	0,9	0,9	1,1	1,3	1,3	1,2	1,1
Centro- Oeste	13,5	10,4	7,2	11,9	11,6	13,1	11,9	10,6	7,9	8,9	8,5	9,1	8,7	7,7
AL	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
BA	3,9	3,6	1,4	2,6	2,7	2,8	2,9	2,5	2	2,1	2	1,9	1,8	1,5
CE	1,6	1,8	2	1,3	1,3	1,1	1	1,1	0,8	0,9	1,1	1	0,9	0,8
MA	0,8	0,4	0,3	1,2	0,6	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
PB	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
PE	2,5	2,9	2,1	2	2	1,8	1,6	1,3	1,1	1	1,1	1,2	1,4	1,3
PI	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
RN	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
SE	0,2	0,2	0,2	1	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Nordeste	10,3	10	7,2	9,7	8,6	8,6	8,2	7,1	5,8	6	6,2	6,1	6,1	5,6
AC	0,1	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
AM	0,4	0,3	0,3	0,4	1,6	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
PA	0,6	0,6	8	2	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
RO	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
RR	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0,1	0	0,1	0,1	0,1
TO	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

(Continua)

42. Andrade e Deos (2007, p. 3), por exemplo, mostram que, apesar do controle acionário do Estado brasileiro e dos diferentes programas e ações de natureza pública, o BB atua "preponderantemente nos mesmos termos de um banco privado típico".

(Continuação)

Estado/ Região	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Norte	1,3	1,2	8,8	2,9	2,8	1,5	1,3	1,2	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,5
ES	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8
MG	5,7	6	4,8	4,7	4,6	4,8	5,1	4,7	4,8	5	5,6	6,4	5,2	5,1
RJ	17,9	11,1	6,7	7,5	10,3	9,9	11,2	8,5	8,7	8,4	7,9	7,5	6,9	6,6
SP	38,3	44,6	52,7	51,7	49,1	48,9	49,6	56,1	60,1	57,9	56,5	55,3	57,3	60,5
Sudeste	62,5	62,4	64,9	64,8	64,7	64,6	66,8	70,1	74,3	72	70,8	70,1	70,2	73
PR	4,4	9	5,5	4,5	4,7	5	4,7	4,8	4,5	4,8	5,2	5	5,3	5
RS	5,6	5,4	4,9	4,5	5,5	5,4	5,2	4,5	4,7	5,3	5,8	6,1	5,8	5,2
SC	2,3	1,7	1,6	1,7	2	1,9	1,8	1,7	1,8	1,9	2,1	2,2	2,2	2,1
Sul	12,4	16,1	12	10,8	12,2	12,3	11,7	11	10,9	12	13,1	13,3	13,3	12,2
Brasil	100													

Fonte: Freitas e Paula (2009, p. 8).

Ao que tudo indica, a forma predominante de atuação do BB no sentido de atenuar as desigualdades regionais constitui a gestão do FCO. Não obstante o papel diminuto que estes recursos representam no total de ativos do banco, não se pode duvidar da sua importância para o fomento das atividades econômicas desta região. A média de crédito destinada pelo BB à região Centro-Oeste era de pouco mais de 16% em 2007 (tabela 11), o dobro da participação desta região no crédito total no país (tabela 10).

A CEF, como sugerido, especializada no financiamento habitacional, não é instituição de fomento ao desenvolvimento regional, muito embora se reconheça que a cadeia produtiva da construção civil pode ser estimulada pela expansão ao crédito habitacional. O que, diga-se de passagem, explica o ligeiro aumento da participação da região Nordeste na distribuição do estoque de crédito desta instituição em 2007 e 2008, conforme a tabela 11. O BNDES tende a reproduzir a estrutura desigual de concentração das atividades econômicas nas regiões mais ricas, de onde provém a maioria das demandas por financiamento e onde estão localizadas as empresas de maior porte, em geral, já estabelecidas no mercado e, portanto, com menor perfil de risco. Como agências regionais de fomento propriamente ditas, destacam-se o BNB e o Basa, gestores do FNE e do FNO, respectivamente. O FNE representa cerca de 60% das aplicações do BNB,⁴³ o qual concentra a totalidade dos seus empréstimos e

43. O BNB opera, além do FNE, outros programas e fundos federais, tais como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Conta, além de recursos próprios, com os do Fundo da Marinha Mercante (FMM), da Poupança Rural, dos depósitos especiais do FAT e com outros oriundos de parcerias com instituições internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

financiamentos na região Nordeste.⁴⁴ O Basa, por sua vez, concentra mais de 90% do seu saldo de empréstimos e financiamentos na região Norte.⁴⁵

TABELA 11
Distribuição do estoque de crédito total por instituição e por região – 2005-2009
(Em %)

BB	2005	2006	2007	2008	2009*
Norte	4,16	4,10	4,20	3,77	4,15
Nordeste	10,47	10,29	10,88	10,71	11,72
Centro-Oeste	18,30	16,86	16,18	15,59	15,35
Sudeste	40,05	43,27	43,71	48,27	47,83
Sul	27,02	25,48	25,04	21,67	20,95
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
CEF	2005	2006	2007	2008	2009*
Norte	4,08	4,15	4,68	4,26	3,46
Nordeste	13,64	14,30	19,64	17,40	13,28
Centro-Oeste	9,51	9,48	10,83	10,46	11,72
Sudeste	54,75	52,18	44,65	48,15	53,53
Sul	18,02	19,90	20,19	19,72	18,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
BNDES	2005	2006	2007	2008	2009*
Norte	2,94	2,91	3,15	4,04	5,26
Nordeste	7,57	7,73	7,64	7,32	11,15
Centro-Oeste	4,32	4,49	4,83	7,26	7,70
Sudeste	63,48	63,78	64,49	65,09	61,48
Sul	21,69	21,08	19,89	16,29	14,41
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DEST/MPOG – vários anos.
Elaboração dos autores.
Nota: * Até agosto.

