

**EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO**

**O NOVO PAPEL SOCIAL DOS BANCOS PÚBLICOS  
FEDERAIS NO BRASIL**

**Monografia apresentada ao Curso de  
Graduação em Ciências Econômicas,  
Setor de Ciências Sociais Aplicadas,  
Universidade Federal do Paraná.**

**Orientador: Prof. Ademir Clemente**

**CURITIBA**

**2004**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

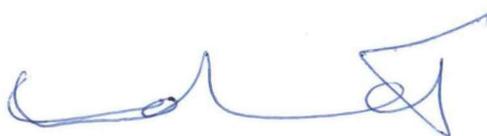
**TERMO DE APROVAÇÃO**

O NOVO PAPEL SOCIAL DOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS NO BRASIL

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em  
Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná

BANCA EXAMINADORA

Orientador:



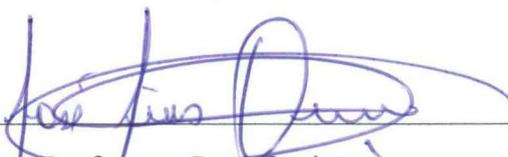
Professor Ademir Clemente

Membro:



Professora Angela Welters

Membro:



Professor. José Oreiro

Curitiba, 12 de Fevereiro de 2004

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE ILUSTRAÇÕES</b> .....	iv
<b>LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS</b> .....	v
<b>RESUMO</b> .....	vi
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	01
<b>CAPÍTULO 1 - O BANCO PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL</b> .....	11
1.1. Surgimento e evolução do sistema financeiro estatal .....	11
1.2. O papel dos bancos públicos na industrialização do Brasil .....	15
<b>CAPÍTULO 2 - CRISE DO ESTADO E REESTRUTURAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS</b> .....	19
2.1. O problema do financiamento público .....	19
2.2. A falência do Estado e a imposição do modelo liberal .....	24
2.3. A reestruturação do sistema financeiro estatal nos anos 90 .....	33
2.3.1. Conseqüências da crise dos anos 80 e do fim da inflação .....	33
2.3.2. Privatização e saneamento dos bancos públicos .....	37
2.3.3. A primazia da busca da lucratividade .....	40
<b>CAPÍTULO 3 - O IMPASSE DO PROJETO LIBERAL</b> .....	45
3.1. O oligopólio bancário e a carência de crédito no Brasil .....	45
3.2. A importância dos bancos públicos para a retomada do crescimento .....	55
<b>CONCLUSÃO</b> .....	60
<b>GLOSSÁRIO</b> .....	64
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	65

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1: Participação do setor público na oferta de crédito no Brasil .....	41
TABELA 1: Necessidade de financiamento do setor público – conceito operacional ..	29
TABELA 2: Dívida líquida do setor público .....	30
TABELA 3: Títulos públicos federais – participação por indexador .....	30
TABELA 4: Empréstimos do setor financeiro - distribuição por tomador .....	36
TABELA 5: Comparação entre bancos brasileiros .....	42
TABELA 6: Participação dos bancos públicos e privados no total de empréstimos concedidos no Brasil .....	43
TABELA 7: Rentabilidade das instituições financeiras e empresas .....	50

## **LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS**

BACEN – Banco Central do Brasil

BB – Banco do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IGP – Índice Geral de Preços (calculado pela Fundação Getúlio Vargas)

PIB – Produto Interno Bruto

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

PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual

PROREF – Programa de Reestruturação Financeira (bancos públicos)

SELIC – Taxa básica de remuneração dos títulos públicos federais

SFH – Sistema de Financiamento Habitacional

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar se houve uma mudança significativa na forma de atuação social dos principais bancos públicos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) a partir de meados da década de 1990, quando estas instituições sofreram um amplo processo de reformulação objetivando uma maior solidez financeira e eficiência administrativa. Essa mudança deve ser compreendida como um abandono do modelo de instituições de fomento em prol da busca da lucratividade e da adoção de estratégias de atuação semelhantes àquelas empregadas pelo setor privado. Analisando a situação do sistema financeiro nacional antes da crise e da reestruturação ocorridas na década de 90, assim como os efeitos dessa transformação para os bancos federais especificamente e para a sociedade como um todo, constatamos a existência de uma verdadeira contradição entre a estratégia atual de atuação dos bancos públicos federais e sua adequação à real necessidade de serviços financeiros por parte da população brasileira, realçada pela incapacidade dos bancos privados em suprir a carência de crédito no país.

## INTRODUÇÃO

A vitória petista nas eleições presidenciais de 2002, que pela primeira vez em quinhentos anos de história do nosso país permitiu que um brasileiro oriundo das camadas sociais mais pobres ascendesse ao poder, além de trazer a esperança de transformação do modelo econômico vigente, trouxe também o debate sobre qual será o papel dos bancos públicos federais na nova política econômica a ser implementada pelo governo. Afora o enorme abismo existente entre a plataforma econômica proposta pelo presidente Lula e a real capacidade política do governo de implementá-la, é de vital importância para o sucesso desse projeto a atuação dos bancos públicos federais, cuja responsabilidade se torna ainda ampliada pelo fato de que praticamente todos os bancos públicos estaduais e demais bancos de fomento se encontram neste momento em processo de privatização ou já extintos.

Não se discute a capacidade financeira dos bancos públicos federais de contribuir decisivamente para o processo de desenvolvimento econômico do país – o sistema financeiro estatal, apesar de todas as mazelas decorrentes da ingerência política em sua gestão, tem demonstrado ao longo dos anos solidez e uma estrutura capacitada ao atendimento das mais diversas demandas sociais que motivaram a sua criação.<sup>1</sup> Os principais bancos públicos federais (Caixa Econômica Federal - CEF, Banco do Brasil - BB e Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social - BNDES) sempre estiveram à testa dos principais projetos brasileiros de desenvolvimento, atuando não apenas como catalisadores da poupança nacional e financiadores do investimento, mas em última instância como agentes integradores da nação, unificando mercados, reduzindo desigualdades e democratizando o acesso aos benefícios do crescimento econômico. Embora o sucesso obtido no cumprimento dessa finalidade social tenha sido bastante aquém do necessário para a verdadeira

---

<sup>1</sup> Fernando Nogueira da Costa. *Privação do Crédito*, 2000

consolidação de um Estado de Bem-Estar Social, os bancos públicos sempre estiveram direcionando suas ações para a consecução desses objetivos a longo prazo.

Contudo, a partir de meados de 1990, em meio à redemocratização e a batalha vitoriosa contra a inflação, tem início uma mudança significativa na orientação diretiva dos bancos públicos federais, que ocorre paralela à reforma do Estado Brasileiro, segundo o modelo liberal de redução da máquina estatal e flexibilização dos controles governamentais sobre a economia. A falência do modelo desenvolvimentista levou a uma reformulação de todo o aparelho econômico estatal, através de privatizações, redução de custos e da imposição da busca da lucratividade em primeiro plano.

Um país como o Brasil, onde a carência de crédito constitui um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico e à redução das desigualdades sociais, não pode prescindir da força e do alcance de seus bancos públicos sob pena de comprometer qualquer projeto futuro de crescimento sustentado. Coutinho, num ensaio sobre o processo de industrialização adotado na Coreia do Sul, salienta a importância do setor financeiro estatal e do controle do Estado sobre os bancos privados para o sucesso do desenvolvimento econômico desse país:<sup>2</sup>

Na Coreia do Sul (...) o sistema bancário foi colocado a serviço da acumulação industrial e, além disso, o Estado estava presente com suas próprias agências, notadamente com o Korea Development Bank – KDB. O fato de os bancos comerciais privados permanecerem *estatizados* explica por que – com o risco bancário socializado e com as margens bancárias controladas – foi possível aos grupos empresariais aumentar continuamente os seus níveis de endividamento (com créditos longos e taxas de juros muito baixas) para poder empreender sucessivamente projetos ambiciosos de investimento, em consonância com os planos governamentais.

---

<sup>2</sup> Luciano Coutinho, “Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres”, in: José Luís Fiori (org.), *Estados e moedas no Desenvolvimento das Nações*, 2000, p. 360-361

O autor faz então um paralelo com a experiência brasileira<sup>3</sup>:

Já no Brasil os bancos nunca foram estatizados e o sistema bancário privado esteve relativamente distante do processo de industrialização, limitando-se ao crédito comercial de curto prazo para capital de giro, sem oferecer créditos longos e relevantes para os investimentos de grande escala. Coube ao sistema de bancos públicos (BNDES e BB) financiar o esforço doméstico de acumulação, complementado (...) por *supplier's credits*<sup>4</sup> externos e/ou por aportes das empresas matrizes.

É preciso portanto verificar se a crise do Estado desenvolvimentista acarretou uma transformação significativa na agenda social do sistema financeiro estatal, e esta é a questão fundamental a ser esclarecida neste trabalho: *os bancos públicos federais deixaram de atender à sua finalidade social a partir da década de 90?*

Somos de imediato tentados a responder afirmativamente, já que todos sofremos como cidadãos e trabalhadores as conseqüências da reestruturação dos bancos públicos, implementada ao longo dessa década. Mas devemos evitar essa conclusão fácil, pois ela nos levaria erroneamente a supor que, antes de sofrer essa mudança radical, o sistema financeiro estatal efetivamente cumpria seu papel de integrador da sociedade brasileira, através do acesso das camadas mais pobres da população aos serviços bancários. Todos sabemos que infelizmente essa suposição não se sustenta na realidade histórica do país – de fato, os bancos públicos, ainda que tenham contribuído decisivamente para o desenvolvimento econômico do Brasil, jamais lograram atingir de maneira consistente a população de baixa renda do país,

---

<sup>3</sup> Luciano Coutinho. “Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres”, in: José Luis Fiori (org.), *op.cit.*, 2000, p. 361

<sup>4</sup> *Supplier's credits* são uma espécie de financiamento ao fornecedor, onde empresas ou governos visam assegurar o fornecimento de um insumo a preços favoráveis financiando diretamente a produção desse bem. No caso brasileiro, essa linha de financiamento tornou-se importante a partir da década de 40, quando a eclosão da 2ª Guerra Mundial fez com que as potências aliadas buscassem assegurar a oferta de matéria prima, financiando nossa produção de metais e outros insumos básicos.

embora tenham inegavelmente contribuído para reduzir nossas desigualdades sociais historicamente consolidadas.

É porém igualmente equivocado concluir, com base nessa ineficácia dos bancos públicos federais em promover uma verdadeira integração social do país, que não houve mudança significativa no seu papel como agentes econômicos ou que tal mudança é meramente formal e portanto inócua do ponto de vista econômico. Em que pesem todos os erros e fracassos do Estado Brasileiro em promover o desenvolvimento social através de suas instituições financeiras, não é preciso ir muito longe para verificar os benefícios já alcançados e a importância dessas instituições para a sociedade. Mesmo após os bancos públicos terem sofrido uma completa reestruturação nos anos 90, eles permanecem sendo os principais responsáveis pela instrumentalização das políticas sociais e econômicas do governo, a ponto de tornar sua privatização algo quase impensável dada sua importância atual na economia brasileira<sup>5</sup>. Além disso, é necessário salientar o aspecto do *longo prazo* – o objetivo social mais elevado deve ser alcançado no futuro e nortear a ação no presente, possibilitando a avaliação dos resultados obtidos hoje em termos de adequação com as metas estabelecidas para o amanhã. Embora os bancos federais não tenham ainda logrado atingir à finalidade social que justifica e impõe sua atuação, é essencial que mantenham esse objetivo de longo prazo para que suas ações sejam coerentes com os anseios da sociedade. O abandono desse objetivo mais elevado e distante em prol de uma simples lucratividade no curto prazo certamente acarretará na descaracterização do sistema financeiro estatal, o que lhe retirará não apenas a sua importância mas principalmente a sua legitimidade enquanto instrumento de desenvolvimento econômico.

Como analisar a realidade atual dos bancos públicos federais no Brasil sem cair na armadilha de uma visão simplista que define essas instituições como meros

---

<sup>5</sup> Fernando Cardim de Carvalho (et al.), *Economia monetária e financeira – teoria e política*, 2000, p.279-280

bancos comerciais, sem qualquer diferenciação em relação aos bancos privados, e que buscam unicamente a ampliação de suas margens de lucro? Igualmente perigosa é a adoção daquela concepção puramente teórica própria de nossos manuais de Economia mais antigos, que segue caracterizando os bancos federais apenas como braços financeiros do Estado na busca do desenvolvimento, ignorando o impacto das transformações sofridas pelo aparelho estatal a partir da crise da dívida ocorrida na década de 80. Não é possível compreender o fenômeno recente de transformação que ocorre no sistema financeiro estatal sem considerar a herança histórica das instituições que ao longo do tempo construíram e consolidaram a estrutura econômica brasileira<sup>6</sup>. Antes que se afirme que os bancos públicos estão perdendo seu foco como agentes de transformação social é necessário que se analise o processo histórico no qual essas instituições surgiram e se desenvolveram, os diferentes interesses e necessidades que nortearam sua atuação e a influência política de setores específicos da economia nacional em seu desempenho. Evidencia-se portanto a necessidade de uma análise *estruturalista*, que compreenda a evolução do sistema financeiro nacional numa relação de determinação mútua com a própria formação econômica do país.

A maior dificuldade encontrada neste estudo será exatamente desenvolver uma análise focada na evolução do sistema financeiro estatal em paralelo com a realidade econômica do país, sem ater-se excessivamente ao detalhamento empírico da forma de atuação atual dos bancos públicos. Não basta a simples utilização de indicadores e gráficos para apontar quais os caminhos trilhados por essas instituições e quais suas novas perspectivas. É preciso ir além e verificar o *porquê* dessas transformações – não basta constatar o fenômeno, é preciso tentar explicá-lo. Mas a dificuldade se torna crescente na medida em que se aborda um tema controverso, especialmente sujeito a opiniões parciais e conclusões prematuras, e dotado de considerável componente político: nacionalismo e liberalismo enquanto ideologias

---

<sup>6</sup> Luiz Gonzaga Belluzo, “Dinheiro e as transformações da riqueza”. in: José Luis Fiori e Maria da Conceição Tavares (orgs.), *Poder e Dinheiro*, 1998, p.47

muitas vezes se sobressaem no debate a respeito do papel a ser desempenhado pelos bancos públicos na sociedade. A fim de superar esses transtornos, mantendo o propósito de analisar a transformação dos bancos públicos federais em todas as suas dimensões, o método adotado neste trabalho consiste em separar as diferentes fases desse fenômeno em três momentos fundamentais: a evolução dos bancos públicos até a crise surgida no final do século XX; a consolidação de um modelo liberal de gestão no setor financeiro nacional, que se revela excludente e concentrador de riqueza; e o impasse atual em relação às demandas da sociedade, na urgência da retomada do crescimento econômico.

Não se trata de uma divisão meramente cronológica, mas que busca vislumbrar dialeticamente os diferentes momentos de um fenômeno sem perder de vista sua totalidade. Adotando a linguagem hegeliana<sup>7</sup>, demonstraremos que existe uma *tese* – a atuação dos bancos públicos voltada à sua finalidade social – que entra em crise no final da década de 90, originando e fortalecendo uma *antítese* – a atuação desses bancos voltada à sua sobrevivência e lucratividade, que será por sua vez confrontada com uma nova crise representada pela demanda social presente, que obriga essas instituições a retomarem os fundamentos sociais ora negligenciados, gerando desta forma uma *síntese* (o resgate do conceito original). Podemos então compreender a transformação do papel social dos bancos públicos brasileiros não apenas como uma sucessão de eventos desconexos ou simples reflexo de um determinado momento histórico, mas como resultado de um processo único de totalidade e mudança que se desenvolve ao longo do tempo e que por isso certamente deve ter suas raízes na própria formação econômica do país.

