



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
CURSO DE MESTRADO EM ECONOMIA

JEFERSON DA SILVA RAMOS

**BANCOS PÚBLICOS NA ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL:
uma análise da atuação nos governos Lula-Dilma (2003-2015)**

SALVADOR

2017

JEFERSON DA SILVA RAMOS

**BANCOS PÚBLICOS NA ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL:
uma análise da atuação nos governos Lula-Dilma (2003-2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Economia.

Área de concentração: Economia do Trabalho e da Empresa.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Ricardo Dantas Caffé

SALVADOR

2017

Ramos, Jeferson da Silva

R175 Bancos públicos na estratégia do desenvolvimento nacional: uma análise da atuação nos governos Lula-Dilma (2003-2015). - Salvador: 2017

84f. il tab.

Dissertação (Programa de Pós Graduação em Economia) - Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2017

Orientador: Prof. Dr. Antônio Ricardo Dantas Caffé

1. Bancos públicos 2. Desenvolvimento econômico I. Caffé, Antonio Ricardo Dantas III. Universidade Federal da Bahia

CDD 338.981



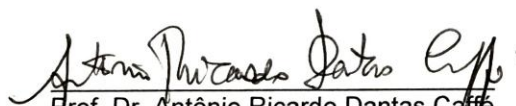
Universidade Federal da Bahia
Faculdade de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia
Mestrado e Doutorado em Economia


TERMO DE APROVAÇÃO

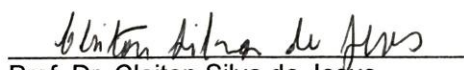
JEFFERSON DA SILVA RAMOS

“BANCOS PÚBLICOS NA ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL:
UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO NOS GOVERNOS LULA-DILMA (2003-2015)”

Dissertação de Mestrado aprovada como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:


Prof. Dr. Antônio Ricardo Dantas Caffé
(Orientador - PPGE/ECO/UFBA)


Prof. Dr. André Luís Mota dos Santos
(PPGE/ECO/UFBA)


Prof. Dr. Cleiton Silva de Jesus
(UEFS)

Aprovada em 07 de abril de 2017.

Dedico este trabalho à minha família, chão quando caio e asas quando preciso voar.

AGRADECIMENTOS

O desafio de cursar um mestrado acadêmico concomitante ao exercício profissional de bancário foi enorme. Muitas foram as pessoas que, de diversas maneiras, me ajudaram na realização desse trabalho. Sem uns eu não teria terminado. Sem outros, sequer começado. Algumas delas merecem atenção especial.

Aos meus pais, agradeço pelo amor constante. Para estes, as palavras são insuficientes para relatar o profundo sentimento de reconhecimento e amor que carrego.

À minha amada Héllade, agradeço pelo incentivo e a imensurável paciência.

Aos meus professores do PPGE-UFBA, agradeço pelo conhecimento transmitido. Em especial ao meu orientador, Professor Ricardo Caffé, pela referência de intelectual e imensa generosidade.

Aos meus colegas da Caixa Econômica Federal, agradeço pelo convívio saudável.

Aos meus amigos, felizmente numerosos o bastante para não poder mencioná-los individualmente, agradeço pelos momentos especiais.

Aos meus nobres colegas do PPGE-UFBA, pelo companheirismo e alegria no convívio.

À sociedade, que com o pagamento dos tributos me permitiu o acesso à pós graduação pública de qualidade.

“[O mestre economista] deve estudar o presente à luz do passado
para os propósitos do futuro”

Keynes

RESUMO

O papel dos bancos públicos no desenvolvimento econômico é objeto de discussão controversa na literatura econômica, a qual contempla pelo menos três visões teóricas distintas. A primeira, a visão convencional, pautada pela hipótese da eficiência dos mercados financeiros, afirma que qualquer intervenção no sistema financeiro significa ineficiência na alocação dos recursos, rejeitando, portanto, os bancos públicos. A segunda visão, marcada pelos conceitos de falhas de mercado defende a atuação dos bancos públicos para corrigir tais falhas. A terceira visão, de base pós keynesiano, ao tratar dos mecanismos adequados para atendimento da demanda de liquidez para realização dos investimentos e a necessidade de criação de instrumentos de consolidação das dívidas dos investidores, estabelece que os bancos públicos podem cumprir essas funções importantes. No Brasil, essa discussão ganha importante contorno pela relevante presença dos bancos públicos no mercado bancário do passado e do presente. Esse trabalho se reporta a analisar o papel dos bancos públicos na estratégia do desenvolvimento brasileiro. Busca-se responder a seguinte questão: o papel social-desenvolvimentista dos bancos públicos é fundamental para o salto de etapas no desenvolvimento da economia brasileira e o acesso à cidadania financeira? Para tanto, fez-se o uso da pesquisa qualitativa e quantitativa para demonstrar como os bancos públicos se inserem no padrão de comportamento do crédito brasileiro, sua atuação setorial, anticíclica e no processo de inclusão bancária e de democratização do crédito. Além disso, para cumprir os objetivos utilizou-se o método de pesquisa descritivo e analítico, a fim de obter uma compreensão histórica das mudanças no mercado bancário brasileiro, como se insere os bancos públicos e seus efeitos no desenvolvimento nacional. Verificou-se que a efetiva atuação dos bancos é fundamental para o fomento ao desenvolvimento, especialmente em setores que a iniciativa privada demonstra pouco ou nenhum interesse, na ação anticíclica, no processo de “bancarização” e acesso popular ao crédito. Não obstante ao importante papel dos bancos públicos, para se manter um processo acelerado de desenvolvimento econômico e social faz-se necessário a ação em conjunto com as instituições privadas.

Palavras-chave: Bancos públicos. Desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

The role of public banks in economic development is the subject of controversial discussion in the economic literature, which contemplates at least three different theoretical views. The first, the conventional view, based on the hypothesis of the efficiency of the financial markets, states that any intervention in the financial system means inefficiency in the allocation of resources, thus rejecting public banks. The second view, marked by the concepts of market failures, defends the performance of public banks to correct such failures. The third view, of post keynesian base, in dealing with the adequate mechanisms to meet the demand for liquidity to carry out the investments and the need to create instruments for the consolidation of the debts of the investors, establishes that public banks can fulfill these important functions. In Brazil, this discussion gains an important contour due to the significant presence of public banks in the banking market of the past and the present. This paper aims to analyze the role of public banks in the Brazilian development strategy. It is intended to answer the following question: the social-developmental role of public banks is fundamental for the leap of steps in the development of the Brazilian economy and access to financial citizenship? For that, the qualitative and quantitative method was used to demonstrate how public banks are part of the pattern of Brazilian credit behavior, its sectorial, countercyclical performance and in the process of banking inclusion and credit democratization. In addition, the descriptive and analytical research method was used to achieve the objectives in order to obtain a historical understanding of the changes in the Brazilian banking market, how public banks are inserted and their effects on national development. It was verified that the effective performance of the banks is fundamental for the development promotion, especially in sectors that the private initiative shows little or no interest, in the countercyclical action, in the process of "banking" and popular access to credit. Notwithstanding the important role of public banks, in order to maintain an accelerated process of economic and social development, joint action with private institutions is required.

Keywords: Public banks. Economic development.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 – Crédito total, saldo em final de período (% do PIB) | 31 |
| Gráfico 2 – Crédito a pessoas físicas e jurídicas, saldo em final de período (% PIB) | 33 |
| Gráfico 3 – Crédito, recursos livres e direcionados (% PIB) | 33 |
| Gráfico 4 – Inadimplência por controle de capital – percentual..... | 34 |
| Gráfico 5 – Crédito concedidos pelos setores públicos e privados nacionais, saldo em final de período (% PIB)..... | 35 |
| Gráfico 6 – Crédito ao setor privado, saldo em final de período (% PIB) | 37 |
| Gráfico 7 – Saldo das operações de crédito (R\$ bilhões) – setor industrial..... | 38 |
| Gráfico 8 – Saldo das operações de crédito (R\$ bilhões) – setor rural | 39 |
| Gráfico 9 – Saldo das operações de crédito (R\$ bilhões) – setor habitacional | 40 |
| Gráfico 10 – Quantidade de unidades habitacionais financiadas pela Caixa e mercado (total de financiamento) | 41 |
| Gráfico 10 – Financiamento do BNDES (em R\$ bilhões) | 42 |
| Gráfico 11 – Principais fontes de recursos do BNDES – percentual | 42 |
| Gráfico 12 – Participação no financiamento de longo prazo – infraestrutura – Brasil, 2015 . | 44 |
| Gráfico 10 – Saldo das operações de microcrédito – destinado a microempreendedores e a consumo (em R\$ bilhões)..... | 47 |
| Gráfico 11 – Inadimplência da carteira de microcrédito – percentual | 47 |
| Gráfico 12 – Participação total das operações de microcrédito – Brasil entre 2005 e 2010 ... | 48 |
| Gráfico 13 – Saldo da carteira de crédito consignado (em milhões)..... | 49 |
| Gráfico 14 – Participação das grandes regiões no saldo das operações de crédito do sistema financeiro nacional – percentual..... | 51 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Quantidade de clientes detentores de contas correntes e poupanças no Brasil (em milhões de unidades) | 45 |
| Tabelas 2 – Quantidade de clientes detentores de contas simplificadas – correntes e poupanças (em milhões de unidades)..... | 45 |
| Tabela 3 – Quantidade de clientes detentores de contas simplificadas ativas – correntes e poupanças (em milhões de unidades) | 46 |
| Tabela 4 – Quantidade de adultos com relacionamento bancário por região no Brasil (em milhões) | 50 |

LISTA DE SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNDESPAR – BNDES Participações S.A

BNH – Banco Nacional de Habitação

COSIF – Plano Contábil das Instituições Financeiras

CPF - Cadastro de Pessoas Físicas

FAT – Fundo de Amparo do Trabalhador

FBCF - Formação Bruta de Capital Fixo

FGC - Fundo Garantidor de Créditos

FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINAME - Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

NTN-B - Notas do Tesouro Nacional série B

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PAI – Plano de Ação Imediata

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PIB - Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PREVI – Plano de Previdência Complementar dos Funcionários do Banco do Brasil

PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

PROES - Programa de Incentivo de Redução do Setor Público Estadual na Atividade

Bancária

PMCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

SFH – Sistema Financeiro Habitacional

SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito

TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo

SUMÁRIO

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 | O PAPEL DO BANCO PÚBLICO NA ECONOMIA | 14 |
| 2.1 | VISÃO CONVENCIONAL | 15 |
| 2.2 | VISÃO DE FALHAS DE MERCADO | 18 |
| 2.2.1 | Assimetria de informação | 18 |
| 2.2.2 | Custos de transação | 20 |
| 2.2.3 | Externalidades positivas e negativas | 21 |
| 2.2.4 | Incompletude e concorrência imperfeita | 21 |
| 2.2.5 | Formas de intervenção governamental | 22 |
| 2.3 | VISÃO PÓS KEYNESIANA | 26 |
| 3 | VANTAGENS DOS BANCOS PÚBLICOS | 29 |
| 4 | UM ESBOÇO TEÓRICO INSTITUCIONAL | 31 |
| 4.1 | OS BANCOS NO LIBERALISMO CLÁSSICO E MODELO AGRÁRIO EXPORTADOR | 31 |
| 4.2 | OS BANCOS NO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO E MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO FECHADA: 30-80 | 36 |
| 4.3 | OS BANCOS DE 1990-2000: CRISE, NEOLIBERALISMO E ABERTURA EXTERNA | 48 |
| 5 | O PAPEL ESTRATÉGICO DOS BANCOS PÚBLICOS (2003-2015) | 55 |
| 5.1 | CARACTERÍSTICAS DA EVOLUÇÃO DO MERCADO DE CRÉDITO NO BRASIL | 55 |
| 5.2 | ATUAÇÃO SETORIAL E ANTICÍCLICA DOS BANCOS PÚBLICOS | 61 |
| 5.3 | INCLUSÃO BANCÁRIA, DEMOCRATIZAÇÃO DO CRÉDITO E REDUÇÃO DA DESIGUALDADE REGIONAL | 69 |
| 6 | CONCLUSÃO | 78 |
| | REFERÊNCIAS | 82 |

1 INTRODUÇÃO

O papel dos bancos públicos no desenvolvimento econômico tem sido há bastante tempo objeto de discussão controversa na literatura econômica. Em linhas gerais, nesse conjunto de discussões, a visão convencional defende a ideia de que a atuação dos bancos públicos causa “repressão financeira” e, portanto, deve ser evitada. Por outro lado, os críticos dessa visão defendem que em um ambiente de informação imperfeita os bancos públicos servem para corrigir as falhas de mercado. Uma terceira visão, de recorte keynesiano, parte do princípio da demanda efetiva, segundo a qual os níveis de emprego e renda da economia dependem dos gastos autônomos em investimento. Sob esse ponto de vista, os bancos públicos desempenham um importante papel no financiamento do investimento.

No Brasil essa discussão ganha um contorno importante pela alta representatividade dos bancos públicos na estrutura do sistema bancário que, em termos de patrimônio líquido¹, segundo dados do Banco Central (2017), possuem (30,3% do total) e os privados, nacionais (51,5% do total) e estrangeiros (18,2% do total). Em termos de ativos², de acordo com a mesma fonte, os bancos públicos lideram (49,20%) seguidos dos bancos privados nacionais (37,18%) e dos bancos estrangeiros (13,62%).

De forma geral, este trabalho busca responder a seguinte questão: o papel social-desenvolvimentista dos bancos públicos é fundamental para o salto de etapas no desenvolvimento da economia brasileira e o acesso à cidadania financeira? Mais precisamente, a dissertação tem por objetivo examinar as funções desempenhadas pelos bancos públicos no recente ciclo de crédito no Brasil, destacando seu papel: i) no desenvolvimento econômico, ao fortalecer o sistema de crédito e direcioná-lo para setores específicos; ii) ação anticíclica, especialmente em momento de queda brusca da oferta de crédito, como na crise financeira de 2008; e iii) na democratização do crédito, no crescimento da bancarização da população brasileira de baixa renda e na redução da desigualdade regional.

O método de pesquisa para cumprir os objetivos foi qualitativa e quantitativa, a partir de dados fornecidos pelo Banco Central, a fim de demonstrar como os bancos públicos se

¹Valores baseados nos 50 maiores bancos e data base utilizada de março de 2016.

²Valores baseados nos 50 maiores bancos e data base utilizada de dezembro de 2015.

inserir no padrão de comportamento do crédito brasileiro, sua atuação setorial, anticíclica e no processo de inclusão bancária e de democratização do crédito. Além disso, para cumprir os objetivos utilizou-se o método de pesquisa descritivo e analítico, para uma compreensão histórica das mudanças no mercado bancário brasileiro, como se insere os bancos públicos e seus efeitos no desenvolvimento nacional.

Após um primeiro capítulo de revisão teórica acerca do papel dos bancos públicos na economia, que envolve as três visões controversas anunciadas, serão abordadas (capítulo 3) as vantagens comparativas dos bancos públicos como instrumento de políticas para a gestão econômica e a inclusão social e as vantagens competitivas dos bancos públicos em relação aos bancos privados.

No capítulo 4, realiza-se um esboço teórico-institucional sobre o desenvolvimento dos bancos ao longo da história da economia brasileira. Para tanto, divide-se o período em três fases: (i) os bancos no liberalismo clássico e modelo agrário exportador; (ii) os bancos no nacional desenvolvimentismo e modelo de industrialização fechada da década de 30 a 80; (iii) e os bancos de 90-2000: crise, neoliberalismo e abertura externa.

O capítulo 5 se preocupa em analisar os bancos públicos na dimensão dos objetivos apresentados. O último capítulo tece algumas considerações sobre as análises realizadas, buscando, a título de conclusão, tirar implicações para o debate sobre a importância dos bancos públicos em termos de impacto no desenvolvimento econômico. Além disso, listam-se os limites e as potencialidades dos bancos públicos.

2 O PAPEL DO BANCO PÚBLICO NA ECONOMIA

O desenvolvimento econômico requer apoio à execução de projetos de investimentos, que contribuem para o estoque de capital e, assim, aumentam a capacidade produtiva da economia. Na visão de Gerschenkron (1962 *apud* Hermann 2010, p.9), “dificilmente, um movimento generalizado de expansão de investimentos pode prescindir de fontes de financiamento complementares ao autofinanciamento”. O vínculo entre crescimento e o sistema financeiro passa pelo financiamento da produção. Dessa premissa surge o consenso com relação ao papel central dos mercados financeiros - incluídos o mercado bancário e o mercado de capitais - no desenvolvimento econômico. O consenso, no entanto, se desfaz sobre os requerimentos para um sistema financeiro operar de forma funcional e sustentar o desenvolvimento.

Esse capítulo tem por objetivo fornecer uma fundamentação teórica para compreensão do papel dos bancos públicos no desenvolvimento econômico. A necessidade da presença de bancos públicos como indutor do desenvolvimento econômico é objeto de controvérsias na teoria econômica, a qual contempla pelo menos três visões teóricas diferentes. A primeira, a visão convencional, pautada pela hipótese da eficiência dos mercados financeiros, afirma que qualquer intervenção no mercado financeiro significa ineficiência na alocação dos recursos, rejeitando, portanto, os bancos públicos. A segunda visão, marcada pelos conceitos de falhas de mercado, admite a atuação dos bancos públicos para corrigir tais falhas, como, por exemplo, compensar a deficiência de atuação social do setor privado na intermediação financeira e suprir a necessidade de financiamentos de longo prazo, mas na medida em que o mercado financeiro se desenvolve sua atuação não faz mais sentido. A terceira, a partir de um marco pós keynesiano, ao tratar dos mecanismos adequados para atendimento da demanda de liquidez para realização dos investimentos e a necessidade de criação de instrumentos de consolidação das dívidas dos investidores, estabelece que os bancos públicos podem cumprir essas funções tão bem quanto o mercado de capitais. Tais visões serão tratadas a seguir.

2.1 VISÃO CONVENCIONAL

Dentro da chamada visão convencional, o modelo proposto por Gurley e Shaw (1955) foi precursor na relação entre o papel dos intermediários financeiros e o desenvolvimento econômico. O modelo atribui ao mercado financeiro o papel de intermediar e transferir recursos de unidades superavitárias, composta por agentes poupadores – que respondem pela oferta de fundos de empréstimo –, para as unidades deficitárias, representadas pelos agentes que consomem mais do que a renda corrente ou investem mais do que poupam – e por isso demandam fundos de empréstimo.

Essa visão sustenta que o mercado financeiro possui um papel de intermediário neutro de recursos na economia, ou seja, se restringe a transferir recursos de poupadores para investidores/consumidores. Caso essa transferência fosse realizada diretamente pelas unidades superavitárias para as deficitárias implicaria em custos elevados, em decorrência da análise de risco e retorno do empréstimo, bem como pela dificuldade de encontrar agentes deficitários dispostos a aceitar as condições de preço dos empréstimos. Assim, a existência do mercado financeiro é justificada pelo seu papel de reduzir custos de agenciamento entre emprestadores e tomadores, mitigar os efeitos dos custos de informação e de transação no processo de intermediação. A intermediação otimiza a transferência de fundos da economia.

O modelo Gurley-Shaw argumenta que os mercados financeiros expostos ao livre mercado alocam os recursos de modo eficiente. A taxa de juros é o custo de oportunidade, isto é, o prêmio que o poupador recebe ao postergar o consumo. Nessa perspectiva a taxa de juros deve ser flexível o suficiente para equilibrar a oferta e demanda de fundos por empréstimos.

A hipótese da eficiência dos mercados financeiros remete a hipótese da repressão financeira formulada por Shaw (1973) e McKinnon (1973), que juntas formam o corpo teórico básico da liberalização dos mercados financeiros. A repressão financeira é consequência das baixas taxas de juros. De acordo com essa hipótese, em economias em que a taxa de juros são inferiores à de equilíbrio, os mercados financeiros não se desenvolvem, porque os agentes não são incitados a poupar, já que o ato de poupar é resultado de uma escolha entre um consumo imediato e um consumo futuro. Portanto, os depósitos no sistema bancário serão escassos, a

economia fica relegada a operar com baixo nível de investimento – determinado pela disponibilidade de poupança – e de crescimento.

Ao inverso, ainda segundo a hipótese desenvolvida por Shaw (1973) e Mckinnon (1973), a alta das taxas de juros permite um aumento do investimento, da eficácia do capital, da taxa de crescimento da economia e da poupança, uma inserção mais importante das empresas no mercado de capitais e, finalmente, uma alocação mais otimizada dos fatores de produção. A alta das taxas de juros possibilita, então, diminuir a repressão financeira, sob a condição, entretanto, de liberação dos mercados financeiros.

Segundo essa concepção, a liberalização financeira estimula a poupança e o investimento, permitindo uma alta das taxas de juros. Como a poupança é tida como uma função crescente da taxa de juros, quanto maior a taxa de juros, mais os agentes econômicos admitem a hipótese de renunciar ao gasto imediato e optar em favor de um consumo futuro, cujo nível será aumentado pela alta dos rendimentos financeiros. Por outro lado, a alta da taxa de juros deve conduzir a uma melhor alocação do capital, posto que projetos de investimentos menos rentáveis serão eliminados. Caso as taxas estejam em algum momento muito elevadas, inibindo o investimento, a forma adequada para reduzi-las é através de políticas de redução dos riscos de origem informacional e macroeconômica, mas não por meio de estabelecimento de tetos de taxas de juros.

Além disso, Shaw (1973) e Mckinnon (1973) argumentam que a manutenção de taxa artificialmente baixa exige do governo a necessidade do autofinanciamento por meio de emissão monetária, promovendo, por conseguinte, inflação e redução da taxa de juros, fortalecendo o processo

Portanto, no modelo Shaw-McKinnon, não há, obviamente, espaço para políticas financeiras intervencionistas. As intervenções governamentais são danosas. Se a intervenção do governo, por meio de instituições financeiras públicas, ratificar os preços de mercado torna-se redundante, provocando desperdício de recursos públicos. Se, por outro lado, a intervenção pratica preços distintos do livre mercado causa uma distorção, e, assim, uma redução da eficiência. Nessa lógica, o desenvolvimento deficiente do mercado financeiro em determinados países reflete as políticas de repressão financeira (HERMANN, 2011).

No modelo Shaw-Mckinnon as formas aceitas de atuação estatal no mercado financeiro são todas indiretas. Hermann (2011) sintetiza quais são: a) supervisão do setor, não necessariamente a regulamentação; b) estabelecer um sistema jurídico que assegure o direito de propriedade e cumprimento dos contratos; c) manutenção dos fundamentos macroeconômicos em equilíbrio, sobretudo a estabilidade monetária e cambial.

Portanto, o enfoque dado à atuação governamental é no sentido de proporcionar segurança ao credor, por meio da redução de riscos, mas nunca diretamente pela melhoria do acesso ao financiamento. A proteção, por parte do Estado, dos interesses dos poupadores é condição necessária e suficiente para permitir uma eficiente oferta de crédito.