A distribuição regional do crédito industrial entre as cinco principais agências federais de fomento tende a reproduzir a distribuição regional da renda, com forte concentração das operações de crédito do BB, da CEF e do BNDES nas regiões

44. Conforme os dados do DEST/MPOG.

45. O Basa, além de sua principal fonte de recursos, o FNO, conta com recursos próprios e outras fontes, tais como o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), depósitos especiais do FAT, repasses do BNDES, do FMM e do Orçamento Geral da União.

Sudeste e Sul, como mostra a tabela 12. Na verdade, podem-se agrupar as cinco instituições em três grupos. No primeiro, englobando BB e CEF, o ciclo recente de crédito caracterizou-se por uma tendência de concentração do crédito na região Sudeste, alternando momentos de mais e menos intensificação deste processo, o que indica prevalecer a lógica privada que tem norteado a política financeira destas duas instituições no período recente. A eclosão da crise financeira contribuiu para concentrar definitivamente o crédito industrial na região Sudeste para as duas instituições, na medida em que foi o setor industrial um dos que mais se ressentiu da maior aversão ao risco que permeou os bancos privados.

TABELA 12
Distribuição regional do crédito ao setor industrial a partir das principais agências federais de fomento – 2005-2009¹
 (Em %)

BB	2005	2006	2007	2008	2009*
Norte	1,14	0,93	0,91	0,88	0,96
Nordeste	3,63	2,93	3,82	4,42	4,69
Centro-Oeste	6,32	4,75	3,97	3,67	4,23
Sudeste	63,85	70,30	68,31	73,03	73,15
Sul	25,05	21,09	22,99	18,01	16,97
Total	100	100	100	100	100
CEF	2005	2006	2007	2008	2009*
Norte	1,22	1,29	1,86	1,63	1,23
Nordeste	11,32	11,85	14,12	12,14	9,39
Centro-Oeste	5,55	5,06	9,26	7,51	3,51
Sudeste	47,32	46,34	43,89	52,29	64,23
Sul	34,59	35,47	30,87	26,43	21,65
Total	100	100	100	100	100
BNDES	2005	2006	2007	2008	2009*
Norte	0,74	0,95	0,90	2,86	3,35
Nordeste	16,43	16,12	15,53	16,19	24,64
Centro-Oeste	2,82	2,82	3,45	6,04	7,60
Sudeste	70,03	69,69	69,48	63,63	56,55
Sul	9,97	10,42	10,65	11,28	7,86
Total	100	100	100	100	100

(Continua)

(Continuação)

Basa	2005	2006	2007	2008	2009*
Norte	92,41	92,62	91,57	91,09	93,30
Nordeste	1,27	1,07	1,18	1,00	0,58
Centro-Oeste	3,70	4,08	3,79	2,89	2,12
Sudeste	2,31	2,21	3,41	5,00	4,00
Sul	0,31	0,01	0,06	0,02	0,00
Total	100	100	100	100	100

BNB	2005	2006	2007	2008	2009*
Nordeste	100	100	100	100	100
Total	100	100	100	100	100

Fonte: DEST/MPOG.
Elaboração dos autores.
Nota: * Até agosto.

No segundo, o BNDES, ao contrário, tem descrito uma trajetória de desconcentração, ainda que ligeira, entre 2005 e 2007, e bastante intensa a partir de 2008. Essa desconcentração tem privilegiado a região Nordeste, que passou a concentrar mais de 24% do crédito industrial desse banco em 2008, contra pouco mais de 16% do ano anterior (2007). Não se trata aqui de um resultado da ação anticíclica do banco, mas do apoio financeiro que a instituição tem dado à região, em particular ao complexo industrial-portuário de Suape.

No terceiro, o Basa e o BNB constituem casos à parte. O BNB, como sugerido, atua exclusivamente na região Nordeste. Nesse caso, o alvo da investigação – que não será objetivo deste trabalho – deveria ser as desigualdades intrarregionais. Isto é, verificar se as aplicações do BNB são destinadas aos estados e aos municípios nordestinos de mais dinamismo econômico, reproduzindo as referidas desigualdades, ou se atuam efetivamente com o intuito de reduzi-las.⁴⁶ Análise semelhante deve ser efetuada para o Basa, com o adendo de que esta instituição não atua exclusivamente na região Norte. Os dados da tabela 8 explicitam que, entre 2006 e 2009, o Basa vem ampliando, ainda que marginalmente, suas operações de crédito ao setor industrial para a região Sudeste.

46. Para Almeida, Silva e Resende (2006), em grande medida, os recursos dos fundos constitucionais são destinados às áreas de mais dinamismo econômico em cada região, o que pode contribuir para reduzir as desigualdades inter-regionais à custa de mais desigualdade intrarregional.

Já a distribuição regional do crédito rural entre as principais agências de fomento segue um padrão distinto para cada instituição. De acordo com a tabela 13, em 2009, o crédito rural do BB estava concentrado na região Sul, seguida das regiões Centro-Oeste e Sudeste, em clara tendência de desconcentração em favor do Sudeste. O BNB, segunda principal instituição responsável pelo crédito rural do país, como indicado, concentra 100% das suas operações de crédito na região Nordeste. O BNDES e o Basa, que detêm parcela residual do crédito rural, descreveram trajetórias distintas. O primeiro vem concentrando suas operações nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, como resultado do maior apoio financeiro às cadeias de produção de açúcar e grãos (JESUS JR.; PAULA, 2009). O segundo não registrou, entre 2005 e 2009, operações de crédito rural para as regiões Sul e Sudeste, concentrando-se na região Norte por força das regras de gestão do FNO. A CEF, formalmente desobrigada de destinar parcela dos depósitos à vista ao crédito agrícola, não figura entre as mais importantes no crédito rural.⁴⁷

O padrão de distribuição do crédito habitacional do país é, ao que tudo indica, o mais desequilibrado. A análise da distribuição regional do crédito habitacional da CEF, entre 2005 e 2009, cujos dados constam da tabela 14, permite identificar dois momentos distintos, envolvendo as regiões Sudeste, Sul e Nordeste (a participação das demais regiões permanece estável durante todo o período): o primeiro, que vai de 2005 até 2008, de intensa desconcentração do Sudeste em favor do Nordeste e do Sul; e o segundo, que se iniciou a partir de 2009, de intensa reconcentração em favor do Sudeste.