Embora este estudo abarque um fenômeno recente, que se encontra ainda em pleno desenvolvimento e produzindo seus efeitos na sociedade, entendemos que adotar um modelo investigativo centrado na evolução histórica da economia é a melhor forma de compreendê-lo em sua plenitude. O modelo analítico empregado neste trabalho será

---

<sup>7</sup> Karl Marx, *Manuscritos econômico-filosóficos*, 2001, p. 171 e segs.

basicamente o *estruturalismo*, corrente brasileira de pensamento econômico que sofre grande influência dos autores keynesianos, além da contribuição marxista e de outros autores em sua maioria vinculados à CEPAL<sup>8</sup>. Dentre os principais representantes do pensamento estruturalista no Brasil, podemos destacar Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares, entre outros. Também serão trabalhados conceitos de autores considerados marxistas, como Caio Prado Jr., além de diversos autores brasileiros contemporâneos, especialmente aqueles voltados ao estudo da economia monetária e financeira, como forma de complementar a abordagem estruturalista sem descaracterizá-la como eixo principal de nossa pesquisa. Dentre estes destacaríamos Otaviano Canuto, Paulo Nogueira Batista Jr., José Luis Fiori, Luciano Coutinho e Luiz Gonzaga Belluzo, entre outros.

O estruturalismo combina os conceitos essenciais de Keynes e Marx, aplicando-os estritamente à realidade brasileira, ou, num conceito mais amplo, à realidade latino-americana. Desta forma, seus autores não pretendem elaborar um modelo universal de análise econômica, e nem podem ser considerados puramente keynesianos ou marxistas. Seu objetivo é a criação de um modelo adequado à realidade nacional, sem um apego excessivo a conceitos econômicos universais, e é justamente aí que reside sua originalidade, pois pretendem “pensar” o Brasil de uma maneira diferente, debatendo uma evolução histórica sem abdicar de utilizar as novas idéias da teoria econômica contemporânea. Segundo o estruturalismo, a existência de uma série de contradições sociais particulares das economias subdesenvolvidas inviabiliza a adoção do instrumental clássico econômico do *laisse-faire* para a promoção do desenvolvimento<sup>9</sup>. A idéia central da análise estruturalista consiste em tomar a realidade social situada em um determinado momento histórico e analisá-la

---

<sup>8</sup> Conselho Econômico Para o Desenvolvimento da América Latina, órgão das Nações Unidas criado em 1949 sob a liderança de Raúl Prebisch para auxiliar os países latino-americanos na busca do desenvolvimento econômico e social da região.

<sup>9</sup> Celso Furtado, *O longo amanhecer - reflexões sobre a formação do Brasil*, 1999, p. 41

tomando como base as relações de produção vigentes (que são essencialmente relações de exploração), e que moldam à sua imagem uma cadeia de relações sociais dotada de extrema rigidez e que permanece relativamente inalterada ao longo do tempo<sup>10</sup>. Esses são, em essência, conceitos marxistas de materialismo histórico, onde a *infra-estrutura* produtiva cria uma *superestrutura* social que lhe imita e justifica, dando-lhe proteção e um caráter de permanência<sup>11</sup>. O estruturalismo demonstra então, com base principalmente nas contribuições de Keynes sobre a *demandada efetiva* e a teoria monetária<sup>12</sup>, como os ciclos econômicos se sucedem na economia brasileira e porque esses ciclos atingem um clímax e se esgotam sem produzir grandes transformações na estrutura social do país. E novamente retoma o conceito marxista de exploração, porém salientando o caráter de dependência das economias latino-americanas em relação aos países desenvolvidos, ao invés de focar somente a exploração do trabalhador pelo capitalista que ocorre internamente no país.

Dentro da concepção estruturalista, o sistema financeiro nacional nas economias subdesenvolvidas se consolida como instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico através do direcionamento dos excedentes acumulados pela sociedade no comércio exterior, porém de maneira a contribuir para a perpetuação de uma estrutura social arcaica e rígida<sup>13</sup>. Geralmente esse excedente acumulado provém da exportação de bens primários (como por exemplo a cana de açúcar, o café, etc.). De início os bancos atuam somente no financiamento da produção desses bens, mas uma vez que o sistema atinja uma relativa pujança os bancos passam também a financiar atividades comerciais e industriais que surgem no esteio da atividade

---

<sup>10</sup> Joseph Grunwald, "Estabilidade de preços e desenvolvimento, segundo a Escola Estruturalista", in: Alfred Hirschman (org.), *Monetarismo vs. Estruturalismo: um estudo sobre a América Latina*, 1967, p. 107-138

<sup>11</sup> Karl Marx, *Manifesto do Partido Comunista*, 2001, p. 8-10

<sup>12</sup> John Maynard Keynes, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, 1996, p. 59-66 e p. 149 e segs.

<sup>13</sup> João do Carmo Lopes e José Paschoal Rossetti, *Economia Monetária*, 1998, p.330-333

exportadora principal. É aqui que os bancos públicos assumem um papel decisivo, pois pelo fato de não estarem tão vinculados aos interesses da burguesia primário-exportadora e seguirem diretrizes do governo, podem atuar com mais força no financiamento das atividades industriais, desde que haja vontade política para tal<sup>14</sup>.

Pode a princípio parecer pouco apropriada a utilização da abordagem estruturalista num estudo sobre um fenômeno recente como o objeto deste estudo, além do fato de se tratar de um tema relacionado à economia monetária e financeira. Existem de fato algumas limitações no modelo estruturalista, dentre as quais destaca-se a excessiva focalização na atividade primário-exportadora, que é coerente com o desenvolvimento histórico dos países latino-americanos, mas é insuficiente para explicar a realidade econômica atual desses países, cujas economias atingiram notável grau de avanço e diversificação<sup>15</sup>. Há ainda que se ressaltar o impasse vivenciado a partir do início da década de 1980 pelos países latino-americanos que seguiram o modelo cepalino de substituição de importações na promoção de sua industrialização, onde a crise externa serviu também para evidenciar os erros da política econômica intervencionista<sup>16</sup>. Embora o esgotamento desse modelo de desenvolvimento não invalide a teoria estruturalista enquanto ferramenta de análise econômica, por certo demanda um refinamento desse instrumental de forma a lhe permitir abarcar as grandes transformações sócio-econômicas ocorridas em todo o mundo nas últimas décadas.

Em que pesem todas essas ressalvas, no nosso entender ainda persiste o

---

<sup>14</sup> Sérgio Besserman Vianna, "Política econômica externa e industrialização: 1946-1951". in: Marcelo de Paiva Abreu (org.), *A ordem do progresso - cem anos de política econômica republicana*, 1990, p.116

<sup>15</sup> Luciano Coutinho, "Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres", in: José Luis Fiori (org.), *op.cit*, 2000, p. 364-366

<sup>16</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira, "Incompatibilidade distributiva e desenvolvimento auto-sustentado", in: Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi (orgs.), *Políticas para a retomada do crescimento - reflexões de economistas Brasileiros*, 1999, p. 119-120

modelo estruturalista como sendo o mais adequado para analisar a raiz dos fenômenos econômicos vivenciados na realidade brasileira atual, pois sua reflexão focaliza o que acontece na *infra-estrutura* – ou seja, nas relações de produção – da sociedade, não se limitando à superficialidade de leis abstratas ou modelos estáticos que nada mais são do que reflexo dessas relações antagônicas, que se encontram em freqüente estado de choque e transformação<sup>17</sup>. Mas sem dúvida a mais importante contribuição do enfoque estruturalista para este trabalho é possibilitar a análise da realidade econômica atual como momento da evolução histórica de um sistema cujas raízes remontam a um passado bem mais distante, numa relação de exploração e dependência que permite a manutenção de uma estrutura de poder relativamente inalterada ao longo da história.

O trabalho será organizado da seguinte maneira: no primeiro capítulo buscaremos analisar quais foram os fatores que engendraram a crise e a reestruturação do sistema financeiro estatal a partir dos anos 90; no segundo, determinar os efeitos práticos dessa reestruturação para os bancos públicos federais especificamente e para a sociedade brasileira como um todo; e no terceiro, identificar a necessidade social que justifica hoje uma revisão da forma de atuação do nosso sistema financeiro estatal.

---

<sup>17</sup> Celso Furtado, *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 1961, p. 17

## CAPÍTULO 1 – O BANCO PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

### 1.1. Origens do sistema financeiro estatal

O Brasil só vivenciou de fato o florescimento de seu sistema financeiro a partir do final do período colonial, com a instalação da família real portuguesa no país em 1808. Até então não havia um sistema de intermediação financeira minimamente constituído, sendo o capital investido na produção acumulado através de simples entesouramento, e inclusive sendo adotado o escambo como base do comércio em muitas regiões<sup>18</sup>. O sistema colonial impedia mesmo qualquer tipo de desenvolvimento de atividades financeiras em solo brasileiro, já que Portugal possuía o monopólio do comércio e de praticamente todas as atividades produtivas e mercantis, drenando dessa forma toda a riqueza que pudesse ser gerada no país.

As medidas que se seguiram à transferência de Dom João VI para o Brasil, tais como a abertura dos portos e a celebração de novos acordos comerciais com a Europa, permitiram o surgimento do embrião de nosso sistema financeiro nacional. A primeira instituição financeira a operar no país foi o Banco do Brasil, criado oficialmente em 1808, mas que só iniciou de fato suas operações em 1809. Logo tornou-se claro que haveria imensas dificuldades para se sustentar uma atividade financeira num país carente de riqueza, onde o Banco do Brasil era obrigado a manter reservas em ouro para suas operações comerciais ao mesmo tempo em que o governo, maior tomador de recursos do banco, tinha o privilégio de poder contratar empréstimos não lastreados<sup>19</sup>. O resultado do retorno de Dom João VI para Portugal, levando consigo boa parte do lastro metálico do banco, não poderia ser outro que não a falência da instituição, que se deu em 1829.

---

<sup>18</sup> Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, 1985, p. 48-53

<sup>19</sup> João do Carmo Lopes e José Paschoal Rossetti, *op.cit.*, p. 418-419

Não foi acidental o fato de a primeira instituição financeira do país ter sido de iniciativa estatal. Não haviam condições mínimas de sobrevivência de qualquer tipo de atividade bancária num ambiente econômico estagnado, profundamente dependente do comércio exterior enquanto ainda sofria o parasitismo das elites portuguesas. Nos anos que se seguiram imediatamente ao fechamento do primeiro Banco do Brasil não houve nenhuma instituição financeira operando no país, até que um novo Banco do Brasil foi criado em 1833, na esteira da Independência. Este último sequer chegou a operar de fato, tendo sido vitimado pelos empréstimos feitos ao governo para financiar a Guerra da Independência e que jamais foram saldados. Apesar desse fato, a Independência foi essencial para a posterior consolidação do sistema financeiro nacional. A separação definitiva de Portugal e o incremento das exportações, em especial de café, contribuíram para gerar um surto de prosperidade que culminou no surgimento do primeiro banco privado brasileiro, o Banco do Ceará, fundado em 1836.<sup>20</sup> A este logo viriam a se somar outras instituições financeiras privadas em todo o país, tais como o Banco Comercial do Rio de Janeiro (1838), Banco da Bahia (1845), o Banco do Maranhão (1847) e o Banco Comercial de Pernambuco (1851).

No ano de 1851 surge o terceiro e definitivo Banco do Brasil, por influência do Barão de Mauá. Fundindo-se em 1853 com o Banco Comercial do Rio de Janeiro, essa instituição, híbrido de banco público e privado, começaria uma fase de expansão que a tornaria a mais importante instituição financeira do país. Também esse período marca o surgimento da Caixa de Depósitos, mais tarde denominada Caixa Econômica Federal (1859), que teria papel destacado na acumulação de poupança do país, sendo inclusive responsável por receber os depósitos dos escravos que acumulavam recursos para posteriormente comprar sua carta de alforria. Mas o período de decadência do Império afetou decisivamente o sistema financeiro nacional, pois a abolição da escravidão deflagrou uma crise sem precedentes na agricultura, causando a falência de fazendeiros e ameaçando a liquidez dos bancos. A proclamação da República em 1889

---

<sup>20</sup> João do Carmo Lopes e José Paschoal Rossetti, *op.cit.*, p. 419

encontraria nosso sistema financeiro em frangalhos, e se fez necessária uma enorme onda de fusões e liquidações para que houvesse uma consolidação definitiva no setor, acompanhando a modernização das outras instituições nacionais.

Esse período turbulento foi imediatamente seguido pela euforia causada pela política do “encilhamento” em 1890, do então ministro da Fazenda Rui Barbosa. O crédito se expandiu assustadoramente em busca de novos empreendimentos, havendo forte especulação e emissão descontrolada de títulos, que mais tarde contribuiriam para gerar uma grave crise de confiança<sup>21</sup>. Diversos estabelecimentos bancários fecharam as portas em meio à uma onda de saques e busca desenfreada por ouro, único ativo considerado seguro naquele momento. O Banco do Brasil foi novamente à falência nesse ano, e só retomaria as atividades em 1906, após uma recapitalização por parte do governo federal.

Após o período de instabilidade econômica que durou desde o fim do Império até o início da República no Brasil, o sistema financeiro nacional retomou sua trajetória de fortalecimento e expansão. As reformas implementadas por Joaquim Murinho a partir de 1898, de forte cunho contracionista e deflacionário, contribuíram para uma gradual recuperação do valor da moeda nacional e da saúde financeira do Estado, embora o arrocho monetário excessivo tenha praticamente inviabilizado o surgimento de novos estabelecimentos bancários nas décadas seguintes<sup>22</sup>. O período entre guerras foi marcado pela criação de organismos governamentais de fiscalização e normatização da atividade bancária, estimulando positivamente o setor através modernização das instituições e da redução dos riscos envolvidos nas operações financeiras.

---

<sup>21</sup> Gustavo Franco, “A primeira década republicana”, in: Marcelo de Paiva Abreu (org.), *op.cit.*, p. 21-23

<sup>22</sup> Carlos Manuel Peláez e Wilson Suzigan, *História monetária do Brasil - análise da política, comportamento e instituições monetárias*, 1976, p. 145-148

Os bancos públicos tiveram papel fundamental no financiamento das atividades produtivas nacionais nesse período, em especial nos setores exportadores, a exemplo da economia cafeeira. A influência política desses setores, contudo, se por um lado facilitava a liberação dos créditos essenciais ao financiamento da produção, por outro se revelaria nociva ao sistema financeiro estatal a médio e longo prazos porque causavam o comprometimento das políticas de estabilização monetária do governo<sup>23</sup>. O Banco do Brasil acumulava funções de Banco Central do país (pois tinha o poder de controlar a oferta monetária através de seus empréstimos) ao mesmo tempo em que operava como banco comercial, privilegiando setores exportadores que se beneficiavam da desvalorização do câmbio e que por isso não desejavam um choque recessivo que estabilizasse a cotação da moeda nacional e o nível de preços.

---

<sup>23</sup> Winston Fritsch, “Apogeu e crise na primeira república: 1900-1930”. in: Marcelo de Paiva Abreu (org.), *op. cit.*, p.47-50

## 1.2. O papel dos bancos públicos na industrialização do Brasil

A industrialização brasileira, cujo início só se deu de fato a partir dos anos 30 com o governo de Getúlio Vargas, teve nos bancos públicos federais seus maiores aliados. Embora a pressão política dos setores ligados à exportação de bens primários fosse ainda forte, o governo podia direcionar os esforços do sistema financeiro estatal para a indústria, graças ao controle direto sobre os bancos públicos federais, ao contrário das instituições privadas, que permaneciam sob influência da elite rural<sup>24</sup>. A partir do final da década de 50 o Estado assume definitivamente seu papel de liderança na industrialização do país, orientando a atuação dos bancos públicos em prol do desenvolvimento nacional<sup>25</sup>. A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE em 1952 (mais tarde acrescentado do S de Social), cujo fornecimento de crédito de longo prazo a juros reduzidos foi fundamental para o sucesso dos projetos implementados pelo Plano de Metas, é prova da importância do setor público na expansão e diversificação industrial do país.

A partir de 1964, com a instauração do regime militar no país, o sistema financeiro nacional ganha nova dimensão com a modernização normativa e a criação do Banco Central do Brasil. Em que pese a asfixia das instituições democráticas durante a ditadura, o setor financeiro progride de maneira ainda mais rápida que nos anos anteriores, o que evidencia a possibilidade de desconexão entre o desenvolvimento econômico e a consolidação democrática. O restabelecimento do crédito externo e o fortalecimento dos grupos empresariais nacionais através dos extensos programas de desenvolvimento implementados nesse período (PAEG, I e II PND's), ao mesmo tempo em que se favorecia a entrada de capital estrangeiro no país,

---

<sup>24</sup> Maria da Conceição Tavares. "Império, território e dinheiro", in: José Luís Fiori, *op.cit.*, p. 462

<sup>25</sup> Andrea Fernandes Andrezo e Iran Siqueira Lima. *Mercado financeiro - aspectos históricos e conceituais*, 1999, p. 23-27

permitiram a consolidação da industrialização brasileira, comandada pelos investimentos estatais<sup>26</sup>.