Araujo (2009) sintetiza alguns argumentos publicados pelo Banco Mundial, com base na visão convencional, para inviabilizar o uso de bancos públicos, dentre os quais se destacam: bancos públicos atuam em mercados de alto risco e financiam projetos com retornos baixos, que são inaceitáveis do ponto de vista comercial; a alocação de crédito pelo governo leva a corrupção, *rent-seeking e crowding out*³, com raros casos bem sucedidos; a prática de concentração de empréstimos de alto risco e taxas fixas sem uma base estável de *funding* de longo prazo leva os bancos públicos à falência; a intervenção distorce a alocação de crédito, que passa a ser determinada por razões políticas em vez de razões econômicas.

Nessa perspectiva, os bancos públicos são considerados como causa da incompletude dos mercados financeiros onde estão inseridos. Propostas de intervenção direta no mercado financeiro são veementemente combatidas, pois significam taxas de juros diferenciadas e, portanto, alocação ineficiente de recursos. Assim, programas de privatização de bancos públicos são recomendados para estimular o desenvolvimento econômico e financeiro dos países (HERMANN, 2011).

A partir dos anos 1970 novos trabalhos sobre a economia da informação assimétrica mostrou que as ineficiências nas trocas podem surgir quando uma das partes possui mais informação relevante do que a outra da relação contratual, conforme se verá a seguir.

³*Rent-seeking* refere-se a tentativa de obter renda pela manipulação do ambiente social e político, no qual as atividades econômicas ocorrem, em vez de agregar valor. Já *crowdin out* está relacionado com queda dos investimentos privados devido ao aumento dos gastos do governo.

2.2 VISÃO DE FALHAS DE MERCADO

A segunda abordagem, de corrente novo keynesiana, tem como principal foco de crítica ao modelo Shaw-McKinnon a validade do mercado perfeito, no qual os preços e volumes negociados se ajustem, refletindo, corretamente e em curto prazo, as informações relativas ao retorno e risco de cada ativo. Substitui pela hipótese de falhas de mercado, proveniente da presença de informação assimétrica e/ou imperfeita, desviando, portanto, do paradigma clássico de mercados perfeitos. Segundo essa hipótese, tais falhas impedem que os resultados previstos pela visão convencional sejam alcançados. Essa situação permite algum tipo de intervenção nos mercados financeiros.

Hermann (2011) esclarece que são normalmente apontados cinco tipos principais de falhas de mercado: a) assimetria e custos de informação; b) custos de transação; c) externalidades positivas e negativas; d) mercados incompletos; e) concorrência imperfeita.

Ao sintetizar as principais falhas de mercado, Hermann (2011) ressalta que os três primeiros tipos são intrínsecos ao mercado financeiro, consolidando argumentos teóricos para uma intervenção do governo de variadas formas. Os outros dois são momentâneos, justificando a intervenção em casos particulares dos países.

2.2.1 Assimetria de informação

A existência de assimetria de informação (STIGLITZ; WEISS, 1981) se caracteriza por cada participante do mercado desconhecer todas as informações sobre o outro. O crédito, por sua natureza, é uma relação submetida à informação assimétrica. Como o objetivo da transação não é um valor real disponível e sim uma promessa, uma das contrapartes não conhece suficientemente bem as características da outra para tomar decisões adequadas.

Assimetria de informação se manifesta antes e depois da transação sob a forma de problemas da coordenação comercial, denominadas como problemas de seleção adversa e risco moral, o

que pode reduzir a eficiência na transferência de fundos entre unidades superavitárias para unidades deficitárias.

O problema de seleção adversa ocorre porque os fornecedores de empréstimos não dispõem de toda informação que permitiria refletir toda a estrutura de riscos nos preços dos créditos. Assim, o banco não consegue distinguir com precisão um tomador de alto risco e um de baixo risco. A taxa de juros reflete a qualidade média de uma categoria de devedores. Isso desencoraja os bons tomadores, que pagam muito caro pelo crédito em relação às condições que eles obteriam se pudessem comunicar a excelência de sua solvibilidade. Como consequência, a relação entre bons e maus tomadores de empréstimos se reduz, aumentando a probabilidade de que maus tomadores sejam adversamente selecionados pelo banco (STIGLITZ; WEISS, 1981).

Já o risco moral, que ocorre depois da transação, decorre das margens de manobra do tomador no uso dos fundos colocados à sua disposição. O tomador de empréstimos pode utilizar os recursos emprestados em um projeto distinto daquele para o qual o emprestador concedeu o financiamento. Todo o uso dos empréstimos que gere um rendimento superior ao serviço da dívida beneficia unicamente o tomador. Mas a busca de rendimentos elevados aumenta o risco do crédito, portanto a probabilidade de inadimplência do tomador, o que penaliza o credor. Por isso, os bancos, para evitarem uma elevação no risco da sua carteira de crédito, mantêm a taxa de juros abaixo do equilíbrio e racionam o crédito (STIGLITZ; WEISS, 1981).

De acordo com Hermann (2011), os custos de informação derivam justamente da condição de assimetria de informação que caracteriza as transações no mercado de ativos. Como é provável que o tomador de empréstimos tenha mais informação que o emprestador sobre os riscos associados aos empréstimos, os bancos, nesse contexto, cumprem importantes funções, quais sejam: coleta de informação, administração e assunção dos riscos das operações de crédito. Os bancos podem formar relações de longo prazo com as firmas, e, por meio do monitoramento, amenizar os problemas de risco moral e seleção adversa. Além disso, a especialização e a possibilidade de explorar economias de escala, quando avaliam projetos, investem em determinados projetos de alto valor e dividem os retornos sobre seu portfólio de projetos, garantem aos bancos vantagens comparativas em relação aos poupadores individuais, que não têm expertise para monitorar o risco de *default* dos tomadores de crédito.

Devido à assimetria de informação, Hermann (2011) explica que os bancos não distinguem de modo adequado as diferenças nos graus de risco dos potenciais devedores, para conseguir fixar taxas de juros “justas” (eficientes) para cada projeto. Assim, fixam taxas homogêneas para projetos distintos quanto ao risco. Dessa constatação, surge uma primeira fonte de ineficiência: as taxas de juros dos diferentes ativos não refletem corretamente seus fundamentos microeconômicos. Além disso, os bancos costumam reduzir os riscos de assimetria de informação através da fixação de um “teto” para as taxas de juros. Na impossibilidade de atribuir o risco para cada projeto, os bancos tendem a seguir critérios convencionais de avaliação, quais sejam: quanto maior a taxa de retorno maior será o risco correspondente; o aceite da taxa de juros pelo devedor sinaliza, simultaneamente, suas expectativas de retorno e sua propensão ao risco. Portanto, na formação da taxa de juros o valor atribuído ao risco tem eficácia limitada como forma de proteger o credor, ao contrário do que argumenta a hipótese dos mercados eficientes: a elevação da taxa de juros, diante da expectativa de maiores riscos, resulta na atração de devedores mais propensos a risco (seleção adversa), ampliando a probabilidade de exposição do banco à inadimplência.

Assim, segundo Stiglitz (1993 apud ARAUJO; CINTRA, 2011), em ambiente de informação imperfeita, o processo de alocação deixa de ser baseado nos preços, e a hipótese de repressão financeira perde qualquer sentido.

2.2.2 Custos de transação

Já os custos de transação nas operações financeiras ocorrem pela necessidade dos agentes obterem interessados nos seus produtos, isto é, em sua poupança ou títulos de dívida, nos prazos e taxas de juros oferecidas. Esses custos são reduzidos à medida que os intermediários financeiros concentram os recursos e realizam as economias de escala, além da especialização. Assim, os custos e os riscos inerentes às operações financeiras são apenas transferidos às instituições financeiras, as quais podem reduzir, mas não a níveis desprezíveis, o que as mantêm, portanto, como geradoras de ineficiência no sistema financeiro.

A condição para que os mercados financeiros realizem as operações de modo eficiente é a inexistência de custos de informação e transação, de modo que possam incorporar

rapidamente aos preços dos ativos todas as informações consideradas relevantes. Hermann (2011, p. 403) salienta que a ausência de custos de informação e transação “seria incompatível com a razão de ser do sistema financeiro, pois poupadores e investidores prefeririam o financiamento direto, evitando, assim, o pagamento de rendas por intermediação”. Assim, a própria existência do mercado bancário é uma prova incontestada da existência de tais custos.

2.2.3 Externalidades positivas e negativas

As externalidades também são consideradas motivos de ineficiência do mercado financeiro. As externalidades positivas baseiam-se na ideia de produzir desenvolvimento econômico na medida em que projetos de investimentos são financiados, sobretudo os que geram aumento da produtividade, como, por exemplo, os setores de infraestrutura e inovações. Já as externalidades negativas referem-se à alta propensão ao risco dos agentes nas fases otimistas da economia e o excesso de cautela nas fases pessimistas, o que possibilita o potencial risco sistêmico, gerador de ineficiência macroeconômica (HERMANN, 2011).

2.2.4 Incompletude e concorrência imperfeita

Por fim, a incompletude e a concorrência imperfeita dos mercados financeiros é outro fator impeditivo ao seu funcionamento eficiente. A incompletude decorre da dificuldade de avaliar os riscos em determinados segmentos, como, por exemplo, o crédito de longo prazo, o que obriga os demandantes desse tipo de empréstimo a recorrer sucessivamente a financiamentos de curto prazo, sujeito ao risco das oscilações das taxas de juros.

Segundo Stiglitz (1993 apud ARAUJO e CINTRA, 2011) nos países menos desenvolvidos, os mercados financeiros são incompletos, ou seja, onde os mercados de capitais ou acionários são incipientes ou inexistentes, os bancos privados tendem a ofertar mais empréstimos de curto prazo, afastando-se daqueles projetos que, embora relevantes do ponto de vista social, têm alto risco e baixa rentabilidade. Com relação à concorrência, os elevados custos de informação criam barreiras à entrada, tornando uma tendência a concorrência imperfeita no mercado financeiro.

2.2.5 Formas de intervenção governamental

Dentro da perspectiva baseada nas ideias de falhas de mercado e geração de externalidade, Yeyati, Mico e Panizza (2007) elencam quatro argumentos que justificam a intervenção governamental no mercado financeiro, especialmente o bancário: (I) garantir a solidez e segurança do sistema bancário; (II) minimizar as falhas de mercado provenientes dos custos de obtenção da informação, bem como da assimetria de informações; (III) financiar projetos relevantes do ponto de vista social, ainda que de baixa lucratividade; e (IV) promover o desenvolvimento financeiro e inclusão aos serviços bancários competitivos aos que residem em áreas isoladas.

O primeiro argumento aponta a necessidade de intervenção para garantir a segurança e a solvência do sistema financeiro, tendo em vista a intrínseca fragilidade das instituições financeiras, principalmente as bancárias. Tal fragilidade decorre da típica atividade das instituições financeiras enquanto transformadoras de maturidade, dado captarem a prazos curtos e manterem ativos ilíquidos e de prazos mais longos. Além disso, a geração de externalidade negativa por meio, por exemplo, das corridas aos bancos e falências justificam a intervenção. Segurança e solvência do sistema bancário como um todo justificam a regulação do mercado financeiro.

O segundo argumento ressalta a necessidade de intervenção com o objetivo de amenizar as imperfeições de mercado existentes devido a presença do custo e assimetria de informação, principalmente da firma bancária, que realiza suas operações intensivas em informação. A assimetria está presente tanto nas relações entre ofertantes e demandantes de crédito, o que pode gerar escassez de crédito, como nas operações entre depositantes e as instituições financeiras captadoras de depósitos. Assim, a assimetria resulta em um mercado imperfeito, gerando preços e quantidades não ótimos.

O terceiro argumento destaca a importância da intervenção do Estado para o financiamento de projetos socialmente relevantes, tendo em vista que produzem externalidades positivas, mas que não são necessariamente lucrativos. A concessão de crédito por parte dos emprestadores privados rege-se, evidentemente, por considerações de rentabilidade, liquidez e risco das

aplicações e não por seus fins sociais. Assim, o mercado tem limitados incentivos para financiar projetos que geram externalidades positivas.

Ao lado dessa perspectiva de argumento encontra-se também a compreensão que bancos privados podem atuar no sentido de frustrar as políticas monetárias expansionistas/anticíclicas, com relação aos preços cobrados ou aos volumes negociados. A possibilidade dos bancos privados não incorporarem positivamente a política monetária não contribui para o afastamento da economia de uma trajetória indesejável. Assim, uma possível intervenção pode resolver o problema de coordenação e tornar a política monetária eficaz (DEOS; MENDONÇA, 2010).

Por fim, o último argumento justifica a necessidade de intervenção pela importância de promover o desenvolvimento financeiro e a inclusão bancária de agentes que não são considerados rentáveis na ótica do capital privado. O acesso a serviços bancários por agentes excluídos resulta no desenvolvimento financeiro com externalidades positivas sobre o crescimento e redução da pobreza.

Uma questão que emerge sobre os argumentos, tratados acima, que justificam a necessidade de intervenção refere-se a qual formato essa deve assumir. Os formatos podem ser variados, desde a propriedade total ou parcial de instituições, regulação prudencial/funcional e concessão de subsídios. Vejamos, abaixo, os argumentos que justificam a racionalidade da intervenção por meio de bancos públicos como um formato adequado.

Deos e Mendonça (2010) observam a existência de duas linhas de argumentos para justificar a intervenção por meio de bancos públicos, dada a presença de falha de mercado: (I) a visão social, que enfatiza o papel dos bancos públicos para compensar as imperfeições de mercado, no sentido de financiar investimentos importantes do ponto de vista social; (II) a visão de desenvolvimento, que parte da percepção de que as instituições financeiras privadas não são capazes de atuar enquanto agentes do desenvolvimento. Assim, os bancos públicos devem atuar em situações específicas que constituam um empecilho para o desenvolvimento, como, por exemplo, escassez do capital e desconfiança geral do público.

Em linha semelhante Costa (2015) defende que cabem aos bancos públicos as seguintes responsabilidades: corrigir determinados padrões de desenvolvimento; modificar a

distribuição de recursos, em outra direção setorial; e, fomentar a elevação da taxa de investimento contra-ciclo. Cabem aos bancos públicos, enquanto instituições de políticas públicas, o papel de contribuir para o desenvolvimento, sem visar, primordialmente, o lucro. Os fins sociais e econômicos são diferentes dos que regem por critérios de rentabilidade. Assim, o setor financeiro público compensaria, em parte, a deficiência de atuação social do setor privado na intermediação financeira.

Já Hermann (2010) aponta três motivações específicas para intervenção por meio de bancos públicos: I) a incompletude do mercado financeiro diante das necessidades do desenvolvimento econômico; II) a necessidade de maior autonomia financeira para a implementação de políticas de desenvolvimento; e III) a capacidade de atuação anticíclica desses bancos no mercado de crédito.

Dada à incompletude do mercado, a intervenção governamental através de bancos públicos garantiria financiamento a setores estratégicos para o desenvolvimento, que o setor privado não se sente estimulado a financiar. Para tanto, o banco público deve ser capaz de disponibilizar linhas de crédito a prazos adequados e custos mais baixos, comparado ao banco privado, caso esse entrasse. O acesso ao crédito dos bancos privados rege-se, evidentemente, por critérios de rentabilidade. O banco público, diferentemente, define suas taxas não com base em metas de lucro, mas na compatibilidade entre fluxos de receita e despesa (HERMANN, 2010).

Na mesma linha de argumento Carvalho e Tepassê (2010) justificam a atuação dos bancos públicos como provedores de recursos de longo prazo e o atendimento de demandas em segmentos e regiões que os bancos privados não atendem. Para tanto, defende que os bancos públicos tenham acesso privilegiado a recursos de longo prazo e custo baixo, provenientes de fontes fiscais ou parafiscais, como, por exemplo, fundos públicos, contribuições de natureza social e trabalhista e aplicações compulsórias de recursos.

A necessidade de autonomia financeira argumenta que a estrutura de *funding* do banco público deve ser pouco dependente de recursos orçamentários (impostos), bem como em relação à captação de recursos em mercado, uma vez que essas fontes podem limitar a atuação dos bancos públicos, por causa da insuficiência de recursos ou alto custo nas fases de pessimismo do mercado. A autonomia financeira aponta que o banco público deve apoiar seu

funding, majoritariamente, com recursos extramercado, como, por exemplo, fundos paraíscais, e no autofinanciamento, ou seja, reinvestimento do seu lucro. Essa condição permite manter a capacidade de atuação contra-ciclo do banco público, de modo que possa expandir suas operações em momentos de recessão econômica (HERMANN, 2010).

Por último, faz-se necessário para a funcionalidade geral do banco público que a política macroeconômica vigente seja coordenada com as políticas de desenvolvimento que justifiquem a existência do banco público. Em caso de uma política econômica restritiva, por exemplo, a expansão do crédito pelo banco público será limitada ao *funding* do banco ou aos projetos de investimento a serem financiados. Essa não seria uma má gestão do banco público, mas a inclinação da política econômica (HERMANN, 2010).

O papel desempenhado pelos bancos públicos está vinculado à compreensão de incompletude dos mercados no desenvolvimento dos sistemas e mercados bancários. Assim, os bancos públicos justificam-se pela necessidade de preencher as falhas de mercado deixadas pelo setor privado, de modo a destinar o crédito para resolver os problemas de transferência espacial ou intersetorial de recursos para regiões ou setores mais atrasados ou novos setores. Em síntese, os bancos públicos existem para corrigir falhas de mercado.

Hermann (2010) argumenta que à medida que o sistema financeiro de uma determinada nação se desenvolve é desejável que os bancos públicos existentes sejam ocupados pelas instituições privadas, que passam a se interessar pelos mercados cativos dos bancos públicos. O amadurecimento dos sistemas financeiro, por meio da expansão e diversificação dos instrumentos e instituições em operação, reduz o nível de incompletude, questionando a existência de bancos públicos. Assim, o papel dos bancos públicos para o desenvolvimento econômico é definido pela evolução do sistema financeiro local.

Portanto, fica evidente que na visão baseada nas falhas de mercado o papel dos bancos públicos é considerado *second best*. Caso não houvesse falhas de mercado resultaria na previsão da abordagem convencional. Ou seja, os recursos seriam eficientemente alocados, na ótica micro, e alcançaria o pleno emprego, na ótica macro. Havendo falhas se permite a intervenção estatal (ARAÚJO, 2009).

A seção seguinte discutirá outro conjunto de idéias, baseadas na visão pós keynesiana, que compreende a atuação regular dos bancos públicos como meio de ampliar a eficiência macroeconômica do mercado financeiro.

2.3 VISÃO PÓS KEYNESIANA

A terceira visão teórica, de enfoque pós keynesiano, ao tratar da atividade bancária e o financiamento da economia, sustenta que a moeda assume a forma moeda-crédito e o processo de concessão de crédito cria os depósitos bancários, e não que estes sejam necessariamente primeiro coletados. Assim, atividade bancária não consiste na intermediação de recursos entre agentes superavitários para agentes deficitários, mas na criação de liquidez. Nessa perspectiva, a oferta de moeda é essencialmente endógena à economia, tendo em vista que para alterações na quantidade de moeda para atender o crescimento depende da anuência do setor bancário (PAULA, 2013).

Para Keynes a poupança não é pré-condição para o investimento, conforme prevê a abordagem convencional. A visão keynesiana inverte a causalidade da poupança para o investimento. Com base no princípio da demanda efetiva, no qual os determinantes dos níveis de renda são os gastos agregados, sendo a poupança uma renda não consumida, que inexistente antes do investimento. O investimento depende das decisões dos empresários, que o realiza de acordo com expectativa de obter rendas futuras dos ativos de capital e seu financiamento. Além da expectativa de lucro por parte dos empresários, os investimentos serão realizados desde que exista disponibilidade de crédito do setor bancário. Uma vez realizado o investimento é gerada uma renda, parte da qual é destinada a poupança. Assim, com base no princípio da demanda efetiva, a poupança é resultado do processo de geração de renda da economia, não se transformando em obstáculo para o investimento. A oferta de fundos disponíveis é determinada pelo estoque de ativos financeiros, gerados pela renúncia à liquidez pelos agentes, além da criação de moeda escritural por parte dos bancos (ARAUJO, 2011).

A taxa de juros, por sua vez, não depende da poupança, pois se trata de um fenômeno monetário e se relaciona inversamente com o investimento. O aumento da taxa de juros, em vez de desejável por aumentar a poupança, conforme prevê a visão convencional, é

indesejável, pois resulta numa redução dos investimentos. Na economia monetária, a taxa de juros não é a recompensa por postergar o consumo, mas pela renúncia a liquidez. Os juros são determinados pela preferência pela liquidez e pela oferta de moeda, que, por sua vez, é determinada pela política monetária e pela disposição de concessão de crédito dos bancos (RESENDE, 2007).

O financiamento da formação de capital elaborado por Keynes (1937 apud PAULA, 2013) apresenta duas etapas: a primeira, denominada *finance*, que corresponde à demanda por moeda disponibilizada pelo setor bancário para que o investimento se realize, e não requer a existência de poupança prévia; a segunda, o momento em que a poupança (*ex post*) é utilizada para consolidar as dívidas dos investimentos. Assim, os empréstimos contraídos no setor bancário constituem um passivo de curto prazo, mas a maturidade dos investimentos é de longo prazo. Os empresários precisam, portanto, transformar seus passivos de curto prazo em obrigações de longo prazo, processo denominado de *funding*.

Desse modo, em economias monetárias prevalece o circuito *finance*-investimento-poupança-*funding*, substituindo a hipótese de eficiência dos mercados financeiros. O financiamento é o início do processo de formação de capital. O investimento precede a poupança que, por sua vez, resulta do crescimento econômico e pode ser canalizada para a consolidação da acumulação de capital (RESENDE, 2007).

A particularidade do investimento em relação a outros ativos, ou seja, um ativo de longa maturação traz o problema de como consolidá-lo. O *funding* corresponde ao processo de consolidar a dívida de curto prazo, ou seja, transformá-la em longo prazo, sendo obtido através do mercado de capitais ou de crédito. Segundo Araujo (2011, p. 12), “em economias com mercado de capitais poucos desenvolvidos é comum o uso de bancos públicos operando com taxas de juros inferiores ao do mercado para permitir aos empresários a constituição de passivos de prazos mais longos”.

Além da questão de *funding*, a abordagem pós keynesiana focaliza a incerteza como importante entrave à eficiência do mercado financeiro. O problema não se resume ao acesso ou custo de informação, mas também com a inexistência dela. O mercado financeiro negocia direitos sobre a renda futura do investidor. Tal renda é estimada envolvendo risco (probabilidade de evento desagradável) e incerteza (eventos desconhecidos). Assim, a

utilização de toda a informação disponível não garante uma alocação eficiente dos mercados, pois parte da informação para o cálculo do retorno do investimento está indisponível. As expectativas otimistas ou pessimistas sob o estado do negócio ao longo do ciclo econômico podem levar os bancos ao financiamento de atividades especulativas ou ao racionamento do crédito, como efeitos adversos sobre o crescimento econômico (Hermann, 2011).