TABELA 13
Distribuição regional do crédito ao setor rural a partir das principais agências federais de fomento – 2005-2009¹
(Em %)

BB	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	3,40	3,70	3,88	3,36	3,43
Nordeste	7,33	7,49	7,72	7,53	7,72
Centro-Oeste	31,03	29,08	28,58	28,85	27,29
Sudeste	18,12	19,64	20,24	21,56	24,35
Sul	40,12	40,09	39,59	38,70	37,21
Total	100	100	100	100	100

(Continua)

47. Ver BCB (s.d.), além de Prates *et al.* (2009, p. 227).

(Continuação)

BNDES	2005	2006	2007	2008	2009
Norte			3,13	5,98	15,42
Nordeste	19,20	18,63	17,97	5,98	4,94
Centro-Oeste	10,92	14,00	13,52	25,08	21,42
Sudeste	33,69	32,24	32,14	51,40	48,65
Sul	36,19	35,13	33,25	11,56	9,56
Total	100	100	100	100	100
Basa	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	94,63	93,26	92,61	92,87	92,97
Nordeste	2,57	3,47	4,13	4,69	4,67
Centro-Oeste	2,80	3,27	3,26	2,44	2,36
Sudeste					
Sul					
Total	100	100	100	100	100
BNB	2005	2006	2007	2008	2009
Nordeste	100	100	100	100	100
Total	100	100	100	100	100

Fonte: DEST/MPOG.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Até agosto.

TABELA 14
Distribuição regional do crédito da CEF ao setor habitacional – 2005-2009¹
(Em %)

	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	2,42	2,42	3,32	3,01	2,40
Nordeste	10,83	11,85	20,55	19,28	12,53
Centro-Oeste	9,03	9,34	11,50	11,58	9,38
Sudeste	61,86	58,27	45,05	45,38	55,13
Sul	15,86	18,13	19,58	20,76	20,56
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DEST/MPOG.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Até agosto.

4.3 CONTRIBUIÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS PARA AUMENTAR O GRAU DE BANCARIZAÇÃO

Muito embora existam poucos estudos sobre grau de bancarização da sociedade brasileira, os dados disponíveis apontam enorme concentração das agências bancárias nas regiões Sudeste e Sul. Em abril de 2009, 2.187 municípios (quase 40% do total) não possuíam agências bancárias nem postos de atendimento bancário (PABs) (tabela 15). Os índices pioram nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

TABELA 15
Atendimento bancário no país – agências bancárias, PABs e número de municípios por região (Em %)

Regiões	Município sem agência e sem PAB	Município com uma agência	Município com PAB e sem agência
Norte	61,9	19,4	1,8
Nordeste	57,0	28,0	0,2
Centro-Oeste	41,3	26,1	0,8
Sudeste	23,0	29,6	1,4
Sul	25,7	21,6	6,0
Brasil	39,2	26,3	2,0

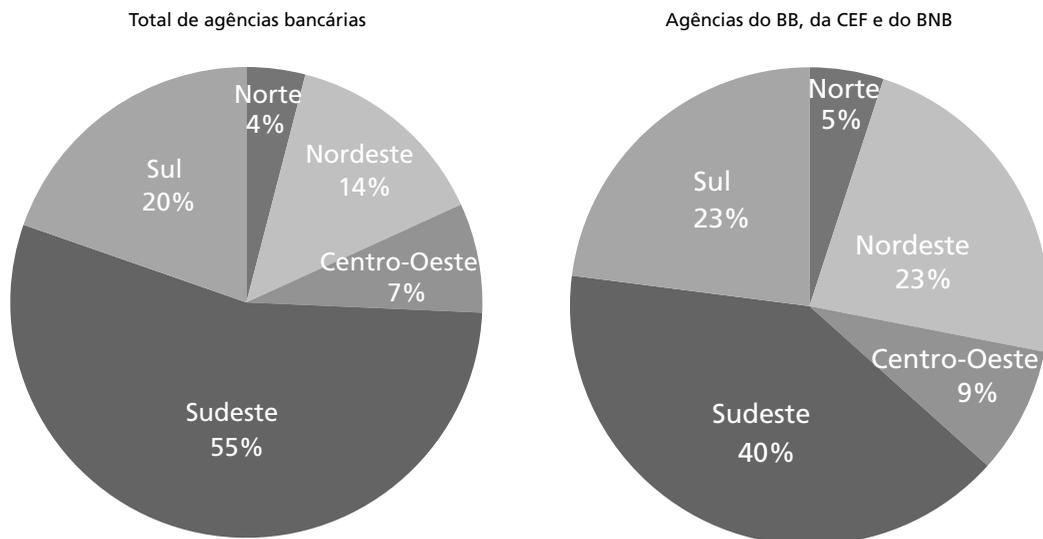
Fonte: BCB.
Elaboração dos autores.

