

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PUC-SP

Alexandre Fávaro Lucchesi

O Banco do Brasil como banco público e banco comercial: mudança e
continuidade no governo Lula (2003-2010)

Mestrado em Economia

São Paulo

2012

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

PUC-SP

Alexandre Fávaro Lucchesi

O Banco do Brasil como banco público e banco comercial: mudança e
continuidade no governo Lula (2003-2010)

Mestrado em Economia

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, sob a orientação do Prof. Doutor Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho.

São Paulo

2012

Banca Examinadora

A

Jurandir Fávaro

e

Olavo Lucchesi

Agradecimentos

À Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, por me acolher como aluno em seu programa de mestrado e por me oferecer a oportunidade de estudo, bem como toda a infraestrutura. Foi muito gratificante participar desta instituição, em vista de sua história grandiosa de competência no ensino e de militância social.

Ao corpo docente do Programa de Estudos Pós Graduated em Economia Política, com quem, durante pouco mais de dois anos, tive a felicidade de trabalhar e aprender. Destes professores nunca me esquecerei, pois seus ensinamentos vieram em momento especial de minha carreira profissional.

Em particular, ao Professor Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho, que me orientou nesta jornada com seriedade e destreza, participando de todos os seus percalços.

A toda a minha família, pelo apoio e atenção com os quais sempre pude contar. A nossa união certamente garantiu que este trabalho pudesse surgir e ser concluído com êxito.

[...] the master-economist must possess a rare combination of gifts. He must reach a high standard in several different directions and must combine talents not often found together. He must be mathematician, historian, statesman, philosopher –in some degree. He must understand symbols and speak in words. He must contemplate the particular in terms of the general, and touch abstract and concrete in the same flight of thought. He must study the present in the light of the past for the purposes of the future. No part of man's nature or his institutions must lie entirely outside his regard. He must be purposeful and disinterested in a simultaneous mood; as aloof and incorruptible as an artist, yet sometimes as near the earth as a politician.

John Maynard Keynes

Resumo

O Banco do Brasil como banco público e banco comercial: mudança e continuidade no governo Lula (2003-2010).

A dissertação trata da trajetória do Banco do Brasil (BB) no período correspondente ao governo Lula (2003-2010), tendo por objetivo investigar as principais mudanças e a continuidade no caráter da atividade do banco, comparando principalmente com o que se verificou no governo FHC (1995-2002). Faz parte do escopo deste trabalho a proposição e a utilização de indicadores para avaliar o desempenho do BB como empresa de economia mista, o que implica analisar sua atuação tanto no atendimento às políticas públicas delineadas pelo seu acionista principal, o Tesouro Nacional (o que diz respeito ao seu caráter de banco público), como na atividade comercial bancária, de intermediação financeira. Também é objetivo deste trabalho estudar o papel do BB na crise internacional de crédito, assim como oferecer elementos em geral para a análise do período Lula. Para tanto, é feita uma revisão da literatura que aborda o debate sobre o papel dos bancos públicos, e em seguida são levantados os dados disponíveis do sistema financeiro nacional, do BB e de bancos privados nacionais do mesmo porte para contextualizar sua atuação. Em linhas gerais, o trabalho aponta para um peso crescente da atividade comercial no BB, ainda que opere importantes políticas do governo e tenha apresentado um papel central durante a crise.

Palavras chave: Banco do Brasil; bancos públicos; sistema financeiro nacional; crise internacional de crédito; governo Lula.

Abstract

Bank Of Brazil as state owned bank and commercial bank: change and continuity in the Lula government (2003-2010).

The main objective is to investigate the movements of change and continuity in Bank Of Brazil (BB) policies through the period of Lula government (2003-2010), based on a comparison of this period and the one correspondent to president Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). It is also in focus to purpose and evaluate statistics of the BB as a joint capital company, what demands to analyze its capability to respond both to the controlling shareholder (the National Treasure, once it is a state owned bank) and the commercial bank logic – that is, to achieve financial profits. In addition, this work discusses the role of BB during the international credit crises and attempts to offer elements for a better analysis of Lula government. Therefore literature with discussions about state owned banks is reviewed. In addition, it is provided data research of Brazilian financial system, BB and Brazilian private banks as big as BB. The general conclusion is that the BB is presenting an increasingly commercial aspect, although the bank remains an important instrument of government policies and has presented a central performance during the crises.

Key-words: Bank Of Brazil; state owned banks; Brazilian financial system; international credit crises; Lula government.

Lista de Gráficos

Gráfico 2.01 Receitas de equalização do BB em R\$ bilhões no período 2002-2010.....	68
Gráfico 2.02 Composição da carteira de crédito de agronegócios do BB em dezembro de cada ano por aplicação de recursos (2002-2010).....	71
Gráfico 2.03 Composição da carteira de crédito de agronegócios do BB em dezembro de cada ano por nível de risco (2002-2010).....	72
Gráfico 2.04 Financiamento BB Giro Rápido para Micro e Pequenas Empresas em R\$ bilhões (2002-2010).....	75
Gráfico 3.01 Ativos totais dos bancos em dezembro de cada ano (1995-2010).....	93
Gráfico 3.02a Composição do ativo do BB em dezembro de cada ano (1995-2010).....	95
Gráfico 3.02b Composição do ativo do Bradesco em dezembro de cada ano (1995-2010).....	95
Gráfico 3.02c Composição do ativo do Itaú em dezembro de cada ano (1995-2010).....	95
Gráfico 3.03 Participação no total de operações de crédito (em dezembro de cada ano) (1995-2010).....	96
Gráfico 3.04 Nível de Provisões como percentual das Operações de Crédito e Arrendamento Mercantil dos bancos em dezembro de cada ano (1995-2010).....	96
Gráfico 3.05a Composição do passivo do BB em dezembro de cada ano (1995-2010).....	98
Gráfico 3.05b Composição do passivo do Bradesco em dezembro de cada ano (1995-2010).....	98
Gráfico 3.05c Composição do passivo do Itaú em dezembro de cada ano (1995-2010).....	98
Gráfico 3.06a Composição dos depósitos do BB em dezembro de cada ano (1995-2010).....	99
Gráfico 3.06b Composição dos depósitos do Bradesco em dezembro de cada ano (1995-2010).....	99
Gráfico 3.06c Composição dos depósitos do Itaú em dezembro de cada ano (1995-2010).....	99
Gráfico 3.07 Resultado bruto dos bancos em dezembro de cada ano (1995-2010).....	100
Gráfico 3.08a Composição por razão social das Operações de Crédito do BB (2002-2010).....	107
Gráfico 3.08b Composição por razão social das Operações de Crédito do Bradesco (2002-2010).....	107
Gráfico 3.08c Composição por razão social as Operações de Crédito do Itaú (2002-2010).....	107
Gráfico 3.09a Operações de crédito do BB por setor de atividade (2002-2010).....	108
Gráfico 3.09b Operações de crédito do Bradesco por setor de atividade (2002-2010).....	108
Gráfico 3.09c Operações de crédito do Itaú por setor de atividade (2002-2010).....	108
Gráfico 3.10. Títulos e valores mobiliários dos bancos em dezembro de cada ano (2002-2010).....	109
Gráfico 3.11a Composição dos títulos do BB em dezembro de cada ano (1995-2010).....	110
Gráfico 3.11b Composição dos títulos do Bradesco em dezembro de cada ano (1995-2010).....	110
Gráfico 3.11c Composição dos títulos do Itaú em dezembro de cada ano (1995-2010).....	110