Nessas perspectivas, Araujo (2009) sustenta que as instituições financeiras públicas podem cumprir dois importantes papéis: (I) constituir-se como provedor adicional de *funding* da economia; (II) atuar estrategicamente no desenvolvimento econômico, em especial nos setores que devido às incertezas (e não da assimetria de informação) não obtêm recursos para sua expansão. Constituindo-se uma solução *first best*, ou seja, tão boa quanto a representada pelo mercado de capitais.

3 VANTAGENS DOS BANCOS PÚBLICOS

A literatura convencional, abordada no capítulo anterior, argumenta que os bancos públicos são menos eficientes que os bancos privados e que, portanto, as privatizações trazem benefícios. Além disso, a mesma defende que a entrada de instituições estrangeiras no mercado bancário nacional contribuiria para a estabilidade dos sistemas financeiros locais, em particular em momentos de crise, e o aumento de serviços bancários. Essa seção, no entanto, objetiva demonstrar as vantagens dos bancos públicos em relação aos bancos privados nacionais e estrangeiros. Mettenheim (2010) elenca três importantes vantagens dos bancos públicos em relação aos demais, quais sejam: vantagens comparativas como instrumentos de gestão pública e inclusão social, vantagens competitivas na teoria bancária e vantagens comparativas durante crises.

Consideremos primeiramente as vantagens dos bancos públicos para a gestão pública. Os bancos públicos alavancam os recursos para o governo. Em termos de custo fiscal e Orçamento Geral da União, os bancos públicos podem fazer mais por menos, ou seja, podem executar políticas públicas por 10% do gasto comparado ao necessário caso fosse executado diretamente com recursos em reserva do governo. Essa vantagem de custo fiscal de 90% compensa, em muito, desvantagens em relação aos bancos privados no que se refere a coeficientes de eficiência, que muitas vezes inexistem ou são irrelevantes (COSTA, 2015).

Essa condição decorre do multiplicador bancário. Mettenheim (2010) exemplifica hipoteticamente, desconsiderando lucros e prejuízo, que o valor necessário para executar diretamente políticas públicas é nove vezes maior a mesma quantidade de recursos capitalizados nos bancos públicos, considerando uma exigência de 10% de reversa (índice de Basileia). Os aportes orçamentários para os bancos públicos viram reservas, o que multiplica a quantidade de moeda na economia.

Costa (2015) informa que os aportes periódicos ocorridos entre 2008 e 2015 no BNDES com recursos do Tesouro Nacional, numa ordem de R\$ 400 bilhões, elevaram sua carteira de crédito para 10,6% do PIB, multiplicando a quantidade de dinheiro na economia, exacerbando ciclos de expansão ou atuando de forma anticíclica.

No entanto, Mettenheim (2010) alerta que excesso de empréstimos pode pressionar a inflação, e os bancos podem criar bolhas de crédito que exacerbam os ciclos de expansão e queda da economia. Para evitar isso, deve-se ter uma supervisão adequada, pois bancos públicos não têm sucesso garantido.

Outra vantagem comparativa dos bancos públicos é servir como agentes de políticas sociais. No Brasil, os bancos públicos, após atuarem na década de 90 focados em prover empréstimos anticíclicos durante os choques econômicos e crises financeiras, tiveram uma nova agenda a partir de 2003 ligada a inclusão bancária e social e acesso ao financiamento. O protagonismo exercido pelos bancos públicos no processo recente de inclusão bancária contrariou as expectativas de que a liberalização da indústria bancária aumentaria a oferta de serviços bancários por meio da liderança dos bancos privados nacionais e estrangeiros, considerados mais eficientes (METTENHEIM, 2010). No capítulo 5 será melhor explorado o processo recente de inclusão bancária.

A vantagem competitiva dos bancos públicos no âmbito da teoria bancária relaciona-se numa abordagem pós keynesiana (tratada no capítulo anterior), as percepções de incerteza dos agentes que os conduzem para a preferência pela liquidez. Nessa perspectiva, em momentos de pânico e crise financeira, em que ocorre uma corrida para sacar os depósitos, que pode causar, de repente, a falência dos bancos, os públicos têm uma vantagem competitiva relevante sobre os privados, tendo em vista transmitirem maior credibilidade, associada ao governo. Durante as crises os clientes tendem a sacar dos privados e, geralmente, depositar nos públicos. Mettenheim (2010) exemplifica que em meio a crise bancária brasileira de 1996-1997 a Caixa Econômica e o Banco do Brasil receberam um fluxo maior de depósitos, justamente de clientes fugindo do risco associado aos bancos privados.

Por fim, os bancos públicos têm vantagens comparativas para promover políticas anticíclicas. Os bancos públicos inserem-se de maneira determinante para a sustentação de um sistema financeiro em colapso e de brusca queda na oferta de crédito, concedendo mais empréstimos *per capita* e mais crédito contra cíclico para ajudar as pessoas físicas e jurídicas a enfrentarem as crises econômicas.

4 UM ESBOÇO TEÓRICO INSTITUCIONAL

4.1 OS BANCOS NO LIBERALISMO CLÁSSICO E MODELO AGRÁRIO EXPORTADOR

No Brasil somente passou a existir um sistema bancário consistente em 1920, década marcada por fatos importantes na história bancária brasileira. Identifica-se anteriormente a esse período empreendimentos bancários altamente instáveis, limitadas estruturas do mercado bancário, no que se refere à circulação monetária, penetração territorial, eficiência da intermediação financeira e ao desenvolvimento do crédito especializado, principalmente o crédito agrícola e de longo prazo.

Segundo Costa (2012) entre o período de 1808-1905 havia uma indefinição sobre o padrão monetário. Oscilou entre a adoção do padrão “metalista”, que refletia os interesses dos grupos de importadores industriais, e o “papelista”, que atendia as conveniências dos cafeicultores. Essa indefinição da política monetária sobre a necessidade ou não de bancos emissores causou a extinção e a re/criação do Banco do Brasil quatro vezes.

O grupo de interesse relacionado ao setor cafeeiro defendia um padrão monetário flexível, de modo a atender as necessidades conjunturais do comércio. Enquanto que os importadores e representantes de credores internacionais defendiam a adoção de moeda nacional como equivalente da moeda universal, ou seja, lastreada em ouro, de modo a garantir a conversão instantânea no metal ou em moeda metálica estrangeira (COSTA, 2012).

Nesse ínterim, foram recorrentes as crises bancárias no Brasil. Houve a crise de 1857/1858, iniciada nos Estados Unidos e na Europa; a crise de 1864 de origem interna e localizada no Rio de Janeiro, que culminou na falência de várias casas bancárias; a crise de 1875, em que desmoronou o império econômico de Mauá e alguns outros bancos; o Encilhamento, provocado pela emissão de Rui Barbosa; a política deflacionista de Murinho, que resultou na profunda crise bancária de 1900.

Franco (2014) chama atenção que a disseminação do trabalho assalariado e as operações de comércio das safras no interior aumentaram a demanda por moeda manual, o que provocava frequente escassez de meio circulante, principalmente nos centros urbanos, e aumento das

taxas de descontos bancários, gerando crises de liquidez. Em função desse cenário, os bancos tinham aversão à expansão do crédito, mantendo em elevada proporção os depósitos em caixa e concedendo operações apenas de curto prazo, como forma de se prevenir nos momentos de elevada falta de liquidez.

No período os bancos estrangeiros tinham alta representatividade. Atraídos pelo crescimento da exportação do café, se instalaram no Brasil com clara vantagem competitiva em relação aos nacionais por razão de possuir acesso a *funding* em moeda estrangeira, necessária para as transações do comércio internacional.

Segundo Costa Neto (2004) os bancos estrangeiros em 1912 eram responsáveis 56% dos empréstimos bancários, possuíam 35% do valor dos depósitos e 37% das notas descontadas. Enquanto que o Banco do Brasil, no mesmo ano, realizava 19% do total dos empréstimos, liderava com 50% os depósitos e 44% das notas descontadas.

As razões para o alto volume de depósito nos bancos estrangeiros são explicadas pela quantidade de imigrantes no Brasil e alto envolvimento do Brasil com atividades relacionadas à exportação. Além disso, os bancos estrangeiros possuíam maior confiança do público, tanto por gozarem de melhor reputação quanto pela credibilidade de possuir reservas estrangeiras (COSTA NETO, 2004).

Seguindo as características de atuação de todos os bancos, as operações realizadas pelos bancos estrangeiros eram majoritariamente de curto prazo, se concentrando nas cambiais e comerciais. Segundo Costa Neto (2004) as operações realizadas de maior prazo eram destinadas as empresas de seus países de origem. Sua atuação era voltada para o setor externo e pouco participava do financiamento da agricultura, que exigia maiores prazos e tinha maior propensão ao risco.

Frente à aversão dos bancos em conceder crédito de longo prazo para financiamento hipotecário e agrícola, devido aos preços instáveis dos produtos primários, e considerando a agricultura a principal atividade econômica e o elemento central do padrão de acumulação do país até o início dos anos trinta, varias foram as iniciativas do Estado em apoiar o desenvolvimento financeiro para esse setor.

Um dos incentivos que ocorreu na busca de atender ao interesse de prover crédito agrícola e hipotecário foi à criação, em 1890, do fundo garantidor para o serviço de letras hipotecárias a serem emitidas em favor daquela atividade. Outra iniciativa foi a aprovação da Lei 1.782 de novembro 1907, que institui a criação de um banco central agrícola, cuja função era fornecer crédito à lavoura (COSTA NETO, 2004).

Na década de 1920 a política monetária começou a se distanciar da opção dual entre o “metalismo” e o “papelismo” e a constituição de um sistema bancário ganhou impulso em função da criação das condições institucionais adequadas para a expansão da moeda bancária.

A falta de fiscalização e controle da atividade bancária, por parte do governo central, era apontada como um dos motivos das recorrentes crises no sistema bancário brasileiro. Em função disso, foi criado, pela Lei n. 4.182 de 13 novembro de 1920, a Inspeção Geral dos Bancos. Além de definir as atividades consideradas como específicas de banco e de casas bancárias, o regulamento instituiu critério quantitativo para diferenciar as categorias de estabelecimentos, sendo considerado banco apenas instituições com um determinado capital mínimo. Ainda exigia carta patente, emitida pelo ministro da Fazenda, para o funcionamento dos estabelecimentos (COSTA NETO, 2004).

Segundo Costa (2012, p. 190) essa regulamentação certamente influenciou para amenizar os efeitos da crise de 1929:

O regulamento e a fiscalização devem ter influído para a grave crise econômica de 1929 não ter gerado pânico observado nas crises 1857, 1864, 1875 e 1900. Na crise de 1929, o sistema bancário estava mais bem-estruturado, havia um incipiente controle governamental, mais senso de liquidez e maior experiência empresarial no setor. Não se verificassem tantas corridas bancárias ou fechamento de bancos.

Essa mesma regulamentação criou restrições ao capital estrangeiro. Os bancos estrangeiros dependiam da emissão de decreto para funcionar. Além disso, para operarem era condicionada a manutenção de capital adicional em relação ao que era exigido dos nacionais. Assim, pela primeira vez, uma regulamentação discriminou a participação do capital estrangeiro no mercado bancário brasileiro.

Segundo Costa Neto (2004) a motivação para essa discriminação do capital estrangeiro decorria da interpretação que os bancos estrangeiros induziam déficits no balanço de pagamentos, na medida em que facilitavam as importações, repatriavam seus lucros e eram o meio pelo qual os imigrantes enviavam seus ganhos para fora do país.

Essa medida foi uma forma de atenuar o problema da tendência da economia brasileira ao desequilíbrio externo. Segundo Fritsch (2014) o maior problema de política econômica durante a Primeira República era a necessidade de isolar a economia de profundos desequilíbrios macroeconômicos provados por alterações bruscas na posição externa a que o Brasil estava sujeito por razões estruturais. A característica básica da economia primário-exportadora brasileira era sua extrema vulnerabilidade ao choque exógeno, em função das altas flutuações periódicas da oferta de café, resultante do efeito de variações climáticas sobre a produtividade dos cafezais.

Em 1921 criou-se também a Carteira de Redesconto (Cared) que, em concomitância com a criação das Câmaras de Compensação no Banco do Brasil, possibilitou a expansão de moeda escritural e redução dos encaixes e maior segurança do sistema. A partir dessas novas bases institucionais, com o aumento progressivo de novos bancos, se ampliou a oferta monetária por meio do multiplicador bancário. Assim, generalizou-se, gradualmente, o uso do cheque, diminuindo a necessidade de papel moeda em circulação (COSTA, 2012).

Costa Neto (2004, p. 45) esclarece que a criação da Cared também foi uma medida para fortalecer a posição competitiva dos bancos nacionais frente os bancos estrangeiros, uma vez que a “ausência de redesconto havia sido apontada como causa da vulnerabilidade daqueles às crises monetárias e da preferência do público pelos bancos estrangeiros, cujas matrizes os socorriam prontamente durante emergências”. Além disso, o maior acesso dado aos bancos nacionais para o redesconto refletiu em aumento imediato de depósitos nos bancos nacionais.

O papel do Banco do Brasil foi preponderante no funcionamento da Cared, pois atuou como banco dos bancos, ou seja, prestador de última instância. Segundo Costa (2012) o Banco do Brasil atuou historicamente como banco do governo, uma vez que sempre cumpriu o papel de agente financiador do governo e executor de políticas públicas. Atuou também como banco de câmbio, ao proteger os valores de troca entre moeda nacional e a moeda estrangeira,

estabilizando a taxa de câmbio. No entanto, nunca assumiu completamente as funções de autoridade monetária.

O atual Banco do Brasil foi fundado por meio do Decreto nº 1.455 de setembro de 1905, que aprovou seu estatuto. Entre outras determinações, o Decreto considerava liquidado o Banco da República do Brasil e seus bens, direitos e ações foram incorporados ao novo banco. Após entendimento com os acionistas privados do banco e autorizados pelo Congresso Nacional, em dezembro de 1905, o governo federal promoveu a reestruturação do banco e deteve 50% do capital da instituição financeira, denominando-a de Banco do Brasil. O governo tinha o direito de indicar o presidente e o diretor da carteira de câmbio. Segundo Costa Neto (2004) a decisão pelo controle administrativo e do capital do novo banco foi além dos interesses declarados pela regulação do câmbio e desenvolvimento do crédito. O interesse também do Estado era a preservação e desenvolvimento sistêmico das instituições de crédito.

Outra importante instituição financeira diz respeito à Caixa Econômica Federal. Funcionava simplesmente como captadora de depósitos até 1915, quando avançou institucionalmente e passou a conceder empréstimos sob caução de títulos da dívida pública da União, letras e bilhetes do Tesouro Nacional. Ao promover a liquidez desses títulos atuava também como banco do governo. Essa mudança ocorreu pela necessidade do país mobilizar recursos próprios para enfrentar os problemas decorrentes da Primeira Guerra Mundial (COSTA, 2012).

O aparecimento e a difusão dos bancos públicos decorreram não por efeito de teorizações ou movimentos intencionais dos responsáveis pela condução política financeira do país. Segundo Costa Neto (2004) os bancos públicos foram criados em decorrência das deficiências da estrutura bancária em fornecer crédito de longo prazo, principalmente para financiamentos hipotecários e agrícolas, mesmo com altos incentivos governamentais, pelas frequentes crises bancárias e a necessidade de aperfeiçoar a circulação monetária e o crédito.

4.2 OS BANCOS NO NACIONAL DESENVOLVIMENTISMO E MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO FECHADA: 30-80

O período de 1930 a 1945 é marcado pela socialização das perdas decorrentes da crise 1929, a imposição de reserva de mercado bancário no varejo para os bancos brasileiros, adoção da legislação liberal, que favoreceu a criação de bancos nacionais, e o início do uso dos bancos públicos federais e estaduais na promoção do desenvolvimentismo.

No governo provisório de Vargas (1930-1934), a Caixa Econômica passou a ser uma instituição de fomento para a viabilização de projetos sociais, prioritariamente na área de infraestrutura e saneamento, a serem implantados pelos Estados. Aumentou as concessões de empréstimos de longo prazo destinados aos estados e municípios, para ampliação de serviços de água e esgoto, obras portuárias e aberturas de estradas, e também para as indústrias relevantes para o desenvolvimento regional. Para tanto, as fontes de recursos do banco foi ampliada em 1931, através da obrigatoriedade do recolhimento obrigatório dos depósitos judiciais. Essa fase marca o fim do caráter filantrópico da instituição, e inaugura sua maior participação no financiamento do país (COSTA, 2016).

A política do Estado Novo, década de 1940, identificou a necessidade de adequadas condições de financiamento do processo de desenvolvimento econômico e germinou a ideia da criação de um banco de investimento no Brasil face à conjuntura econômica de avanço da industrialização. A Missão Cooke, uma cooperação do governo dos Estados Unidos e o governo brasileiro de 1939 e que chegou ao Brasil em 1942, tinha como ideia central do objetivo de alcançar o desenvolvimento a elevação do nível de vida dos brasileiros e o crescimento do comércio exterior. Na busca dos interesses brasileiros, o governo Getúlio Vargas recomendou aos membros da missão as seguintes questões: melhorar a tecnologia das indústrias brasileiras e dos meios de transporte e encaminhar soluções para o financiamento da industrialização. Nesse contexto, o Banco do Brasil criou a Carteira de Exportações e Importações (Cexim), que teria um peso importante nos rumos que tomaria a política comercial brasileira (TAVARES et al., 2007).

Em 1951 foi instalada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que forneceu um diagnóstico sobre a economia brasileira e estabeleceu prioridades para projetos setoriais que pudessem ser

financiados por instituições internacionais. Em seu diagnóstico era apontada a insuficiência de poupança da economia brasileira. A poupança no Brasil em 1949 era de 12 bilhões de cruzeiros, o que representava 10% da renda nacional líquida. No entanto, a alocação desses recursos não era favorável, pois somente em imóveis era empregado 7,5 bilhões. Isso implicava em financiar as despesas de capital por meio de mecanismos potencialmente inflacionários. As preferências pelos investimentos imobiliários eram instrumentos de proteção da contínua depreciação da moeda, uma vez que eram seguros e capazes de revalorizações automáticas (COSTA NETO, 2004).

Assim, a Comissão considerava que a distorção na alocação do investimento era proveniente da rápida inflação. Por isso, os investimentos em setores estratégicos (energia, transporte, ferrovias, entre outros) tinham sido desestimulados justamente no período que a expansão urbana criava demanda por tais investimentos.

Diante das distorções da economia brasileira, em 1952 foi criado o BNDE, decisivo para o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, fornecendo tanto aportes financeiros, quanto a formação de uma burocracia estatal em condições de elaborar estudos e manipular instrumentos fundamentais para o alcance do desenvolvimento econômico (TAVARES et al., 2007).

O BNDE surgiu inicialmente como gestor do Fundo de Reaparelhamento Econômico, que contaria com recursos de um adicional de 15% sobre o imposto de renda, um percentual de 25% das reservas técnicas das seguradoras e um empréstimo de US\$ 600 milhões do Eximbank norteamericano. No entanto, esse empréstimo foi suspenso em razão da adoção de medidas de caráter nacionalista pelo governo brasileiro: a campanha do “petróleo é nosso” e a implementação do regime de câmbio múltiplos, que objetiva discriminar as importações. Os controles cambiais foram utilizados como instrumento de promoção e coordenação do desenvolvimento industrial por substituição de importações de bens duráveis. Diante da insuficiência de recursos de natureza fiscal para elevar as operações do banco, foi tomada a decisão política de elevar o apoio financeiro governamental via emissão monetária (COSTA, 2012).

No entanto, a alta inflação erodia os recursos repassados e elevava os custos dos projetos, o que culminava num quadro de incapacidade financeira do banco. Uma das soluções

implantadas pelo governo para aumentar a estrutura de *funding* foi através de novas vinculações de receitas tributárias, tanto na origem como na destinação, para fomentar setores específicos considerados estratégicos para o desenvolvimento (TAVARES et al., 2007).

Assim, durante o mandato de Vargas, o BNDE administrou o Fundo Federal de Eletrificação, criado pela Lei nº 2.308, de 31 de agosto de 1954, cujos recursos provinham de 40% da arrecadação do Imposto Único sobre o consumo de Energia Elétrica, 10% da taxa de despacho aduaneiro e do adicional de 4% sobre o Imposto sobre o de Energia Elétrica. Além disso, passou a gerir em 1955 o já existente Fundo de Renovação e Melhoramento de Ferrovias, que tinha como fonte de receita os adicionais às tarifas de ferroviárias. Ainda em 1955 o banco passou a receber 30% somente dos recursos do Fundo de Pavimentação referentes a diferença entre os preços dos produtos derivados do petróleo produzidos nacionalmente dos estrangeiros (TAVARES et al., 2007).

Essa nova estruturação do BNDE o habilitou para executar o Plano de Reaparelhamento Econômico, lançado no segundo governo Vargas, tinha como objetivo concentrar esforços em investimentos nos setores de transporte e energia e na indústria básica. Segundo Tavares et al. (2007) em 1953 do total dos desembolsos do banco aproximadamente 77% foram para o setor transportes 24% para energia elétrica e 7% para as indústrias básicas. O desembolso para o setor de energia elétrica tratava-se de antecipação de demanda, tendo em vista a tendência de crescimento dos setores industriais e aumento do desenvolvimento urbano.

Tavares et al. (2007) explica que desde a sua fundação até 1982 o BNDE esteve envolvido no esforço de coordenação do Estado no desenvolvimento das forças produtivas e a integração do mercado interno, conciliando os interesses divergentes de capitais públicos e privados, nacionais e estrangeiros.

Essa conciliação foi observada no governo Kubitscheck (1956-1960), que foi crucial para a estruturação do capitalismo nacional, se constituindo como o grande ciclo endógeno de crescimento econômico promovido pela ação do Estado, por meio de investimentos em infraestrutura e na indústria pesada. Ação do Estado incentivou a iniciativa privada nacional e estrangeira. A simbiose entre esses três capitais caracterizou o projeto desenvolvimentista do governo (BNDES, 2012).

Esse projeto desenvolvimentista foi sistematizado no Plano de Metas, que continha uma série de objetivos setoriais, sintetizada em cinco eixos: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação, além da construção de Brasília. As fontes de financiamento das metas eram internas e externas, sendo este responsável por 33,5% do total. Grande parte dos recursos internos era proveniente dos orçamentos da União, dos Estados e de financiamento do BNDE. Este foi o principal agente público na realização dos investimentos do plano. O banco foi responsável por 37,8% dos investimentos no setor de energia, 29% na indústria básica e 30% nas ferrovias (TAVARES et al., 2007).