De acordo com o gráfico 7, o BB, a CEF e o BNB podem ser apontados como instituições responsáveis por um esforço de desconcentração das agências em benefício das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, na medida em que exibem, para estas regiões, indicadores superiores aos da média nacional. Destaca-se que o BB é a instituição bancária presente no maior número de municípios brasileiros: 3.442 municípios, contra 2.959 do segundo lugar, o Bradesco (BANCO..., 2009). Faz parte deste esforço uma ampliação dos chamados correspondentes bancários, como agências lotéricas, postais, supermercados, padarias, lojas de materiais de construção e de móveis. Entretanto, em função das limitações inerentes à atuação dos correspondentes bancários, o esforço de bancarização deve considerar outros meios. Nesse sentido, o Banco do Brasil criou uma subsidiária, o Banco Popular do Brasil (Lei nº 10.738/2003)⁴⁸ para conceder crédito

48. As taxas de juros nas operações do Banco Popular do Brasil são de 2% ao ano. Para garantir estas taxas de juros, os custos operacionais precisam ser compatíveis. Assim, praticamente 80% das operações deste banco são realizadas por meio de *point of sales* (POS), ou seja, aparelhos que ficam em balcões, como os de crédito e débito em lojas, e não por agências convencionais; 10% por meio de quiosques simples; e os outros 10% restantes por meio de agências simplificadas (ou miniagências), com dois microcomputadores.

de R\$ 50 a R\$ 500 ao setor informal da economia – sem acesso ao crédito consignado. O banco também atua na concessão de microcrédito, possuindo ao término de 2009 uma carteira de R\$ 674 milhões e no PRONAF do governo federal, com uma carteira de R\$ 18,3 bilhões (BB, 2010). Apesar destas ações, o BB não é a principal instituição financeira a atuar no segmento de microcrédito, como mostra a tabela 15.⁴⁹

GRÁFICO 7
Distribuição das agências bancárias por região – abril de 2009
(Em %)



Fonte: Ipea (2009, p. 75) e Banco Central do Brasil.

49. Salienta-se que o BB organizou o Programa Desenvolvimento Regional Sustentável, que não se restringe à área de atuação do FCO, por meio da mobilização de diversos agentes – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e governos –, procurando apoiar diversas atividades produtivas para que se tornem economicamente viáveis, tais como piscicultura, fruticultura, horticultura, bovinocultura, ovinocaprinocultura, mandiocultura, comércio de recicláveis e artesanato. A metodologia da articulação e mobilização de diferentes atores passou a envolver também associações, cooperativas, organizações não governamentais, universidades e governos municipais. Isso permitiu a elaboração de diagnósticos e de planos de negócios integrados de toda a cadeia de valor, incorporando as etapas de produção e distribuição.

TABELA 16
Principais financiadores do microcrédito – Brasil, dezembro de 2008

Instituição	Carteira (R\$ milhões)	Participação (%)
BNB	362	51,2
Banco Real (Real Microcrédito)	88	12,4
BNDES	70	10,6
Outros	176	25,8
Total	708	100,0

Fonte: Cadastro do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

O BNB é a maior instituição a atuar no segmento do microcrédito produtivo e orientado, tanto urbano como rural, sendo responsável pelas mais bem-sucedidas experiências brasileiras: o Crediamigo (linha de microcrédito urbano) e o Agroamigo (voltado para a agricultura familiar). Ambos os programas utilizam o aval solidário, por meio do qual três a dez microempresários formam um grupo que se responsabiliza pelo pagamento integral dos empréstimos e contam com o apoio da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Apresentam baixíssima taxa de inadimplência, graças à metodologia de apoio técnico na concessão do crédito, que auxilia na estruturação da produção e na modernização dos negócios. No âmbito do Agroamigo, o BNB introduziu a figura do assessor de microcrédito rural, permitindo que cada agricultor seja visitado antes de assinar seu contrato, quando se calculam os fluxos de caixa dos pequenos empreendimentos e se arbitra a capacidade de endividamento.⁵⁰ Em geral, o assessor de microcrédito rural é um técnico agrícola da região que conhece a comunidade. Com a proximidade, passa a existir compromisso de pagamento da dívida que não se estabelece com uma instituição abstrata e longínqua (o banco), mas sim no âmbito de relação de reciprocidade entre quem atribui e quem recebe o

50. O BNB contratou a empresa NeuroTech para criar um *credit scoring*, a fim de facilitar o trabalho dos assessores, com base nos padrões observados na carteira de microcrédito. Com isso, pretende-se disponibilizar os sistemas de aprovação de crédito na internet, e não apenas nas agências.

financiamento (ABRAMOVAY, 2008).⁵¹ Em suma, o modelo desenvolvido pelo BNB combina orientação aos produtores e qualificação dos assessores de microcrédito, cuja remuneração é variável e vinculada ao desempenho das carteiras – cerca de dois mil clientes por assessor.⁵² Cada agência tem um comitê de crédito para a aprovação das propostas elaboradas pelos assessores.⁵³

O Banco da Amazônia também implementou, em dezembro de 2007, o programa Amazônia Florescer, com base em metodologia de acompanhamento de crédito aos microempreendedores, em geral oriundos do mercado informal. Até dezembro de 2009, foram liberados R\$ 6,9 milhões, beneficiando 8.897 pequenos empreendedores. Desenvolveu ainda o Programa Banco para Todos, pelo qual a instituição concede microcrédito à população de baixa renda para aquisição de bens de consumo e pequenos equipamentos – carrinhos de pipoca ou cachorro-quente, máquinas de costura etc. Criado em 2003, o programa liberou cerca de R\$ 32 milhões, atendendo 56.925 beneficiados. Aparentemente, os esforços do BNB em bancarizar a população atendida nas suas áreas de atuação tiveram seu auge em 2004 e 2005, quando forte demanda reprimida foi atendida pela instituição (tabela 17 e gráfico 8).