Lista de Quadros

Quadro 3.01 Indicadores Financeiros (1995-2010).....	101
--	-----

Lista de Tabelas

Tabela 2.01 Variáveis macroeconômicas no governo FHC (1995-2002).....	51
Tabela 2.02 Variáveis macroeconômicas no governo Lula (2003-2010).....	55
Tabela 2.03: Composição das ações do BB no período 2003-2010 (% do total).....	69
Tabela 2.04 Participação do BB no Crédito Rural Nacional (2002-2010).....	70
Tabela 2.05 Pronaf – Financiamento da agricultura familiar – Evolução Anual Real (2002-2010).....	71
Tabela 2.06 Movimentação da PCLD de Agronegócios em dezembro de cada ano em R\$ milhões (2003-2010).....	73
Tabela 2.07 BB - Financiamento ao comércio exterior em US\$ bilhões (2002-2010).....	74
Tabela 2.08 Movimentação da PCLD de Comércio Exterior em dezembro de cada ano em R\$ milhões (2003-2010).....	74
Tabela 2.9. Produtos de crédito de Micro e Pequenas Empresas em R\$ bilhões e Participação no Total (2006-2010).....	75
Tabela 2.10. Carteira de crédito do BB por segmento em percentual do total (2002-2008).....	77
Tabela 2.11. Carteira de crédito do BB em R\$ bilhões e Participação no Total (2006-2010).....	78
Tabela 2.12. Carteira de crédito do BB – Pessoa Física em percentual do total (2006-2008).....	79
Tabela 2.13. Carteira de crédito do BB – Pessoa Jurídica em percentual do total (2006-2008).....	79
Tabela 3.01 Composição de Ativos Totais do Sistema Financeiro Nacional em % (1995-2010).....	88
Tabela 3.02 Composição de Operações de Crédito do Sistema Financeiro Nacional em % (1995-2010).....	90
Tabela 3.03 Composição de Títulos e Valores Mobiliários do Sistema Financeiro Nacional em % (1995-2010).....	91
Tabela 3.04 Composição de Aplicações e Relações Interfinanceiras do Sistema Financeiro Nacional em % (1995-2010).....	92
Tabela 3.05 Indicadores Financeiros (1995-2010).....	102
Tabela 3.06 Índices de Basileia e de imobilização de capital (2001-2010).....	106

Lista de Abreviaturas e Siglas

ACC	Adiantamento sobre Contrato de Câmbio
ACE	Adiantamento sobre Cambiais Entregues
ANBID	Associação Nacional dos Bancos de Investimentos
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
BEP	Banco do Estado do Piauí
Besc	Banco do Estado de Santa Catarina
BM&F	Bolsa de Mercadorias e Futuros
BNB	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	BNDES Participações S/A
BNH	Banco Nacional de Habitação
Bovespa	Bolsa de Valores de São Paulo
BPB	Banco Popular do Brasil
BRB	Banco Regional de Brasília
Cacex	Carteira de Comércio Exterior
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CMN	Conselho Monetário Nacional
Copom	Comitê de Política Monetária
DRS	Desenvolvimento Regional Sustentável
EMGEA	Empresa Gestora de Ativos
EUA	Estados Unidos da América
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste
FGC	Fundo Garantidor de Crédito
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
IEPE/CdG	Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MP	Medida Provisória
MPE	Micro e Pequenas Empresas
PAA	Programa de Afastamento Antecipado
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Parafé	Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados
PCLD	Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa
PDV	Plano de Demissão Voluntária
PGBL	Plano Gerador de Benefício Livre
PIB	Produto Interno Bruto
PLA	Patrimônio Líquido Ampliado
PREVI	Fundo de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
Proef	Programa de Reestruturação dos Bancos Federais
Proer	Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro
Proes	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
Proex	Programa de Financiamento às Exportações
Proger	Programa para Geração de Emprego e Renda Rural
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
Refis	Programa de Recuperação Fiscal
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
Sisbacen	Sistema de Informações do Banco Central
SUMOC	Superintendência de Moeda e Crédito
TCU	Tribunal de Contas da União
VGBL	Vida Gerador de Benefício Livre

Sumário

Introdução	27
1. O debate sobre o papel dos bancos públicos	31
1.1. Visões críticas à existência de bancos públicos	32
1.1.1. A “visão política”	33
1.1.2. A “visão de agência”	34
1.2. Visões favoráveis à existência dos bancos públicos	38
1.2.1. Referencial keynesiano e minskyano	38
1.2.2. Outras justificativas para instituições financeiras públicas	40
1.2.2.1 Desenvolvimentismo	40
1.2.2.3 Schumpeterianos e evolucionistas/institucionalistas	42
1.3. O debate sobre bancos públicos comerciais	43
2. Elementos históricos e recentes da economia brasileira e do BB	49
2.1. O governo FHC: estabilização e crises sucessivas	49
2.1.1. Estabilização, crise bancária e crise agrícola (1995-1996)	49
2.1.2. Crise asiática e russa (1997-1998)	51
2.1.3. Regime de Metas de Inflação (1999-2002)	52
2.2. O primeiro mandato de Lula: alta liquidez internacional (2003-2007)	55
2.3. O segundo mandato de Lula: as respostas à crise internacional (2008-2010)	57
2.4. A trajetória recente do Banco do Brasil	61
2.4.1. Breve histórico do BB	61
2.4.2. A reestruturação do BB no governo FHC	64
2.4.3. O BB no Governo Lula (2003-2010)	66
2.5. O BB e as políticas públicas	69
2.5.1. Crédito rural	69
2.5.2. Comércio exterior	73
2.5.3. Micro e Pequenas Empresas	74
2.5.4. Banco Popular do Brasil	76
2.6. Evolução da carteira de crédito do BB	76
2.7. O debate sobre a identidade do BB nos anos finais do governo Lula	80
3. O Banco do Brasil no sistema bancário brasileiro (1995-2010)	85
3.1. Proposta de análise e dificuldades metodológicas	85
3.2. Participação dos bancos públicos no sistema financeiro nacional	86
3.2.1. Ativos totais do sistema financeiro nacional	87
3.2.2. Operações de crédito do sistema financeiro nacional	89
3.2.3. Títulos e valores mobiliários do sistema financeiro nacional	90
3.2.4. Aplicações e relações interfinanceiras do sistema financeiro nacional	91
3.3. O desempenho do BB em relação aos dois maiores concorrentes privados	93
3.3.1. Análise das contas do balanço no período 1995-2010	93
3.3.2. Análise dos indicadores financeiros de desempenho no período 1995-2010	100
3.3.3. Análise do crédito no período 2002-2010	106
3.3.4. Títulos e Valores Mobiliários no período 2002-2010	103
Conclusões	113
Referências bibliográficas	119