No período de 1964 a 1974 houve profundas mudanças na política bancária e financeira do Brasil. As autoridades governamentais estimularam os bancos comerciais a entrarem num processo de concentração, sob o argumento de obter economia de escala que permitiria a minimização consistente dos custos operacionais, que, por sua vez, permitiria uma queda também consistente dos juros, condição necessária para a retomada do crescimento econômico. A concentração bancária e a centralização financeira avançaram no período. Sem reformas importantes desde 1950, o sistema financeiro, com predominância de bancos comerciais, operava no curto prazo e mobiliza recursos quase que exclusivamente via depósitos à vista. Esse cenário tornava-se insatisfatório para as necessidades exigidas para retomada do crescimento. As reformas formuladas no período determinaram as características do desenvolvimento nacional (MACARINI, 2007).

O primeiro governo durante o regime militar, cuja equipe econômica era liderada por Octavio Bulhões e Roberto Campos, respectivamente ministros da fazenda e do planejamento, ambos liberais convictos e críticos da trajetória desenvolvimentista anterior, anunciou em 1964 o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg). O objetivo precípua do programa era a retomada do crescimento e o controle inflacionário.

Segundo Tavares et al. (2007, p.131) o Paeg sistematizou:

[...] um conjunto de reformas que permitiria ao governo militar impulsionar o projeto capitalista brasileiro e romper com o chamado “pacto populista” – nas palavras dos próprios defensores do regime militar – que vigorara em governos anteriores. Fruto de uma velha disputa política que migrara para os centros de decisão econômica de vários governos, pregava-se a substituição do antigo pacto por uma nova ordem econômica que fortalecesse o “mercado” e o setor privado nacional, sem criar limitações à presença do capital estrangeiro em determinados setores.

Além desse programa, a reforma bancária, normatizada pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, implementou importantes mudanças que dispôs sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, quais sejam: instituiu o Conselho Monetário Nacional, a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) foi transformada em Banco Central. O sistema financeiro foi composto pelo Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e demais instituições financeiras públicas e privadas. Essas mudanças proporcionaram o aumento do monitoramento sobre a oferta de moeda, o que contribuiria para a estabilidade da moeda, segundo a ótica da teoria quantitativa da moeda (COSTA, 2012).

Nessa reforma, as instituições financeiras foram redefinidas, com cada uma cumprindo uma função específica: bancos comerciais responsáveis pelas operações de curto prazo; as sociedades de crédito e financeiras com empréstimos de médio prazo; e, os bancos de investimentos as operações de longo prazo. O novo formato foi desenhado a partir do sistema norte-americano, cuja diretriz básica diz respeito à construção de uma estrutura de financiamento do desenvolvimento baseado no mercado de capitais. Assim, os bancos públicos, notadamente Banco do Brasil e BNDE, tiveram uma nova orientação (TAVARES, et. al., 2007).

Ainda que não fosse o centro decisório de poder, o BNDE em 1964 ganhou importantes fontes de recursos, criada pela Lei 4.506, de 30 de novembro de 1964, a qual instituía a destinação de 20% da arrecadação do Imposto de Renda. Além dessa fonte, o BNDE passou a administrar novos fundos para financiamentos, sendo o mais importantes deles o Finame (Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais), que tinha como objetivo desenvolver e consolidar o parque industrial brasileiro, intensificando a política de substituição de importações. A criação desses novos fundos foi acompanhada de uma transformação do perfil do BNDE, diversificando sua atuação, com foco para o setor industrial. A mudança de perfil do destino do financiamento da indústria em detrimento da infraestrutura fica explícita ao observar que 82% do total dos recursos aprovados no período 1964 a 1967 foram para a indústria, enquanto que nos oito anos anteriores foram 31% (TAVARES, et. al., 2007).

A reforma bancária, que em seu diagnóstico criticava o desempenho dos bancos comerciais, tinha como objetivo ampliar a mobilização de poupança financeira, diversificar os

mecanismos de financiamento, reduzir as taxas de juros, entre outros. Esses deveriam ser realizados pela agressividade de atuação de outras instituições financeiras, que não os bancos comerciais, os quais permaneciam restritos aos seus tradicionais campos de atividades e ocupando um papel secundário no novo modelo. Dessa reforma, deu origem um sistema especializado, abastecido de instituições com funções específicas, inspirado no modelo norte americano. Reforçou-se a ideia de banco de investimento como alavanca financeira da acumulação de capital (MACARINI, 2007).

A visão referente ao setor bancário antes de 1964 era que este crescia de modo desordenado e excessivamente. O número de agências em 1945 era 1.565 e em 1964 passou para 7.005. A política econômica interrompeu esse crescimento, tornando suspensas as autorizações de novas dependências em 1965 e limitando nos anos seguintes. A diretriz de estímulo a concentração bancária foi também propiciada pela política bancária, que passou a exigir capital mínimo para a atividade bancária. O objetivo era perseguir a redução de custo, que seria obtido com os ganhos de escala a partir da concentração bancária (MACARINI, 2007).

A reforma financeira de Campos-Bulhões culminou, simultaneamente ao processo de concentração bancária, em um movimento de centralização financeira, com a atuação de grandes grupos financeiros em diversos segmentos do mercado financeiro, abrindo o caminho para processo de alta acumulação financeira. Macarini (2007) informa que o estoque de haveres financeiros não-monetários como proporção do PIB saiu de insignificantes 1,6% em 1964 para 23,7% em 1974.

O processo de centralização foi intenso. No início dos 1970 os conglomerados financeiros já dominavam o sistema financeiro. Enquanto as financeiras respondiam por aproximadamente 13% do total dos aceites cambiais em 1972, as financeiras sob o controle dos bancos comerciais ocupavam 69% das emissões totais. De modo semelhante, dos 38 bancos de investimentos, 23 estavam ligados a bancos comerciais (MACARINI, 2007).

O processo de acumulação capitaneado pela reação dos bancos comerciais pós-64 modificou completamente a estrutura institucional do mercado bancário, em decorrência da reforma financeira. Em que pese à centralização das atividades bancárias, a legislação não se modificou no sentido de criar bancos múltiplos, que são instituições que contem departamentos especializados, embora fosse defendida por alguns banqueiros. As autoridades

do governo se manifestavam contra a regulamentação por não acreditarem que o banco múltiplo fosse capaz de reduzir custo. A regulamentação somente viria a ocorrer em outro contexto, no fim dos anos de 1980, como se verá na próxima seção (MACARINI, 2007).

Em 1967, numa rejeição à concepção liberal da reforma de 1964, o ministro Delfim se posicionou contra a Lei 4.595, a qual proibia a participação sob a forma de empréstimos dos bancos para as suas próprias empresas. A ideia era estimular o fortalecimento das empresas nacionais diagnosticadas como de débil em poder econômico. A preocupação em construir a grande empresa privada nacional não vetava a atuação da empresas estatais e multinacionais. Apesar das diversas medidas institucionais para efetivar essa ideia (Resolução 178, de 9 de março de 1971; Circular 159, de 20 de maio de 1971; Resolução 184, de 20 de maio de 1971; Decreto-lei 1.182, de 16 de julho de 1971) a proposta não se concretizou, devido à falta de engajamento dos grandes conglomerados no projeto. A ambiciosa proposta de integração banco-indústria ficou restrita até o processo de criação de conglomerados bancários (MACARINI, 2007).

O processo de acumulação bancária ganhou alcance sem precedentes no período. A quantidade de bancos comerciais saiu de 188 em 1968 para 72 em 1974. Essa concentração decorreu da compra dos bancos pelas grandes instituições, que visavam posicionamentos futuros. Como consequência dessa concentração os depósitos das cinco maiores instituições saíram de 20,9% do total em 1967 para 34,2% do total em 1976. O maior banco comercial privado (Bradesco) concentrava 12,1% dos depósitos em 1976. A concentração bancária permitiu alavancar a expansão de empresas líderes de uma estrutura oligopolizada (MACARINI, 2007).

Os movimentos ocorridos de concentração e centralização aumentaram dramaticamente o poder econômico dos grandes bancos. Esse contexto se deu, portanto, pelo objetivo de reduzir a inflação de custo e pelos interesses do capital bancário. Mas era mais além. A política bancária objetivava executar o projeto estratégico de capitalismo brasileiro, com o fortalecimento do capital bancário expressamente nacional como o início do processo que culminaria na desejada integração banco-indústria em fase da debilidade do setor privado nacional. Esse objetivo fica expresso nos argumentos do Ministro Delfim Netto, conforme cita Macarine (2007, p. 19):

Toda a tradição da política bancária nacional é contra a integração entre o setor financeiro e o setor industrial, o que além de impedir a formação de grandes empresas capazes de absorver o progresso tecnológico e competir no exterior, desvincula o setor bancário do mundo da produção física. É evidente que neste campo é preciso agir com cautela, mas é evidente, também, que a cautela excessiva (com medo do monopólio ou da iliquidez) é muito prejudicial ao desenvolvimento de um capitalismo eficaz.

O desinteresse dos conglomerados financeiros é explicado pela inflação crônica, que tenderia a produzir um ambiente de incerteza e inibia a atuação dos bancos nas operações de longo prazo. No entanto, esse mesmo ambiente caracterizado pela alta inflacionária que inibiu os investimentos pelos empresários da área bancária não inibiu os investimentos pelos empresários da área industrial, o que leva a questionar como principal argumento da indisposição dos bancos ao investimento a atribuição ao ambiente inflacionário. Um argumento mais plausível consiste na predominante aversão ao risco nas operações de longo prazo identificada nos bancos comerciais brasileiros. Além do associado ganho dos bancos as operações de curtíssimo prazo (MACARINI, 2007).

Os processos de concentração e centralização observados no período de 1967 a 1974 são interrompidos nos anos posteriores em decorrência das sucessivas crises bancárias e financeiras iniciadas em 1974 até os anos de 1990. Observa-se uma expansão desmedida de agências criadas com o intuito de obterem “receitas inflacionárias” e criação de novos bancos a partir da regulamentação do banco múltiplo (MACARINI, 2007).

Justamente o período 1968 a 1973 é o que marca a trajetória da economia brasileira como a de maior crescimento da produção industrial. O anúncio em 1968 do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que deveria ser cumprido até 1970, veio com o objetivo, em termos de política industrial, de expandir setores considerados dinâmicos, como o de bens de capital e bens intermediários, e para modernização de indústrias tradicionais. Dada a importância do desenvolvimento industrial para a retomada do crescimento, todos os bancos públicos foram mobilizados. O Banco do Brasil apoiou a política creditícia de capital de giro. Mas foi o BNDE que teve atuação destacada (TAVARES, et. al., 2007).

Em complemento ao PED, em 15 de setembro de 1971, no governo Médice, foi elaborado o Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). O objetivo era manter o país entre as dez maiores economias do mundo. Em linhas específicas, objetivava-se duplicar a renda *per capita* brasileira até 1980. Para tanto, era necessário manter o mesmo crescimento econômico

anual dos três anos anteriores, ou seja, elevar o crescimento do PIB em 1974 entre 8% a 10%, bem como uma taxa de crescimento do emprego superior a 3% ao ano. O plano também era enfático ao diagnosticar que as empresas nacionais estavam defasadas e, para obter ganhos de produtividade e ser competitiva internacionalmente, fazia-se necessário realizar inovações tecnológicas e administrativas (TAVARES, et. al., 2007).

Nesse contexto, o I PND destacava a importância do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais para promover a formação de capital das empresas. Ao BNDE seria destinado cumprir a função de impulsionar a empresa brasileira e ajudá-la na capacitação de se tornar a grande empresa nacional, por meio da alavancagem de setores considerados prioritários, promovendo a concentração de ganhos de escala. Assim, o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais seria viabilizado pela atuação do BNDE, bem como do Banco do Brasil, além do repasse de recursos advindos da Caixa Econômica, que concentrava os depósitos do PIS (BNDES, 2012).

Outra orientação exposta no I PND era descentralizar e promover o desenvolvimento regional, por meio do Programa de Integração Regional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra). Os bancos públicos (BNDE, Caixa Econômica, Banco do Brasil, BNB e Basa) foram responsáveis por criar tanto a estrutura do programa quanto disponibilizar crédito (TAVARES, et. al., 2007).

Ao BNDE cabia ainda cumprir, dentro das orientações do PND, em relação ao setor financeiro privado, mobilizar recursos como debêntures, certificados de depósitos e as letras de câmbio, através da concessão de empréstimos de médio e longo prazo para as empresas (TAVARES, et al., 2007).

O contexto mundial da primeira metade da década de 1970 repercutiu dois fatos, quais sejam, a mudança estratégica da moeda dos Estados Unidos e a crise do petróleo, que afetou a economia mundial, pondo fim a era de taxas de crescimento elevadas. A orientação para o Brasil, diante desse cenário, era o ajuste restritivo, como vinha fazendo as economias mundiais. No entanto, alguns fatores encaminharam o Brasil a optar pela trajetória de crescimento. Do ponto de vista externo, o excesso de liquidez mundial permitia financiamento externo e internamente pesava a correlação de força política contra o governo autoritário caso

optasse pelo ajuste restritivo. Assim, em 1974 foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (TAVARES, et al., 2007).

O II PND seguia as mesmas direções do PED e o I PND. Basicamente duas estratégias norteavam o plano: a construção de um padrão de industrialização baseado na indústria de base e fortalecimento do capital privado nacional. Para tanto, era imprescindível a mobilização de recursos financeiros extraordinários para os setores mais dinâmicos da economia. Assim, o BNDE foi incumbido de, além de conceder financiamento, administrar mecanismos inovadores de capitalização das empresas brasileiras (TAVARES, et al., 2007).

A década de 1980, conhecida como a década perdida, é marcada como o período de altas inflacionárias, volatilidade nas taxas de cambio e de juros, estagnação econômica e ausência de políticas de desenvolvimento. Segundo Macarini (2008) o agravamento do cenário internacional fez o governo abandonar a política econômica heterodoxa e promover um ajuste recessivo. A busca pela reputação internacional como meio de garantir a rolagem da dívida externa fez o governo promover uma política fiscal contracionista e reduzir o nível de emprego, impondo sacrifícios aos trabalhadores. Porém, o ajuste recessivo durou por três anos, mais do que o programado, em decorrência da piora do cenário internacional, e o Brasil enfrentou dificuldades de honrar os compromissos com os credores. Os bancos públicos foram fortemente afetados pelas dificuldades financeiras.

No lugar do modelo desenvolvimentista, utilizado no processo de industrialização brasileira, priorizou-se o curto prazo e uma política macroeconômica destinada a realizar o ajuste estrutural e conjuntural. Nesse contexto, o papel dos bancos públicos sofreu importantes mudanças.

As dificuldades provenientes da crise econômica impactaram os resultados operacionais do Banco do Brasil e da Caixa Econômica, pelo fato de operarem com carteiras de crédito para segmentos fortemente penalizados pela recessão (rural e habitacional, respectivamente). A situação dos bancos públicos agravou-se pela necessidade reestruturação. A Caixa Econômica Federal incorporou, em 1986, o falido Banco Nacional da Habitação (BNH), e, por consequência, todo o estoque de créditos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e passou a administrar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966. Também em 1986, objetivando a estabilidade dos preços, o Plano Cruzado extinguiu a conta

movimento do Banco do Brasil no Banco Central, pondo fim ao livre acesso a recursos do Banco Central, o que desconstituiu um instrumento de cobertura dos déficits de liquidez do banco (HERMANN, 2010).

O fim da conta movimento foi em decorrência da crise da dívida externa na década de 1980, que obrigou o Banco Central a queimar reservas próprias e do Banco do Brasil. Em 1983 a situação ficou mais dramática e o governo percebeu que deveria agir para evitar a falência. Foi a partir daí, com base em um grupo de estudo com o objetivo de dar mais transparência ao sistema financeiro e eliminar os excessos que havia entre o Banco Central, Banco do Brasil e Tesouro Nacional, que se tentou findar a conta movimento, conforme observa Costa (2012, p. 60):

Em 1984, o grupo propôs o fim da conta movimento, a criação da Secretária do Tesouro, o fim do orçamento monetário, a transferência da administração da dívida pública do Banco Central do Brasil para o Ministério da Fazenda e a submissão dos limites de crescimento da dívida ao Congresso. O projeto foi barrado na Justiça, mas a idéia resistiu. Às vésperas do Plano Cruzado, em 1986, ganhou apoio do então Ministro da Fazenda, Dílson Funaro, que acabou com a conta movimento e criou a Secretária do Tesouro.

Assim, reduzido seu papel de agente financeiro do Tesouro, o Banco do Brasil foi colocado em segundo plano como autoridade monetária. Para poder expandir suas operações o banco teve que recorrer a captações no setor privado dos mercados domésticos e internacional. Segundo Costa (2012), em 1976 os fundos de origem do governo era de 38%, enquanto que 95% dos créditos tinham como destinação o setor privado. Quando houve, na década 1980, a integração dos orçamentos fiscais e monetários e das estatais, resultou em maior restrição as concessões do banco, cujos fundos provinham, majoritariamente, de orçamento monetário, impondo ao banco competir por captações no mercado.

Assim como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica também passou, na década de 1980, por um processo de mudança de fontes orçamentárias (fiscais e parafiscais) de *funding* por recursos captados no mercado. A mudança na estrutura do passivo de ambos os bancos provocou aumento nos custos das operações sem, contudo, aumento das receitas operacionais, pois ainda mantinham em suas carteiras concessões com parâmetros típicos de bancos públicos. Sobre isso, Andrade e Deos (2007, p.8) afirmam que nesse processo “houve no

Banco do Brasil um crescente descasamento dos prazos e custos entre captações e aplicações”. Na Caixa Econômica Costa (2012, p.98) afirma que:

as alterações implementadas no SFH resultaram em falta de proporção entre contratos firmados com mutuários. Varias determinações legais deram início aos desequilíbrios na situação econômico-financeira da Caixa. Foram elas: redução de prestação e de saldos devedores com a aplicação de índices de correção inferiores ao custo de captação; alargamento de prazos de empréstimos; vinculação dos reajustes das prestações às variações salariais. Tudo isso paralisou a capacidade de reinvestimento em novos financiamento habitacionais.

O BNDE, entretanto, passou por menores dificuldades em relação aos atrasos de suas operações, tendo em vista que a composição de sua carteira de crédito se concentrava em grandes empresas privadas, que são melhores capitalizadas, executoras de grandes projetos de investimento do II PND. Outra característica que preservava seus ativos era o fato de grande parte de suas concessões serem voltadas para o setor da indústria de exportação, que foi dinamizado pela recuperação da economia mundial. Ou seja, o perfil da carteira de crédito, de inserção interna e externa, manteve a capacidade de obter receita mesmo diante da crise (HERMANN, 2010).

Além disso, em fins do governo militar, o BNDE sofreu uma mudança estrutural que a beneficiou, quando passou a receber os recursos do Fundo de Investimento Social (Finsocial), criado pelo Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, cuja constituição era 0,5% da renda bruta das empresas públicas e privadas, incluindo instituições financeiras e seguradoras. Os recursos do Finsocial tinham como finalidade fomentar projetos de natureza social, vinculado a alimentação, moradia popular, saúde, educação, dentre outras. Dada a sua nova função e a ocupação relevante do fundo no total dos recursos do banco, acabou o BNDE incrementando o “S”, tornando-se Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Outra fonte de recurso importante para o banco ocorreu com Constituição de 1988, que criou o FAT (Fundo de Amparo do Trabalhador) com recursos provenientes do PIS (Programa de Integração Social) e PASEP (Patrimônio do Servidor Público), destinado 40% dele para o BNDES. (TAVARES et al., 2007).

Costa e Deos (2002) explicam que anteriormente as transformações ocorridas em 1982 no BNDE, sua atuação era condicionada pela desaceleração e recessão. O abandono do projeto

desenvolvimentista, objetivo precípua de sua criação, o banco atuou para ampliação do setor de exportação em detrimento da preservação do parque industrial nacional. A indefinição da política industrial tornou as atividades do banco para segundo plano. As prioridades do governo eram o controle inflacionário e a geração de superávits comerciais. Para tanto, aprofundou os ajustes fiscais e monetários, excluindo da pauta de decisões do planejamento. Assim, ao invés de uma política de expansão das atividades do banco, houve, apenas, uma redefinição de sua atuação, realizando desembolsos para o setor agropecuário voltado para a exportação, vide a necessidade da política econômica gerar superávits comerciais.

Segundo Hermann (2010), as novas fontes de *funding*, que passou a ter acesso na década de 1980, permitiu ao BNDES manter ativos típicos de banco público, com taxas abaixo dos bancos privados e alocando os recursos nos setores considerados estratégicos para o desenvolvimento. Foram esses novos fundos que permitiram o banco viabilizar e se manter como o principal provedor de crédito de longo prazo, mesmo que a queda da arrecadação dos fundos em decorrência da retratação impusesse níveis de desembolsos menores, que foram 11% da Formação Bruta de Capital (FBCF) em 1979 para 4% na média entre os anos de 1988 e 1990.

Em que pese às dificuldades enfrentadas pela atuação dos bancos públicos na década de 1980, as suas participações no mercado de crédito nacional totalizaram 67% na média dos anos de 1988 a 1990. Esse resultado é explicado pelo efeito contábil dos créditos em atraso nos balanços da Caixa e do Banco do Brasil em decorrência do aumento do estoque de crédito em aberto. E no BNDES pela sua participação no setor energético, a conclusão de investimentos realizados no início da década e sua atuação reforçada na agricultura, nas pequenas e médias empresas e programas sociais (HERMANN, 2010).

4.3 OS BANCOS DE 90-2000: CRISE, NEOLIBERALISMO E ABERTURA EXTERNA

No final dos anos de 1980, após a Constituinte, o Brasil adotou um modelo de política de desenvolvimento econômico de caráter liberalizante. Nessa concepção, o desenvolvimento deveria ser guiado pelas iniciativas do setor privado, excluindo as decisões de financiamento comandadas pelo setor público. A orientação política era a liberalização no setor financeiro,

pautada na desregulamentação do mercado bancário e abertura à entrada do capital externo, que colocou fim na reserva de mercado do varejo bancário brasileiro. Em concomitância houve a redução dos instrumentos de atuação direta do Estado no setor, realizada através das privatizações dos bancos.

O programa de liberalização financeira no Brasil, construído em consonância com o Banco Mundial e implantado a partir de 1988, tinha como objetivo eliminar as restrições à elevação das taxas reais de juros e retirar os instrumentos de direcionamento dos depósitos bancários e do crédito, assim como os mecanismos de canalização de poupança compulsória. Nesse mesmo ano, o Banco Central unificou a contabilidade das diversas instituições financeiras, por meio do Plano Contábil das Instituições Financeiras (COSIF), para facilitar a criação de bancos múltiplos de modo a permitir a atuação das instituições financeiras em vários segmentos através de carteiras especializadas. O argumento teórico utilizado como justificativa foi que a diversificação de passivos e ativos aumentaria a eficiência da intermediação (VIDOTTO, 2002).