Apesar da modernização normativa a partir de 1964 e do fortalecimento de nosso mercado de capitais, este ainda não possuía a dimensão necessária para capacitá-lo como fonte prioritária de financiamento das empresas nacionais. O governo tentou estimular esse instrumento através da abertura e aumento de capital de grandes empresas estatais nas Bolsas de Valores do Rio de Janeiro e São Paulo. Mas ainda não existiam instituições específicas para gerir e fiscalizar o mercado de capitais (a Comissão de Valores Mobiliários, por exemplo, só seria criada em 1976) e a consequência desse despreparo foi o surto especulativo gerado na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro a partir de 1970. Após uma forte elevação das cotações, motivada pelo ingresso de volume significativo de recursos oriundos de milhares de investidores ainda inexperientes, houve uma queda vertiginosa do preço das ações, levando diversos investidores à ruína e prejudicando a confiança do mercado em nosso sistema financeiro por muitos anos. Também era prejudicial ao mercado de capitais a então vigente Lei das Sociedades por Ações, pois afastava acionistas minoritários, e somente em 1976 essa norma seria reformulada a fim de permitir uma maior democratização do poder decisório dentro dessas empresas. O fracasso da intenção do governo em ampliar a oferta de crédito a longo prazo é compensado pela ampliação da participação dos bancos públicos nesse segmento<sup>27</sup>.

O governo brasileiro adota portanto o endividamento externo como a base de sustentação do crescimento econômico, já que não lhe foi possível constituir um sólido esquema de financiamento público numa economia historicamente fragilizada e carente de um nível de poupança capaz de suprir a enorme necessidade de investimento no curto prazo, além da debilidade de nosso mercado de capitais.

---

<sup>26</sup> Andrea Fernandes Andrezo e Iran Siqueira Lima. *op.cit.*, p. 82

<sup>27</sup> Luiz Aranha Corrêa do Lago. "A retomada do crescimento e distorções do 'milagre': 1967-1973", in: Marcelo de Paiva Abreu. *op.cit.*, p. 260

Nos governos militares ocorre uma especialização mais clara das atividades de cada instituição bancária federal, na busca da racionalidade e eficiência econômica<sup>28</sup>. O Banco do Brasil, além de manter a função de financiador dos gastos do governo (através da conta-movimento do Tesouro), destaca-se no financiamento da agricultura em virtude de possuir uma extensa rede de agências em todo o território nacional. A Caixa Econômica Federal passa a atuar tanto no estímulo ao aumento da poupança nacional, através da captação de recursos oriundos da população de baixa e média renda, como na canalização dessa poupança para o financiamento da construção de novas habitações, assumindo gradativamente o papel ora desempenhado pelo Sistema de Financiamento Habitacional (SFH). O BNDES especializa-se como provedor de crédito de longo prazo às empresas nacionais, essencial para suprir as necessidades de investimento impostas pelo crescimento econômico. Os bancos públicos federais atuaram conjuntamente com os bancos estaduais no financiamento da expansão econômica do Brasil, mas foram mais bem-sucedidos que estes na aplicação de recursos e na manutenção de sua saúde financeira. Isso sem dúvida se deveu ao fato de as instituições federais estarem vinculadas diretamente às diretrizes do governo central, ao invés das de lideranças regionais, o que mitigou bastante a influência negativa causada pela excessiva ingerência política nesse bancos.

O crescimento e a importância das instituições financeiras estatais durante o período da ditadura militar evidencia não apenas a vontade dos governantes dessa época de implementar políticas de desenvolvimento econômico com rapidez e concentrando o poder decisório no Estado para a consecução dos objetivos de longo prazo, mas também a histórica incapacidade dos bancos privados em suprir a crescente demanda de crédito no Brasil<sup>29</sup>. Essa fraqueza das instituições privadas é derivada tanto da demora do país em promover a normatização e modernização do setor

---

<sup>28</sup> Andrea Fernandes Andrezo e Iran Siqueira Lima, *op.cit.*, p. 27 e segs.

<sup>29</sup> Maria da Conceição Tavares, "Império, território e dinheiro", in: José Luís Fiori, *op.cit.*, p. 465

financeiro quanto da própria evolução dessas instituições, que sempre foram dependentes do governo e das elites políticas para sua sobrevivência, jamais abrindo mão das benesses do setor estatal em prol da assunção de riscos em conjunto com os grupos privados nacionais nos investimentos essenciais ao país<sup>30</sup>. Mas tampouco houve vontade política da burguesia industrial e agrária para modificar essa situação – de fato, com o Estado figurando como grande demandante de produtos e serviços e financiador direto das necessidades de investimento dos grupos privados, estes não chegaram a sofrer uma carência de recursos que lhes levasse a lutar por uma nova configuração do sistema financeiro nacional. Nos momentos de crise e arrocho da oferta creditícia, o Estado sempre esteve presente para fornecer a ajuda necessária à sobrevivência dos setores econômicos ameaçados, assumindo o risco e socializando os prejuízos (com exceção óbvia das pequenas empresas e propriedades rurais, que sempre permaneceram à margem do acesso ao crédito bancário)<sup>31</sup>.

Mas assim como os bancos federais expandiam-se *pari passu* ao desenvolvimento econômico do país, também sofreriam eles as conseqüências das sucessivas crises que o Brasil atravessaria a partir do final da década de 70. Logo se evidenciaria que a finalidade social que sempre norteou as ações dos bancos públicos poderia ser também responsável pela sua asfixia, a partir do momento em que o governo começava a praticar políticas recessivas de controle inflacionário e deixando a essas instituições apenas o ônus das políticas sociais das quais foram instrumento.

---

<sup>30</sup> Maria da Conceição Tavares, “Império, território e dinheiro”, in: José Luís Fiori, *op.cit.* p. 475

<sup>31</sup> Celso Furtado. *op.cit.*, p. 24

## CAPÍTULO 2 – CRISE DO ESTADO E REESTRUTURAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS

### 2.1. O problema do financiamento público

Em virtude da incapacidade dos estabelecimentos bancários privados em suprir a carência de crédito no país, coube ao Estado Brasileiro assumir esse papel essencial ao nosso desenvolvimento econômico. Mas isso não se deu de forma planejada ou induzida por um cenário econômico favorável – foi acima de tudo uma opção política, onde de início prevaleceram interesses ligados à burguesia rural e mais tarde ao nascente capitalismo industrial do país<sup>32</sup>. Foi somente em meados dos anos 50 que se constituiu um verdadeiro consenso nacional sobre a necessidade da ação estatal na promoção do crescimento econômico e do bem-estar social da população.

É preciso contudo salientar que o aparelho estatal jamais gozou de suficiente estabilidade financeira para executar o imenso trabalho a que se propôs. O Estado Brasileiro foi aos poucos aperfeiçoando seus instrumentos de captação e aplicação de recursos, mas o persistente problema inflacionário, que assolou nossa economia durante praticamente todo o período republicano, sugere que não foi bem-sucedido o esforço estatal no sentido de equacionar o problema do financiamento público<sup>33</sup>. Essa histórica debilidade não inviabilizou contudo a atuação direta do Estado na economia nacional, que foi fundamental para que o país consolidasse seu processo de industrialização no séc. XX, embora tenha colocado em xeque a manutenção desse modelo econômico a partir da década de 80, quando tornou-se insustentável a rolagem da dívida pública. A compreensão da dinâmica desse esquema de financiamento engendrado pelo Estado

---

<sup>32</sup> Celso Furtado, *op.cit.*, p. 195 e scgs.

<sup>33</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira. “Incompatibilidade distributiva e desenvolvimento auto-sustentado”, in: Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi (orgs.). *op.cit.*, p. 119-120

Brasileiro ao longo do último século é fundamental para a análise da crise e da reestruturação dos bancos públicos federais a partir da década de 90.

Já foram analisadas as razões pelas quais se optou no Brasil por um modelo de desenvolvimento econômico financiado exclusivamente pelo Estado, através da atuação dos bancos públicos. À deficiência dos estabelecimentos bancários privados como agentes capazes de ampliar a oferta de crédito somou-se a estreiteza de nosso ainda incipiente mercado de capitais, além do fato de a poupança nacional ter sido sempre desestimulada pelo ambiente inflacionário. Em última análise, o financiamento público do desenvolvimento brasileiro foi a única saída encontrada pelo Estado Brasileiro para realizar o imenso trabalho a que se propunha. Mas ao mesmo tempo em que foi necessária a atuação do governo como fornecedor dos imensos recursos necessários para a industrialização do país, tal postura também lhe deu o poder de *orientar* completamente o crescimento da economia. Ao figurar como grande fonte de recursos para o setor privado nacional, o Estado não apenas complementava a atuação da iniciativa privada, mas de fato a submetia às diretrizes planejadas pelo governo, ou seja, a projetos e prioridades que extrapolavam a alçada econômica. Esse grau de interferência estatal na economia denota não apenas a vontade política do Estado na promoção do crescimento econômico, mas também a descrença na capacidade da iniciativa privada em conduzir esse processo, tal como nos sugeriria a teoria liberal. Bielschowski<sup>34</sup> observa que o reconhecimento da debilidade da estrutura econômica do país e do próprio empresariado nacional foi o fator determinante para justificar a crescente intervenção governamental em apoio à iniciativa privada a partir do governo Vargas.

Como o Estado Brasileiro não dispusesse dos meios necessários para financiar o desenvolvimento nacional, sempre buscou-se alternativas no curto prazo que aliviassem essa carência ou pelo menos que postergassem o problema para o futuro.

---

<sup>34</sup> Ricardo Bielschowski, *Pensamento Econômico Brasileiro - o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, p. 269

Desde o final dos anos 30<sup>35</sup>, se debatiam soluções que permitissem a centralização de recursos financeiros no intuito de viabilizar a expansão industrial, tais como a criação de novos impostos para a capitalização de bancos de investimento ou a utilização de recursos da previdência. Mas a histórica dificuldade em se alterar a estrutura tributária brasileira, cujo anacronismo reflete a tentativa do Estado de atender simultaneamente aos interesses de diferentes classes sociais, jamais permitiu que se construísse um sistema tributário justo e adequado ao desenvolvimento econômico do país. A solução encontrada desde o início foi a utilização do investimento estrangeiro. Aproveitando o cenário internacional favorável no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, o Brasil não apenas ampliaria sua dívida externa para financiar seus projetos de industrialização, mas também incentivaria a implantação de empresas estrangeiras em solo nacional, condição essencial para equacionar o problema do financiamento, já que essas empresas poderiam captar recursos nos mercados internacionais e nos seus países de origem com muito mais facilidade que as firmas brasileiras. É preciso ressaltar que o uso da poupança externa pelo Estado Brasileiro para o financiamento de seus gastos não constitui, *a priori*, uma atitude equivocada do ponto de vista econômico<sup>36</sup>. A poupança externa pode ser utilizada por países carentes de recursos para a aceleração do crescimento econômico no curto prazo, de forma a criar condições de saldar a dívida contraída quando a economia nacional já tiver adquirido suficiente dinamismo e capacidade de acumulação de capital. É óbvio que é necessário um cuidadoso planejamento acerca da escala de amortizações da dívida, eventuais reajustes e possíveis cenários econômicos que possam influenciar o balanço de pagamentos do país. A história recente nos mostra casos de sucesso na utilização de recursos estrangeiros para o financiamento do desenvolvimento industrial, tais como Japão, Coréia do Sul e outros países do Sudeste Asiático, além da própria reconstrução europeia. Em que pese o

---

<sup>35</sup> Ricardo Bielschowski, *op. cit.*, p. 275

<sup>36</sup> Carlos Medeiros, “China: entre os séculos XX e XXI”, in: José Luís Fiori (org.), *op.cit.*, p. 392-395

diferente tratamento dispensado a esses países pelos EUA e Europa, comparativamente ao reservado à América Latina, é inegável o esforço de planificação econômica adotado por eles e seu particular cuidado na elaboração de um esquema de financiamento público eficiente. O Brasil infelizmente não seguiu esse exemplo – de fato, pode-se dizer que houve pouca preocupação de nossas autoridades com o crescimento explosivo da dívida pública que se desenhava em meio ao “milagre econômico” das décadas de 60 e 70. Prado Jr.<sup>37</sup> criticou por diversas vezes a opção do Estado Brasileiro pela excessiva participação de empresas estrangeiras em nosso processo de industrialização, além do endividamento externo sem limites. Ele apontaria com razão que ocorreria uma progressiva transferência do centro de tomada de decisões de investimentos privados daqui para o exterior, o que de fato se verificou a partir dos anos 90. O nosso projeto de industrialização foi bem sucedido, mas assentado sobre uma base de captação de recursos extremamente frágil, que impediu a continuidade do crescimento econômico nas décadas seguintes, decretando dessa forma o fim de um modelo de desenvolvimento. Eduardo Modiano<sup>38</sup> calcula que, para se obter no Brasil uma taxa anual de crescimento econômico da ordem de 6% (mínimo necessário para se reduzir o desemprego no país), seria necessário um nível de investimento de aproximadamente 23% do PIB. Na década de 80 essa taxa não ultrapassava 18% do PIB, contra pouco mais de 22% nos anos 70, e a poupança externa (que chegou a representar 4% do PIB na década de 70) praticamente desapareceu. Carente de recursos externos, o nosso Estado “empresário” receberia seu golpe de misericórdia na crise da dívida externa no início dos anos 80, que jogaria o país no inferno da estagflação (inflação crescente em meio ao aumento do desemprego e da capacidade ociosa na indústria).

O problema do financiamento público se mistura ao problema da atuação social dos bancos federais. Sem capacidade de investir, o Brasil recorreu à poupança

---

<sup>37</sup> Caio Prado Jr., *História Econômica do Brasil*, p. 231 e segs.

<sup>38</sup> Eduardo Modiano. *A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989*. in: *A Ordem do Progresso - Cem Anos de Política Econômica Republicana*, p. 383

externa para realizar seu projeto de desenvolvimento, sem no entanto fornecer uma solução para esse financiamento no longo prazo. Quando se fecharam as torneiras do financiamento externo, o Estado Brasileiro decidiu simplesmente acertar suas contas e abdicou da missão de liderar o desenvolvimento econômico do país. O sistema financeiro público, por maior e mais diversificado que seja, sempre foi um apêndice do Estado desenvolvimentista, e embora tenha tido participação fundamental na diversificação industrial do país não logrou desenvolver um sistema de captação de recursos capaz de suportar sua enorme demanda creditícia. Isso porque não se criaram instituições que estimulassem a poupança nacional, e além disso não se atacou o problema da desigualdade de renda, que possibilitaria canalizar para a produção recursos hoje destinados à mera especulação financeira<sup>39</sup>. Os bancos públicos certamente poderiam ter tido uma contribuição muito maior para a solução desses problemas, mas não houve vontade política do Estado em fazê-lo, já que isso certamente levaria à uma verdadeira “revolução” da estrutura de poder no país.

---

<sup>39</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira, “Incompatibilidade distributiva e desenvolvimento auto-sustentado”, in: Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi (orgs.), *op.cit.*, p. 119-120

## 2.2. A falência do Estado e a imposição do modelo liberal

A década de 80 se inicia de maneira nefasta para a economia do país. Os choques causados pelo aumento dos preços do petróleo (insumo com grande peso em nossa pauta de importações) e pela brutal elevação das taxas de juros nos países industrializados lançaram inevitavelmente a economia brasileira numa recessão sem precedentes em todo o século XX. O Estado Brasileiro, que até então havia baseado seu projeto de desenvolvimento do país com base no endividamento externo, foi colocado de joelhos, tendo de abdicar de seu importante papel na economia em prol de um ajuste imediato das contas públicas. Impossibilitado de saldar suas obrigações internacionais, o país finalmente suspende os pagamentos de sua dívida soberana em 1982 e recorre ao FMI. Um rigoroso ajuste fiscal é aplicado a partir desse ano, envolvendo corte de gastos (basicamente de investimentos estatais) e elevação da taxa de juros interna visando conter a inflação de preços. O ambiente econômico estagnado propicia redução brutal das importações do país, que passa a obter superávits comerciais crescentes<sup>40</sup>.