Introdução

A dissertação analisa o desempenho do Banco do Brasil S.A. (BB) nos dois mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) em comparação com os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). O objetivo principal é identificar o que houve de continuidade e o que houve de mudança entre os dois períodos. Uma nova política para os bancos públicos consolidou-se ao longo dos dois mandatos de FHC, a partir da profunda reestruturação patrimonial do BB. A partir do Plano Real, ocorreram mudanças no banco e no quadro econômico brasileiro, principalmente durante o governo Lula, com a expansão continuada do crédito e do sistema financeiro em geral.

O BB é uma empresa de capital aberto do setor bancário, cuja parcela majoritária das ações pertence à União Federal. O restante encontra-se em posse do Fundo de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI), da BNDES Participações S/A (BNDESpA) – sociedade por ações, constituída como Subsidiária Integral da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –, ações em tesouraria e ainda pulverizado no mercado aberto (ou *Free Float*). Representa um caso de banco público relevante para ser discutido, devido à peculiaridade de seu caráter híbrido – sociedade de economia mista, de propriedade majoritariamente estatal, mas com participação de acionistas privados.

O BB é tradicionalmente definido como um banco público, mas assim como a maior parte dos bancos no Brasil, é também um banco comercial, pois desempenha funções típicas do ramo. Por exemplo, capta recursos e emite obrigações sob a forma de depósitos (inclusive à vista) como contrapartida dos empréstimos que realiza. É um banco público por ter o Estado como acionista controlador e também por desempenhar algumas funções específicas, enquanto atua num nicho habitado por bancos privados.

Os bancos públicos apresentaram grande influência até a década de 1980. Nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, a participação dessas instituições foi muito comum, tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento, em que o Estado atuou como provedor direto de crédito, em especial nos países da América Latina e da Ásia, além das economias socialistas como China e Rússia.

Com a nova ascensão do idealismo liberal, nos anos 1990, a atuação e a própria existência dessas instituições passou a ser crescentemente contestada, em razão de

fatores como manipulação política, ineficiência na alocação de recursos ou simplesmente o consenso de que não eram mais necessários para atingir objetivos sociais. No caso do Brasil, os bancos públicos sempre possuíram um papel significativo, historicamente presente no desenvolvimento nacional. Assim como nos outros países em desenvolvimento, a atuação e a existência dos bancos públicos tornaram-se foco de crescentes críticas. Com base nesse movimento, ganhou importância a discussão sobre o papel dos bancos públicos nas economias contemporâneas, com destaque nos países em que sua presença é tão marcante.

Propõe-se o estudo do tema pelo levantamento da literatura recente e pelas bases de dados. Utilizam-se indicadores contábeis e bancários do BB, incluídos nas demonstrações contábeis dos balanços patrimoniais anuais e nos relatórios anuais de desempenho no período 2003-2010, assim como indicadores financeiros de eficiência e rentabilidade. Esses indicadores são confrontados com os números de Itaú e Bradesco, bancos privados nacionais do mesmo porte, para identificar, no desempenho do BB, tendências e resultados que possam decorrer do quadro geral do sistema bancário brasileiro no período.

Há duas linhas de análise para o duplo caráter do BB. Primeiro, é visto como um banco público porque parcela majoritária de suas ações pertence ao Estado, enquanto que a parcela restante das ações está em posse de outros acionistas, que influenciam na atuação do banco com caráter “privado”. Segundo, é possível discutir o BB como um banco que atua de duas maneiras na atividade bancária. Em uma delas, realiza atividades típicas de um banco comercial, de orientação voltada aos retornos com intermediação financeira, enquanto que na outra desempenha funções que visam à aquisição de objetivos de políticas pública e econômica do governo. Existe uma relação de certa complementaridade entre essas duas linhas, à medida que o caráter público do BB remete em grande parte à aquisição de objetivos do Estado. Paralelamente, a sua orientação comercial na atividade bancária lhe confere caráter semelhante ao dos outros bancos privados, porém isto não necessariamente impede que possa atuar segundo o interesse do acionista controlador, que representa os interesses da sociedade. Isto quer dizer que é conveniente trabalhar o caso do BB de forma mais detalhada, pois se trata de um banco “público” – do Estado e conseqüentemente da sociedade – que é também “comercial” – ou seja, atua na busca de retornos com intermediação financeira.

O banco tem duas “faces” (cf. VIDOTTO, 2002), cujos objetivos podem ou não ser complementares. Por um lado, é possível que a atuação comercial do banco entre em conflito com o objetivo de atender à política econômica, pela perspectiva da geração de retornos – pois o banco procura retornos financeiros, enquanto que é necessário financiar atividades por interesse do Estado, e isto poderia gerar prejuízos. Não obstante, por outro lado, também é viável que o banco concilie os objetivos de suas duas “faces”, de acordo com a utilização dos lucros decorrentes da atividade de intermediação financeira. Se há um compromisso de adquirir retornos para os acionistas, o Estado, como acionista controlador, pode estabelecer como meta para utilização desses lucros a própria política econômica. Como exemplo, destaca-se a atuação do BB direcionada a políticas públicas, como o fornecimento de crédito para a atividade agrícola e o financiamento para comércio exterior. Outro exemplo seria a atuação nas políticas fiscal – estabelecendo a utilização dos lucros como forma auxiliar de geração de superávit primário (cf. COSTA, 2009a) – e monetária – a atividade recente não só do BB, mas também das outras instituições financeiras públicas federais durante a crise internacional de crédito (2008-2009). Portanto, são aspectos como esses que devem ser analisados para entender o caráter do BB.

O objetivo principal deste trabalho é identificar o que houve de continuidade e o que houve de mudança na trajetória do BB no governo Lula, tomando por base de comparação o governo FHC (1995-2002). Atribui-se ênfase a possíveis mudanças na articulação do seu duplo caráter, de instituição financeira pública e de banco essencialmente comercial. A reestruturação do BB em 1995, no início do governo FHC, teria acentuado o papel de banco comercial em detrimento das funções de banco público. Pretende-se analisar se o governo Lula reverteu de fato essa tendência, em prol da atuação como instrumento de políticas pública e econômica. Em outras palavras, trata-se de verificar se há diferenças relevantes na atuação do BB nos dois períodos, se houve uma mudança de fundo ou se o movimento mais geral foi de continuidade com o período FHC.