Também no ano de 1988, na Constituinte, a Lei de Reforma Bancária definiu, entre outras coisas, que o Banco Central era o responsável pela autorização de funcionamento das instituições financeiras, acabando com as negociações de carta patente. A extinção da obrigatoriedade da carta patente, autorização necessária para abertura da rede de atendimento bancária, tinha o intuito de suspender barreiras institucionais à entrada nos mercados financeiros. A expansão da rede passou a ser pautada unicamente na capacidade financeira das instituições financeiras (MORAES, 2016).

Sob o argumento de aumentar a eficiência da intermediação e liberar concorrência dos entraves institucionais, esse programa de liberalização e desregulamentação financeira foi mais bem aprofundado a partir da segunda metade dos anos 1990. Nesse contexto houve liquidação de grandes bancos privados nacionais, privatização dos bancos estaduais, reestruturação patrimonial das instituições financeiras públicas federais, concentração e desnacionalização bancária.

A estabilização inflacionária, ocorrida em 1994, após a implantação bem sucedida do plano Real, afetou as condições de operação dos bancos, que reduziu bruscamente o imposto inflacionário incidente sobre a economia brasileira. Segundo Hermann (2010) as receitas

inflacionárias representava 68% do PIB do setor, caindo para 2,5% em 1995. Essa perda foi em parte compensada pelo aumento das operações de crédito pelos bancos, sobretudo pelos privados, e das receitas com tarifas. No entanto, os bancos de menor porte, excessivamente dependentes das receitas do imposto inflacionário, e, em menor medida, os bancos públicos saíram prejudicados. Além disso, a inadimplência, no caso dos bancos públicos, que já era alta ao longo dos anos 80, foi agravada com a estabilidade dos preços. A indexação dos empréstimos habitacionais e rurais pelas taxas de juros de mercado, através da Taxa Referencial (TR), reduziu a capacidade de pagamento dos tomadores, impondo à Caixa Econômica e ao Banco do Brasil, maiores detentores de ativos nesses segmentos, altos prejuízos.

O prejuízo do Banco do Brasil levou ao governo federal a realizar uma operação de capitalização. Em 1996 houve a emissão de R\$ 8 bilhões de novas ações sendo R\$ 6,4 bilhões adquiridas pelo próprio Tesouro Nacional, R\$ 1,1 bilhão pelo Fundo de Previdência do Banco do Brasil (Previ) e R\$ 500 milhões pelo BNDESPAR. Com relação à Caixa Econômica foram instituídas medidas jurídicas no intuito de facilitar a recuperação de créditos habitacionais e retomada de imóveis (HERMANN, 2010).

Entre os bancos públicos, o BNDES foi uma exceção, pois expandiu suas operações de crédito a partir da segunda metade da década, sendo, porém, para setores distintos dos habituais. Com a conclusão dos investimentos iniciados no II PND, o banco redirecionou suas operações para o processo de privatização e setores de exportação. Atuou, enquanto gestor do programa de privatização, como importante financiador da aquisição das empresas a serem privatizadas.

De acordo com Moraes (2016, p.16) o banco incorporou novas atribuições em consonância com a agenda liberal, transformando no “banco das privatizações:

Se por um lado o BNDES – através da BNDESPar – ampliou seus investimentos em portfólio, o que hoje lhe confere mais solidez, por outro passou a conduzir e a executar parte das privatizações, acabando por se tornar o gestor do PND (Plano Nacional da Desestatização), afastando-se de suas funções clássicas de banco de desenvolvimento. Formando uma *expertise* que não existia no Brasil, o Banco foi redefinindo conceitos, reelaborando a complexa engenharia financeira que as privatizações exigiam, entendendo de modelagem e de leilões, sendo, enfim, um dos principais interlocutores das consultorias estrangeiras que permearam todo o processo. Na década de 1990,

o BNDES teve nas privatizações sua principal atribuição, embora não a única, obviamente, pois vários projetos continuaram em andamento, assim como novas demandas foram sendo atendidas.

Em decorrência dos problemas bancários que se seguiram ao Plano Real, foi implantado, em 1995, 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. Esse programa permitia o banco Central disponibilizar uma linha especial de crédito para financiar gastos com a reorganização administrativa, operacional e societária das instituições financeiras, além de envolver cessão onerosa de ativos. A condição para a concessão era a instituição mudar de ramo ou trocar de controlador (VIDOTTO, 2002).

Na extensão do PROER foi criado o Fundo Garantidor de Crédito (FGC). O fundo, constituído como entidade de direito privado, sob a gestão da entidade representativa das instituições financeiras, tem participação compulsória por parte de todas as instituições depositárias. O objetivo assegurar o risco de aplicações até um determinado limite de valor por pessoa em caso de situações de insolvência da instituição financeira (VIDOTTO, 2002).

Em 1997 foi criado o Programa de Incentivo de Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), com o objetivo de sanear os bancos estaduais para posterior privatização. Segundo Costa (2012), a crise financeira dos estados deu espaço para o governo federal, que exigiu a venda de empresas estaduais para viabilizar a revisão dos acordos de rolagem de dívida e o saneamento dos bancos estaduais. Uma parcela significativa da dívida bancária dos estados era contratada com seus bancos estaduais. Entretanto, desde 1993, com o Plano de Ação Imediata (PAI), deixaram de haver novas contratações dos estados com seus agentes financeiros. A dívida contratada com os bancos estaduais cresceu, fundamentalmente, impulsionada pelas altas taxas de juros resultantes da política monetária do governo federal, na administração do Plano Real. Foi nesse contexto de renegociação das dívidas estaduais que a União definiu o programa de reestruturação do sistema de bancos públicos estaduais. Aproveitando a fragilidade financeira dos bancos estaduais o PROER foi lançado, sem deixar outra opção aos governos estaduais senão a privatização.

As reestruturas do sistema implicou em redução do número de bancos privados nacionais e nos bancos estaduais. Segundo Vidotto (2002), os bancos privados múltiplos caíram de 244

para 191 entre 1994 e 2000. Das 45 instituições financeiras controladas direta ou indiretamente pelos governos em 1997 apenas 8 foram mantidas dois anos depois, sendo as demais transformadas em agências de fomento, privatizadas, ou foram extintas.

Por outro lado, o ingresso e expansão no Brasil de instituições financeiras originárias da América do Norte e Europa Ocidental se configuraram como um movimento inédito, aumentando significativamente a quantidade de instituições controladas pelo capital estrangeiro. A compra de bancos estaduais era vista como opção para os estrangeiros que buscavam uma rede já instalada. No entanto, o alcance dessas instituições não retirou o controle predominantemente nacional do sistema financeiro. Segundo Costa (2012), vários fatores estruturais contribuíram para limitar a penetração dos bancos estrangeiros no mercado brasileiro, dentre os quais, se destacam o sistema tributário e o jurídico, as regras trabalhistas, além da forte presença dos dois maiores bancos estatais, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, que controlavam parcela relevante dos depósitos à vista.

A privatização dos bancos estaduais teve papel importante na expansão da rede dos dois maiores bancos nacionais privados de varejo. Por exemplo, ao comprar o Banco do Estado do Amazonas (BEA), o Bradesco, que já tinha quinze agências no estado, passou a 48, ou seja, 40% do total de 120 existentes no Amazonas. Elas concentravam as contas do governo e os pagamentos de funcionários e fornecedores. Trezentos mil dos três milhões de habitantes do estado tinham conta em banco, o que indicava o potencial de crescimento na região. O Bradesco passou a ter a maior rede estadual da Bahia ao comprar o Banco do Estado da Bahia (BANEB), somando 228 agências, um terço do estado (COSTA, 2012).

A privatização levou também o Itaú a dominar o mercado de Goiás, com 172 agências após a compra do Banco do Estado de Goiás (BEG). Liderava já em Minas Gerais (com o Bemge), no Rio de Janeiro (com o Banerj) e no Paraná na aquisição do Banestado, com 393 agências, 30,8% da rede do estado, e o dobro do HSBC, que ingressou no Brasil assumindo o Bamerindus, banco sediado em Curitiba. O ABN Amro Real conseguiu a segunda maior de Pernambuco, 68 agências, 16% do total, com a compra do estadual Bandepe (COSTA, 2012).

Os bancos públicos federais não chegaram a ser incluídos nos programas de privatização, mas foram submetidos aos novos modelos de regulamentação bancária. Esses bancos passaram por um novo modelo de gestão, submetidos a critérios de avaliação das operações nos

mesmos moldes dos bancos privados. Para complementar a estrutura de *funding*, a gestão do passivo passou a contar com captação de recursos privados em mercado, exceto o BNDES. Segundo Hermann (2010), entre 1995 e 1999 as captações de mercado passaram de 6% para 12% do passivo no Banco do Brasil e de 5% para quase 8% na Caixa Econômica Federal. Em termos de gestão do ativo, os bancos públicos adotaram critérios privados, com base nas análises de risco e retorno, para selecionar projetos para concessão de créditos.

A capitalização das instituições financeiras públicas por meio da MP no 2.196, de 28 de junho de 2001, que instituiu o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, procurou adequar os bancos públicos a uma forma de regulamentação bancária semelhante à dos bancos privados. O objetivo era tornar os bancos públicos federais mais competitivos, com lógica empresarial privada no mesmo patamar das suas missões institucionais.

Segundo Vidotto (2002) as reformas dos bancos públicos no sentido de suas operações serem avaliados por critérios privados se constituem como uma “privatização oculta”, por situar seu conteúdo na gestão de risco e no redirecionamento do crédito dos bancos públicos ao setor privado. A constatação da tese de privatização oculta refere-se à composição do crédito pelo seu destino, em que houve aumento do peso relativo do setor privado, camuflado pelo processo de adoção de critérios de gestão privados.

Além das reformas de estrutura, foram tomadas medidas de regulação bancária prudencial, com o objetivo de controlar os riscos assumidos pelos bancos, inclusive os públicos, além de visar integrar o país ao mercado financeiro internacional. Em 1994 o Brasil aderiu ao Acordo de Basileia, pelo qual o Banco Central era obrigado a exigir dos bancos supervisionados a manutenção de um capital mínimo de 8% sobre o ativo ponderado pelo risco. Esse percentual foi elevado em 1997 para 11%. Além disso, em 1999 elevou a exigência de provisões contra créditos duvidosos, a partir da criação de categorias de risco de crédito baseado na quantidade de dias de atraso, com exigência de provisões de 0% para os créditos classificados como AA (sem atraso) e 100% para os classificados em HH (180 dias de atraso) (HERMANN, 2010).

Após 1999 verificam-se técnicas de inovações financeiras para superarem as restrições impostas sobre os bancos através de exigências de reservas pelo Banco Central. As novas formas de captações de passivos e técnicas de administração de ativos permitiram aos bancos aumentarem as concessões de empréstimos dado suas reservas. Costa (2012) explica que o

uso eficiente do mercado interbancário, para captação de mercado aberto, se constitui a mais importante dessas inovações. Além disso, os bancos manipularam seus portfólios de ativos por meio de práticas de vendas de crédito em lote, para cobrir as posições de reservas desfalcadas pelas concessões de demanda. Outra prática recorrente que contribuía para a endogeneidade da moeda era a disponibilidade de crédito pré comprometidas, em destaque o cheque especial, para os clientes utilizarem de acordo com sua necessidade.

Costa (2012) esclarece que quando os empréstimos bancários são realizados mediante contratações prévias, o volume total de crédito passa a ser determinado pela demanda de empréstimos. Isso, aliada a internacionalização do mercado financeiro, comprometeu o controle do banco central sobre o crédito bancário e oferta monetária doméstica. Apesar de tentar obter o controle sobre o total das reservas, o banco central foi flexível com a meta de determinar a oferta de moeda exogenamente. Essa meta foi substituída pela meta de inflação, que tem como principal instrumento de alcance a manipulação da taxa básica de juros.

Costa (2012) afirma que o mercado controlava o Banco Central, pois era previsível o seu comportamento estabilizador. Quando ocorria das taxas de juros subir, o valor de mercado dos papéis prefixados, renegociáveis no mercado, reduzia. Mas a preocupação do banco central com a possibilidade de crises financeiras tornava previsível seu comportamento de reagir prestando assistência de liquidez aos bancos ou realizando operações de *open market*. Nesse contexto, em que o banco central acomodava as necessidades dos bancos de adequadas reservas, estas acabavam sendo determinadas endogenamente.

No final dos anos 90 verificou-se uma tendência de concentração bancária, desnacionalização do setor bancário brasileiro, que detinha, na era desenvolvimentista, desde os anos 1930, reserva de mercado. Essa reserva de mercado foi considerada dispensável pelos ideólogos neoliberais.

5 O PAPEL ESTRATÉGICO DOS BANCOS PÚBLICOS (2003-2015)

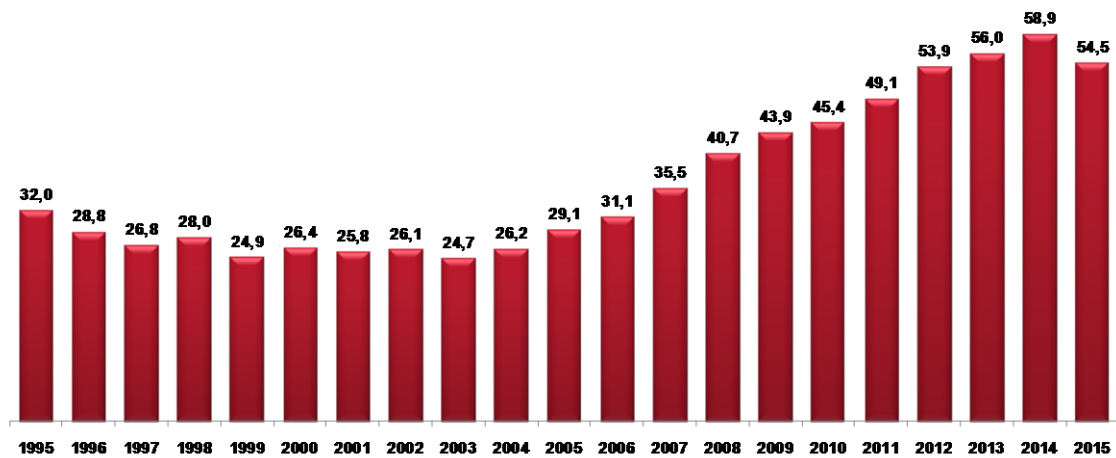
5.1 CARACTERÍSTICAS DA EVOLUÇÃO DO MERCADO DE CRÉDITO NO BRASIL

O sistema bancário brasileiro passou, durante a segunda metade da década de 1990, por profundas mudanças em sua estrutura e dinâmica, em decorrência das políticas econômicas e institucionais adotadas, que resultaram em redução do número de instituições financeiras e entrada de bancos estrangeiros. O fortalecimento dessas políticas enfraqueceu a capacidade financeira do Estado, desmontando o esquema de financiamento da produção, baseado, principalmente, no crédito público e no autofinanciamento das empresas, além de agravar o problema de oferta de financiamento de longo prazo, tendo em vista a histórica insuficiência de atuação do setor bancário privado nesse segmento. Nesse contexto, os bancos públicos federais passaram por importantes modificações. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social atuou no programa de privatização das empresas estatais e a Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil foram reestruturados. Os bancos públicos estaduais foram privatizados sob o comando do Banco Central.

As mudanças fortaleceram os grandes bancos privados nacionais e proporcionaram a integração do sistema bancário doméstico com o internacional, através da liberdade de circulação de investimentos nacionais e estrangeiros, bem como pela participação dos bancos estrangeiros no sistema bancário nacional. Essas mudanças, no entanto, não lograram êxito em reduzir as taxas de juros, os *spreads* e as tarifas, que continuaram excessivamente elevadas, nem mesmo compensou o desmonte da estrutura financeira estatal.

O período compreendido entre 1995 e 2002 foi caracterizado, não por acaso, pela retração do crédito doméstico, que culminou no maior endividamento externo privado, agregando elementos de instabilidade e vulnerabilidade do setor externo da economia. O crédito foi sensivelmente reduzido como proporção do PIB, passando de 32% em 1995 para 26,1% em 2002, conforme se observa no Gráfico 1, com saldo total de R\$ 389,2 bilhões. A trajetória de queda somente é revertida a partir de 2003. O estoque total das operações de crédito do sistema financeiro atingiu R\$ 3.218 bilhões em dezembro de 2015. A relação crédito PIB chegou em 2015 a 54,5%, isto é, o crédito mais que dobrou com um PIB maior.

Gráfico 1 – Crédito total, saldo em final de período (% do PIB)



Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

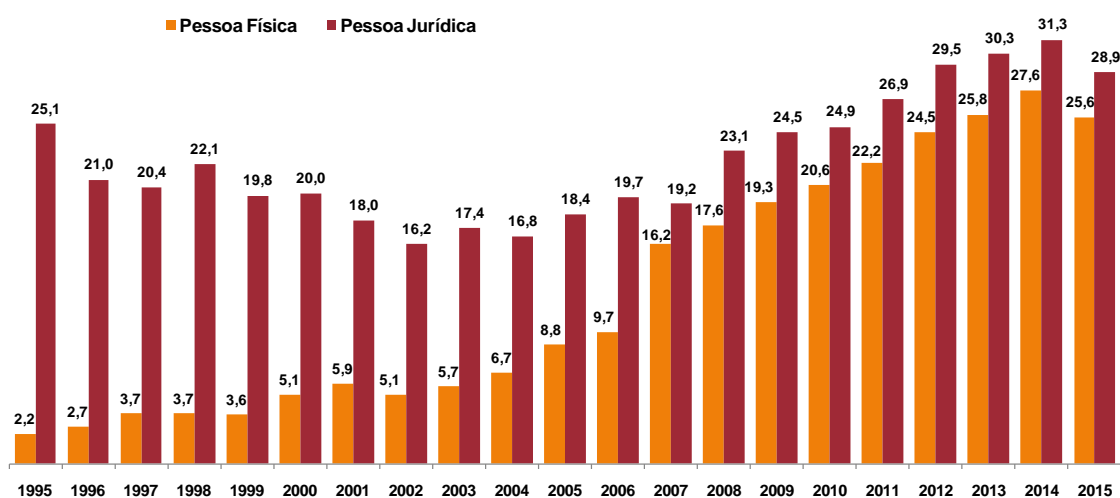
Foram as políticas implementadas pelo governo Lula que produziram mudanças qualitativas e quantitativas relevantes no processo de recuperação e expansão da estrutura de financiamento do investimento e consumo. Essas podem ser sintetizadas em dois aspectos. Primeiro, a democratização do crédito, que viabilizou o acesso ao crédito à população anteriormente excluída, através do crédito consignado, microcrédito e aberturas de contas simplificadas, que em conjunto com o crescimento econômico, geração de emprego e inclusão social ampliou o crédito ao consumo. Segundo, o sistema de financiamento público foi reerguido, com aumento do escopo e redução dos custos, favorecendo o financiamento de longo prazo.

Costa (2015) responde como o sistema financeiro nacional obteve *funding* para lastrear o aumento extraordinário do crédito, tendo em vista ser considerado escasso anteriormente, apresentando a seguinte constatação: a relação financiamento total/PIB não era baixa no período anterior a 2002, no entanto o financiamento era direcionado, majoritariamente, ao setor público, devido ao endividamento dolarizado e pós-fixado, causando uma percepção equivocada sobre a capacidade de obter *funding*.

Costa (2015) afirma, portanto, não haver carência de *funding* na economia brasileira. Ao contrário do que sustenta a visão convencional, a baixa poupança não é impedimento para o financiamento do crescimento da economia brasileira.

A expansão do crédito foi liderada pelo crescimento do crédito às pessoas físicas, que aumentou cinco vezes como proporção do PIB entre 2002 e 2015. Esse segmento aumentou todos os anos a partir de 2003, exceto em 2015, representando seu auge em 2014 quando atingiu 27,6% como proporção do PIB, ou seja, 46,85% do crédito total. Os principais componentes foram o crédito pessoal, sobretudo o crédito consignado, arrendamento mercantil e aquisição de bens. Em menor proporção, mas também de modo expressivo, as concessões de crédito às empresas aumentaram, invertendo a trajetória oscilante e baixa observada a partir de 1995. A modalidade de crédito as empresas representou 31,3% do PIB em 2014.

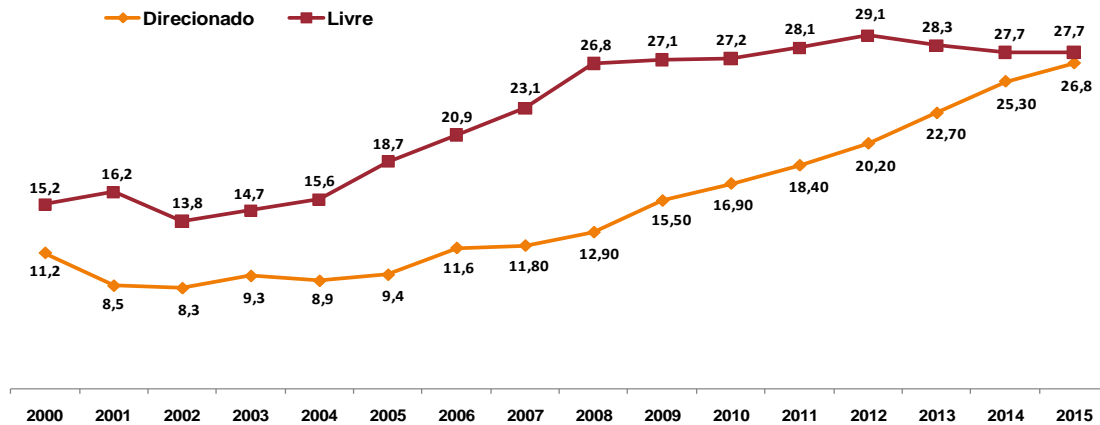
Gráfico 2 – Crédito às pessoas físicas e jurídicas, saldo em final de período (% PIB)



Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

O crédito com recursos direcionados, que oferece taxas de juros reguladas abaixo das atingidas pelos recursos livres, foi o que apresentou maior crescimento relativo no ciclo recente, sobretudo a partir de 2008, quando eclodiu a crise financeira internacional, contexto de instabilidade dos mercados financeiros e retração da economia. Entre 2008 e 2015 o crédito direcionado saiu de 12,9% para 26,8% do PIB, um aumento de mais que o dobro na proporção do PIB, enquanto a carteira de recursos livres manteve-se praticamente estagnada no mesmo período em relação ao PIB, movendo-se de 26,8% para 27,7%, após um longo período de crescimento, compreendido entre 2003 e 2008. Esse papel preponderante do crédito direcionado observado a partir de 2008 foi liderado pelo BNDES e pelo financiamento habitacional, conforme se verá na seção seguinte.