Os bancos públicos federais seriam certamente mais prejudicados que os bancos privados nesse ambiente econômico instável, palco de sucessivos planos econômicos mal-sucedidos e que culminou na crise definitiva do regime ditatorial e na redemocratização do país. Os bancos privados, sempre a margem da situação econômica do país, enfrentaram a crise se especializando na especulação de títulos da dívida pública e nos ganhos propiciados pela hiperinflação auferindo receitas de *float* com os recursos captados no mercado. Já os bancos federais foram obrigados a manter seu foco de atuação social quando já não mais existiam recursos por parte do governo ou condições econômicas favoráveis. O resultado inexorável dessa situação seria uma

---

<sup>40</sup> Dionísio Dias Carneiro e Eduardo Modiano. "Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984", in: Marcelo de Paiva Abreu, *op.cit.*, p. 323-324

crise de liquidez de grandes proporções no sistema financeiro estatal, que se desenhava no horizonte dos anos seguintes.

Após a redemocratização brasileira em 1988, o país experimentou um período de grande turbulência durante o governo de Fernando Collor de Mello (1989-1992), tanto no âmbito econômico (com o fracasso de planos econômicos e seqüestro de valores mobiliários da população) quanto no político<sup>41</sup>. Esse governo foi encerrado abruptamente, sob ameaça de *impeachment* em meio a uma onda de escândalos envolvendo o alto escalão federal. Mas é necessário destacar que, apesar de todo esse turbilhão de fatos políticos e do desempenho pífio da economia, o setor público logrou atingir uma média de superávit primário anual (excluindo despesas com juros) de 2,9% do PIB no período de 1991/94<sup>42</sup>. Esses resultados, aliados ao desempenho favorável da balança comercial, foram fundamentais para o posterior sucesso do Plano Real, programa de estabilização monetária implementado a partir de 1994. Mas o fator mais importante a ser destacado nessa época é o ressurgimento do pensamento econômico liberal como alternativa para a falência do modelo desenvolvimentista. Temas como ajuste fiscal, abertura comercial e privatizações passam a ser discutidos amplamente na mídia, sendo emcampados pela equipe econômica idealizadora do Plano Real, encabeçada por Fernando Henrique Cardoso (FHC).

A retomada do liberalismo no final do séc. XX é comumente identificada com os programas dos governos conservadores de Thatcher (Grã-Bretanha) e Reagan (EUA), e foi sintetizada no chamado Consenso de Washington, que data de 1990 e teve como seu principal representante o economista John Williamson. Esse modelo buscou reunir diversos preceitos de política econômica, de cunho essencialmente conservador, para serem aplicados em países que sofriam recorrentes crises inflacionárias e carência de recursos para promoverem o crescimento econômico. Através da privatização e da

---

<sup>41</sup> Andrea Fernandes Andrezo e Iran Siqueira Lima, *op.cit.*, p. 201-203

<sup>42</sup> Fabio Giambiagi. *Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso ... 1995/2002*, 2002, p. 7

redução de barreiras comerciais, esses países poderiam atrair capital estrangeiro, reduzir o peso da dívida pública e alcançar o aumento da eficiência econômica e da produtividade. Essas medidas tiveram bastante aceitação em todo o mundo, particularmente na América Latina, onde a experiência de sucesso na estabilização monetária foi atribuída à aplicação do receituário liberal.

O Plano Real foi concebido de forma semelhante a outras experiências internacionais (como por exemplo o Plano Cavallo na Argentina em 1991), e se baseou no cenário de grande liquidez internacional vigente a partir do início dos anos 90, após a renegociação da dívida externa brasileira com seus credores internacionais<sup>43</sup>. Após um período de forte contenção de expansão monetária, onde ocorreu o acúmulo de reservas nacionais em moeda forte graças a um crescente fluxo de investimento estrangeiro direto (IDE) no país, o Brasil pode finalmente controlar a inflação, inclusive mais tarde atrelando o valor de sua moeda ao dólar. Não havia ocorrido contudo uma significativa reforma do Estado Brasileiro até aquele momento, tendo se limitado o então presidente Itamar Franco a realizar algumas privatizações e ajustes fiscais. Foi a partir do governo FHC que o receituário liberal de reformas visando o fortalecimento do mercado e a redução da participação do Estado na economia se fez realmente presente, com amplo respaldo de diversos setores da sociedade brasileira interessados na modernização da máquina estatal.

O ajuste das contas públicas nesse ambiente era inadiável, e para o sistema financeiro estatal esse ajuste significava *privatização*. O controle da inflação a partir de meados de 1994 foi o golpe de misericórdia em muitos bancos públicos, pois estes não mais puderam mascarar sua situação precária com os aparentes ganhos inflacionários<sup>44</sup>. Os bancos estaduais foram as primeiras vítimas do processo de venda de ativos financeiros estatais – muitos já se encontravam em estado pré-falimentar e

---

<sup>43</sup> Paulo Nogueira Batista Jr., *A economia como ela é*, 2000, p. 369-370

<sup>44</sup> Carlos Augusto Vidotto, *Reestruturação patrimonial e financeira dos bancos federais e trajetória econômica nos anos noventa*, 2001, p. 4-7

poucos Estados ofereceram resistência à venda de seus agentes financeiros, já que os governos estaduais se encontravam em situação financeira igualmente precária e sem capacidade de injetar os recursos necessários nessas instituições. Os bancos de desenvolvimento regionais sofreram igual destino, ou foram transformados em meros administradores de carteiras recheadas de créditos de difícil liquidação, proibidos de aplicar seus recursos em novos investimentos até concluírem a reestruturação de seus ativos. Os bancos públicos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES) sobreviveram a essa onda de privatizações, mas sofreram uma mudança drástica em sua forma de atuação social. Após realizar um grande aporte de recursos para sanear seus ativos, o Estado deixou de ser responsável direto pela saúde financeira desses bancos, que passaram a ter de buscar na lucratividade suas condições de sobrevivência. Embora não tenha prevalecido a sugestão liberal de venda dessas instituições, ocorreu na prática um efeito semelhante ao da privatização, com enxugamento de quadros (através do estímulo à aposentadoria e demissão voluntária de funcionários), elevação da lucratividade ao primeiro plano (com progressivo abandono de atividades de cunho social mas baixo retorno econômico e direcionamento à clientela de média e alta renda), concentração do crédito do BNDES nas mãos de poucos e grandes conglomerados em detrimento das pequenas empresas, elevação da participação dos títulos públicos nos em detrimento do crédito na carteira de ativos dos bancos, etc.

Alguns economistas imaginavam que, com o fim da inflação, haveria de imediato uma expansão do crédito por parte das instituições financeiras privadas, como forma de manter sua lucratividade financiando a expansão do consumo que inevitavelmente se seguiria ao aumento real da renda da população<sup>45</sup>. Esse argumento também era usado para demonstrar a inutilidade dos bancos públicos brasileiros a partir daquele momento, pois os bancos privados seriam capazes de suprir a demanda

---

<sup>45</sup> Fernando Pimentel Puga. *Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente. comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial*, 1999, p. 11-12

de crédito no país. Até mesmo o Banco Central, temendo essa expansão do crédito nos bancos privados, editou normas contracionistas a fim de evitar um novo repique inflacionário. No entanto isso não se verificou na prática. Um estudo de Soares<sup>46</sup> mostra que o Plano Real abortou a trajetória ascendente que tinha o crédito privado até 1994. Além disso houve uma estagnação, com tendência de queda, do crédito ao setor produtivo, oscilando em torno de 54% do total. O economista credita essa estagnação do mercado de crédito no país à adesão do Brasil ao Acordo de Basiléia em 1994, que limitou o volume de empréstimos ao mesmo tempo em que liberou-os para adquirir quantidades crescentes de títulos públicos, que passaram a rivalizar com o crédito ao setor produtivo em virtude das altas taxas de juros reais praticadas na época.

O governo FHC pretendeu, através de um ambicioso programa de reformas do aparelho estatal, recobrar a saúde financeira do Estado e assegurar a estabilidade monetária obtida através do Plano Real. Mas o comportamento das contas públicas contradiz muitas das concepções acerca do propalado conservadorismo da gestão FHC, e exige uma reflexão mais profunda sobre o significado da reforma do Estado Brasileiro e o neo-liberalismo econômico.

O economista do BNDES Fabio Giambiagi<sup>47</sup>, num minucioso estudo do desempenho das contas públicas na gestão FHC, demonstra que a partir de 1995 houve uma piora significativa do resultado primário, que não se deveu a um ajuste nominal das despesas em função da queda abrupta da inflação, mas principalmente à recusa do governo federal em promover cortes no Orçamento. Embora tenham havido avanços no controle dos gastos públicos, como a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a aceitação de reformas como a Previdenciária, não foram essas mudanças que permitiram a reversão do mau-desempenho das contas públicas a partir de 1998. Houve de fato um controle rigoroso de gastos e investimentos do governo a partir desse ano, mas os

---

<sup>46</sup> Ricardo Pereira Soares, *Evolução do crédito de 1994 a 1999: uma explicação*, 2001, p. 14 e segs.

<sup>47</sup> Fabio Giambiagi, *op.cit.*, p. 10 e segs.

elevados superávits primários obtidos se deveram principalmente ao aumento das receitas governamentais, em virtude da elevação expressiva da carga tributária no período. A média de superávit primário no período 1995/98, durante o qual foram implementadas grande parte das “reformas estruturais” e das privatizações, foi negativa em 0,2% do PIB. Na Tabela 1 é possível verificar o desempenho das contas públicas nos dois mandatos de FHC:

TABELA 1: NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO – CONCEITO OPERACIONAL (% PIB)

Composição	1991/94 (média)	1995/98 (média)
Déficit Nominal	0,4	5,1
Superávit Primário	2,9	-0,2
Juros Reais	3,3	4,9

Fonte: Banco Central, in: Fabio Giambiagi, *op. cit.*, p. 42

Em 1998, o governo FHC tem de recorrer ao Fundo Monetário Internacional em busca de auxílio para evitar uma crise cambial, em meio a uma enorme fuga de capitais do país. A partir de então, através de profundos cortes nos orçamentos ministeriais, o governo federal consegue atingir um resultado primário que lhe permite evitar um colapso da taxa de câmbio e da estabilidade de preços, mas sacrifica completamente a possibilidade de crescimento econômico do país.

Cabe destacar o papel da privatização na redução da dívida pública. Giambiagi<sup>48</sup> mostra que a privatização contribui para reduzir a dívida em 5% do PIB, enquanto que apenas o efeito da desvalorização cambial a partir de 1999 foi de 11% do PIB no período 1998/2001, por causa do significativo volume de papéis da dívida indexados ao câmbio. Por isso, apesar da venda de grande parte do aparelho estatal, o país não logrou diminuir sua dívida pública, que ao invés disso aumentou

<sup>48</sup> Fabio Giambiagi, *op. cit.*, p. 32-34

vigorosamente no governo FHC, como mostra a Tabela 2:

TABELA 2: DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (% PIB)

Composição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Dívida Total	26,0	27,3	30,9	30,7	38,9	44,6	45,2	49,0
Dívida Fiscal	26,0	27,3	29,0	30,6	37,8	36,5	37,2	37,2
Privatização	0	0	-0,1	-2,0	-3,4	-3,8	-5,3	-4,9
Ajuste Dívida Interna	0	0	0	0	0,4	4,2	4,7	5,9
Demais Ajustes	0	0	2	2,1	4,1	7,7	8,6	10,8
Base Monetária	3,6	3,1	2,4	3,6	4,4	4,6	4,2	4,3
Dívida Total + Base Monetária	29,6	30,4	33,3	34,3	43,3	49,2	49,4	53,3

Fonte: Banco Central, in: Fabio Giambiagi, *op. cit.*, p. 31

Ao final de 2001 o estoque da dívida pública atingia 53% do PIB, e o elevado serviço dessa dívida obrigou o governo a implementar um ajuste fiscal sem precedentes na história do país. A Tabela 3 ilustra a composição da dívida pública brasileira e sua evolução nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso:

TABELA 3: TÍTULOS PÚBLICOS FEDERAIS – PARTICIPAÇÃO POR INDEXADOR (%)

Composição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Câmbio	8,3	5,3	9,4	15,4	21,0	24,2	22,3	28,6
Selic	16,0	37,8	18,6	34,8	69,1	61,1	52,2	52,8
Pré-Fixados	40,2	42,7	61,0	40,9	3,5	9,2	14,8	7,8
IGP/IGP-M	12,5	5,3	1,8	0,3	0,4	2,4	6,0	7,0
Outros	23,0	8,9	9,2	8,6	6,0	3,1	4,7	3,8

Fonte: Banco Central, in: Fabio Giambiagi, *op. cit.*, p. 32

Percebe-se que, além da deterioração da saúde financeira do Estado em virtude do aumento do montante da dívida pública em relação ao PIB, houve uma

significativa piora na composição dívida, com aumento da participação de títulos pós-fixados e indexados ao câmbio, em detrimento dos papéis pré-fixados (que permitem melhor planejamento dos desembolsos futuros com amortizações e juros). Essa modificação reflete não apenas o cenário de crise e desconfiança dos investidores na capacidade de solvência do país, mas sobretudo uma estratégia deliberada do governo FHC para tentar sustentar a paridade do real junto ao dólar, peça-chave da estabilização no Plano Real e que foi fundamental para assegurar sua vitória política nas eleições presidenciais de 1998.

O presidente FHC herdou um país com as contas relativamente em ordem, e o entregou a seu sucessor numa situação quase calamitosa. Mas não se pode de fato responsabilizá-lo unicamente pela decadência do aparelho estatal. Esta já se manifestava lentamente desde o final da década de 70. Seu governo foi apenas o último prego no caixão do Estado getulista. Rezende<sup>49</sup> salienta que um Estado forte não significa um Estado grande, e defende uma redução do tamanho da máquina estatal brasileira. Contudo, o que se verificou a partir da década de 90 não foi um enxugamento do Estado Brasileiro, mas sim um verdadeiro dismantelamento de instituições de bem-estar social sem que se colocasse em seu lugar um novo aparato institucional<sup>50</sup>.

Sintomática desse período foi a ascensão de economistas liberais como Gustavo Franco e Persio Arida ao comando da economia nacional. Franco<sup>51</sup> afirma que o modelo de investimento público dos anos 70 está definitivamente superado em função do fim do financiamento inflacionário, e que o resultado da política de desenvolvimento estatal para a economia brasileira teria sido baixo dinamismo tecnológico e baixo aumento de produtividade. Arida<sup>52</sup> critica inclusive a atuação do BNDES, afirmando

---

<sup>49</sup> Fernando Rezende, *Finanças Públicas*, p. 346-347

<sup>50</sup> Maria da Conceição Tavares e Luiz Gonzaga Belluzo, "Desenvolvimento no Brasil – relembando um velho tema", in: Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi (orgs.), *op.cit.* p. 31

<sup>51</sup> Gustavo Franco, *O Desafio Brasileiro*, 1999, p. 9-11

<sup>52</sup> Persio Arida, entrevista concedida a Antonio Claudio Sochaczewski. In: Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi (orgs.), *op.cit.* p. 31

que, mesmo sendo o órgão do governo mais bem preparado tecnicamente para lidar com a questão do desenvolvimento, o banco desconhece a externalidades que justificam a execução dos projetos por ele financiados. O Estado, segundo ele, é incapaz de mensurar o verdadeiro alcance de suas políticas econômicas, e por isso deveria se abster de tentar promover o crescimento econômico.

Apesar de todos os equívocos e reviravoltas na condução da política econômica no Brasil a partir dos anos 80, dois conceitos que se consolidaram nessa época adquiriram caráter de permanência em nosso debate econômico, para o bem ou para o mal, sendo hoje aceitos e defendidos por quase todos os setores da sociedade: o controle da inflação e a falência do Estado desenvolvimentista. Eles se tornaram verdadeiros “tabus” nas discussões políticas e econômicas, e sem dúvida tiveram influência direta na crise e na mudança da orientação dos bancos públicos federais verificada a partir desse momento.