Como objetivos específicos, elencam-se:

a) Analisar o perfil híbrido do BB, de modo a ampliar a análise para os bancos públicos comerciais. Isto será reforçado pela comparação entre o BB e os dois bancos privados comerciais nacionais escolhidos como referência (Itaú e Bradesco). Pretende-se investigar em que medida se pode tratar o banco público de natureza essencialmente

comercial como um caso específico, em que se combinam os critérios de desempenho nas carteiras comerciais e em atividades voltadas a políticas pública e econômica. Para isso, são propostos critérios e indicadores para acompanhamento e avaliação das atividades de bancos comerciais públicos.

b) Analisar a atuação do BB na crise internacional de crédito (2008-2009).

c) oferecer elementos para a análise do período Lula, em especial o seu segundo mandato, em que teria se conformado um “novo desenvolvimentismo” (OLIVA, 2010), verificando a consistência dos argumentos que apontam para uma mudança efetiva nessa direção, sem entrar no debate sobre a definição de “novo desenvolvimentismo”.

Como metodologia, propôs-se o levantamento de informações disponíveis para analisar a trajetória recente do BB. Utilizam-se, em primeiro lugar, os dados presentes nos relatórios do Banco Central do Brasil (BCB) para construir um panorama geral da economia brasileira no período estudado, no que diz respeito ao sistema financeiro nacional. Em segundo lugar, utilizam-se as informações provenientes do próprio banco a respeito de suas atividades, presentes nos relatórios anuais de desempenho. Aqui se reconstrói, para o governo Lula, o desempenho das principais variáveis da instituição, com vistas a organizar as informações inerentes à performance interna do BB, isto é, analisar a dinâmica do perfil de banco público como operador de políticas relacionadas à agricultura, comércio exterior, micro e pequenas empresas, além da sua importância na política econômica no governo Lula. Por fim, levantam-se as informações presentes nos balanços patrimoniais dos três bancos, além da construção de indicadores financeiros com o intuito de comparar o desempenho do grupo.

O trabalho organiza-se em três capítulos, além da seção introdutória. No primeiro, faz-se um levantamento das visões contrárias e favoráveis à existência e à atuação dos bancos públicos, onde se discutem os argumentos específicos para os bancos comerciais. No segundo capítulo, são elencados tanto o contexto macroeconômico, como base para o período proposto, como, na sequência, a trajetória recente do BB, para discutir o seu perfil. No terceiro capítulo, é realizada a análise do desempenho dos três bancos, a partir das informações do BCB e dos próprios bancos, para verificar o comportamento do BB em seu aspecto de banco comercial. Por fim, são apresentadas as conclusões.

1. O debate sobre o papel dos bancos públicos

A atuação e a própria existência dos bancos públicos passou a ser crescentemente contestada por economistas e por outros formadores de opinião durante a década de 1970. Na década seguinte, os governos de Reino Unido e Estados Unidos tornaram-se abertamente críticos à presença exacerbada do Estado na economia, o que se verificou nos programas de Margareth Thatcher e Ronald Regan¹. Posteriormente, nos anos 1990, com a difusão do Consenso de Washington em países da América Latina, a crítica aos bancos públicos se verificou mais fortemente no Brasil, onde a participação dessas instituições era majoritária no sistema financeiro nacional.

É possível contrapor duas correntes neste debate. Em primeiro lugar, destacamos as visões de inspiração liberal ou novo clássica, que caracterizam os bancos públicos como propensos a apresentar baixa eficiência na geração de lucros e a favorecer politicamente tomadores de crédito, além de serem suscetíveis à corrupção. Seria então natural que se tais instituições fossem reestruturadas e/ou privatizadas, com vistas a torná-las adequadas para atuar no mercado financeiro (CAPRIO ET AL., 2004, p.9).

Em oposição à visão liberal, há um conjunto de visões críticas, cujo eixo comum de interpretação é a defesa da existência dos bancos públicos, em função da atuação distinta dos seus congêneres privados, ou da geração de resultados favoráveis para a sociedade, impossíveis de se obter apenas com a existência de bancos privados. Para a visão desenvolvimentista, essas instituições viabilizam a atuação efetiva do Estado, sendo o banco público um agente do desenvolvimento financeiro e social. Na interpretação keynesiana, os bancos públicos consistem em ferramentas essenciais para o provimento de crédito e para a atuação anticíclica do Estado, sendo este último aspecto partilhado pela visão minskyana – para a qual são necessárias instituições estatais, no sentido de mitigar a instabilidade financeira sistêmica da dinâmica capitalista. No mais, outras visões procuram defender os bancos públicos pela sua capacidade de criar mercados e por fazer o que os bancos privados não fazem. A publicação da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) reúne importantes trabalhos neste sentido, que abordam o papel das instituições financeiras

¹ Os dois países lideraram uma guinada da política econômica na década de 1980, em oposição ao que se verificou até então. O governo inglês procurou obter equilíbrio monetário com política restritiva financeiro, reduzindo o controle sobre os fluxos de capitais, assim como controlou greves, impondo uma nova legislação anti sindical e cortou gastos sociais. O governo americano abriu mão da disciplina orçamentária em favor dos gastos militares (em que pesou a corrida armamentista), mas também aplicou política monetária restritiva e liberalização de capitais. Cf. Anderson (1995).

públicas tanto em questões conceituais e teóricas como a partir de estudos de caso, inclusive sob a luz do período turbulento da crise internacional de crédito. Esta será uma importante fonte das visões críticas à interpretação liberal, embora não seja a única.

1.1. Visões críticas à existência de bancos públicos

As visões liberais sobre a intervenção estatal no sistema bancário podem ser resumidas nos seguintes aspectos, associados ao paradigma neoclássico: i) eficiência econômica; ii) equilíbrio monetário; e iii) regulamentação financeira eficaz. O primeiro aspecto considera o livre jogo de mercado como método mais eficaz de estabelecimento dos agentes, sendo eficientes aqueles que auferem os maiores lucros.

O segundo aspecto relaciona-se à manutenção dos níveis de oferta de moeda e de crédito. A atuação do governo no sistema bancário teria consequências sobre a dinâmica inflacionária, em função do viés da intervenção estatal para aumentar a quantidade de moeda, o que reflete uma tendência dos governos a emitir moeda visando à elevação do nível de atividade econômica.

O terceiro aspecto implica que a intervenção direta do Estado deve se limitar a casos imprescindíveis, quando identificadas falhas de mercado. A regulamentação financeira deve garantir a livre movimentação dos fluxos financeiros no sentido de alocar os recursos da maneira mais eficiente.