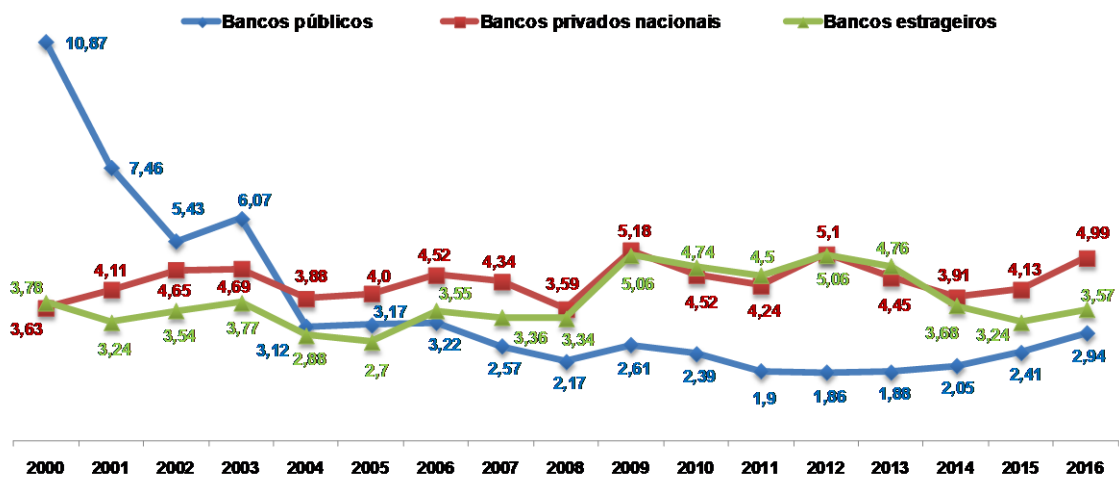
Gráfico 3 – Crédito, recursos livres e direcionados (% PIB)



Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

A visão negativa acerca da atuação dos bancos públicos tem como base a disseminação de argumentos relacionados à sua inadequada performance, medida por coeficientes de eficiência, se comparada com os resultados alcançados pelos bancos privados. Entre esses coeficientes está a inadimplência. Verifica-se, no entanto, que no ciclo recente de expansão do crédito essa afirmação é falseada pela realidade dos números. Nos últimos dez anos da série a inadimplência dos bancos públicos manteve-se inferior a dos bancos privados nacionais e estrangeiros. A alta inadimplência dos bancos públicos observada entre 2000 e 2003 é reflexo dos prejuízos decorrentes do contexto de choque econômico devido ao apagão de eletricidade e à fuga de crédito e capital do Brasil na esteira do 11 de setembro nos Estados Unidos, as percepções de risco político durante 2002, que aumentaram a fuga de capital, o choque de crédito e a desvalorização do real. Mas, a partir da recuperação em 2003 verificou uma queda contínua no valor de crédito ruim, somente aumentando na crise de 2008, mas em padrões inferiores aos privados nacionais e estrangeiros. Essa é mais uma indicação de que os bancos públicos atingiram, e até superaram, os padrões de desempenho dos bancos privados.

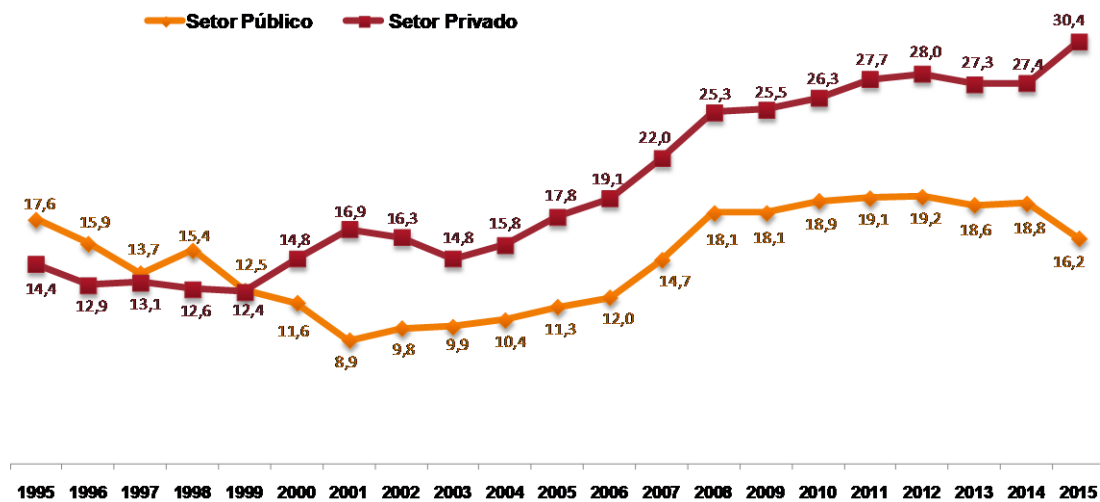
Gráfico 4 – Inadimplência por controle de capital – percentual



Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

O ciclo de expansão do crédito dos últimos anos foi induzido inicialmente pelos bancos privados, os quais aumentaram as concessões de crédito a taxas superiores à dos bancos públicos até a crise financeira de 2008 e 2009 (ano em que o PIB recuou 0,3%), quando se inverteu. Nesses dois anos, em que a incerteza atingia os mercados e inibia as concessões de crédito por parte dos bancos privados, os bancos públicos foram protagonistas para a expansão do crédito, assumindo riscos e, com viés contra ciclo, aumentaram sua participação no estoque total do crédito nacional. No ano de 2010, quando o PIB apresentou crescimento de 7,5%, os bancos privados, confirmando sua tendência pró cíclica, aumentaram as concessões de crédito em relação ao PIB. No entanto, os bancos públicos mantiveram a liderança no crescimento do crédito até 2012.

Gráfico 5 – Crédito concedidos pelos setores públicos e privados nacionais, saldo em final de período (% PIB)



Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

Apesar da relevância do setor privado no processo de expansão do crédito, a concepção da importância do papel dos bancos públicos para a mudança de trajetória e estrutura do sistema de crédito foi decisiva. Os bancos públicos foram consolidados institucional e financeiramente para exercer o papel de dinamizadores da economia e executor de políticas sociais, tornando-se central na estratégia de desenvolvimento econômico.

Verifica-se que o aumento expressivo do setor público nas concessões de crédito observado a partir de 2003 não se tornou impedimento para a expansão do setor financeiro privado. Em 2003 o crédito advindo do setor privado correspondia por 59,9% da oferta total, enquanto 40,1% eram concedidos pelo setor público. Em 2007 a proporção foi alterada em favor do setor privado, que aumentou sua participação para 60% do crédito total. Esse cenário modifica-se a partir de 2009 com o papel desempenhado pelos bancos públicos na sustentação do crédito em meio a crise financeira, quando os bancos privados aumentaram a preferência pela liquidez.

O distanciamento da postura privatizante do governo que assumiu a partir de 2003 e o enfraquecimento da doutrina neoliberal, que se baseia na desregulamentação dos mercados, causa precípua da crise financeira de 2008, contribuiu para alavancar o crédito por parte do setor público e foi determinante para enfrentar a crise. A participação dos bancos públicos como incentivo à demanda agregada revelou-se exitosa. A participação do setor público no

financiamento total, após apresentar redução de aproximadamente metade entre 1995 e 2002, cresceu 84,7% entre 2003 e 2008, se observar a partir do ano de 2009 verifica-se que os bancos públicos sustentaram a oferta de crédito. Ao promover ações anticíclicas os bancos públicos acabaram por consolidar o aumento da sua participação no sistema financeiro nacional.

O papel estratégico dos bancos públicos foi consolidado a partir do segundo semestre de 2008, quando o dinamismo de expansão do ciclo de crédito foi perdido, ocasionado pela diminuição das captações de fundos externos que lastreavam o financiamento doméstico e a redução das concessões de crédito livre, com efeitos negativos direto sobre a oferta global de crédito. Nesse contexto, a atuação proativa dos bancos públicos foi destaque para compensar, em parte, a retração dos bancos privados nacionais e estrangeiros, evitando que a falta de financiamento para a produção gerasse um efeito multiplicador em níveis elevados sobre o nível de atividade econômica e emprego.

Os bancos públicos já apresentavam crescimento desde 2003 e a retração dos bancos privados no ápice da crise financeira permitiu um ambiente de oportunidades para o avanço na recuperação do espaço perdido no mercado de crédito no governo anterior. Portanto, a atuação dos bancos estatais não foi só anticíclica. Frente a inibição dos bancos privados aproveitou para disputar e ganhar mercado.

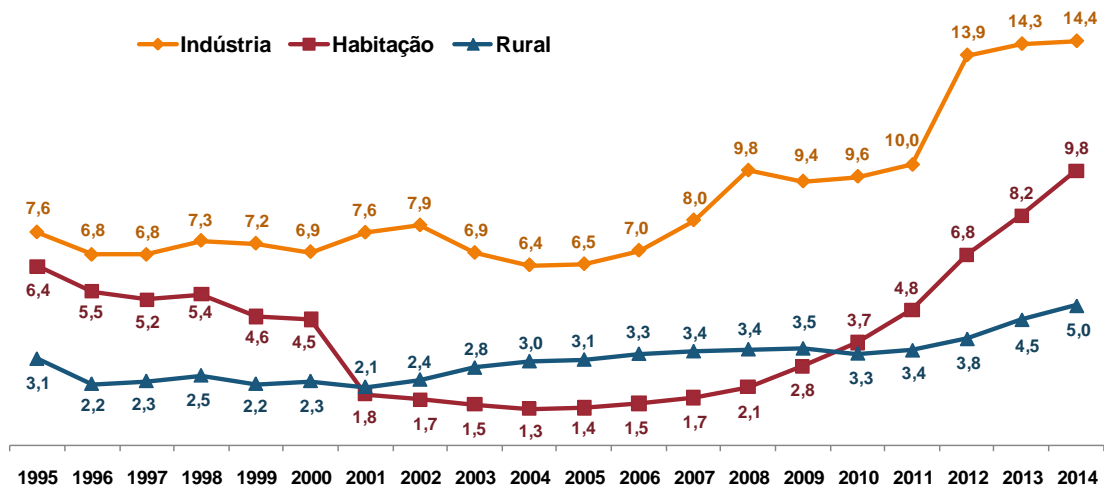
Na seção seguinte será abordado o papel estratégico dos bancos públicos no financiamento dos setores industrial, rural e residencial no ciclo recente de crédito, estratégicos para o desenvolvimento, e na sustentação do sistema financeiro com queda brusca da oferta de crédito, em viés anticíclico, no momento de eclosão da crise financeira internacional.

5.2 ATUAÇÃO SETORIAL E ANTICÍCLICA DOS BANCOS PÚBLICOS

A distribuição do crédito aos setores privados apresentou mudanças significativas, devido a novos atores na dinâmica da economia. O crédito ao setor rural, estagnado em proporção do PIB no período anterior a 2002, experimentou crescimento em função do fortalecimento do financiamento à agricultura familiar e ao agronegócio, aumentando para 5% em 2014, o dobro observado em 2002. O setor industrial apresentou trajetória de queda até 2004, expandindo-se

a partir de então, atingindo o auge em 2014 com 14,4% em proporção do PIB, o dobro do registrado em 2002. O setor habitacional foi o que apresentou maior trajetória ascendente no ciclo recente de crédito. Após um longo período de declínio entre 1995 e 2004, com destaque para a queda acentuada em 2001 para 1,8% do PIB, o setor passou a apresentar um movimento acentuado de recuperação a partir de 2004, chegando a 9,8% do PIB em 2014.

Gráfico 6 – Crédito ao setor privado, saldo em final de período (% PIB)



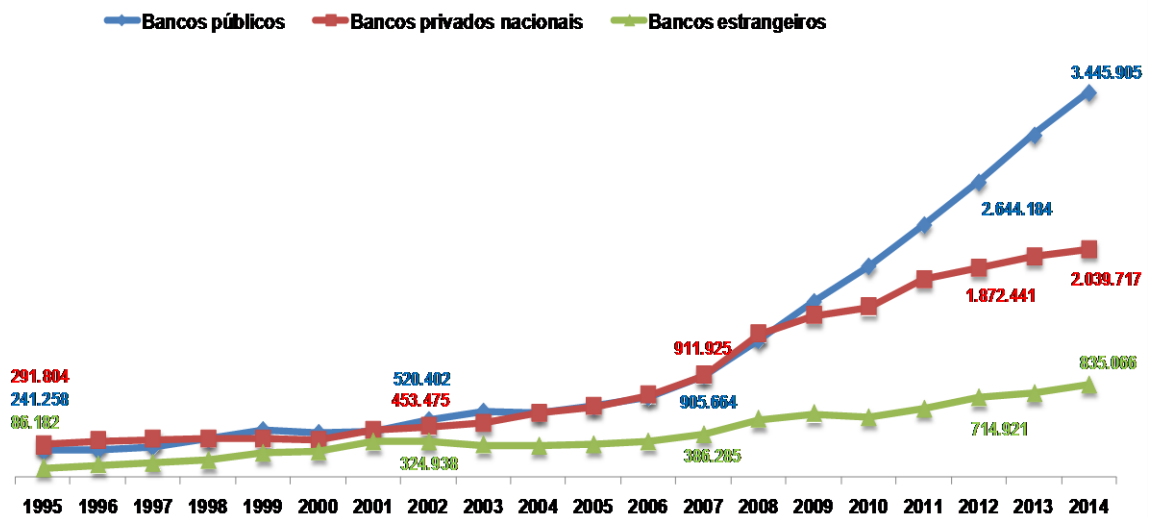
Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

Foi justamente nesses setores que a atuação dos bancos públicos foi destaque. Apesar do aumento do estoque de crédito dos bancos privados crescerem em uma proporção maior do que dos bancos públicos até 2008, analisando a atuação setorial por origem de capital verificase que os bancos públicos foram decisivos para sustentar o ciclo de expansão da economia, principalmente nos setores industrial, rural e habitacional. Esses setores se constituem como os principais a ser priorizados pela atuação dos bancos públicos devido ao caráter estratégico do ponto de vista do desenvolvimento socioeconômico.

No que se refere ao saldo das operações de crédito para o setor industrial, observa-se que houve expansão por todas as origens de capital. A partir de 2006 houve um crescimento mais intenso do saldo que, atrelado ao ciclo econômico, se manifestou em todos os bancos, mas em maior proporção pelos bancos privados nacionais, que responderam em 2007 por R\$ 911.925, bilhões, enquanto os bancos públicos por R\$ 905.664,00 bilhões, demonstrando, portanto, redução pela preferência pela liquidez pelos privados nacionais. A partir de 2009, no entanto, os bancos públicos corresponderam pela maior parte do crescimento do crédito à indústria,

deslocando-se dos bancos privados nacionais e estrangeiros, em que pese tendência de expansão destes. A ação dos bancos públicos foi fundamental para aumentar o volume de crédito ao setor industrial. Em 2010 verifica-se a retomada da expansão do crédito ao setor industrial por parte dos bancos privados nacionais,

Gráfico 7 – Saldo das operações de crédito (R\$ bilhões) – setor industrial

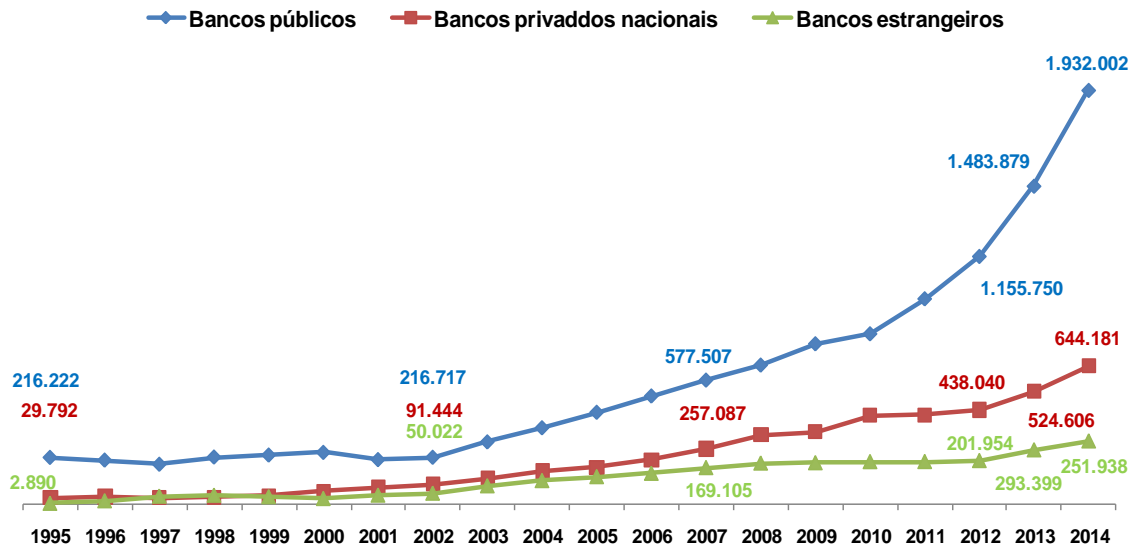


Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

Os bancos públicos também desempenham um papel importante no provimento do crédito ao setor rural. A necessidade de atuação das instituições financeiras públicas deriva do maior risco intrínseco a atividade rural, decorrente da possibilidade de intempéries climáticas, que provoca perda da produção, bem como das oscilações dos preços, restringindo a atuação do setor privado. Verifica-se no ciclo do crédito rural nacional um predomínio dos bancos públicos em relação aos bancos privados nacionais e estrangeiros, apesar do consistente aumento do saldo de concessões pelo setor privado, sobretudo a partir dos anos 2000, quando os preços das *commodities* começam a se elevar. Em 1995 os bancos públicos representavam 87% do financiamento ao setor. Entre 1995 e 2002 os bancos públicos estagnaram o financiamento ao setor rural, concedendo em 2002 (R\$ 216.717 bilhões) pouco mais do que o praticado em 1995 (R\$ 216.222 bilhões), o que ocasionou, com o aumento das concessões pelos privados, uma mudança relativa na posição dos públicos para 60,5% do crédito total ao setor. No entanto, observa-se em 2014 uma posição relativa maior dos bancos públicos no setor. Esse aumento relativo foi verificado a partir de 2008, quando a eclosão da crise

financeira retraiu as concessões de crédito pelos privados também para o setor rural. A retração dos privados no momento de maior aversão ao risco foi compensada, em ação anticíclica, pela atuação dos bancos públicos, fundamental para sustentação do aumento do crédito ao setor.

Gráfico 8 – Saldo das operações de crédito (R\$ bilhões) – setor rural

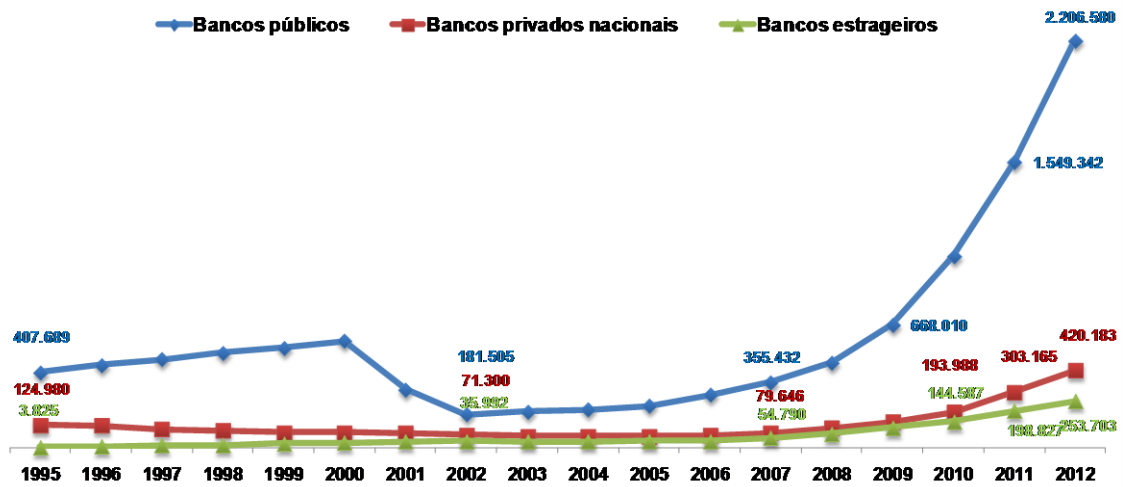


Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

Outra imprescindível atuação dos bancos públicos na economia brasileira diz respeito ao provimento de crédito ao setor habitacional. Os bancos públicos, notadamente a Caixa Econômica Federal, prevaleceram em destaque na oferta de crédito para o segmento ao longo da série observada. Entre 2000 e 2002 verifica-se, no entanto, um movimento de queda vertiginosa do crédito ao setor por parte dos bancos públicos. Somente a partir de 2005 observa-se resposta ao ciclo de expansão do crédito pelo setor. O programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em março de 2009, surgiu, por um lado, com objetivo de reduzir o déficit habitacional, que se concentra majoritariamente na população com rendimento de até três salários mínimos⁴ e, por outro, para contribuir com a manutenção da atividade econômica, apesar da crise financeira. A participação relativa dos bancos públicos em 2012 representava 76% (R\$ 2.206.580 milhões), enquanto os privados nacionais 14,58% (R\$ 420.183 milhões) e os estrangeiros 8,8% (R\$ 253.703 milhões), conforme gráfico 9.

⁴ Para aprofundamento do Programa Minha Casa Minha Vida, ver RAMOS, Jefferson; NOIA, Angye. **A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida**. Desenvolvimento em Questão, v. 14, p. 65-105, 2016

Gráfico 9 – Saldo das operações de crédito (R\$ bilhões) – setor habitacional

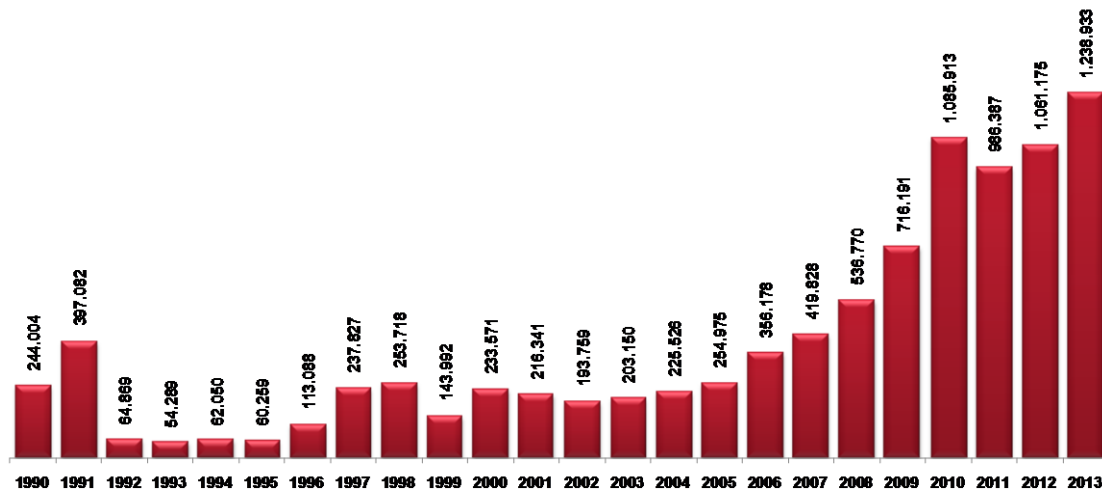


Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

O fortalecimento da Caixa Econômica Federal, pela maior disponibilidade de recursos públicos, sobretudo para investimentos em projetos habitacionais, proporcionou, dado o efeito multiplicador da construção civil, maior geração de emprego e bases mais sólidas para enfrentar a crise financeira mundial.