## 2.3. A reestruturação do sistema financeiro estatal nos anos 90

### 2.3.1. Conseqüências da crise dos anos 80 e do fim da inflação

Após mais de uma década de tentativas fracassadas de conter o surto inflacionário no Brasil, finalmente a partir de 1994 evidencia-se o sucesso do Plano Real, com a taxa de inflação anual retornando ao nível de dois dígitos já em 1995. Praticamente todas as instituições financeiras do país sofreram forte redução da lucratividade com o fim da inflação e a rápida elevação da taxa de juros verificada a partir de 1994. O fim dos ganhos inflacionários foi rapidamente assimilado pelos bancos privados, que se adaptaram à nova realidade com o aumento dos *spreads* e dos empréstimos de curto prazo<sup>53</sup>. Mas para os bancos federais esse ajuste teve de ser muito mais profundo e doloroso, em virtude das seqüelas deixadas pelos programas de estabilização monetária anteriores ao Plano Real. Esses bancos arcaram com grande parte do peso do ajuste do Estado até então, que realizava diversas mudanças de indexadores visando conter a inflação e o crescimento da dívida pública mas deixando aos bancos públicos o ônus do descasamento entre ativos e passivos<sup>54</sup>.

A Caixa Econômica Federal sofreu um descasamento patrimonial particularmente grave a partir de 1990, com o Plano Collor I. Esse plano impôs o recolhimento compulsório ao Banco Central de grande parte das aplicações financeiras do país, gerando um bloqueio de liquidez que afetou todo o setor financeiro, mas a CEF teve um prejuízo maior em virtude de grande parte de seu passivo constituir-se de depósitos de poupança, que foram bloqueados. Além desse problema houve a mudança de indexadores do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que propiciou

---

<sup>53</sup> Carlos Eduardo Carvalho, *Bancos e inflação no Brasil: da crise dos anos 80 ao Plano Real*, 2001, p. 1-2

<sup>54</sup> Carlos Augusto Vidotto, *op.cit.*, p. 4-5

grande redução da dívida pública mas gerou um grave litígio judicial que perdura até hoje. Vasconcelos<sup>55</sup> afirma que houve já a partir de meados dos anos 80 uma inversão do foco de atuação da CEF, quando esta absorveu o Banco Nacional de Habitação (BNH). A atuação de fomento do BNH é progressivamente abandonada em prol da atuação estritamente bancária da CEF, o que é demonstrado pelo fato do financiamento de investimentos ter se reduzido em três quartos no período 1990-94, enquanto que o crédito de curto prazo a pessoas físicas e jurídicas multiplicou-se várias vezes nesse mesmo período.

O Banco do Brasil já possuía em 1989 um descasamento patrimonial superior a um bilhão de dólares em decorrência da mudança de indexadores de sua carteira rural, durante a vigência do Plano Bresser<sup>56</sup>. Novas modificações a partir do Plano Collor acirrariam ainda mais essa discrepância, gerando litígio judicial com produtores rurais que finalmente levou o banco a um estado falimentar em 1995. A renegociação da dívida externa em 1993 gerou um processo de “dolarização” de parte do passivo do BB, e este foi proibido de financiar a dívida de Estados e municípios, culminando na prática numa significativa redução do volume de crédito concedido pelo banco nos anos seguintes. A enorme inadimplência enfrentada pelo banco nesse período evidencia o peso da carteira agrícola em suas operações: em junho de 1998, os empréstimos rurais alcançavam a cifra de 12 bilhões de dólares, mais de um quarto do total de crédito concedido pelo banco naquele momento (47 bilhões de dólares)<sup>57</sup>.

O BNDES seria o banco federal menos afetado pela crise nesse período, pois tinha uma carteira de ativos muito mais sólida (em especial junto a empresas estatais de grande porte e superavitárias, a exemplo da Cia. Vale do Rio Doce e da Petrobrás) e uma fonte de recursos assegurada pelos depósitos no Fundo de Amparo ao

---

<sup>55</sup> José R. Vasconcelos, *As agências federais de crédito e as prioridades do governo central*, 1997, p. 57

<sup>56</sup> Carlos Augusto Vidotto, *op.cit.*, p. 4-5

<sup>57</sup> Fernando Pimentel Puga, *op.cit.*, p. 33

Trabalhador (FAT) e do sistema PIS/PASEP<sup>58</sup>. Mesmo a extinção desta última fonte de recursos em 1992 não prejudicaria o desempenho do banco, pois os recursos do FAT proporcionam um *funding* (estrutura de captação de recursos) muito mais seguro que o dos demais bancos (pois são recursos garantidos pela Constituição, ao passo que as demais instituições financeiras têm de captar seus recursos no mercado, estando portanto sujeitas a restrições de liquidez impostas pelo Banco Central).

O fim da inflação colocou em cheque a situação financeira dos bancos federais, que já vinha se deteriorando progressivamente desde meados dos anos 80, ao lhes retirar a última fonte de receitas que lhes permitia mascarar a precariedade de seu patrimônio. O governo federal teve de agir rapidamente, através da securitização dos empréstimos rurais e habitacionais e injeção direta de recursos nas instituições bancárias estatais. O Banco do Brasil sofreu drástica redução de estoques monetários em 1994, além de prejuízos consideráveis com a valorização do real frente ao dólar, em virtude de ser obrigado por força de política econômica a manter ativos no exterior<sup>59</sup>. A cumulação desses fatores com a inadimplência do setor rural culminou nos enormes prejuízos do banco em 1995 e 1996. Um fato oculto na mídia dessa época mas certamente relevante foi a participação do BB e da CEF no programa de reestruturação bancária do setor privado PROER. Só o BB emprestou R\$ 4,5 bilhões ao Banco Nacional em 1995, e a CEF emprestou mais R\$ 5 bilhões de reais para financiar carteiras imobiliárias de diversos bancos privados entre 1996 e 1997<sup>60</sup>.

O Estado reduziu enormemente sua participação como tomador direto de empréstimos no mercado financeiro a partir de 1996, na esteira do processo de securitização de créditos rurais e imobiliários e abandono progressivo dessas políticas de cunho social, mas concomitantemente ampliou a oferta de títulos públicos aos bancos. Apesar do aumento no volume total de crédito ofertado pelo sistema

---

<sup>58</sup> Carlos Augusto Vidotto, *op.cit.*, p. 7-8

<sup>59</sup> Carlos Augusto Vidotto, *op.cit.*, p. 15-16

<sup>60</sup> Carlos Augusto Vidotto, *op.cit.*, p. 17

financeiro nacional, praticamente estagnou-se a relação crédito-PIB em torno de 30% ao longo da última década<sup>61</sup>. A Tabela 4 ilustra a progressiva redução da participação do Estado como tomador de recursos financeiros, em consonância com as políticas de ajuste fiscal e restrição de crédito dos bancos públicos:

TABELA 4: EMPRÉSTIMOS DO SETOR FINANCEIRO – DISTRIBUIÇÃO POR TOMADOR (%)

Ano	Setor Público	Indústria	Comércio	Habitação	Rural	Pessoas Físicas	Outros	Total (R\$ mi)
1996	25	21	9	21	7	8	9	243.734
1997	15	23	9	23	9	12	10	247.041
1998	13	23	7	24	8	12	13	254.783
1999	10	27	8	22	8	13	12	262.664
2000	4	27	10	18	8	19	14	319.018
2001	3	30	11	7	8	23	18	332.384
2002	3	31	11	6	9	22	18	377.822

FONTE: Banco Central. in: CNI. *Financiamento no Brasil – Desafio ao Crescimento*, 2003, p. 13

Percebe-se ainda um aumento significativo do crédito de curto prazo a pessoas físicas (cheque especial e crédito pessoal), e um declínio acentuado do financiamento imobiliário, em meio à estagnação do crédito ao setor produtivo privado. A queda acentuada do financiamento imobiliário é em parte explicada pela transferência dos créditos imobiliários do Estado à uma empresa não-financeira em junho de 2001. Já o problema do crédito rural foi equacionado através de securitizações e refinanciamentos, persistindo portanto o mesmo volume dos anos anteriores.

<sup>61</sup> Otaviano Canuto. *Estresse, prudência, dieta e riscos de anorexia bancária*, 2002

### 2.3.2. Privatização e saneamento dos bancos públicos

Desde meados de 1995 o governo federal vinha estudando a possibilidade de privatização dos bancos públicos federais, a exemplo dos bancos estaduais, não apenas no intuito de obter receitas que lhe permitissem abater a dívida pública, mas sobretudo deixando de assumir a responsabilidade pelas políticas sociais que tanto debilitaram a saúde financeira dessas instituições. Um estudo elaborado pela empresa de consultoria Austin Asis nessa época sugeria a venda do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, ou uma reestruturação que os transformasse em meros agentes de fomento, sob rígidos controles internos e sem possibilidade de competir no mercado financeiro com os demais bancos privados. De fato em 1996 elaborou-se no Banco Central um projeto de privatização parcial do BB (que era a instituição mais fácil de ser vendida, em virtude de boa parte de seu capital já ser de propriedade de investidores particulares), mas essa iniciativa foi abortada com a eclosão da crise asiática e a conseqüente fuga de capitais no Brasil, que obrigaram o governo a utilizar o BB para atuar no câmbio e no financiamento às exportações. Em meados de 2000 o então presidente do Banco Central Armínio Fraga declarou em entrevista a um jornal de finanças sua intenção de privatizar totalmente o Banco do Brasil<sup>62</sup>.

A proposta de privatização dos bancos federais não prospera, mas ocorre de fato uma profunda transformação em suas estratégias e objetivos, paralela a uma política de redução de custos e aumento da eficiência econômica. Em 2000 surge um novo relatório sobre a reestruturação do sistema financeiro estatal, encomendado ao consórcio de consultoria formado por Booz Allen & Hamilton e FIPE-USP<sup>63</sup>. Esse documento sugeriu que os bancos federais deveriam seguir a mesma orientação estratégica das instituições bancárias privadas, abandonando operações de cunho

---

<sup>62</sup> Carlos Augusto Vidotto, *op.cit.*, p. 9

<sup>63</sup> Fernando Nogueira da Costa, *op.cit.*

assistencialista e social em prol de outras mais rentáveis e privilegiando acima de tudo sua saúde financeira, mesmo que isso signifique uma redução drástica de sua participação na oferta de crédito do país. Além disso, deveria haver uma mudança radical na estrutura de comando dessas instituições, de forma a reduzir a influência política e permitir a implantação de um sistema moderno de gestão, onde a busca da rentabilidade prevaleça sobre outros objetivos em todas as suas esferas de atuação. O relatório sugeriu ainda implicitamente a possibilidade de privatização desses bancos, afirmando que o setor bancário privado no Brasil é hoje plenamente capaz de auxiliar o Estado na sua tarefa de promoção do bem-estar social<sup>64</sup>. As carteiras de crédito rural e imobiliário seriam transformadas em agências de fomento, vinculadas diretamente ao governo federal.

Essas transformações fundamentais foram implementadas ao mesmo tempo em que o governo federal promovia o saneamento dos bancos públicos. Na Caixa Econômica Federal ocorreram as seguintes iniciativas por parte do governo federal<sup>65</sup>:

- capitalização de R\$ 9,3 bilhões;
- assunção por parte do governo federal de dívidas de Estados e municípios no valor de R\$ 13 bilhões;
- liquidação de passivos junto ao FGTS com títulos do Fundo de Compensação por Variações Salariais (FCVS), no valor de R\$ 6 bilhões.

No Banco do Brasil foram tomadas as seguintes medidas<sup>66</sup>:

- aporte de capital no valor de R\$ 8 bilhões por parte do Tesouro Nacional;
- troca de títulos da dívida externa por outros do Tesouro Nacional (mais valorizados) no valor de 3 bilhões de dólares;
- securitização de créditos rurais no valor de R\$ 7,5 bilhões (que permitiu a adequação do Banco ao Acordo de Basiléia);

---

<sup>64</sup> Fernando Nogueira da Costa. *op.cit*

<sup>65</sup> Carlos Augusto Vidotto, *op.cit.*, p. 20

<sup>66</sup> Carlos Augusto Vidotto, *op.cit.*, p. 20

- transferência à União de créditos rurais e outros junto a Estados e municípios em troca de títulos federais, no valor total de R\$ 5,4 bilhões;
- assunção por parte do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Centro-Oeste do risco de crédito de operações no valor de R\$ 2,8 bilhões.

Deve-se ressaltar que esses aportes de recursos por parte do Tesouro Nacional não configuram *a priori* uma doação ou subsídio. Houve uma troca de créditos por títulos do Banco Central, e só é possível se afirmar que houve gasto de dinheiro público (subsídio) com base nas condições de troca desses créditos<sup>67</sup>. Certamente muitos desses créditos não têm a menor possibilidade de serem saldados, mas na prática o que ocorreu foi a assunção por parte do governo federal dos custos provenientes de suas próprias políticas.

---

<sup>67</sup> Fernando Pimentel Puga, *op.cit.*, p. 16

### 2.3.3. A primazia da busca da lucratividade

Paralelamente ao processo de saneamento dos bancos públicos federais ocorria uma completa reformulação de suas estruturas, diretrizes e metas a serem alcançadas. A lucratividade passa ao primeiro plano como condição essencial para a sobrevivência dessas instituições, que devem agora depender unicamente de seus próprios resultados para expandir e fortalecer sua participação no mercado. O governo se abstém de patrocinar novos ambiciosos programas sociais como aqueles gerenciados pelos bancos federais no passado, se limitando a efetuar através desses bancos repasses para projetos específicos de menor importância em termos de alcance nacional.

As instituições financeiras federais passaram a adotar um rigoroso processo de redução de custos e riscos baseado no enxugamento de quadros de pessoal e agências, redução do volume de empréstimos concedidos e implementação de ferramentas e comitês de análise de crédito, investimento maciço em tecnologia e automação dos serviços, terceirização e práticas de remuneração variável de acordo com o desempenho funcional, entre outras iniciativas<sup>68</sup>. Embora o nível de emprego em todo o setor bancário venha se reduzindo rapidamente desde meados dos anos 80, principalmente em função da automação dos serviços, nos bancos públicos essa redução de postos de trabalho tem sido particularmente acentuada. Cálculos da Confederação Nacional dos Bancários e do Departamento Intersindical de Estudos Sócio-Econômicos (CNB/DIEESE)<sup>69</sup> apontam uma redução de aproximadamente 400 mil postos de trabalho no setor financeiro desde a implantação do Plano Cruzado em 1986 até o final de 1996. O Banco do Brasil teve uma redução de quase 50% de seu

---

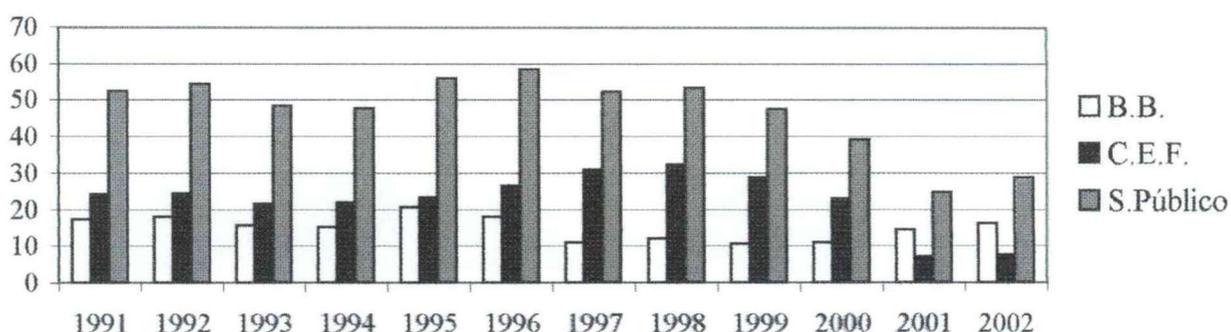
<sup>68</sup> Carlos Augusto Vidotto, *op. cit.* p. 14-15

<sup>69</sup> CNB/DIEESE. *Emprego bancário no Brasil*, 1999, p. 4

quadro funcional nesse período, e a Caixa Econômica Federal atingiu patamares semelhantes.