Uma revisão da literatura de interpretação liberal está presente na publicação patrocinada pela Associação Nacional dos Bancos de Investimentos (ANBID), em parceria com o Instituto de Estudos de Política Econômica Casa das Garças (IEPE/CdG). A proposta da publicação é abordar o tema da contribuição do direcionamento do crédito para o desenvolvimento econômico e do sistema financeiro, com artigos que analisam os mecanismos da poupança compulsória e do crédito direcionado, além do papel dos bancos públicos no Brasil e no exterior. Trata-se de uma importante fonte para elencar os representantes das visões liberais do debate, posto que se pode verificar, na maioria desses artigos, a defesa de interesses voltados a uma reestruturação da função do Estado no sistema bancário. A isto se adiciona o fato, como é apontado por Costa (2009b, p.2), de que a publicação foi elaborada com a finalidade de contribuir para debates e seminários em meio ao período eleitoral, no ano de 2006.

1.1.1. A “visão política”

Uma das visões liberais sobre os bancos públicos entende que estas instituições são muito mais propensas a conceder benefícios e subsídios e, em geral, a favorecer politicamente aliados e constituintes, em detrimento da função de promover benefícios sociais, sendo assim ineficientes. O contexto macroeconômico seria abalado, pois a atuação desses bancos, sendo errônea, implicaria em instabilidade monetária – como consequência da elevação e da distorção do nível de preços – e em detrimento da qualidade do crédito – ativos com “maior grau de risco” (HADDAD, 2007, p.272).

Haddad (2007) retoma estes fundamentos para a discussão dos bancos públicos na atualidade. Segundo o autor, há evidências fiscais e políticas desfavoráveis à atuação dessas instituições, mas em função de sua importância histórica – especialmente após os anos 1930, quando a intervenção estatal e o planejamento centralizado adquiriram importância² – ainda existem defensores de sua atuação, em que pese o “imaginário popular”, as “ambições de políticos” e “segmentos do empresariado” (HADDAD, 2007, p.276). Na verdade, segundo o autor, quando os bancos públicos passaram a adotar a lógica comercial, à semelhança dos bancos privados, suas performances tiveram incremento visível – isso quando não se optou por privatizá-los.

Na visão política, não se justifica a intervenção direta do Estado no setor bancário, porque o setor público não possui “recursos humanos” adequados para gerir instituições bancárias, sendo recomendado que, em países com elevada presença de bancos públicos, sejam implantados instrumentos de governança mais efetivos e rigorosos a tais instituições³. Muito embora, para Haddad, em países como o Brasil, não haveria “clima político” para a privatização dos bancos públicos, pois “ainda predomina a mística do modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado”.

Nóbrega (2007) defende a privatização dos bancos públicos, destacando o exemplo do BB como “uma empresa estatal impregnada na história e na vida do país”, fazendo parte do inconsciente coletivo como “um símbolo da capacidade de criar uma instituição financeira a um só tempo poderosa e preocupada com o desenvolvimento, enquanto as privadas pensam apenas no lucro” (NÓBREGA, 2007, p.333). Assim como Haddad (2007), Nóbrega entende que os bancos públicos, ao longo do tempo, já causaram favorecimento aos “beneficiários de empréstimos” da sociedade brasileira.

² Haddad (op. cit., p.273).

³ Ibid., p.275.

Atualmente, para o autor, as atividades dos bancos públicos seriam similares àquelas das instituições privadas, e todas disputariam o mesmo mercado:

[...] Hoje, com a solidez, a sofisticação e a capilaridade da rede de instituições financeiras privadas, não há porque falar em falhas de mercado. [...] se esses bancos não suprem mais falhas de mercado, se suas atividades são idênticas às do setor privado, se praticamente não dependem de recursos do Tesouro (salvo os regionais), que justificativa haveria para mantê-los sob o controle do governo? (NÓBREGA, 2007, p.335).

Segundo Bacha (2007, p.266), no Brasil “a burocracia [...] reage à falta de poupança voluntária e de crédito de longo prazo com a instituição de mecanismos de poupança forçada, poupança compulsória e poupança garantida pelo governo”. Para o autor, com a progressiva normalização que se observa no panorama financeiro do país, a tendência é de que os bancos públicos tornem-se irrelevantes, pois a sua expansão

[...] teve muito a ver com a inflação: maneira simples de o governo apropriar-se do imposto inflacionário gerado pelos depósitos bancários. Isso está na raiz da criação de um banco comercial (muitas vezes, mais de um) por todos os estados, e de o governo federal ter diversos bancos sob seu controle (BACHA, 2007, p.266).

Dentre as propostas sugeridas para os bancos públicos no Brasil, Bacha (2007, p.267) sugere que, para corrigir esta falha institucional, seria necessário unificar a atuação institucional no BB. A Caixa Econômica Federal (CEF) seria incorporada a este último, ou então abrir-se-ia seu capital. “Essa reestruturação societária”, diz o autor, “contribuiria para melhorar a governança corporativa da Caixa, criando anteparos à ação de grupos de interesse, tanto político-eleitorais quanto corporativos, a que ela tem estado tradicionalmente sujeita”⁴. Para o BB, a recomendação de Bacha (2007, p.268) seria, numa outra perspectiva, a continuidade do

[...] aperfeiçoamento de sua governança corporativa e a separação, inclusive em termos de financiamento, de suas funções de banco comercial daquelas de agente do Tesouro Nacional. [...] Em termos mais amplos, o objetivo seria focar suas atuais funções de garantir amplo acesso bancário à população e de postar-se como linha auxiliar do banco central no combate a crises financeiras, no contexto de um mercado ainda em processo de normalização.

1.1.2. A “visão de agência”

Na visão liberal, existem casos em que os bancos públicos podem exercer funções relevantes, pois estes não necessariamente atendem à “agenda privada” do político encarregado ou para fornecer emprego, subsídios e benefícios a seus congregados. O problema que se coloca é o do risco moral que recai sobre a supervisão e o controle dos gestores e funcionários dessas instituições, levando-se em conta aspectos da visão dita “social” ou do “desenvolvimento” – segundo a qual bancos

⁴ Bacha (op. cit., p.267).

públicos permitem resolver falhas de mercado, em que projetos economicamente viáveis são financiados⁵.

A visão da agência situa-se a meio termo entre as duas visões acima. Esta concepção considera a possibilidade da intervenção do Estado para melhorar a eficiência alocativa tal qual na visão social, contudo ela contrapõe esse fato à dificuldade que os bancos estatais têm em implementar o seu mandato. Segundo esse ponto de vista, as imperfeições do mercado existem, mas os custos da burocracia governamental podem anular os ganhos com a intervenção (NOVAES, 2007, p.41).