51. O mesmo ocorre com o programa Crediamigo, no qual os assessores de crédito do Instituto Nordeste Cidadania realizam o levantamento socioeconômico para definição das necessidades de crédito por meio do relacionamento direto com os tomadores, no próprio local de trabalho. O Programa de Microcrédito Produtivo e Orientado Urbano destina-se a pessoas que trabalham por conta própria, trabalhadores que atuam no setor informal da economia. Além de facilitar o acesso ao crédito, oferece aos tomadores acompanhamento e orientação sobre o planejamento dos negócios para melhor aplicação dos recursos, possibilitando integração competitiva ao mercado. O programa também abre conta-corrente para todos os clientes do tomador, sem cobrar taxa de abertura e manutenção de conta, facilitando a movimentação do crédito e o recebimento futuro. Os valores iniciais variam de R\$ 100,00 a R\$ 2.000,00, de acordo com a necessidade e o porte do negócio. Os empréstimos podem ser renovados e evoluir a até R\$ 10.000,00, dependendo da capacidade de pagamento e estrutura do negócio, permanecendo esse valor como endividamento máximo do cliente.

52. Em geral, os assessores, contratados pela OSCIP, começam ganhando R\$ 600,00, mais remuneração variável vinculada à geração de novos créditos e ao desempenho da carteira. A remuneração variável tende a reduzir o grau de inadimplência, uma vez que, temendo diminuir seu salário, os assessores visitam os clientes com mais frequência e acompanham seus fluxos de caixa. O êxito do modelo levou outras instituições financeiras a disputarem os assessores – e suas carteiras – de crédito do BNB.

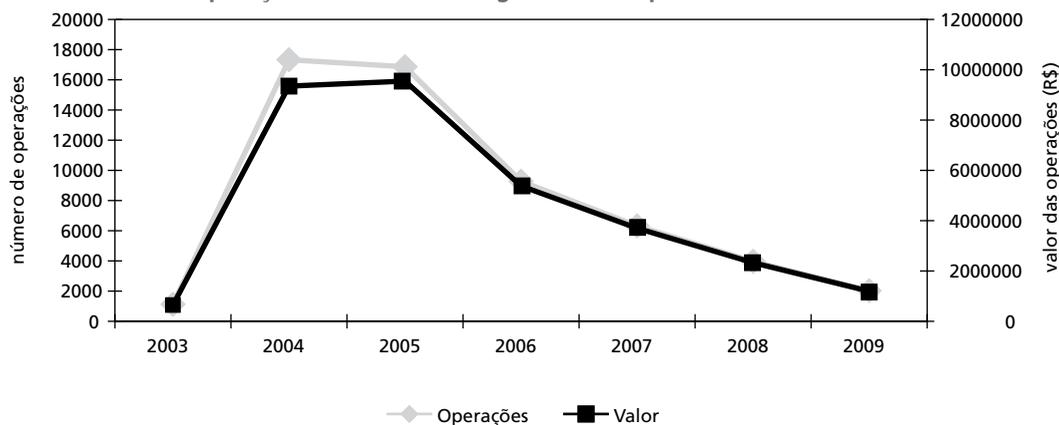
53. Os principais tipos de empréstimos são na modalidade de capital de giro, mas o programa também contempla aquisição de máquinas e equipamentos. Segundo Neri (2008, p. 41): o Crediamigo “oferta hoje sozinho mais crédito que todos os outros programas brasileiros juntos”. Ver, também, Ribeiro e Carvalho (2006).

TABELA 17
Número de contas simplificadas do Basa – 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Número de contas	1.547	16.647	8.491	3.545	2.851	3.287	3.966	40.334

Fonte: Gerência de Gestão de Programas Governamentais (GPROC)/Basa.

GRÁFICO 8
Número de operações e valores do Programa Banco para Todos do Basa – 2003-2009



Fonte: GPROC/Basa.
Elaboração dos autores.

Também é importante mencionar a experiência do BNDES no segmento do crédito em pequena escala. Por meio de uma linha de crédito a pequenas empresas e pessoas físicas (microempreendedores, pequenos produtores rurais e transportadores autônomos de carga e transporte escolar), o banco realizou desembolsos que totalizaram R\$ 13,3 bilhões em 2008. O banco opera suas linhas de crédito em pequena escala por meio da rede bancária comercial e do Cartão BNDES, pelo qual os financiamentos são disponibilizados e os custos de transação reduzidos (COUTINHO *et al.*, 2009).

Por fim, a CEF desenvolveu o programa denominado Caixa Fácil (antigo Caixa Aqui), que oferece conta-corrente para indivíduos cujos saldos atinjam no máximo R\$ 1.000,00 e não possuem contas em outros bancos. O número dessas contas simplificadas, isentas de tarifas, evoluiu de 1,12 milhão em 2003 para 7,07 milhões

em 2009 (taxa de crescimento nominal de quase 36% ao ano).⁵⁴ Ou seja, trata-se explicitamente de uma modalidade voltada para garantir a bancarização da população de renda mais baixa.⁵⁵ Se, por um lado, esses dados indicam esforço em expandir o grau de acesso da sociedade brasileira aos serviços bancários, especialmente os segmentos de renda mais baixa, por outro lado, os dados indicam dificuldades em garantir a bancarização das populações residentes nas regiões Norte e Centro-Oeste (tabela 18).⁵⁶

TABELA 18
CEF – distribuição do número de contas por região
(Em %)

Contas por Regiões							
Regiões	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Centro-Oeste	8,06	8,04	8,09	7,93	7,95	7,81	7,86
Nordeste	21,73	21,80	22,20	22,61	22,73	24,02	24,13
Norte	3,33	3,43	3,56	3,64	3,76	4,03	4,13
Sudeste	47,68	47,61	47,25	46,87	46,63	45,50	45,33
Sul	19,21	19,12	18,90	18,94	18,93	18,64	18,55
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: CEF.
Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados e os argumentos apresentados salientaram a importância dos bancos públicos federais em sua tradicional e histórica função de fomentar o desenvolvimento econômico brasileiro; em particular, no financiamento de longo prazo dos grandes projetos de investimento, no financiamento dos setores agrícola e habitacional, suprimindo importantes lacunas deixadas pela iniciativa privada. Destacam-se o BNDES, o BB e a CEF.