Num primeiro momento, em meio à grande retração na oferta de crédito do Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal expandiu seus empréstimos, chegando a ser responsável por um terço do total de operações de crédito no Brasil em 1998. A partir desse momento, contudo, também a CEF passou a restringir seus empréstimos, em especial de sua carteira imobiliária. O Gráfico 1 mostra a brutal queda da participação dos bancos públicos na oferta total de crédito do país nos anos 90:

**GRÁFICO 1: PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA OFERTA DE CRÉDITO NO BRASIL (%)**



FONTE: Banco Central do Brasil

NOTA : O setor público inclui, além de BB e CEF, bancos e caixas econômicas estaduais.

O resultado desse processo, onde também se destaca a redução de créditos oriundos de programas do governo de cunho essencialmente social *vis-a-vis* à ampliação de empréstimos de curto prazo e elevada rentabilidade, foi um enorme ganho de eficiência por parte dos bancos federais, embora ainda estejam muito aquém dos resultados obtidos por seus concorrentes privados<sup>70</sup>. Na Tabela 5 existe uma comparação entre os resultados obtidos pelo Banco do Brasil e pelos principais conglomerados bancários privados do país:

<sup>70</sup> Fernando Pimentel Puga, *op.cit.*, p. 37 e segs.

TABELA 5: COMPARAÇÃO ENTRE BANCOS BRASILEIROS (1º SEMESTRE DE 1998)

Banco	Ativos (US\$ mi)	Crédito (US\$ mi)	P.L. <sup>1</sup> (US\$ mi)	Crédito / P. L.	Inadimp. (%)	Rentabil. (%)	Margem <sup>2</sup> (% a.a.)	Eficiência (%)
BB <sup>3</sup>	111.913	46.957	5.433	8.6	20.1	13.5	2.9	134.3
Bradesco	59.253	26.532	5.441	4.9	2.1	15.5	7.3	74.4
Itaú	45.165	16.571	4.066	4.1	0.9	17.3	6.9	72.7
Unibanco	27.002	14.012	2.754	5.1	1.7	17.6	7.5	83.1

FONTE: Bozano Simonsen, in: Puga, *op. cit.*, p. 40

NOTAS: 1 Patrimônio Líquido

2 Margem Líquida (juro médio dos empréstimos – custo do capital)

3 Banco do Brasil

Percebe-se que a eficiência do Banco do Brasil, definida como a relação entre suas despesas com pessoal e receitas de serviços (quanto menor o valor, maior a eficiência), encontra-se bastante inferior à dos seus concorrentes privados, o que motivou a enorme redução de postos de trabalho nos últimos anos e o congelamento dos salários como forma de reduzir custos. O volume de crédito contratado pelo banco foi de apenas 40% do valor total dos ativos, o que denota expressiva participação de títulos públicos no patrimônio da instituição, a exemplo dos bancos privados. Mesmo assim, o Banco do Brasil ofereceu um volume muito maior de crédito em relação ao seu patrimônio líquido que seus concorrentes privados, e auferindo margens de lucro nos empréstimos (margem líquida) bastante inferiores. Ainda sim sua rentabilidade total atingiu patamares próximos das dos bancos privados, em virtude das altas taxas de juros pagas pelos títulos públicos e do gigantesco corte de custos promovido pelo banco nos anos anteriores. Salta aos olhos, contudo, a elevada inadimplência dos créditos do Banco do Brasil comparativamente aos demais bancos, que evidencia o peso de sua carteira rural e de financiamentos públicos, cujos passivos ainda não haviam sido equacionados pelo governo federal<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Fernando Pimentel Puga, *op. cit.*, p. 37-38

Ao final de 2002, a distribuição do mercado de crédito no Brasil entre instituições públicas e privadas estava configurada conforme a Tabela 6:

TABELA 6: PARTICIPAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS E PRIVADOS NO TOTAL DE EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS NO BRASIL (DEZ/2002)

Segmento	Total de Crédito (R\$ milhões)	Participação (%)	
		Sistema Privado	Sistema Público
Setor Público	10.548	24	76
Indústria	117.904	57	43
Habitação	24.469	35	65
Rural	33.301	39	61
Comércio	40.140	78	22
Pessoa Física	84.196	76	24
Outros Serviços	67.264	70	30
<b>TOTAL</b>	<b>377.822</b>	<b>62</b>	<b>38</b>

FONTE: Banco Central, in: CNI, *op. cit.*, p. 14

O sistema financeiro estatal alocou parcelas significativamente maiores que o privado nos setores rural, imobiliário e de financiamento ao Estado. Verificou-se no entanto que a participação do setor privado no total de crédito ofertado na economia elevou-se a 62%, contra apenas 38% do setor público, o que reflete o crescimento do crédito de curto prazo a pessoas físicas (que é mais rentável aos bancos), além da estagnação da oferta de crédito dos bancos públicos, que se contraiu em 1% ao ano em média no período de 1997 a 2002.

Depois de todo esse processo de ajuste, o governo federal ainda parece indeciso sobre o papel a ser desempenhado pelos bancos federais. Mas já deixa claro

que o desempenho comercial dessas instituições será tão importante quanto sua missão social, como mostra a seguinte declaração do Ministério da Fazenda<sup>72</sup>:

Trata-se de assegurar que as instituições públicas federais estejam preparadas tanto para competir como bancos comerciais, como também para desempenhar com eficiência sua missão de fomento ao desenvolvimento econômico e social, dado que sua privatização, neste governo, é hipótese definitivamente afastada.

O BNDES viabilizou a maior parte das privatizações das empresas estatais do setor de infra-estrutura ocorridas no período de 1995-1998, com destaque para as telefônicas e as empresas do setor elétrico. Muitos grupos estrangeiros, ao invés de captar recursos no exterior, utilizaram os financiamentos do BNDES para adquirir as estatais brasileiras, o que evidencia as baixas taxas de juros cobradas pelo banco e a decisão do governo FHC de levar a cabo seu ambicioso programa de privatizações, ainda que utilizando recursos públicos. A consequência desse processo foi a ampliação da tendência de concentração dos recursos do BNDES em grandes empresas, em detrimento das pequenas e médias. A participação destas no total de empréstimos realizados pelo banco não superou o nível de 10% na última década<sup>73</sup>.

Contudo, o BNDES ampliou consideravelmente seus desembolsos nos últimos anos. O volume total de recursos aplicado pelo banco somente entre os anos de 1994 e 2002 foi de 85 bilhões de dólares, contra 84 bilhões de dólares em todo o período de 1952 a 1993, quando o banco participou ativamente do Plano de Metas e do “milagre econômico”<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Ministério da Fazenda, apud Vidotto, *op.cit.*, p. 21

<sup>73</sup> Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento. *Os bancos de desenvolvimento no Brasil*, 2002, p. 14

<sup>74</sup> Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento. *op.cit.*, p. 4

## CAPÍTULO 3 – O IMPASSE DO PROJETO LIBERAL

### 3.1. O oligopólio bancário e a carência de crédito no Brasil

Já se afirmou que o Brasil é um país de extremos, de contrastes irreconciliáveis. De fato não há nada mais característico em nossa sociedade do que a profunda desigualdade de riquezas e oportunidades, que praticamente divide o país entre aqueles que têm acesso à cidadania e os “excluídos” desses direitos. A configuração atual do sistema financeiro nacional é reflexo direto dessa histórica contradição social. Se por um lado há uma enorme carência de crédito no país, cujas instituições financeiras são incapazes de suprir, por outro há um mercado extremamente concentrado, dominado por um número cada vez menor de grandes bancos cuja solidez lhes permite concorrer até mesmo com instituições de países desenvolvidos, mantendo uma lucratividade excepcional<sup>75</sup>. Os bancos brasileiros nunca estiveram tão fortalecidos como hoje – e mesmo assim o país continua ostentando um baixíssimo nível de oferta de crédito em relação ao PIB, que junto a uma taxa de juros extremamente elevada contribui para deprimir a economia e reduzir a capacidade de crescimento econômico no longo prazo. No entanto, prevaleceu no Estado Brasileiro a partir da década de 80 a concepção de que era necessária uma reformulação completa do papel dos bancos públicos federais na economia, o que subentende uma confiança na capacidade do setor financeiro privado de suprir a carência de crédito do país, especialmente após a chegada dos bancos estrangeiros. A fim de verificar a validade desse argumento, defendido pelo modelo liberal hoje encampado por nossa autoridade monetária, é necessário retomar uma breve análise histórica da evolução do sistema

---

<sup>75</sup> Gentil Corazza. *Crise e reestruturação bancária no Brasil*, 2000, p. 15-17

financeiro nacional, focalizando em particular o desenvolvimento das instituições financeiras privadas.

Já foi dito que os bancos particulares brasileiros surgiram e se desenvolveram à sombra do Estado, sempre recorrendo a este em momentos de crise e obtendo diversas benesses em troca do financiamento da dívida pública. O fato da economia brasileira ter se desenvolvido a partir da exportação de produtos primários, sendo a renda obtida com essa exportação empregada por nossas elites na aquisição de todo tipo de bens de consumo no exterior, retardou por séculos a consolidação de um mercado interno no país. Esse mercado só se torna uma realidade a partir do início do século XX, com a crise da economia cafeeira e a inversão de excedentes agrícolas na nascente indústria nacional. Um ambiente econômico desprovido de dinamismo, que permaneceu praticamente inalterado durante todo o período colonial e mesmo após a Independência, é incapaz de estimular qualquer tipo de iniciativa por parte dos bancos privados de financiar o investimento em atividades produtivas, com exceção óbvia do setor exportador. Mas o crédito aos exportadores na prática se tornava um financiamento do governo, pois em épocas de crise e estagnação do comércio exterior o Estado passava a assumir as perdas da burguesia rural, através da compra de excedentes e de políticas de preços mínimos, e principalmente através da desvalorização cambial. O sistema normativo que regia a atividade bancária até o início do século XX era arcaico e excessivamente rígido na contenção ao crédito, exigindo grande volume de lastro metálico para cobertura dos empréstimos e desestimulando a criação de moeda nos bancos comerciais privados<sup>76</sup>. Mesmo um modelo normativo tão restritivo não seria capaz de controlar o processo inflacionário do país, já que os bancos públicos, os maiores responsáveis pela oferta de crédito de médio e longo prazo, além de financiadores do governo, estavam fora do alcance dessas normas<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Bernardo de Souza Franco, *Os bancos do Brasil*, 1984, p. 55-70

<sup>77</sup> Carlos Manuel Peláez e Wilson Suzigan, *op.cit.* p. 145-148

A partir da década de 1930, o Estado passa a atuar de maneira mais direta sobre a economia nacional, promovendo a aceleração da industrialização e do crescimento econômico. A demanda crescente de crédito para financiar os novos projetos que surgiam no país teve de ser suprida pelo próprio Estado através dos bancos públicos, pois as instituições privadas não tinham condições e nem interesse em fazê-lo. Mas o Estado teve responsabilidade direta no retardamento do desenvolvimento do mercado financeiro brasileiro, pois além de manter uma estrutura normativa atrasada ainda prejudicou a evolução do mercado através de dois decretos editados em 1933: a Lei da Usura, que estabelecia o teto máximo das taxas de juros cobradas de empréstimos em 12% ao ano; e a Lei da Cláusula-Ouro, que vedava a celebração de contratos em outra moeda que não a nacional, impossibilitando na prática a correção monetária de contratos. Em um ambiente econômico estável, essas medidas seriam inofensivas, mas no momento em que a inflação se tornou crescente desapareceu o estímulo ao crédito, pois as taxas reais de juros se tornaram negativas<sup>78</sup>. No período de 1949 a 1965, as taxas anuais de inflação sempre excederam o valor de 12%, com exceção dos anos de 1949 e 1951, o que desestimulou fortemente a concessão de empréstimos no país nessa época<sup>79</sup>. Além disso, a Lei da Usura desestimulava a poupança nacional, pois a baixa rentabilidade dos ativos financeiros levava a uma busca por ativos reais, especialmente no mercado imobiliário, em detrimento dos depósitos a prazo. Somente as Companhias de Crédito e Financiamento, instituições financeiras não-bancárias criadas a partir de 1946, conseguiam contornar a Lei da Usura e por isso passaram a ser responsáveis, juntamente com os bancos públicos, pelo financiamento do capital de giro das empresas e do consumo de bens duráveis, suprindo dessa forma a deficiência dos bancos privados. A partir da década de 50 ocorre um intenso movimento de expansão de agências e fusão de instituições bancárias no Brasil, motivado especialmente pela

---

<sup>78</sup> Andrea Fernandes Andrezo e Iran Siqueira Lima, *op.cit.*, p. 21

<sup>79</sup> Andrea Fernandes Andrezo e Iran Siqueira Lima, *op.cit.*, p. 21

concorrência na busca de depósitos à vista do público, que tinham custo zero para os bancos e lhes permitiam obter retorno proporcional à taxa de inflação observada na economia. Os bancos particulares permaneceriam contudo alheios à necessidade de crédito do país, se limitando a realizar empréstimos de curto prazo. Seu crescimento vertiginoso nas décadas seguintes seguiria esse mesmo padrão, ou seja, captando recursos a vista e obtendo ganhos com a inflação, através de instrumentos de engenharia financeira que foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo, como o *float* e o *overnight*.<sup>80</sup>

Percebe-se claramente que a incapacidade das instituições bancárias privadas em se posicionar na economia nacional como verdadeiros intermediadores financeiros, ou seja, catalisando a poupança do país e direcionando-a ao investimento produtivo, é histórica e estrutural. Não se pode contudo “demonizar” os bancos privados por atuarem dessa forma, já que o objetivo de qualquer empresa dentro do sistema capitalista é maximizar sua lucratividade. O contraste entre a pujança de nosso sistema bancário e a triste realidade atual da economia brasileira reflete antes de tudo a ausência de uma estratégia eficaz por parte do Estado em promover uma verdadeira união de interesses entre bancos e empresas nacionais. Ao invés disso, o Estado utiliza-se da força dos bancos nacionais para financiar a dívida pública numa verdadeira “ciranda financeira”, expulsando o investimento privado através da imposição de elevadas taxas de juros.

O resultado do comportamento ambíguo do Estado brasileiro, que sempre impôs normas extremamente restritivas à concessão de empréstimos nos bancos privados visando a contenção da expansão monetária, ao mesmo tempo em que praticamente abdicava de controles sobre os bancos públicos, foi a consolidação de um sistema financeiro deformado, onde o gigantismo das instituições privadas foi construído com base na especulação financeira e não na expansão do crédito. A incapacidade de obter uma captação de recursos de médio e longo prazo inviabilizou a concessão de empréstimos mais longos a taxas razoáveis de juros, sob pena de os

---

<sup>80</sup> Carlos Eduardo Carvalho, *op.cit.*, p. 5-10

bancos privados sofrerem o impacto do descasamento patrimonial, tal qual sofreram os bancos públicos. As instituições privadas especializam-se então na concessão de empréstimos de curto prazo, privilegiando a elite econômica dominante (em geral o setor primário-exportador). Dessa forma evitavam inclusive o risco da inadimplência, já que as eventuais perdas dos setores exportadores eram em geral assumidas pelo Estado (através do aumento da dívida pública e da emissão de moeda) ou “socializadas” através da desvalorização cambial. O surgimento e a consolidação de um mercado interno a partir do início do século XX propiciou uma oportunidade de ganhos crescentes para o setor bancário através da captação de depósitos à vista do proletariado num ambiente inflacionário<sup>81</sup>. Mas não houve um direcionamento significativo desses recursos para o financiamento de atividades produtivas no mercado interno – sob os auspícios do Estado, que tinha cada vez mais dificuldades em financiar sua dívida, os bancos particulares passaram a aplicar esses recursos em títulos públicos ou crédito de curtíssimo prazo, mantendo sua segurança (pois não tinham de dividir riscos de investimento com o setor produtivo) e ampliando sua lucratividade. Ficou a cargo dos bancos públicos o papel de fornecer crédito de médio e longo prazo ao setor produtivo, assumindo também o ônus dessa função. Essa “divisão do trabalho” entre bancos públicos e privados no Brasil permaneceu praticamente inalterada até meados dos anos 90, porque o Estado, através de seu sistema bancário, pôde sustentar a manutenção de altas taxas de investimento e crescimento econômico, graças ao aumento da dívida pública e à poupança externa. Mas a brutal elevação das taxas de juros internacionais e do preço do petróleo a partir do final da década de 70 inviabilizaram a administração da dívida externa brasileira. O Estado não tinha mais condições de financiar o desenvolvimento do país, tendo de recorrer a toda sorte de medidas para tentar conter a inflação galopante.