De acordo com Pinheiro (2007, p.165), os objetivos da intervenção estatal no mercado financeiro residem basicamente em fomentar o acesso ao sistema de pagamentos e a atividade de intermediação financeira em si – em que pese a “proteção aos recursos do (pequeno) poupador” –, de maneira a gerar externalidades de rede positivas para a sociedade e maior eficiência alocativa. É central que se estimulem projetos interessantes do ponto de vista social, mas não da ótica privada, bem como resolver problemas de coordenação e fornecer arranjos institucionais alternativos à contratação via mercado.

A intervenção estatal no mercado financeiro ocorre mediante instrumentos de política monetária, de fomento ao acesso ao sistema de pagamentos (como direcionamento do crédito) e de tributos, subsídios e regulações, em que se destaca a regulação prudencial, por meio de normas contábeis, regras de *disclosure* e *bureaus* de informação de crédito, visando reduzir a assimetria de informação⁶. Segundo Pinheiro, o Estado também atua como prestador de última instância para manter a solvência do sistema financeiro. E, finalmente, pode deter a posse de ativos por meio de bancos públicos.

Segundo um modelo de equilíbrio geral⁷, Pinheiro (2007) propõe duas possibilidades para que ocorra a intervenção estatal, que representa os interesses do principal – a sociedade como um todo. Por um lado, é possível que o banco seja de fato controlado pelo governo, o que implica que a sociedade seja representada por um político eleito e pelos seus secretários ou ministros, que possuem uma agenda privada. Estes políticos nomearão os gestores encarregados de comandar o banco público, e estes possuem informações sobre retorno, risco, garantias etc. relativos aos projetos que serão financiados pelo banco. Por outro lado, o banco em questão pode ser uma instituição

⁵ Cf. Gerschenkron (1962). De acordo com a "visão social" ou do "desenvolvimento" sobre os bancos públicos, num cenário de corrupção e desconfiança generalizada por parte do público, o Estado deveria criar seu próprio banco para alavancar o crescimento econômico.

⁶ Pinheiro, 2007, p.163.

⁷ Adaptado do trabalho de Shapiro e Willig (1990, apud PINHEIRO, 2007, p.171).

privada sujeita à regulação do governo, de modo que o principal – um representante da sociedade – seria um regulador público, que também possui uma agenda privada, e que exerceria controle sobre gestores encarregados do banco privado, igualmente conhecedores de informações operacionais sobre os projetos da instituição.

Posto esse modelo, o autor chega a três conclusões principais. Primeiro, que quando os projetos não tiverem efeitos externos relevantes – ou externalidades positivas –, a melhor alternativa é que não ocorra a intervenção estatal. Segundo, quando houver efeitos externos, mas não existir informação disponível suficientemente clara sobre a agenda do político que comanda o banco, a alternativa do banco privado com regulação não discricionária é a melhor alternativa de intervenção. Em terceiro lugar, quando estes dois fatores forem atendidos é que se torna possível a intervenção estatal por meio de um banco público, com a condição de que o ministro tenha pouco espaço para favorecer sua agenda privada. Caso contrário, a melhor alternativa de intervenção é por meio de um banco comercial privado submetido à regulação pública ou discricionária.

O autor tece algumas recomendações para o melhor tratamento da questão da intervenção estatal no sistema financeiro brasileiro. No sentido de uma maior transparência na alocação de subsídios pelos bancos públicos, o orçamento de seus projetos deveria ser elaborado e enunciado antecipadamente, assim como os objetivos sociais que se tem em vista, para que, uma vez concluído o projeto, seja avaliado o grau em que os objetivos foram alcançados. Não obstante, o autor recomenda que se reduzam os subsídios concedidos pelos bancos públicos, devido às consequências sobre o nível da carga tributária e pelo fato de não haver externalidades significativas, enquanto que se impede o desenvolvimento do setor financeiro privado⁸.

Outra recomendação⁹ remete à regulação das instituições bancárias, de modo que se reduza a competição entre os bancos públicos, assim como a concorrência destes com os bancos privados, salvo a existência de um claro objetivo de política pública. O autor propõe que se recorra mais intensamente à regulação não discricionária, por meio da intervenção em bancos privados, em preferência à concessão de créditos subsidiados pelos bancos públicos. Tal arranjo favorece setores, atividades e grupos sociais em que a intervenção depende menos de informação de caráter privado e mais de informações públicas em geral.

⁸ Pinheiro (2007, p.244-245)

⁹ Ibid., p.242.

Novaes (2007, p.42) analisa o desempenho de bancos públicos comerciais num contexto recente¹⁰, a partir da “visão de agência” e da teoria dos contratos incompletos, segundo a qual a propriedade estatal de bancos somente se justifica se o incentivo para redução de custos prejudica o serviço a ser oferecido – isto é, se a implantação de uma política por meio da livre concorrência afeta negativamente o resultado que o banco procura –, ou quando a inovação tecnológica não é importante, ou ainda quando não há concorrência.

Os bancos públicos foram criados com a finalidade do financiamento a atividades prioritárias não atendidas pelo setor privado, mas esses propósitos nem sempre se concretizaram na forma de crescimento econômico ou aprofundamento do crédito e do mercado de capitais. A autora encontra evidências de um fraco desempenho operacional dos bancos públicos, o que teria como reflexo a onda de privatizações, a partir da década de 1980.

Contudo, o desempenho insatisfatório encontrado não necessariamente prova a ineficiência desses bancos, pois também se verificou o amadurecimento das economias em desenvolvimento. Como aponta Kumar (2004, p.12),

Em muitos aspectos, o comportamento dos dois [bancos comerciais públicos e privados] é muito similar. Ambos tendem a ter uma associação positiva com áreas econômicas mais ricas e têm uma certa tendência urbana. Em especial, em áreas esparsamente servidas, eles tendem a ser intercambiáveis, predominando ora os serviços privados, ora os públicos.

Para Novaes (2007, p.127), quando os bancos públicos se desenvolvem, ou seja, quando se tornam eficientes, segundo uma forma competitiva, mediante incentivos à boa performance dos encarregados em outorgar o crédito e sem subsídios a taxa de juros, eles extrapolam os limites nacionais e procuram rentabilidade inclusive em outros países.

O centro da discussão é quanto à necessidade de o Estado deter a posse dessas instituições, a partir da questão de sua eficiência. Uma vez retirados os empecilhos institucionais, e se um banco público for tão eficiente quanto um privado, então poderia ser privatizado. Os bancos públicos perdem competitividade relativa e tornam-se redundantes. Segundo as evidências apresentadas pela autora¹¹, se o Estado possui um objetivo muito bem definido, não há diferença se são servidores públicos que provêm o serviço ou se são agentes privados.