54. Os clientes com renda de até R\$ 700,00 mensais respondem por 19,7% das cadernetas de poupança e por 31,4% do crédito contratado pela CEF. Clientes com renda entre R\$ 700,00 e R\$ 3.000,00 respondem por 29,9% das cadernetas de poupança e por 34,1% das operações de crédito (CAIXA..., 2009).

55. Não se pode deixar de salientar que a CEF responde pelo pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família, do Seguro-Desemprego, do FGTS, do PIS e do Abono Salarial. Em 2009, foram realizados 224.833 mil pagamentos.

56. Para promover a interiorização dos negócios, foram abertas 349 novas agências. Mas a aposta maior tem sido na expansão dos correspondentes bancários – quase 24 mil postos de atendimento, incluindo as lotéricas –, permitindo operar com menos custo e mais capilaridade.

Além disso, estas instituições deram suas contribuições para com o desenvolvimento regional. Chama atenção a forma mais limitada com a qual atuam, nesta função, o BNDES, o BB e a CEF. Se, por um lado, parece evidente que os créditos industrial e rural concentram-se nas regiões onde essas atividades são mais proeminentes, por outro lado, também é importante que tais instituições exerçam um papel mais ativo ao desconcentrar o crédito produtivo em direção às regiões mais pobres, garantindo o fomento regional e a redução das desigualdades econômicas. Investigar mais a fundo porque essas instituições ainda concentram suas operações de crédito nas regiões mais ricas constitui importante agenda de estudo. A criação de instituições específicas, tais como o BNB e o Basa, embora de indubitável relevância para as regiões em que operam, ainda não parece ser a solução definitiva.

Também no tocante à expansão do acesso da sociedade brasileira aos serviços bancários, sobretudo dos segmentos mais pobres, os bancos públicos têm desempenhado papel fundamental, seja na concessão de microcrédito – com destaque para o BNB –, seja na abertura de contas simplificadas e na expansão dos correspondentes bancários.

Pelos aspectos discutidos, a atuação dos bancos públicos federais surge como solução adequada para problemas de natureza estrutural da economia brasileira, o que por si só já justificaria a sua existência. Ademais, a crise financeira mostrou que os bancos públicos podem e devem contribuir para suavizar movimentos recessivos do ciclo econômico, em atuação nitidamente conjuntural. Neste particular, é curioso notar que a atuação dos bancos públicos tende a suprir lacunas deixadas pelos bancos privados, nacionais e estrangeiros, cuja aversão ao risco desencadeou contração abrupta do crédito. Os bancos públicos, com função de preferência pela liquidez diferente dos seus congêneres privados, contribuíram para mitigar os efeitos da crise pelo canal do crédito.

Finalmente, salienta-se que a despeito do papel relevante que os bancos públicos têm desempenhado na economia brasileira, não parecem capazes de responder sozinhos a uma aceleração persistente da demanda por recursos. Haverá sempre a necessidade de ação compartilhada entre as instituições públicas e as privadas, sobretudo outros agentes financeiros de longo prazo – bancos de investimentos domésticos e estrangeiros, fundos de investimentos em infraestrutura, operações de *private equities*, fundos de previdência complementar, fundos de *venture capital* etc. – para sustentar um processo acelerado de desenvolvimento econômico e social.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Novas tecnologias para o financiamento da agricultura familiar. **Valor Econômico**, São Paulo, 15 jan. 2008.

ALMEIDA, J. S. G. **Análise das instituições de financiamento públicas**. Rio de Janeiro: Ipea/PNUD, jan. 1998. Relatório de pesquisa.

ALMEIDA, J. S. G. *et al.* **Padrões de financiamento das empresas não financeiras no Brasil**. Campinas: FECAMP/Cecon/IE/UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2009. Subprojeto IV do Projeto de pesquisa – Estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos. ALMEIDA, M. F.; SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M. **Uma análise dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1206).

ANDRADE, R. P.; DEOS, S. S. **A trajetória do Banco do Brasil no período recente (2001-2006): banco público ou banco estatal “privado”?** Campinas: IE/UNICAMP, 2007 (Texto para Discussão, n. 136).

ARAUJO, V. L. Bancos de desenvolvimento em uma perspectiva pós-keynesiana: uma abordagem introdutória. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2., 2009, Porto Alegre. **Anais**.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Manual do Crédito Rural**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=nmsGeropMCR:idxGeropMCR>>.

BANCO DO BRASIL (BB). **Análise do desempenho**: 4T09. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/4T09oAnaliseDesemp.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2010.

BANCO do Brasil e Bradesco disputam liderança no pioneirismo das agências no interior do Brasil. **O Globo**, 21 nov. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/11/21/banco-do-brasil-bradesco-disputam-lideranca-no-pioneirismo-das-agencias-no-interior-do-brasil-914872678.asp>>.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). **Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca**. Informe 2005: progreso econômico y social em América Latina. Washington, DC, 2004. BARROS, J. R. M.; LOYOLA, G. J. L.; BOGDANSKI, J. **Reestruturação do sistema financeiro**. Brasília: Secretaria de Política Econômica/MF, jan. 1998.

BARROS, J. R. M. *et al.* **O mercado de capitais brasileiro frente aos desafios impostos pelas negociações internacionais em serviços financeiros**. São Paulo: Bovespa, CBLIC, nov. 2004.

BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **International convergence of capital measurement and capital standards**, July 1988.

BELLUZZO, L. G. M. Prefácio. *In*: MORRIS, C. R. **O crash de 2008**: dinheiro fácil, apostas arriscadas e o colapso global do crédito. São Paulo: Aracati, 2009. p. 9-29.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. BERNARDINO, A. P. S. Fontes de recursos e atuação do BNDES sob uma perspectiva histórica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, BNDES, v. 12, n. 23, p. 53-72, jun. 2005.