Os bancos continuaram sua trajetória de lucros elevados, mesmo durante o turbulento período da década de 80, ostentando uma rentabilidade bastante superior à

---

<sup>81</sup> Andrea Fernandes Andrezo e Iran Siqueira Lima, *op.cit.*, 1999, p. 22-23

média das demais empresas brasileiras, como mostra a Tabela 7:

TABELA 7: RENTABILIDADE<sup>1</sup> DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E EMPRESAS (%)

Ano	Bancos	Empresas	Ano	Bancos	Empresas
1981	20,5	7,5	1986	8,0	8,7
1982	14,7	6,3	1987	5,2	2,1
1983	10,7	3,7	1988	12,4	4,7
1984	10,5	6,6	1989	15,4	7,0
1985	11,7	5,4	1990	9,8	-1,8

FONTE: Carlos Eduardo Carvalho, *op.cit.*, p.12

NOTAS: 1 Lucro líquido sobre patrimônio líquido

A participação do bancos privados na economia nacional, além de deficiente, torna-se francamente nociva a partir do final da década de 70, quando essas instituições colaboram para acentuar o problema inflacionário através de suas práticas de indexação e aplicação de recursos na “ciranda financeira” dos juros e *overnight*. Maria da Conceição Tavares assim define a realidade do sistema bancário privado no país<sup>82</sup>:

Esse sistema bancário não foi capaz de promover nenhum capitalismo digno desse nome e terminou por servir de intermediário (...) entre as empresas nacionais e o crédito externo, que se tornara abundante no mercado internacional a partir da crise do padrão-dólar em 1971. (...) Sem um verdadeiro capitalismo financeiro endógeno, os bancos brasileiros foram se convertendo em parasitas do Estado e beneficiários da inflação, produzindo de forma precoce e original a armadilha do “dinheiro indexado”, que nos valeu uma década de superinflação, e crises cambiais recorrentes, e converteu o Banco Central no papel de bancador e jogador principal do cassino da ciranda financeira interna acoplada à ciranda financeira internacional.

Os estabelecimentos bancários privados se especializaram em meados dos anos 80 quase que unicamente em obter ganhos com a inflação, e obviamente não

<sup>82</sup> Maria da Conceição Tavares, “Império, território e dinheiro”, in: José Luis Fiori, *op.cit.*, p. 465 e p. 475

estavam preparados para a queda brutal do nível inflacionário a partir de 1994. Se fez necessário um programa emergencial de crédito do governo para impedir uma crise sistêmica em nosso mercado financeiro. Em que pese a dimensão dessa crise, que afetou inclusive os bancos públicos, a forma como o governo brasileiro realizou o aporte de recursos nas instituições insolventes, assumindo grande parte das perdas do setor privado sem difundir informações ou realizar um debate amplo com a sociedade, gerou enorme e justificada controvérsia que permanece até hoje na mídia e nos meios acadêmicos. Os bancos privados reagiram ao fim dos ganhos inflacionários (estimado em aproximadamente 8 bilhões de dólares ao ano) com o aumento da especulação com títulos públicos (obtendo lucros extraordinários com a desvalorização cambial), o aumento dos empréstimos de curto prazo com elevados *spreads* (cheque especial e crédito pessoal), elevação significativa das tarifas de serviços bancários e diversificação da receita com produtos de seguridade e previdência, além de captação de recursos. A participação das operações de crédito no total de ativos dos bancos brasileiros, que era de 90,31% em julho de 1994, caiu para apenas 59,04% em dezembro de 2001, o que mostra que os bancos aplicam hoje 40% de seus recursos em títulos mobiliários, com destaque para papéis do governo federal<sup>83</sup>.

Após a reestruturação do sistema financeiro nacional implementada pelo governo federal através do PROER e do PROES, verificou-se acentuado ritmo de fusões e aquisições no setor bancário, destacando-se a entrada maciça de bancos estrangeiros no país<sup>84</sup>. O número de bancos sob controle estrangeiro no Brasil aumentou de 37 em Junho de 1995 para 52 em dezembro de 1998, e sua participação no mercado em termos de ativos financeiros elevou-se de 8,39% para 23,19% no mesmo período. O aumento da participação dos bancos estrangeiros em nosso sistema financeiro foi estimulado pelo governo, que desejava dessa forma assegurar maior solidez ao segmento bancário (pois as instituições estrangeiras teoricamente possuem

---

<sup>83</sup> Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento. *op.cit*, p.7

<sup>84</sup> Gentil Corazza, *op.cit*, p. 16

maior capacidade de se capitalizar, especialmente no mercado externo) e também ampliar a concorrência no setor de forma a reduzir os elevados *spreads* cobrados (margem bruta dos bancos embutida no custo do crédito).

Sobrevivendo a um período de sucessivas crises e mudanças no panorama econômico, surpreende a invejável situação atual das instituições financeiras particulares, comparativamente às demais empresas no país. Os conglomerados financeiros privados atuam de forma comprovadamente oligopolística, através da fixação de altas taxas de juros para os empréstimos e elevados preços para os serviços bancários em geral. Não se trata de uma simples cartelização: há uma grande rivalidade entre os bancos, mas também há uma fixação tácita de preços, já que a todo momento as instituições procuram seguir de perto o nível de preços adotado por suas rivais. A brutal elevação do preço dos serviços bancários a partir de meados dos anos 90, ocorrida num ambiente de grande concorrência e que foi seguida por todos os bancos (privados e públicos), sugere de fato um comportamento oligopolista. Como os produtos bancários praticamente não têm diferenciação (o mesmo serviço oferecido por um banco certamente o será também por um concorrente), a disputa entre essas empresas se dá em busca de maior fatia de mercado, através da fidelização do cliente e na rentabilização da base de clientes já existente, antes de ampliá-la. O resultado óbvio dessa estratégia é a preferência por clientes de alta e média renda (o que exclui a grande maioria da população brasileira) e a concessão de crédito de médio e longo prazo apenas para poucas grandes empresas de renome no mercado<sup>85</sup>. Além disso, os bancos privilegiam hoje produtos de seguridade e previdência e crédito de curto prazo em detrimento do financiamento a médio e longo prazos, pois a lucratividade desses produtos é significativamente maior, com um risco bastante reduzido. O fato da captação de recursos pelos bancos privados ter crescido a taxas expressivas nos últimos anos, enquanto a oferta de crédito permaneceu praticamente estagnada, sugere a preferência dessas instituições pela aplicação desses recursos em títulos da dívida pública, que

---

<sup>85</sup> Carlos Eduardo Carvalho, *op. cit.*, p. 17-18

oferecem alta rentabilidade e praticamente não possuem risco (a hipótese de uma moratória do governo sobre a dívida interna é hoje completamente improvável). Levantamento recente do Banco Central do Brasil mostrou que a participação dos bancos privados no volume total de crédito ofertado na economia brasileira é hoje superior à dos bancos públicos<sup>86</sup>. Contudo, como o volume total de crédito em relação ao PIB diminuiu em termos reais, a conclusão desses dados é que, ao invés de um crescimento expressivo da oferta de crédito das instituições privadas, o que ocorreu na verdade foi uma brutal redução dos empréstimos contratados pelos bancos públicos.

Ressalte-se ainda o crescimento vertiginoso da participação do segmento livre (as sociedades de crédito e principalmente as “financeiras”) no total de empréstimos concedido no país. Apesar das altas taxas de juros vigentes e do curtíssimo prazo, característicos do crédito pessoal ao consumo, a população teve de recorrer a esse tipo de financiamento em virtude da elevação dos juros no cheque especial e da burocracia na concessão do crédito nas instituições bancária privadas<sup>87</sup>.

A estratégia dos conglomerados financeiros privados no país (que começa a ser copiada pelos bancos públicos) de preferência pelas camadas mais abastadas da população e da aplicação de seus recursos no financiamento do Estado em detrimento da expansão do crédito configura uma continuidade do papel histórico assumido por essas instituições no sistema financeiro nacional. Não se trata de um fenômeno completamente novo, mas do refinamento de uma postura que vem sendo adotada há séculos no Brasil. Nosso sistema financeiro está assentado sobre uma estrutura rígida e permanente de poder econômico, que se perpetua ao longo do tempo e impede a universalização dos benefícios do desenvolvimento. É sintomático que a chegada de grandes instituições financeiras internacionais ao mercado brasileiro não tenha alterado esse panorama. A esperança de que haveria uma forte redução no *spread* bancário logo converteu-se em decepção, quando se comprovou que os bancos estrangeiros aqui

---

<sup>86</sup> Fernando Nogueira da Costa, *op.cit.*, p. 2

<sup>87</sup> Confederação Nacional da Indústria (CNI), *op.cit.*, p. 14-15

instalados praticavam a mesma estratégia de seus concorrentes brasileiros<sup>88</sup>.

O modelo liberal, ao defender a redução da participação dos bancos públicos na economia, ignora o fato de que o sistema financeiro estatal supre uma deficiência histórica dos bancos privados na expansão do crédito no Brasil. Nossos conglomerados financeiros privados, apesar de possuírem enorme solidez e eficiência, são incapazes de atender às necessidades de um país com a dimensão e o grau de desenvolvimento e diversificação industrial que possui o Brasil. Sua participação nas privatizações dos bancos públicos estaduais sintetiza as conseqüências da adoção do projeto liberal de alienação de todo o sistema financeiro estatal: os antigos bancos estaduais foram completamente descaracterizados no processo de absorção pela estrutura de gestão privada, abandonado completamente seus objetivos sociais e desperdiçando seu enorme potencial de penetração junto às camadas mais pobres da sociedade brasileira.

---

<sup>88</sup> Gentil Corazza, *op.cit.*, p. 20

### 3.2. A importância dos bancos públicos para a retomada do crescimento

Não há dúvidas sobre a importância do fornecimento adequado de crédito para a promoção do desenvolvimento econômico de uma nação. Os primeiros estudiosos das causas do desenvolvimento já se debruçavam sobre a importância dos bancos na economia, pois estas instituições são as responsáveis por tornar realidade os projetos de investimentos da indústria e da agricultura. O modelo keynesiano enfatiza o investimento como o componente instável da demanda agregada, o que evidencia a necessidade de um país possuir um sistema financeiro sólido e eficiente<sup>89</sup>.

Infelizmente, a consequência mais visível do processo de reestruturação dos bancos públicos para a sociedade brasileira tem sido a brutal redução do volume de crédito concedido e o encarecimento do preço do dinheiro, além da exclusão das camadas mais pobres do acesso aos serviços financeiros no país. O volume de crédito concedido no Brasil atingiu em janeiro de 2003 o pior nível em relação ao PIB em 7 anos (24%). Em 1995, quando o Banco Central começou a apurar esse indicador, essa relação era de 34,8%. Em 1999, ano da desvalorização cambial e de grave crise de confiança na solvência do país, a relação caiu para 27%.

Enquanto o Banco do Brasil reduzia drasticamente sua oferta de crédito no mercado a partir de 1994, os demais bancos federais (CEF e BNDES) ampliaram significativamente suas linhas, de certa forma compensando a retração do BB (embora o crédito público, como um todo, permanecesse estagnado). O BNDES teve um papel especial no financiamento às exportações, num momento em que, com o câmbio sobrevalorizado, o setor exportador sofria uma crise sem precedentes e muitas empresas voltavam-se ao mercado interno, pressionando ainda mais a balança comercial e o déficit no balanço de pagamentos. No ano de 1999, em meio à desvalorização cambial, muitas empresas exportadoras do país tiveram suas linha de

---

<sup>89</sup> Ademir Clemente. *Economia e desenvolvimento regional*, 2000, p. 132

crédito suspensas no exterior (algo que jamais ocorrera antes, mesmo durante a moratória da dívida nos anos 80). O BNDES, através de um aporte de recursos do governo federal, supriu essa urgente carência de crédito e assim contribuiu diretamente para o expressivo saldo comercial daquele ano, que evitou uma crise cambial de maiores proporções.

As recorrentes crises de confiança enfrentadas pelo Brasil no ambiente externo desde que a moratória russa em 1998 culminou no abandono do regime de câmbio fixo, têm repercutido de maneira singular na postura do Poder Executivo frente aos bancos federais. Se por um lado o governo central exige dos bancos públicos um aprofundamento de seu processo de ajuste segundo os padrões privados de gestão, por outro a efetiva privatização dessas instituições está praticamente descartada, já que elas se tornaram imprescindíveis para a execução de políticas macroeconômicas que visam reduzir nossa vulnerabilidade externa. O Banco do Brasil tem sido o principal instrumento de política cambial do Banco Central brasileiro, e o orçamento do BNDES tem sido aumentado significativamente nos últimos anos com a finalidade exclusiva de financiar o esforço exportador. A transformação do papel social dos bancos públicos não lhes retirou portanto a importância enquanto instrumentos de política econômica do governo federal, embora certamente tenha descaracterizado sua face progressista perante a sociedade. Alguns autores, como Vidotto, parecem mesmo acreditar que a nova estratégia dos bancos federais não irá comprometer sua forma de atuação como instituições de fomento e promoção do desenvolvimento econômico<sup>91</sup>:

O deslocamento da oferta de crédito ao setor privado e a maior submissão dos bancos federais à “disciplina de mercado” deve ser analisado no contexto desses movimentos mais amplos, não como uma identificação à lógica privada, mas como uma “aproximação” operacional que modifica mas não interdita seu papel de fomento. O conteúdo da gestão desses bancos foi e possivelmente continuará sendo menos uma resultante de mecanismos regulatórios, aliás, sujeitos a ajustes e adaptações conjunturais, e mais a expressão das políticas macroeconômicas e setoriais a que estiverem vinculados.

---

<sup>91</sup> Carlos Augusto Vidotto, *op.cit.*, p.23

Costa<sup>91</sup> ressalta o papel dos bancos oficiais como “fazedores de mercado” nos seus diversos nichos de atuação. Além de permitirem uma canalização dos recursos dos bancos privados para o setor produtivo, através do processo de “enxugamento de liquidez” (tomando emprestado recursos parados nos bancos privados e aplicando-os na economia), as instituições bancárias federais ainda tinham o importante papel de balizar a taxa de juros cobrada nos diferentes segmentos onde atuavam, evitando uma excessiva concentração de poder de mercado nas mãos das instituições privadas, com conseqüente encarecimento do crédito. Após a reestruturação do setor financeiro nacional, foram o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal os maiores fornecedores de recursos para instituições afetadas pela crise de liquidez, que não mais podiam recorrer ao mercado interbancário. Uma privatização dessas instituições reduziria consideravelmente o poder do Banco Central do Brasil de “emprestador de última instância” no setor financeiro. O autor aponta ainda que, mesmo após a reestruturação dos bancos federais, estes permanecem sendo as instituições que fornecem o crédito mais barato do país, comparativamente aos bancos privados e companhias financeiras<sup>92</sup>.

Já o economista Otaviano Canuto<sup>93</sup>, embora ressalte a manutenção de um sistema financeiro saudável como condição imprescindível para o crescimento econômico com estabilidade, aponta que o sistema financeiro brasileiro se encontra hoje excessivamente “enxuto”, por causa dos critérios extremamente rígidos e conservadores adotados por nossos bancos e autoridades monetárias na concessão de crédito. O economista sugere que, se não forem tomadas medidas de incentivo ao crédito e redução das taxas de juros, ocorrerá uma verdadeira “anorexia” em nosso sistema financeiro, que permanecerá com elevadíssima liquidez em meio à carência

---

<sup>91</sup> Fernando Nogueira da Costa, *op.cit*

<sup>92</sup> Fernando Nogueira da Costa, *op.cit*

<sup>93</sup> Otaviano Canuto, *op.cit*

absoluta de crédito no setor produtivo nacional. Nogueira Batista<sup>94</sup> afirma que “no Brasil de hoje há capacidade ociosa de mão-de-obra, de capital, de recursos naturais e de capacidade empresarial por falta de crédito”. Na mesma linha de raciocínio, Carvalho<sup>95</sup> defende o uso dos bancos federais para a ampliação do crédito no país, com o Banco Central atuando na função de coordenador do direcionamento dos recursos.