¹⁰ A autora trata de bancos governamentais e das principais hipóteses que envolvem as razões de sua criação, com ênfase na experiência internacional em seis países (Indonésia, Chile, Itália, Suíça, Coreia do Sul e Índia).

¹¹ Ibid., p.125, de acordo com experiências com microcrédito apresentadas na Indonésia e no Chile.

No mais, são apontados os efeitos nocivos da intervenção ineficaz. Novaes aponta que a repressão financeira, o direcionamento do crédito e o mercado cativo de títulos públicos foram um convite a um desempenho pífio em alguns casos analisados. Além disso, o custo de manter bancos públicos com desempenho operacional pobre levou o governo de vários países a vender sua participação nestas instituições ao público, em lugar de manter o Estado como um investidor estratégico.

1.2. Visões favoráveis à existência dos bancos públicos

Elencam-se a seguir as visões críticas à interpretação liberal, portanto aquelas favoráveis à presença dos bancos públicos. O conjunto é bastante heterogêneo, destacando-se os aspectos teóricos keynesianos e minskyanos, bem como a visão desenvolvimentista e a interpretação schumpeteriana – que se desdobra nas visões evolucionista e institucionalista. No mais, a partir destas correntes teóricas, realiza-se a análise do caso dos bancos públicos comerciais, destacando o estudo do caso brasileiro.

1.2.1. Referencial keynesiano e minskyano

O primeiro referencial teórico central é o keynesiano, que aponta a centralidade do crédito e do investimento agregado ao nível de demanda efetiva, o que viabilizaria o crescimento econômico. Vidotto (2010, p.77-78) discute qual é a opção mais apropriada para incrementar a variável investimento agregado, dentre as quais: i) atuar sobre as expectativas, buscando-se maior eficiência marginal do capital e menor preferência pela liquidez; ou ii) ampliar a oferta de crédito, sendo que, para o autor, os fatores associados às expectativas detêm precedência sobre a oferta de crédito – este último exerceria no máximo uma restrição, diante das decisões autônomas dos capitalistas. A função do banco público seria então mais do que simples provimento de crédito de longo prazo.

Para Freitas (2010, p.346), as instituições bancárias privadas não se envolvem espontaneamente com o financiamento de setores e atividades consideradas estratégicas para o crescimento econômico devido ao elevado risco do negócio e/ou baixa lucratividade que geralmente lhes caracteriza. Assim, segundo a autora, tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento contam com arranjos institucionais específicos com participação pública para o financiamento de tais setores.

Os bancos públicos podem recorrer a fontes de *funding* diferenciadas, mais do que os governos propriamente. Tal fato confere, para Hermann (2010, p.237), maior autonomia financeira para o banco público do que para o Tesouro Nacional, pois é possível utilizar “poupança doméstica voluntária ou compulsória, empréstimos de outros bancos (nacionais ou estrangeiros) e, no caso de bancos públicos já em operação e bem-sucedidos, também o reinvestimento do excedente operacional”. A autora entende que o financiamento de políticas públicas unicamente por meio de recursos orçamentários e emissão de dívida pública tende a encontrar limites como a elevação das taxas de juros, que desestimularia o investimento autônomo, e a própria restrição orçamentária do governo, decorrente das necessidades de custeio e obrigações financeiras.

Outra importante função macroeconômica é a atuação anticíclica dos bancos públicos no mercado de crédito, visando sustentar ou até expandir a oferta de fundos para financiar a atividade econômica nas fases de retração do crédito¹².

Segundo Vidotto (2010, p.98), a ação anticíclica é caracterizada quando a instituição financeira pública mantém a oferta de crédito em momentos de retração do setor privado, cujo comportamento pode oscilar consideravelmente nos vários momentos do ciclo. A razão para tanto, segundo o autor, consiste na concessão de maior estabilidade para o ritmo de atividade, o que possibilitaria “melhores condições ao financiamento da produção e ao investimento”. Mas Vidotto¹³ sublinha o fato de a ação anticíclica se diferenciar da reação a crises, quando o banco público fornece liquidez diretamente, além de exercer a função delineada pela autoridade monetária e a proposta de política governamental.

Encontra-se recorrentemente em Hyman Minsky um entendimento para as transformações do sistema bancário e da dinâmica da economia capitalista contemporânea, pois o ativismo bancário afeta o comportamento cíclico dos preços, rendas e emprego (FREITAS, 2010, p.343). É central para Minsky (1986) a hipótese da instabilidade financeira, e esta é resultado de processos internos do mercado.

A análise de Minsky acerca do comportamento das economias capitalistas, com ênfase para a tendência de geração inerente de fragilidade e instabilidade, permite colocar a discussão sobre os bancos públicos em outra perspectiva, abrindo espaço para pensar sua atuação em termos muito mais gerais – e adequados – do que os que são colocados a partir das falhas, ou mesmo das lacunas do mercado, sobretudo no processo de alocação do crédito [...] Os bancos públicos, pois, podem e devem ser pensados no contexto das instituições capazes de contribuir para a maior eficiência no atendimento a determinados segmentos dos mercados financeiros (ou de crédito),

¹² Hermann (op. cit., p.238).

¹³ Vidotto (op. cit., p.97).

mas também como instituições que podem assegurar maior estabilidade ao sistema financeiro e à economia como um todo [...] (DEOS; MENDONÇA, 2010, p.66).

Para Deos e Mendonça (2010, p.51), a ação anticíclica dos bancos públicos reduziria os riscos de fragilização dos sistemas financeiros. Não obstante, as autoras entendem que a intervenção dos governos na economia, no sentido de evitar recessões profundas e duradouras – fato comum atualmente –, na verdade vai além, sendo o papel do Estado o de “estabilizador central” e os bancos públicos, por sua vez, compõem a própria estrutura do Estado.

A questão da inerente fragilidade das instituições financeiras, sobretudo as bancárias, remete aos problemas de transformação de prazos – captação de recursos a prazos curtos e manutenção de ativos ilíquidos e de prazos mais longos – e de externalidades negativas – tais como corridas e falências (DEOS; MENDONÇA, 2010, p.56). Para as autoras, a intervenção do Estado se justifica em razão da exposição dos bancos – “instituições que trabalham com alta alavancagem” –, sendo que a intervenção também pode mitigar problemas como o alto custo e a assimetria da informação, inerentes à intermediação bancária.

1.2.2. Outras justificativas para instituições financeiras públicas

1.2.2.1. Desenvolvimentismo

Esta visão defende a existência de “instituições financeiras ‘desenvolvimentistas’ para resolver problemas de transferência de recursos para os setores mais atrasados ou para novas regiões” (CEPAL, apud BANCO DO BRASIL, 2010, p.18). Caberiam ao Estado desenvolvimentista as ações planejadora, promotora, executora e financiadora, sendo esta última responsável pela expansão do crédito de longo prazo para o desenvolvimento urbano e industrial (BANCO DO BRASIL, 2010, p.18).