Os resultados do aumento exponencial do crédito ao setor habitacional podem também serem dimensionados através das quantidades de unidades habitacionais financiadas. Entre 1995 e 1998 foram financiadas 664.892 mil moradias, média anual de 166.223 mil moradias. Entre 1999 e 2002 foram financiadas 787.663 mil moradias, média anual de 196.915 mil moradias. No primeiro governo Lula, 2003 a 2006, há um aumento para 252.116 mil moradias financiadas, com média anual de 259.957. A partir de 2007 verifica-se aumento significativo no estoque de moradias financiadas. O total financiado no segundo governo Lula (2007 a 2010) foi de 2.758.702 mil moradias, média anual de 689.675 mil moradias, refletido pelo lançamento, em 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida. A partir de 2009 a quantidade de moradias financiada supera, em média, mais de um milhão por ano, resultado inédito ao longo da série, conforme gráfico 9.

Gráfico 10 – Quantidade de unidades habitacionais financiadas pela Caixa e mercado (total de financiamento)

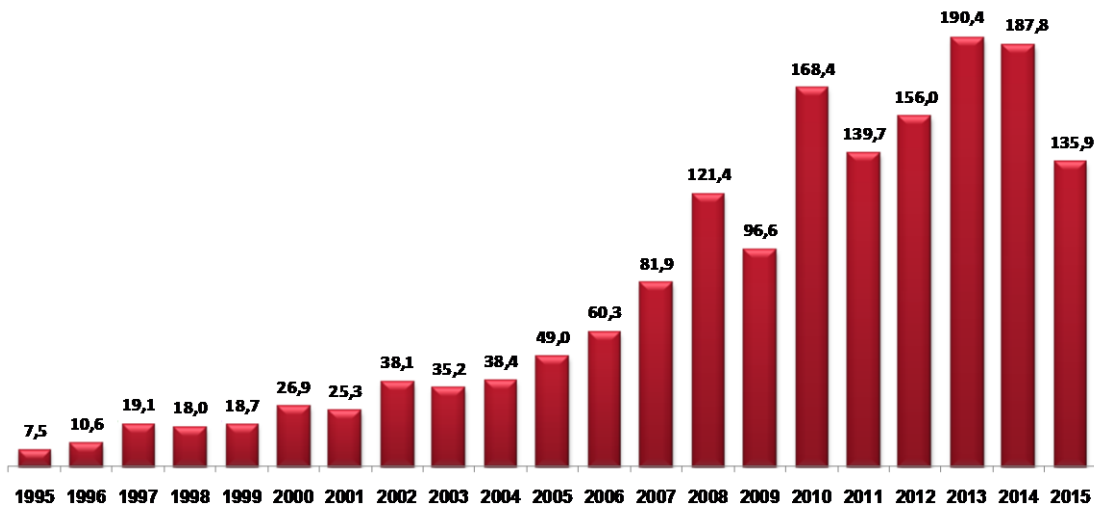


Fonte: elaborado a partir de dados da Caixa Econômica Federal, 2017

Com base no balanço de junho de 2016 do Programa Minha Casa Minha Vida, desde seu lançamento, em 2009, já foram contratadas a construção de 4,219 milhões de moradias, das quais 2,632 milhões já tinham sido entregues. Do total financiado 1.005 milhões foram destinadas para quem possui renda até R\$ 1.600 (faixa 1), 2,750 milhões de moradias para a renda de até R\$ 3.275 (faixa 2) e 464.238 mil para renda entre R\$ 3.275 e R\$ 5.000 (faixa 3). Segundo estimativa, são 10,4 milhões de pessoas contempladas no programa que já moram em suas próprias casas distribuídas em 96% dos municípios brasileiros. O investimento total foi de R\$ 294 bilhões e, até o ano de 2014, foram gerados 1,2 milhões de empregos diretos e indiretos no âmbito do programa.

O BNDES, outra importante instituição financeira integrante do processo de revitalização do crédito, sobretudo do financiamento de longo prazo, foi fundamental para induzir e expandir os investimentos em setores estratégicos, além de também se constituir como um dos principais instrumentos de combate a crise financeira. Houve, para tanto, uma redefinição e ampliação do seu campo de atuação. Os saldos dos financiamentos, que apresentaram crescimento desde 2004, foram fortemente ampliados a partir de 2008, ano da eclosão da crise, quando passou a receber aportes periódicos de recursos do Tesouro Nacional. Em plena crise de 2008 o BNDES financiou R\$ 121,4, crescimento de 218% em relação a 2002, contribuindo para multiplicar a quantidade de dinheiro na economia e atuando de forma anticíclica. Os desembolsos atingiram o recorde de R\$ 190,4 bilhões em 2013. Em 2015 verifica-se uma moderação no ritmo dos financiamentos registrados nos anos anteriores.

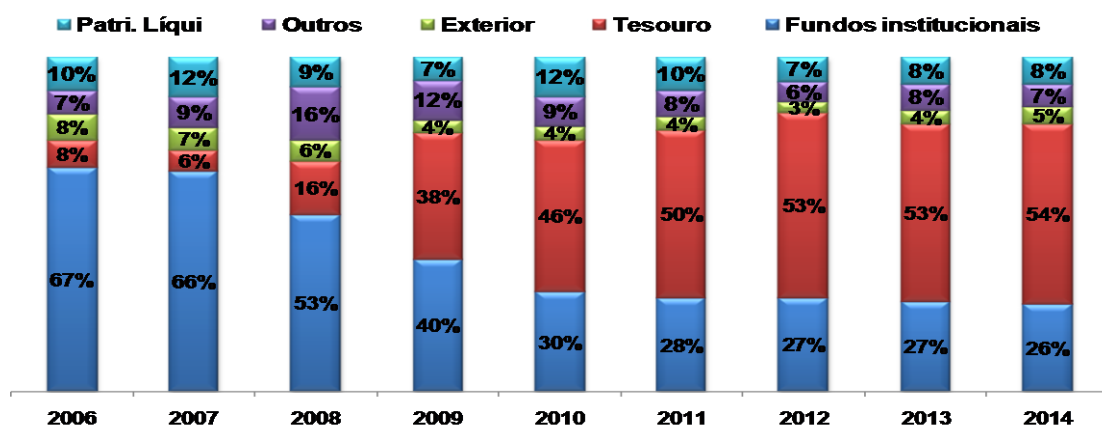
Gráfico 10 – Financiamento do BNDES (em R\$ bilhões)



Fonte: Elaborado a partir de dados do BNDES, 2017

Os financiamentos subsidiados do BNDES são os principais alvos das críticas dos que se opõem a sua atuação desenvolvimentista, pois argumentam que aumentam o custo fiscal do Estado, dado a diferença de custo dos aportes, que são capturados pelo Tesouro Nacional pela SELIC, e as taxas praticadas pelo banco (TJLP).

Gráfico 11 – Principais fontes de recursos do BNDES – percentual



Fonte: Ernani, 2015

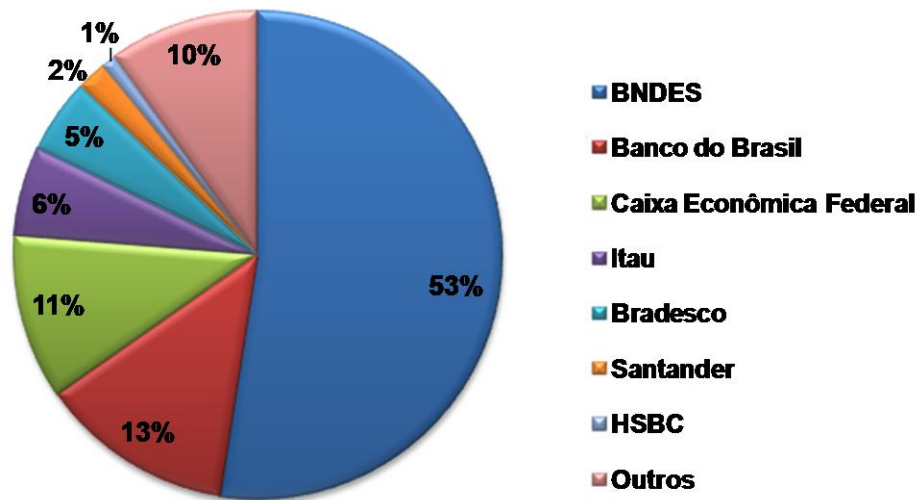
No entanto, as críticas não levam em consideração os benefícios gerados pelas operações do banco. Costa (2015) explica que “supondo um multiplicador de renda de 2,5%, os benefícios acumulados entre 2008 e 2014 superam os custos em R\$ 7,7 bilhões, ou de 1,5%, bastante conservador, o custo seria de R\$ 19,8 bilhões, o que representa 0,06% do PIB”. Ou seja, os opositoristas fazem cálculos estáticos para resultados dinâmicos. Os projetos financiados

pelo banco que elevam a capacidade produtiva da economia como, por exemplo, a terceira maior hidrelétrica (Belo Monte), relevante para o aumento do desenvolvimento, não são considerados pelas críticas. Além disso, não se leva em consideração a geração de tributos em decorrência do aumento da demanda agregada e os lucros do BNDES.

O aumento das operações do BNDES elevou a contribuição do banco para a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), como fonte de financiamento de longo prazo para as empresas. Em 2013 o banco participou de 25,6% dos investimentos realizados, sendo que o desembolso do BNDES foi de 14,6% da FBCF, enquanto que em 2002 o banco participou de 10,1% dos investimentos, sendo os desembolsos de 6,2% da FBCF.

Outro argumento comumente utilizado pelos críticos é que a atuação dos bancos públicos, em especial o BNDES, gera *crowding out*, ou seja, o modelo de financiamento desenvolvimentista inibe o desenvolvimento do mercado de oferta de crédito de longo prazo pela iniciativa privada, sobretudo o mercado de capitais, uma vez que as empresas tornam-se dependentes do governo para se financiarem. A saída dos bancos públicos estimularia o mercado de capitais, que passaria a atuar na intermediação neutra entre poupança e investimentos. No entanto, esse argumento é enganador. A perda de competitividade dos privados na oferta de longo prazo é explicada pela alta e volátil taxa SELIC, que gera perdas significativas para ativos de longo prazo. Um exemplo foi às perdas dos bancos privados que carregavam títulos públicos de longo prazo (NTN-B) em função da subida dos juros em abril de 2013, ao perderem a marcação a mercado dos papéis (COSTA, 2015).

Gráfico 12 – Participação no financiamento de longo prazo – infraestrutura – Brasil, 2015



Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

5.3 INCLUSÃO BANCÁRIA, DEMOCRATIZAÇÃO DO CRÉDITO E REDUÇÃO DA DESIGUALDADE REGIONAL

Um aspecto importante da inclusão social verificada nos últimos anos no Brasil refere-se ao acesso ao crédito da população historicamente excluída do sistema bancário. Incluir um contingente populacional relevante no sistema financeiro nacional foi destaque das políticas públicas de acesso ao crédito a partir de 2003. O objetivo foi massificar aberturas de contas simplificadas, processo conhecido como bancarização, e estimular à oferta de crédito através da destinação de parte dos recolhimentos compulsórios sobre os depósitos à vista. Entre as medidas tomadas no âmbito da legislação destaca-se a Lei nº 11.735, de 11 de setembro de 2003, que estimula bancarização da população de baixa renda e determina que 2% dos depósitos à vista recolhidos compulsoriamente pelo Banco Central sejam destinados ao microcrédito.

O número de contas abertas no Brasil nos últimos anos cresceu de modo expressivo, superior ao crescimento da população acima de 15 anos de idade, embora se confrontada com esta reflita ainda o caráter excludente do acesso a conta bancária. A rede bancária registrou, de 2005 a 2016, um aumento de 55% no número de contas correntes, evoluindo de 51 milhões

para 79 milhões. No mesmo período, o número de contas poupança cresceu 90%, passando de 71 milhões em 2005 para 135 milhões em 2016, conforme Tabela 1 abaixo. No entanto, os dados podem superestimar a quantidade de pessoas que tiveram acesso a conta bancária, uma vez que para um mesmo CPF pode existir mais de uma conta. Os números evidenciam todos os tipos de contas, de todas as classes sociais.

Tabela 1 – Quantidade de clientes detentores de contas correntes e poupanças no Brasil (em milhões de unidades)

| Tipo | Período | | | | | | | | | | | |
|--------------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Contas correntes | 51 | 54 | 57 | 63 | 65 | 74 | 87 | 92 | 90 | 91 | 87 | 79 |
| Contas de poupança | 71 | 76 | 81 | 89 | 90 | 96 | 97 | 108 | 124 | 134 | 130 | 135 |

Fonte: Elaborado a partir dos dados do FGC, Banco Central (2017)

As contas correntes simplificadas são destinadas a pessoas físicas não titulares de contas de depósitos à vista no mercado bancário e apresentam baixo custo de abertura, bem como baixo retorno, uma vez que as definições das taxas praticadas não são realizadas pelas regras de mercado. Existem regras específicas como o limite pra saldo mantido na conta e o somatório dos depósitos efetuados em cada mês. Essa modalidade de conta foi o principal instrumento de acesso a conta da população de menor renda. Em 2013 existiam 33 milhões de clientes detentores de contas correntes simplificadas, representando 35,86% do total de contas correntes existente no mercado bancário nacional. No entanto, entre 2013 e 2014 registra-se uma queda de 11 milhões de contas correntes simplificadas, estabilizando a partir de então.

Tabelas 2 – Quantidade de clientes detentores de contas simplificadas – correntes e poupanças (em milhões de unidades)

| Tipo | Período | | | | |
|----------------------------------|---------|------|------|------|------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Contas correntes simplificadas | 33 | 25 | 14 | 14 | 14 |
| Contas de poupança simplificadas | 1 | 3 | 4 | 6 | 8 |

Fonte: Elaborado a partir dos dados do FGC, Banco Central (2017)

As contas correntes simplificadas existentes não são movimentadas em sua totalidade. Observa-se que das 33 milhões de contas existente em 2012 apenas 22 estavam ativas, ou seja, tiveram algum tipo de movimentação. O número de contas sem movimentação se

mantém aproximado em 2013, com 10 milhões inativas. A proporção de contas sem movimentação reduz a partir de 2014 para 6 milhões.

Tabela 3 – Quantidade de clientes detentores de contas simplificadas ativas – correntes e poupanças (em milhões de unidades)

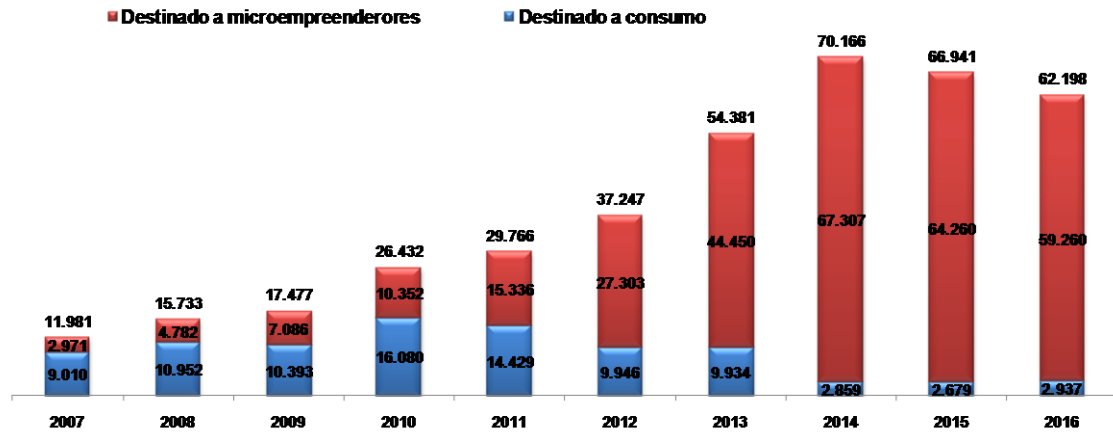
| Tipo | Período | | | | |
|--|---------|------|------|------|------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Contas correntes simplificadas ativas | 22 | 15 | 8 | 8 | 8 |
| Contas de poupanças simplificadas ativas | 1 | 2 | 3 | 4 | 6 |

Fonte: Elaborado a partir dos dados do FGC, Banco Central (2017)

O microcrédito, importante produto financeiro para acesso ao crédito as populações de menor renda e inclusão produtiva, editado pela Resolução nº 3.109, de julho de 2014, regulamentando a Lei nº 10.735, destina-se as pessoas físicas com saldo médio inferior a R\$ 1.000,00 de aplicação mantida nas instituições financeiras, pessoas físicas ou jurídicas microempendedoras aptas a contratarem operações de crédito com sociedades de crédito ao microempendedor. Os parâmetros estabelecidos para essas operações são: taxa de juros no máximo a 2% a.m e prazo de contratação no mínimo superior a 120 dias.

O saldo das operações de microcrédito entre 2007 e 2010 revela uma preferência pela destinação dos recursos ao consumo, com o objetivo que a capilaridade dessas operações produzisse efeitos positivos nas atividades econômicas, contribuindo, inclusive para amenizar os efeitos da crise financeira mundial e alcançar o propósito de gerar emprego e renda. Em 2010 o saldo das concessões do microcrédito destinado ao consumo atingiu o auge de R\$ 16.080 bilhões, representando 61% do total das concessões. O saldo das operações destinado a microempreendimentos apresentou crescimento significativo até 2014, quando o volume concedido começou a cair. A disparidade no aumento da oferta de microcrédito destinado a microempreendimentos em relação ao consumo foi observada a partir de 2012, numa clara inflexão para privilegiar o crédito produtivo. Em 2014 do total das operações de microcrédito 95% tinham como destino os microempendedores como mecanismo de geração de emprego e renda.

Gráfico 10 – Saldo das operações de microcrédito* – destinado a microempreendedores e a consumo (em R\$ bilhões)

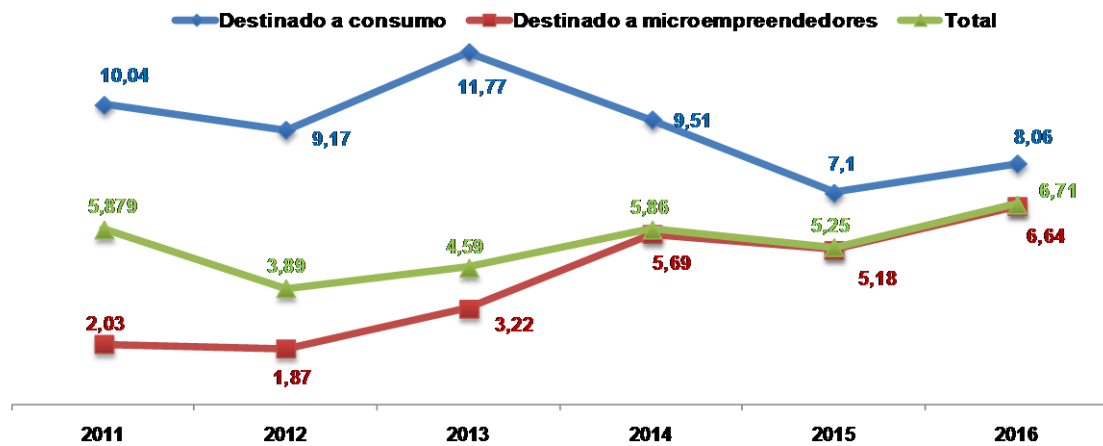


Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

*O saldo de 2007 é contabilizado a partir de março.

A inadimplência da carteira de microcrédito revela que a operação destinada ao consumo tem uma propensão maior ao calote com relação aos empréstimos com destinação a microempreendimentos. A inadimplência relacionada ao consumo apresentou trajetória de queda a partir de 2013, quando o volume concedido começou a cair. Quando as concessões destinadas a microempreendimentos foram alavancadas a partir de 2011 observou-se um aumento na inadimplência, saltando de 2,03% a.a para 6,64%, aumentando 4,61 no percentual.

Gráfico 11 – Inadimplência da carteira de microcrédito* – percentual

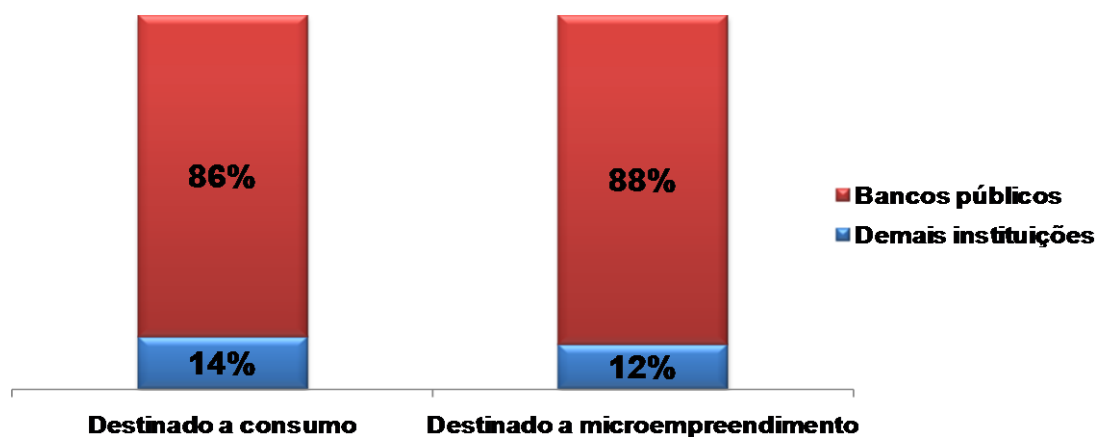


Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

*A inadimplência de 2011 refere-se a média entre março a dezembro.

A carteira de microcrédito, tanto destinada para o consumo, como para microempreendimentos, é ofertada majoritariamente pelos bancos públicos. Obviamente que não é de se esperar que a iniciativa privada lidere o provimento de microcrédito, pois o limite instituído para cobrança da taxa de juros, 2% a.m, não permite incorporar os prejuízos advindos da inadimplência. Assim, cabe aos bancos públicos, que não são guiados necessariamente pelas lógicas de mercado, prover empréstimos de microcrédito com o intuito da inclusão bancária e produtiva. Observa-se que entre 2005 e 2010 os bancos públicos foram responsáveis por mais de 85% da oferta de microcrédito no Brasil.