BOECHAT FILHO, D.; MELO, E. L.; CARVALHO, F. J. C. **O novo perfil do sistema financeiro**. Rio de Janeiro: Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto, 2001. Relatório econômico.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CAIXA Econômica Federal: um redesenho para enfrentar novo ciclo. **Valor Financeiro**, São Paulo, jul. 2009.

CAPRIO, G. *et al.* **The future of state-owned financial institutions**. Washington, DC: Brookings Institution, Sept. 2004 (Conference Report, n. 18).

CARVALHO, C. E.; PINHEIRO, M. M. S. FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção. **Economia e Sociedade**, Campinas, IE/UNICAMP, n. 15, p. 49-83, dez. 2000. CARVALHO, C. E.; STUDART, R.; ALVES JR., A. J. **Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas**: a experiência brasileira recente. Brasília: Cepal, Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 882). CARVALHO, D. F. Financiamento do FNO e seus impactos financeiros e socioeconômicos na indústria da região Norte. *In*: SANTANA, A. C. (Coord.). **O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte e o desenvolvimento da Amazônia**. Belém: M&S Editora, Banco da Amazônia, 2002. p. 348-473.

CARVALHO, F. J. C. Investimento, poupança e financiamento do desenvolvimento. *In*: SOBREIRA, R.; RUEDIGER, M. A. (Org.). **Desenvolvimento e construção nacional**: política econômica. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005. p. 11-37.

CASTRO, L. B. **Regulação financeira**: teoria, acordos de Basileia e a experiência recente do BNDES. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2009.

CINTRA, M. A. M. **Uma visão crítica da Teoria da Repressão Financeira**. Campinas: Editora UNICAMP; São Paulo: FAPESP, 1999.

_____. **Caracterização dos fundos, delimitação conceitual, experiências internacionais e enfoques teóricos**. Campinas: Cecon/IE/UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2007a. Mimeografado. Relatório I do projeto de pesquisa *O Brasil na era da globalização*: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos.

_____. **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)**. Campinas: Cecon/IE/UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2007b. Mimeografado. Relatório II do projeto de pesquisa *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos*.

_____. **Fundos Constitucionais de Financiamento (do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste)**. Campinas: Cecon/IE/UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, jan. 2008. Mimeografado. Relatório III do projeto de pesquisa *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos*.

_____. Crédito público e desenvolvimento econômico: a experiência brasileira. In: FERREIRA, F. M. R.; MEIRELLES, B. B. (Org.). **Ensaio sobre economia financeira**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. p. 57-108.

CHO, Y. J.; SHENG, A. Risk management and stable financial. In: CAPRIO, G.; HONOHAN, P.; VITTAS, D. (Ed.). **Financial sector policy for developing countries: a reader**. Washington, DC: World Bank, Oxford University Press, 2002.

CONFERÊNCIADASNAÇÕESUNIDASSOBRECOMÉRCIOEDESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Trade and Development Report**. Geneva, 2008.

COSTA, F. N. Crédito dirigido pela demanda. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 28 jun. 2004. Tendências/Debates, p. A3.

COSTA NETO, Y. C. **Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento**. Brasília: BCB, 2004.

COUTINHO, L. *et al.* **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: BCB, 2009.

DEOS, S. **Fundos Constitucionais de Financiamento: FCO, FNO e FNE**. Campinas: IE/UNICAMP; São Paulo: Dieese/MTE, 2007. Relatório do projeto de pesquisa *Análise das restrições ao uso dos fundos públicos – FGTS, FAT e Fundos Constitucionais de Financiamento (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) – e propostas de aperfeiçoamento*.

FARHI, M. **Derivativos de crédito**. Campinas: FECAMP/Cecon/IE/UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2009. Subprojeto IV do projeto de pesquisa *Estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*.

FARHI, M.; BORGHI, R. A. Z. Operações com derivativos financeiros das corporações de economias emergentes. **Estudos Avançados**, São Paulo, IEA/USP, v. 66, n. 23, p. 169-188, 2009.

FREITAS, A. P. G.; PAULA, L. F. Concentração regional do crédito e consolidação bancária no Brasil: uma análise pós-real. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 2009. **Anais**.

FREITAS, J. **Estabilidade financeira em países em desenvolvimento e Acordos de Basileia**. Mestrado (Dissertação) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2008.

FREITAS, M. C. P. A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. **Economia e Sociedade**, Campinas, IE/UNICAMP, n. 9, p. 51-84, jun. 1997.

_____. A abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro. *In*: FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M.; CINTRA, M. A. M. (Coord.). **Abertura do sistema financeiro brasileiro nos anos 90**. São Paulo: FUNDAP, FAPESP, 1999.

_____. Política financeira, fragilidade e reestruturação bancária. *In*: CARNEIRO, R. (Org.). **Gestão estatal no Brasil: armadilhas da estabilização, 1995-1998**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2000. p. 237-295.

_____. **Transformações institucionais do sistema bancário brasileiro**. Campinas: UNICAMP/IE/Cecon; Rio de Janeiro: BNDES, 2007. Relatório do projeto de pesquisa *O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento*. Mimeografado.

_____. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. **Estudos Avançados**, São Paulo, IEA/USP, v. 66, n. 23, p. 125-145, 2009.

FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. **Economia e Sociedade**, Campinas, IE/UNICAMP, n. 17, p. 81-111, 2001.
FRY, M. In favour of financial liberalization. **The Economic Journal**, v. 107, May 1997.

GURLEY, J. G.; SHAW, E. S. Financial aspects of economic development. **The American Economic Review**, v. 55, n. 4, 1955.

HERMANN, J. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2., 2009, Porto Alegre, RS. **Anais**.