Há de se ressaltar que países como a França, Alemanha e Itália, entre outros, mantêm uma estrutura financeira estatal como forma de suprir a demanda de crédito de nichos da economia que são rejeitados pelo setor bancário privado em virtude de risco excessivo ou baixa rentabilidade, a exemplo de projetos culturais e ambientais, empresas de tecnologia, linhas de microcrédito e incentivo às camadas mais pobres da sociedade, etc. Em países onde não há um mercado de capitais suficientemente desenvolvido (a exemplo do Brasil) ou não há uma tradição de se investir em empreendimentos que se situam fora dos setores tradicionais da economia através de fundos de capital de risco (a exemplo dos países europeus), os bancos públicos adquirem importância fundamental na democratização do acesso ao sistema financeiro.

Concorre ainda para justificar a presença de bancos de controle federal em nossa economia a histórica fragilidade de nosso sistema financeiro. Como sustenta Corazza<sup>96</sup>, um banco não é uma empresa capitalista como qualquer outra, ao contrário do que imaginam aqueles que defendem a privatização do sistema financeiro estatal com base no relativo “sucesso” da privatização das empresas brasileiras de telefonia, por exemplo. Para o autor, um banco é uma empresa especial, em virtude dos seguintes fatores: o banco participa com o governo da criação de dinheiro; o banco é por natureza uma firma altamente endividada, não em virtude de investimentos mas sim porque “carrega” a dívida de outras empresas; o banco tem papel estratégico na

---

<sup>94</sup> Paulo Nogueira Batista, entrevista concedida a Antonio Claudio Sochaczewski. in: Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi, *op.cit.*, p. 67-68

<sup>95</sup> Carlos Eduardo Carvalho, entrevista concedida a Antonio Claudio Sochaczewski. in: Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi, *op.cit.*, p. 68

<sup>96</sup> Gentil Corazza, *op.cit.*, p. 2 e segs.

economia, canalizando a poupança para o investimento produtivo; as crises bancárias são muito mais perigosas para a economia do que as crises setoriais, pois afetam todos os segmentos da economia através do crédito e dos juros; finalmente, as crises bancárias podem afetar o balanço de pagamentos do país e geralmente têm de ser solucionadas através de recursos públicos. Schumpeter<sup>97</sup> afirmava que os bancos formam o quartel-general do sistema capitalista, pois em seu trabalho de intermediação do capital acabam por centralizar todas as decisões de investimentos da economia. Minsky<sup>98</sup> vai mais além e, dentro da visão keynesiana, afirma que os bancos são o núcleo instabilizador de uma economia, pois o crescimento econômico e as crises são precipitados pelas expectativas do setor financeiro, que deve portanto ser controlado e fiscalizado continuamente pelo Estado. O Brasil já atravessou em sua história diversos períodos de crises econômicas e instabilidade no mercado financeiro, e não há dúvida de que os bancos federais desempenharam um papel fundamental na manutenção da liquidez da economia nos momentos em que os bancos privados buscavam se proteger restringindo bruscamente seus empréstimos.

---

<sup>97</sup> Joseph Schumpeter. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*, p. 106

<sup>98</sup> Hyman Minsky, apud Gentil Corazza, *op.cit.*, p. 3

## CONCLUSÃO

Existe hoje no país um clamor pela retomada do crescimento econômico, um sentimento que vem sendo alimentado ao longo de duas décadas de desempenho medíocre da economia, em meio a crescentes níveis de inflação, desemprego e capacidade ociosa em nosso parque produtivo<sup>99</sup>. O paradigma desenvolvimentista começa a adquirir a urgência e a importância que teve no passado, assim como o controle da inflação foi encampado e defendido até as últimas consequências nas décadas de 80 e 90. Não são estes conceitos contraditórios – é a urgência da realidade econômica que define qual deles será priorizado em cada momento.

Mas afinal de contas, não existem outras prioridades? E a distribuição de renda, e o saneamento do aparelho estatal, e as “reformas estruturais”? É sabido que o Brasil está muito aquém de se tornar um país justo, quiçá mais democrático, e há pouca esperança de que o crescimento econômico *per se* irá mudar esse quadro de brutal desigualdade social. Talvez tenhamos de esperar novamente o “bolo crescer antes de ser repartido”, nas palavras de Delfim Netto<sup>100</sup>. Mas nenhuma dessas considerações é mais relevante agora do que a urgência do crescimento. Apesar de todas as suas carências e contradições, o Brasil é um gigante econômico que luta para se livrar das amarras a que ele próprio se impôs. Como uma mola comprimida até o limite de sua resistência, a economia nacional não mais suporta dúvidas, arrependimentos e justificativas por parte do governo central que lhe imponham mais recessão e desemprego. Quer se soltar, crescer, se distender em alívio, sem olhar para trás – e mesmo tão desigual, tão disforme, quer mostrar sua grandeza uma vez mais.

---

<sup>99</sup> Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi, *op.cit.*, p.16-18

<sup>100</sup> Luiz Aranha Corrêa do Lago, “A retomada do crescimento as distorções do ‘milagre’: 1967-1973”, in: Marcelo de Paiva Abreu (org.), *op.cit.*, p.292-293

E onde estão os bancos federais neste momento, quando sua força e seu alcance são mais imprescindíveis que nunca, a fim de por em movimento a gigantesca máquina da economia brasileira? Estão acanhados, receosos, inertes enquanto tentam se adaptar a uma realidade que não é a sua: a realidade de uma empresa privada, preocupada unicamente em aumentar sua rentabilidade e assegurar sua sobrevivência. A crise do Estado desenvolvimentista lhes retirou muito de sua força, mas a reestruturação da década de 90 lhes retirou a vontade de agir – e este sim foi o pior golpe assestado aos bancos públicos. Pois justamente agora, quando recobram sua força e se impõem frente aos concorrentes privados, falta-lhes a coragem e a disposição de que necessitam para, novamente, fomentar o crescimento da economia nacional, acreditando e investindo no país.

A deformação a que chegou nosso sistema financeiro é visível: enquanto os conglomerados financeiros privados mostravam crescente opulência ao longo da década de 90, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal atingiam um estado falimentar e o BNDES desvirtuava-se completamente de seu propósito social, tornando-se sócio e financiador de grupos estrangeiros que adquiriram nossas antigas estatais. Essa realidade deturpada é consequência de um processo histórico que consolidou o caráter rígido e concentrador de riqueza de nosso sistema financeiro. A atuação parasitária dos bancos privados é hoje incensada e celebrada como “modelo” para os bancos públicos por aqueles que defendem sua reestruturação nesses moldes. A solução encontrada, ao invés de transformar de fato o sistema financeiro nacional no intuito de democratizar o acesso ao crédito, foi dismantelar o alcance social dos bancos federais.

Ocorreram de fato muitos erros de gestão no passado. Ingerências políticas, ineficiência e burocracia, utilização temerária do dinheiro público foram defeitos freqüentemente associados aos bancos federais. Muitos desses erros pesam até hoje sobre sua imagem, descreditando-os não só perante a sociedade, mas também perante aqueles que são justamente os encarregados de planejar e executar o desenvolvimento econômico do país. Um banco público certamente está longe de se tornar um oásis de

racionalidade econômica e eficiência administrativa em meio ao deserto burocrático do Estado, e não há esperança de que atinja tal *status* no futuro. Mas o que são essas instituições, senão o reflexo das próprias contradições do Brasil? O país migrou do desenvolvimentismo para o neoliberalismo sem remorsos ou “gradualismos”, quando o combate à inflação adquiriu prioridade na agenda nacional. O paradigma desenvolvimentista foi substituído na década de 90 pelo conceito de “Estado responsável” – a preocupação com a saúde financeira do Estado atingiu relevância a ponto de permitir a discussão de reformas sempre postergadas no passado, como a tributária e a previdenciária, além de medidas de ajuste fiscal que contrariaram interesses políticos nunca antes questionados. Preocupações sociais foram abandonadas e o crescimento econômico sacrificado em nome da defesa da estabilidade monetária. Após duas décadas de estagnação e doloroso processo de ajuste, o país está desiludido com a cantilena liberal. Quer crescer e necessita do apoio dos bancos federais – mas não há tempo para avaliar os erros cometidos no passado, ou para receios quanto ao futuro.

Muitos se questionam se, após essa brutal descaracterização dos bancos públicos perante a sociedade, tais instituições serão realmente capazes de assumir seu papel de vanguarda na retomada do crescimento. Certamente os efeitos nefastos da reestruturação do setor financeiro estatal ainda se farão presentes por muitos anos, e a retomada dos preceitos que orientavam sua finalidade social é incerta no curto prazo. Mas o tempo é curto. A paciência da população brasileira se esgota, o vacilo e a cautela dos governantes serão lembrados quando falar a “voz das urnas”<sup>101</sup>. Não podemos portanto concluir que essa transformação seja permanente. Certamente serão responsabilizados aqueles que insistirem em privar a sociedade brasileira de toda uma estrutura capacitada e direcionada para atender a população nos rincões mais distantes, privilegiando justamente aquelas camadas sociais que se encontram à margem do bem-

---

<sup>101</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira, “Incompatibilidade distributiva e desenvolvimento auto-sustentado”, in: Ricardo Bielschowsky e Carlos Mussi (orgs.), *op.cit.*, p. 151

estar econômico. Pois o Brasil quer crescer, mas sabe que não há crescimento econômico sem crédito. E jamais haverá crédito suficiente no país sem a participação decisiva dos bancos públicos federais. Embora ainda seja uma incógnita a postura do governo Lula frente à necessidade de resgatar o papel social que cabe às instituições financeiras federais, a progressiva conscientização da sociedade quanto à incoerência do atual modelo de atuação do sistema bancário estatal certamente obrigará o Estado à uma revisão dessa estratégia equivocada nos próximos anos.

## GLOSSÁRIO

*financeiras* – instituições que atuam no fornecimento de crédito de curto prazo, geralmente para financiamento ao consumo, além de capital de giro para empresas.

*funding* – estrutura de captação de recursos das instituições financeiras, que possibilita a concessão de empréstimos e define suas condições de prazos e taxas de juros.

*float* – idem “floating”.

*floating* – ganhos obtidos pelas instituições financeiras num ambiente inflacionário, através da aplicação de recursos depositados em papéis de curtíssimo prazo, sendo o lucro proporcional ao diferencial de correção monetária diária.

*laissez-faire* – ideologia econômica que defende a supremacia do mercado em detrimento da regulação estatal, a total liberdade de iniciativa e de trocas, pois pressupõe a capacidade da livre concorrência em atingir o melhor equilíbrio de interesses em prol da sociedade.

*overnight* – termo genérico que designa a aplicação por parte dos bancos em papéis de curtíssimo prazo (geralmente um dia), que lhes possibilita ganhos com o diferencial de indexadores em ambientes inflacionários; ver também “floating”.

*supplier's credits* – adiantamentos concedidos a fornecedores de matérias-primas e outros insumos por empresas estrangeiras dependentes desses produtos, visando assegurar preços razoáveis e fornecimento ininterrupto; podem abranger desde capital de giro até grandes investimentos para ampliação da produção desse insumos.

*infra-estrutura* – setores básicos de produção numa economia, tais como metalurgia, mineração, eletricidade e transportes. Em terminologia marxista, significa toda a gama de relações de produção (trocas, propriedade e exploração) que ocorre na base de uma sociedade e determina toda a estrutura de poder existente.

*impeachment* – afastamento de um Presidente da República, por infração às suas obrigações constitucionais, através de processo conduzido no Congresso Nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. P. (org.) **A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana (1889-1989)**. 15ª tiragem, Rio de Janeiro: Campus, 1990

ANDREZO, A. F. e LIMA, I. S. **Mercado financeiro – aspectos históricos e conceituais**. São Paulo: Pioneira, 1999

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE DESENVOLVIMENTO. **Os bancos de desenvolvimento no Brasil**. In: I ENCUENTRO INTERNACIONAL SOBRE BANCA DE DESARROLLO, 39 pp., Quito, out. 2002

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório da Administração**. Brasília, 2002

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **BNDES – 50 anos de desenvolvimento**, Brasília, 2002

BATISTA, P. N. **A economia como ela é**. 2ª edição, São Paulo: Campus, 2001

BIDERMAN, C.; COZAC, L. F. L. e REGO, J. M. (org.) **Conversas com economistas brasileiros**. 2ª edição, São Paulo: Editora 34, 1997

BIELSCHOWSKI, R. e MUSSI, C. (org.) **Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002

BIELSCHOWSKI, R. **Pensamento econômico brasileiro – o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000

BUENO, E. **Caixa, uma história brasileira**. Porto Alegre: Buenas Idéias, 2002

CANUTO, O. **Estresse, prudência, dieta e riscos de anorexia bancária**. *Valor Econômico*, São Paulo, 03 dez. 2002

CARVALHO, C. E. **Bancos e inflação no Brasil: da crise dos anos 1980 ao Plano Real**. Texto para discussão, 23 pp., São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001

CARVALHO, F. et al. **Economia monetária e financeira – teoria e política**. 4ª tiragem, Rio de Janeiro: Campus, 2000

CLEMENTE, A. **Economia e desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2000

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BANCÁRIOS e DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Emprego bancário no Brasil**. Informativo n. 1, 13 pp., São Paulo, abr. 1999

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Unidade de Política Econômica. **Financiamento no Brasil – desafio ao crescimento**. Texto para discussão, 58 pp., Brasília: CNI/PEC, 2003

CORAZZA, G. **Crise e reestruturação bancária no Brasil**. Texto para discussão, 21 pp., Porto Alegre: Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000

COSTA, F. N. **Economia monetária e financeira – uma abordagem pluralista**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 1999

Privação do crédito. **Folha de São Paulo**, 04 out. 2000

FIORI, J. L. (org.) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 3ª edição, Petrópolis: Vozes, 1999

FIORI, J. L. e TAVARES, M. C. (org.) **Poder e dinheiro**. Petrópolis: Vozes, 1998

FRANCO, B. S. **Os bancos do Brasil**. 2ª edição, Brasília, Universidade de Brasília, 1984

FRANCO, G. **O desafio brasileiro**. São Paulo: Editora 34, 1999

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 17ª edição, São Paulo: Zahar, 1975

**O longo amanhecer – reflexões sobre a formação do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999

**Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961

GASTALDI, J. P. **Elementos de economia política**. 16ª edição, São Paulo: Saraiva, 1995

GIAMBIAGI, F. **Bases para uma estratégia gradualista de expansão**. Texto para discussão n. 102, 37 pp., Rio de Janeiro: BNDES, out. 2003

**Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso - 1995/2002**. Texto para discussão n. 93, 51 pp., Rio de Janeiro: BNDES, abr. 2002

GIAMBIAGI, F.; PINHEIRO, A. C. e MOREIRA, M. M. **O Brasil na década de 90: uma transição bem sucedida?** Texto para discussão n. 91, 36 pp., Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2001

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1996

LOPES, J. C. e ROSSETTI, J. P. **Economia monetária.** 7ª edição, São Paulo: Atlas, 1998

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos.** São Paulo: Martin Claret, 2001

MARX, K. e ENGELS, F. **Manifesto comunista.** São Paulo: Martin Claret, 2001

PACHECO, C. **História do Banco do Brasil.** Brasília: Fundação Banco do Brasil, 1973

PELÁEZ, C. M. e SUZIGAN, W. **História monetária do Brasil – análise da política, comportamento e instituições monetárias.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981

PRADO JR., C. **História econômica do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994

PUGA, F. P. **Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial.** Texto para discussão n. 68, 51 pp., Rio de Janeiro: BNDES, mar. 1999

REZENDE, F. **Finanças públicas.** 2ª edição, São Paulo: Atlas, 2001

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Nova Cultural, 1997

SIMONSEN, M. H. e CAMPOS, R. O. **A nova economia brasileira.** 2ª edição, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1976

SOARES, R. P. **Evolução do crédito de 1994 a 1999: uma explicação.** Texto para discussão n. 808, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, jul. 2001

VASCONCELOS, J. R. **As agências federais de crédito e as prioridades do governo central.** Texto para discussão n. 458, 74 pp., Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1997

VIDOTTO, C. A. **Reestruturação patrimonial e financeira dos bancos federais e trajetória econômica nos anos noventa.** Texto para discussão, 24 pp., Rio de Janeiro: Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense, 2001