Gráfico 12 – Participação total das operações de microcrédito – Brasil entre 2005 e 2010



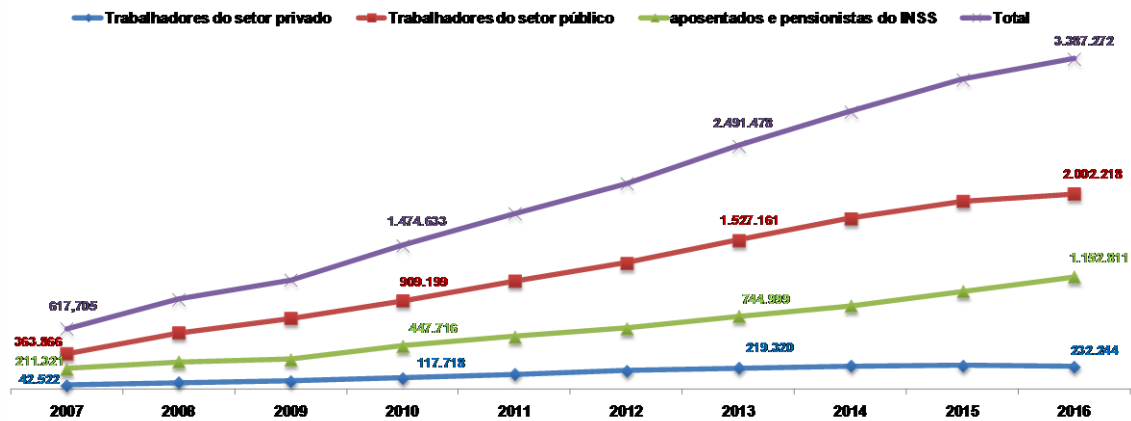
Fonte: Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

A institucionalização do microcrédito tem sido, portanto, uma importante integrante do processo de inclusão financeira, também conhecido como bancarização, cujos líderes no provimento desse recurso direcionado são as instituições financeiras públicas. Um conjunto de medidas coordenadas pela ação estatal contribuiu para o processo de inclusão bancária, quais sejam (além do microcrédito), a inovação das contas simplificadas, o aumento dos correspondentes bancários, os programas de assistência social, cujo destaque é o Bolsa Família, ampliação dos empregos formais e valorização do salário mínimo.

Outra modalidade de empréstimo bancário que contribuiu expressivamente para a democratização do crédito no ciclo recente de expansão foi o consignado, que permitiu a redução do risco da operação e favoreceu a diminuição dos *spreads*, por meio da autorização do desconto da prestação do empréstimo diretamente dos salários dos empregados do setor formal e aposentados e pensionistas do INSS, convertendo-se no principal responsável pelo forte crescimento do crédito pessoal a partir da instituição da Lei nº 10.820, de dezembro de 2003, que lhe deu origem. Com o intuito de evitar o excessivo endividamento foi fixado o limite de 30% do valor do rendimento formal para desconto em folha para fins de honrar a prestação. O crédito consignado é limitado à economia formal, excluindo a grande maioria da população que se encontra na informalidade, diferentemente do microcrédito que não faz distinção entre formais e informais.

A maior parte do saldo concedido de crédito consignado destina-se aos trabalhadores do setor público, em 2016 do total do saldo 59,11% foi emprestado para essa modalidade de trabalhadores. Em segundo lugar estão os aposentados e pensionistas do INSS, que em 2015 consumiram 34% dos empréstimos consignados. Não por acaso são as duas modalidades de empréstimos cujos tomadores possuem estabilidade no recebimento dos rendimentos. Por último estão os trabalhadores da iniciativa privada, que consumiram 6,85% dos empréstimos consignados.

Gráfico 13 – Saldo da carteira de crédito consignado* (em bilhões)



Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

*Os valores de 2007 foram contabilizados a partir de março

A tabela 4 demonstra que a quantidade de adultos com relacionamento bancário no Brasil aumentou todos os anos ao longo da série. Se comparada com a taxa média geométrica de crescimento anual da população brasileira, que, segundo do IBGE, foi de 1,67 entre 2000 e 2010, fica evidente que a quantidade de adultos com relacionamento bancário cresceu mais do que o crescimento populacional, demonstrando o significativo processo de bancarização ocorrido no Brasil nos últimos anos. A região do Sudeste aumentou de 41 milhões de pessoas em 2005 para 63 milhões em 2015, um aumento de 53,65% no período. O crescimento no Nordeste foi destaque, com aumento de 100% no número de adultos com relacionamento bancário, saindo de 16 milhões em 2005 para 32 milhões em 2015. O centro Oeste cresceu em 66,7%, apresentando estagnação entre 2009 a 2010 e 2011 a 2013. O maior crescimento apresentado foi da Região Norte, com aumento de 125%, saindo de 4 milhões em 2005 para 9 milhões em 2015. O sul aumentou 50% entre 2005 e 2015.

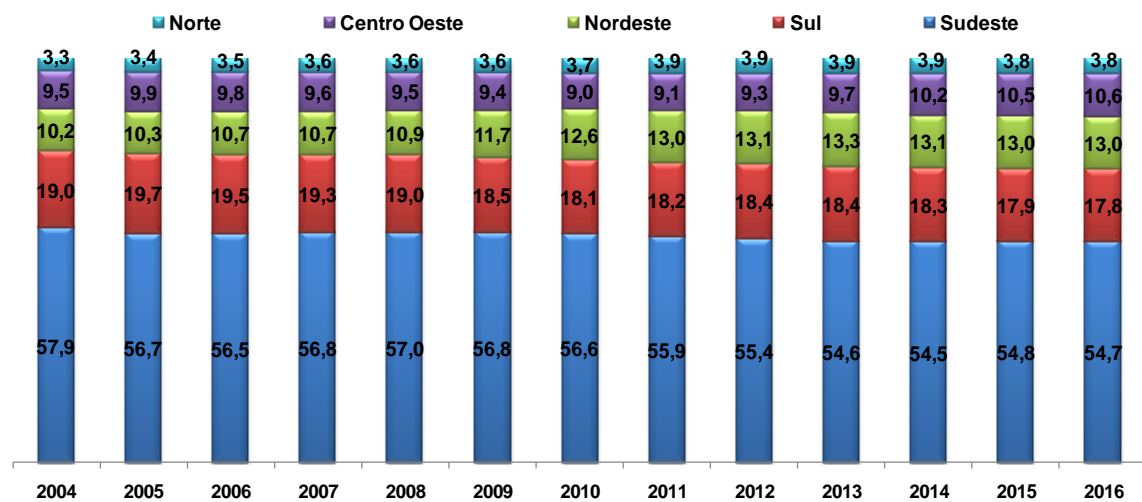
Tabela 4 – Quantidade de adultos com relacionamento bancário por região no Brasil (em milhões)

| Região | Período | | | | | | | | | | |
|--------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Sudeste | 41 | 43 | 46 | 48 | 50 | 53 | 55 | 57 | 59 | 61 | 63 |
| Nordeste | 16 | 17 | 19 | 21 | 22 | 24 | 26 | 27 | 29 | 31 | 32 |
| Centro-Oeste | 6 | 6 | 7 | 7 | 8 | 8 | 9 | 9 | 9 | 10 | 10 |
| Norte | 4 | 4 | 5 | 5 | 6 | 6 | 7 | 7 | 8 | 8 | 9 |
| Sul | 14 | 15 | 15 | 16 | 17 | 18 | 18 | 19 | 20 | 21 | 21 |
| Brasil | 81 | 86 | 91 | 98 | 103 | 108 | 114 | 120 | 126 | 132 | 135 |

Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

O gráfico 13 demonstra a participação relativa das grandes regiões no saldo total das operações de crédito. Observa-se ao longo da série a existência de um movimento de desconcentração do crédito nas regiões Sudeste e Sul em detrimento das regiões do Nordeste, Norte e Centro Oeste. A participação relativa do sudeste era de 57,9% em 2004 e caiu para 54,7% em 2016. Na região Sul, ocorreu o mesmo movimento, com redução da participação relativa de 19% em 2004 para 17,8% em 2016. Ao passo que a Região Nordeste aumentou sua participação relativa no saldo total do crédito de 10,2% em 2004 para 13% em 2016. Em uma proporção menor, as Regiões do Centro Oeste e Norte também aumentaram suas participações relativas de, respectivamente, 9,5% e 3,3% em 2004 para 10,6% e 3,8% em 2016.

Gráfico 14 – Participação das grandes regiões no saldo das operações de crédito do sistema financeiro nacional* – percentual



Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central, 2017

*Os percentuais foram obtidos a partir do cálculo do peso relativo dos saldos das operações das grandes regiões

O comportamento apresentado no gráfico acima demonstra que o aumento da participação dos bancos públicos no ciclo recente de expansão do crédito, contribuiu, ainda que de modo modesto, para uma desconcentração regional do crédito. O aumento do crédito público veio combinado também com uma desconcentração maior.

A partir de 2008/2009, quando os bancos públicos foram mais atuantes, em resposta a crise, comprova uma maior desconcentração do crédito. A evidência empírica refuta a hipótese que

um sistema financeiro como o do Brasil, baseado em grandes bancos nacionais, gere tendência a concentração bancária.

No Brasil o argumento de tendência de concentração de crédito na região central, devido a maior estabilidade e à menor incerteza, não se aplica, pois quase metade do crédito é ofertado pelos bancos públicos, que seguem diretrizes das políticas públicas. Portanto, a lógica de que as regiões periféricas tendem a terem uma maior preferência pela liquidez e uma consequente oferta e demanda de crédito menor, além de requisitar menos o setor bancário nas atividades produtivas, é falseada pelos números. Costa (2015) afirma que a implementação de políticas no intuito de reduzir as desigualdades socioeconômicas, através da valorização do salário mínimo, transferência de renda, investimentos em infraestrutura, dentre outras, influenciaram o direcionamento do crédito dos bancos públicos federais após 2003.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho apresentou uma fundamentação teórica para compreensão dos bancos públicos nos sistemas financeiros. O modelo Shaw-Mckinnon defende políticas de liberalização financeira e, portanto, uma atuação mínima e não intervencionista do Estado no mercado financeiro. Nessa perspectiva, os bancos públicos causam um equilíbrio menos eficiente que o gerado pelo mercado. Por outro lado, os críticos dessa visão defendem que em um ambiente de informação imperfeita os bancos públicos servem para corrigir as falhas de mercado. No enfoque keynesiano, o mercado financeiro é visto como intrinsecamente ineficiente do ponto de vista macroeconômico, pois tende a racionar crédito para setores importantes para o desenvolvimento ou porque tende a expandir o crédito sem cautela em momentos de euforia otimista, aumentando a exposição da economia à fragilidade financeira.

Numa atenção às passagens históricas, os bancos públicos no Brasil foram criados, cada um em seu momento, para responder a necessidade de promover o desenvolvimento econômico do país. Entre o período de 1950 a 1970, todas as etapas do processo de industrialização se apoiaram, predominantemente, no crédito dos bancos públicos. No entanto, novos cenários econômicos e concepções de desenvolvimento diferentes questionaram o antigo papel dos bancos públicos. As instabilidades econômicas da década 1980 e o caráter liberalizante das políticas da década de 1990 reduziram o papel dos bancos públicos. Nos anos 2000 uma nova concepção de bancos públicos foi adotada, fortalecendo e ampliando sua atuação.

Verifica-se nos padrões de expansão creditícia, que ocorreu, ininterruptamente, desde 2003, saltando de 24,7% do PIB para 54,5% do PIB em 2015, uma mudança nas fontes de crescimento. O crescimento do crédito até 2008 foi liderado pelo setor privado e com recursos livres, sendo as pessoas físicas as mais contempladas. A partir de 2008, com a eclosão da crise financeira, a atuação dos bancos públicos foi fundamental para suprir a escassez de crédito no momento de incerteza e preferência por liquidez dos bancos privados. Tendo em vista a importância assumida pelo crédito entre 2003 e 2008, o governo articulou esforços por meio dos bancos públicos com o objetivo de afastar a possibilidade de uma crise sistêmica e minimizar a contaminação da economia internacional. Essas instituições garantiram a estabilidade do sistema financeiro e amenizaram os impactos na atividade econômica. O crescimento do crédito nesse segundo momento foi capitaneado pelo crédito direcionado e o

ritmo de concessão a pessoa jurídica se acelerou. A determinação do governo de aumentar os financiamentos com recursos direcionados e com recursos livres, com a finalidade de sustentar a oferta de crédito, possibilitou compreender o comportamento do crédito após 2008. Portanto, o sistema financeiro privado iniciou o processo de aumento dos empréstimos e, no segundo momento, os bancos públicos, sobretudo o BB, Caixa e BNDES foram fundamentais para amenizar a tendência de queda na oferta de crédito com recursos livres e aumentar o direcionado.

A eclosão da crise em 2008 não alterou a trajetória dos bancos públicos, que vinha crescendo em participação do PIB, mas apenas intensificou a sua atuação. A crise financeira demonstrou a importância dos bancos públicos, em viés anticíclico, para suavizar movimentos recessivos do ciclo econômico. O crédito foi parte essencial da estruturação bem sucedida do governo para enfrentar os efeitos da crise econômica internacional. A política de crédito, ao injetar liquidez discricionária, por meio dos bancos públicos, foi determinante para contribuir na sustentação da demanda agregada. Portanto, os bancos públicos surgem como uma solução conjuntural para momentos de queda brusca da oferta de crédito motivada pela aversão ao risco dos bancos privados.

Além disso, os bancos públicos surgem como solução adequada para problemas de natureza estrutural da economia brasileira. Embora o crescimento da oferta de crédito pelo setor privado tenha sido a uma taxa superior ao dos bancos públicos no período de 2003 e 2008, observa-se que os públicos tiveram um papel relevante no crédito setorial. Os dados apresentados salientaram a preponderância dos bancos públicos na atuação de setores estratégicos para o desenvolvimento, ao sustentarem os segmentos industrial, rural e habitacional. O estímulo para o desenvolvimento configura-se como uma intrínseca função dos bancos públicos, sobretudo no provimento de crédito de longo prazo. Nesse aspecto, o BNDES persiste como o principal banco brasileiro, fomentando a indústria e contribuindo para a formação bruta de capital. A Caixa Econômica lidera a oferta de crédito habitacional, sobretudo nos segmentos de renda mais baixa, por meio da execução de programas habitacionais, imprescindíveis para enfrentar o estrutural déficit habitacional brasileiro. No segmento rural, onde os riscos inerentes da atividade, como intempéries e oscilação dos preços, reprimem o crédito do setor privado, o Banco do Brasil constitui-se como a maior instituição provedora de crédito rural. Portanto, os bancos públicos federais são

imprescindíveis em sua função histórica e tradicional de fomentar o desenvolvimento econômico brasileiro, suprimindo as lacunas deixadas pelo mercado bancário privado.

Um dos maiores desafios ao acesso a cidadania no Brasil refere-se à inclusão bancária. No Brasil sempre se diferenciou dinheiro de rico e dinheiro de pobre, sendo este último, sujeito as desvalorizações inflacionárias, enquanto aqueles têm seu poder de compra preservado pelas aplicações no banco. Uma importante contribuição das instituições financeiras públicas para o desenvolvimento em sua atuação recente diz respeito à expansão da oferta de serviços bancários, sobretudo para os segmentos sociais de menor renda, e a democratização do crédito. Essa fase fica marcada como a de acesso popular aos bancos, processo conhecido como bancarização, e ao crédito, por meio, sobretudo, do microcrédito, consignados e aos consumidores. A porta de entrada mais usada para o sistema bancário foi a poupança, que cresceu 90% entre 2005 e 2015. O crescimento do número contas correntes também foi significativo, capitaneado pelas contas correntes simplificadas. Partindo do aspecto da demanda econômica, no sentido keynesiano, o acesso ao crédito popular para consumo amplia a demanda por bens e serviços e, por consequência, exige maior produção e investimento das firmas, gerando novos empregos. Portanto, em um país com alta concentração de renda, dar acesso aos bancos é mais do que dar cidadania, uma vez que a democratização do acesso ao crédito bancário promove o crescimento econômico.

Em suma, em resposta à pergunta que motivou a análise, qual seja, “o papel social-desenvolvimentista dos bancos públicos é fundamental para o salto de etapas no desenvolvimento da economia brasileira e o acesso à cidadania financeira?”, pode-se afirmar que os bancos públicos brasileiros, além das contribuições históricas, para as quais foram criados, cada um em seu momento e com sua especificidade, cumprem, ainda hoje, uma importante agenda para a superação de obstáculos para o alcance do desenvolvimento econômico. Portanto, os bancos públicos cumprem uma necessidade histórica de dar “saltos de etapas” na mobilização de capitais para tirar o atraso econômico e promover a inclusão produtiva e social.

Em que pese o papel relevante dos bancos públicos para promover o desenvolvimento brasileiro, por meio da oferta de crédito a setores estratégicos, da inclusão bancária e democratização do crédito, da ampliação e fortalecimento do crédito, da sustentação do crédito em momentos de brusca queda, estes não são suficientes para responder a um

persistente crescimento da demanda por crédito. Nas palavras de Araujo e Cintra (2011, p. 50), “sempre haverá a necessidade de ação compartilhada entre as instituições públicas e as privadas, sobretudo outros agentes financeiros de longo prazo, para sustentar um processo acelerado de desenvolvimento econômico e social”.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, R.; DEOS, 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, Victor Leandro de. Bancos de desenvolvimento em uma perspectiva pós-keynesiana: uma abordagem introdutória. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2, 2009. **Anais.** Porto Alegre: 2009.
- ARAUJO, Victor Leandro de; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. **O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira**. Brasília: IPEA, 2011. (Textos para Discussão IPEA, 1604).
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema Gerenciador de Séries Temporais**. v.2.1. (Módulo público). Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>, acesso em: 14/01/2017.
- BNDES. **BNDES: um banco de história e do futuro**. Rio de Janeiro, 2012
- CARVALHO, Carlos Eduardo; TEPASSÊ, Ângela Cristina. Banco público como banco comercial e múltiplo: elementos para a análise do caso brasileiro. In: JAYME JR., F. G.; CROCCO, M. (Org.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Brasília, DF , IPEA, 2010. p. 25-48.
- CINTRA, Marcos Antônio Macedo. **Uma visão crítica da teoria da repressão financeira**. 1993. 183 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1993.
- COSTA NETO, Yttrio Corrêa da. **Bancos Oficiais no Brasil: Origem e Aspectos de Seu Desenvolvimento**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.
- COSTA, Fernando Nogueira da. **Atuação anticíclica dos bancos públicos brasileiros**. Campinas: Instituto de Economia UNICAMP, 2015. (Textos para Discussão, 258).
- COSTA, Fernando Nogueira da. **Brasil dos bancos**. São Paulo: EDUSP, 2012.
- COSTA, Fernando Nogueira; DEOS, Simone Silva. Reflexões sobre financiamento na economia brasileira. **Análise Econômica**, v 20, n.38, pp 23-44, set. 2002.
- COUTINHO, Luciano. **A crise mundial e o papel do BNDES**. XXI Fórum Nacional BNDES. Rio de Janeiro, 2009.
- DEOS, Simone, MENDONÇA, Ana Rosa R. de. Uma proposta de delimitação conceitual dos bancos públicos. In: JAYME JR., F. G.; CROCCO, M. (Org.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Brasília, DF , IPEA, 2010. p. 49-72.

FRANCO, Gustavo. A primeira década republicana. In: ABREU, M. P (org). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro, Campus, 2014.

GURLEY, J. e SHAW, E. Financial Aspects of Economic Development. **American Economic Review**, v.45, n. 4, p. 515-538, September, 1955

HERMANN, Jennifer. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 31, nº 3 (123), p. 397-414, julho-setembro/2011.

HERMANN, Jennifer. **O papel dos bancos públicos**. Brasília, DF: CEPAL /IPEA, 2010. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 15).

HERMANN, Jennifer. **Papel e Funcionalidade dos Bancos Públicos: notas sobre a experiência brasileira recente (1995-2009)**. Rio de Janeiro: Associação Keynesiana Brasileira (AKB), [2010?]

MACARINI, José Pedro. **A política bancária do regime militar: O Projeto de Conglomerado (1967-1973)**. Campinas, IE/UNICAMP , 2007. (Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 124).

MCKINNON, R. Money and Capital. **Economic Development**. Washington: Brookings Institution, 1973.

METTENHEIN, Kurt. Para uma análise transdisciplinar dos bancos públicos federais na democracia brasileira. In: JAYME JR., F. G.; CROCCO, M. (Org.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2010. p. 105-150. Banco Central, 2017

MORA, Mônica. **A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Brasília, DF: IPEA, 2015. (Textos para Discussão IPEA, 2022).

MORAES, G. M. et al. BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. **Memórias do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v. 5, n.5, 2016

PAULA, Luiz Fernando de. Financiamento, Crescimento Econômico e Funcionalidade do Sistema Financeiro: Uma Abordagem Pós-Keynesiana. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 43, n.2, p. 363-396, abr.-jun. 2013

RAMOS, Jefferson; NOIA, Angye. A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil: uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida. **Desenvolvimento em Questão**, v. 14, p. 65-105, 2016.

RESENDE, Marco Flávio Da Cunha. O circuito finance-investimento-poupança- funding em economias abertas. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1 (109), p. 136-154, janeiro-março/2007.

SHAW, E. S. Financial Deepening. **Economic Development**. New York: Oxford University, 1973.

STIGLITZ , Joseph E. **Governo, mercado financeiro e desenvolvimento econômico.** disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/458/6645>>, acesso em: 09/01/2017.

STIGLITZ, Joseph; WEISS, Andrew. Credit rationing in markets with imperfect information. **The American Economic Review**, v. 71, n. 3, 1981.

TAVARES, M. C. et al. BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. **Memórias do desenvolvimento** Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento v.1, n.1, 2007.

TORRES, Ernani. **A Poupança Privada e o Financiamento Corporativo de Longo Prazo: Será que o Brasil está se tornando “normal”?** Brasília: 2015. 65º Fórum de Debates Brasileiras

VIDOTTO, Carlos Augusto. **O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa:** um balanço das mudanças estruturais. 2002. 342 p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 2002.

YEYATI, Eduardo; MICCO, Alejandro; PANIZA, Ugo. A reappraisal of state-owned Banks. **Economia**, v. 7, n.2, p. 209-247, Spring 2007.

ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE, Francisco Marcelo. Small business através do panóptico. **RAP**. Rio de Janeiro v. 42, n. 6, p.1249-67, nov./dez. 2008.

FRITSCH, Winston. Apogeu e crise na primeira república, 1900-1930. In: ABREU, M. P (org). **A ordem do progresso:** dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro, Campus, 2014.