IPEA. **Presença do Estado no Brasil: federação, suas unidades e municipalidades**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/presenca/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=15>.

JESUS JR., C.; PAULA, S. R. L. **O BNDES e a agroindústria**. Rio de Janeiro: BNDES, maio 2009 (Informe Setorial, n. 11).

JUNG, N. L. **As mudanças no Banco do Brasil na década de 1990: identificação, causas e consequências**. Mestrado (Dissertação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2004.

KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. Londres: Macmillan, 1936. [Tradução **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Coleção Os Economistas).]

_____. The General Theory of Employment. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 51, n. 2, p. 209-223, Feb. 1937a. [Tradução **A Teoria Geral do Emprego**. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org.). **Keynes**. São Paulo: Ática, 1984. p. 167-179.]

_____. The “Ex-ante” theory of the rate of interest. **Economic Journal**, v. 47, Dec. 1937b. [Tradução **A teoria ex ante da taxa de juros**. **Literatura Econômica**, Rio de Janeiro, Ipea, v. 9, n. 2, 1987.]

MACHADO, V. Por dentro do FAT. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, BNDES, v. 13, n. 26, p. 3-14, dez. 2006.

MATOS, E. N. Fundos constitucionais de financiamento. **Boletim Regional**: informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Brasília, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional/MI, n. 2, p. 26-35, maio/ago. 2006a.

_____. Fundos constitucionais de financiamento – Parte II. **Boletim Regional**: informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Brasília, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional/MI, n. 3, p. 29-34, set./dez. 2006b.

MCKINNON, R. I. **Money & capital in economic development**. Washington, DC: The Brookings Institution, 1973.

MESQUITA, M. M. C.; TORÓS, M. Gestão do Banco Central no pânico de 2008. In: GARCIA, M.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Risco e regulação**: por que o Brasil enfrentou bem a crise e como ela afetou a economia mundial. Rio de Janeiro: Campus, 2010. p. 189-206.

MICCO, A.; PANIZZA, U. **Bank ownership and lending behavior**. Washington, DC: Research Department/Inter-American Development Bank, Nov. 2004 (Working Paper, n. 520).

MICCO, A.; PANIZZA, U.; YAÑEZ, M. **Bank Ownership and performance**. Washington, DC: Research Department/Inter-American Development Bank, Nov. 2004 (Working Paper, n. 518).

NERI, M. (Org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro**: perfil e performance dos clientes do Crediamigo. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

NOVAES, A. Intermediação financeira, bancos estatais e o mercado de capitais: a experiência internacional. In: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Org.). **Mercado de capitais e bancos públicos**: análise e experiências comparadas. São Paulo: Contra Capa Livraria/ANBID, 2007. p. 35-132.

OLIVEIRA, G. C. **Estrutura patrimonial e padrão de rentabilidade dos bancos privados no Brasil (1970-2008)**: teoria, evidências e peculiaridades. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2009.

OLIVEIRA, J. J. **A gestão do crédito rural no Brasil sob a globalização financeira**: o período 1995/2001. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2003.

PRATES, D. M.; CINTRA, M. A. M.; FREITAS, M. C. P. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, IE/UNICAMP, n. 15, p. 85-116, 2000.

PRATES, D. M. *et al.* **Mercado de crédito bancário**. Campinas: FECAMP/Cecon/IE/UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2009. Subprojeto III do projeto de pesquisa *Estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*.

PROCHNIK, M. Fontes de recursos do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, BNDES, v. 2, n. 4, p. 143-180, dez. 1995.

PROCHNIK, M.; MACHADO, V. Fonte de recursos do BNDES: 1995-2007. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, BNDES, v. 14, n. 29, p. 3-34, jun. 2008.

RIBEIRO, C. T.; CARVALHO, C. E. **Do microcrédito às microfinanças**: desempenho financeiro, dependência de subsídios e fontes de financiamento. São Paulo: Editora PUCSP/EDUC, FAPESP, 2006.

ROMERO, C.; RIBEIRO, A. Os bastidores da crise. **Valor Econômico**, São Paulo, 13 nov. 2009.

SALVIANO JR., C. **Bancos estaduais**: dos problemas crônicos ao Proes. Brasília: BCB, 2004.

SANTOS, V. M. Por dentro do FAT. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, BNDES, v. 13, n. 26, p. 3-14, dez. 2006.

SHAW, E. S. **Financial deepening in economic development**. New York: Oxford University Press, 1973.

STIGLITZ, J. **The Role of the State in financial markets**. Washington, DC: The World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics, 1993.

STUDART, R. O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 13, n. 1, 1993.

TORRES FILHO, E. T. **Direcionamento do crédito**: papel dos bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. Rio de Janeiro: ANBID, 2007.

VIDOTTO, C. A. **O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa**: um balanço das mudanças estruturais. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2002.

_____. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. **Economia e Sociedade**, Campinas, IE/UNICAMP, v. 14, n. 1, (24), p. 57-84, jan./jun. 2005. VITTAS, D.; CHO, Y. J. **Credit policies: lessons from East Asia**. Washington, DC: The World Bank, 1995 (Policy Research Working Paper, n. 1458).

YEYATI, E. L.; MICCO, A.; PANIZZA, U. **Should the government be in the banking business?** The role on State-owned and development banks. Lima, Peru, 28 Mar. 2004. Paper prepared for the seminar Governments and Banks: Responsibilities and Limits, IDB-IIC Annual Meetings.

_____. A reappraisal of state-owned banks. **Economia**, v. 7, n. 2, p. 209-247, 2007.

ZYSMAN, J. **Governments, markets and growth: financial systems and the politics of industrial change**. London: Martin Robertson, 1983.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Jane Fagundes

Revisão

Ângela de Oliveira

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Luanna Ferreira da Silva

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Danilo Tavares

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada



SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