Para a concepção desenvolvimentista, o Estado deve ser forte para poder permitir ao governo a implantação de políticas macroeconômicas defensivas ou expansionistas (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005). Propõe-se que o Estado se torne mais forte e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido. O Estado brasileiro necessitaria de políticas de planejamento

tecnológico e industrial¹⁴. No mais, como um movimento mais propriamente de política econômica, os desenvolvimentistas preocupam-se em estabelecer critérios de controle da conta de capitais, para que o país possa ter trajetórias de crescimento não abortadas. Para tanto, é essencial que ocorram mudanças na política de câmbio e na taxa básica de juros.

No contexto da economia brasileira, a atuação desenvolvimentista do Estado foi uma resposta à estruturação inadequada e desmobilizada que existia até a crise de 1929, quando o governo federal passou a atuar no sentido de corrigir estas questões, uma vez que, no modelo primário exportador, a rede bancária, seja privada, seja pública, estava mais capacitada a conceder crédito comercial ou, no máximo, crédito à produção agrícola de exportação (BANCO DO BRASIL, 2010, p.18-19). Com o processo de industrialização, e com maiores necessidades de investimentos em infraestrutura, o setor financeiro público responsabilizou-se por incrementar a atuação social do setor privado na intermediação financeira. Isto possibilitou o direcionamento de recursos oriundos de poupança compulsória para políticas públicas e tornou melhor a distribuição de fundos (em comparação às grandes empresas), além de viabilizar o alcance de metas de política econômica¹⁵.

De maneira similar, Coutinho (2011) entende que a relação atual entre o Estado e o setor privado é diferente da que existiu no velho modelo do “nacional-desenvolvimentismo” – segundo ele, caracterizado pelo paternalismo político e pela proteção tarifária. Para o autor, o novo papel do Estado é mais desafiador, pois sua regulação indutora deve ter qualidade distinta. Trata-se de coordenar as expectativas dos agentes, dentro do escopo do livre mercado, garantindo condições não somente favoráveis ao investimento como também à inovação.

Para o autor, existe um papel indutor do Estado em relação à infra estrutura. Mais propriamente dito, deve existir planejamento de longo prazo e “estruturação de modelos pró investimento privado” (COUTINHO, 2011, p.418), ou seja, cabe ao ente público planejar, organizar, zelar e regular as condições de mercado. Por exemplo, no que diz respeito à questão do desenvolvimento regional, cabe ao Estado o incentivo a “distorções”¹⁶ da matriz de incentivos no sentido das regiões menos desenvolvidas, induzindo o mercado para o investimento migrar para tais regiões.

¹⁴ Cf. Bresser Pereira (2005).

¹⁵ Banco Do Brasil (op. cit., p.19).

¹⁶ Ibid., p.418.

Por fim, Coutinho (2011) acredita ser fundamental a atuação direta do Estado como provedor de crédito, em consonância com a interpretação keynesiana. Destaca a atuação anticíclica do Estado brasileiro durante a crise financeira recente como exemplo para essa orientação.

1.2.2.3 Schumpeterianos e evolucionistas/institucionalistas.

Destaca-se a contribuição teórica de Schumpeter (1983) sobre a importância dos bancos no financiamento da atividade produtiva. Freitas (2010, p.339) assinala o papel dos bancos como “criadores de poder de compra novo, sob a forma de moeda bancária ou dinheiro de crédito, e identifica o banqueiro como produtor da mercadoria ‘poder de compra’”. Para a autora, a liquidez concedida pelos bancos permite aos empresários o financiamento de inovações.

Na perspectiva evolucionista/institucionalista, a partir de um importante redesenho das fronteiras entre o ambiente público e o privado por Schumpeter, Burlamaqui (2000) entende que a dinâmica complexa das finanças, da competição, do comportamento das firmas e das instituições requer a presença robusta e ativa do Estado e das políticas públicas para adquirir estabilidade. Este autor diferencia o Estado forte do Estado Grande (*big government*, centrado na posse de empresas estatais) e retrata a importância das instituições de uma forma geral.

De acordo com Chang (2000, p.16), na visão institucionalista, o mercado é apenas um dos muitos mecanismos institucionais que constituem a economia capitalista. Talvez, para o autor, as falhas de mercado não sejam tão relevantes, porque se sabe que há muitos mecanismos institucionais, além do mercado, pelos quais se pode organizar as atividades econômicas. Atribuir o foco ao mercado e às suas falhas, como fazem os economistas neoclássicos, resulta numa perspectiva errônea, no sentido de que não se aborda uma grande parte do sistema econômico, que são as outras instituições, pois se concentra apenas em uma delas¹⁷.

Para Burlamaqui¹⁸, não se pode isolar da sociedade as estruturas de Estado nem tampouco as burocracias, mas sim torná-las “embutidas”, como parte de um circuito, o que viabilizaria um arranjo mais adequado do estabelecimento de metas e de políticas econômicas, via canais institucionalizados. Nas perspectivas evolucionista e

¹⁷ Chang (op. cit., p.18).

¹⁸ Op. cit. (p.42-43).

institucionalista, o Estado poderá ser chamado *developmental* quando houver esta conjugação, que proporciona a base para um envolvimento estatal bem sucedido nas transformações estruturais – uma autonomia embutida, nos termos do autor.

1.3. O debate sobre bancos públicos comerciais

A intervenção do Estado viabilizaria o financiamento de projetos que produzem externalidades positivas, mas cuja rentabilidade financeira é incerta (DEOS; MENDONÇA, 2010, p.57). Ou seja, pela perspectiva das autoras, pode-se entender que os bancos públicos favorecem o desenvolvimento financeiro e possibilitam serviços bancários competitivos a clientes que não se mostram interessantes do ponto de vista do capital privado.

Para Hermann (2010, p.238-239), tal orientação de duplo caráter dos bancos públicos comerciais implica diretamente sobre a qualidade de risco da carteira de crédito dessas instituições, uma vez que, sendo os ativos de menor risco disputados juntamente ao setor privado, remanescem para a iniciativa pública os projetos de investimento com retornos de difícil avaliação. Conseqüentemente, para a autora, os bancos públicos estariam sujeitos a se envolver na dinâmica concorrencial de maneira que disputassem recursos com os bancos comerciais privados.

É nesse sentido que Hermann¹⁹ defende formas alternativas de captação de recursos para instituições financeiras públicas. A disputa pura e simples pelo mercado, ou a dependência total de recursos de origem fiscal e orçamentária do setor público, resultariam em perda do ponto de vista de sua autonomia financeira para atuar e, em decorrência disso, o banco público comercial enfrentaria restrições para colocar em prática uma de suas funções principais, que é a ação anticíclica. Tais formas são²⁰, principalmente, os recursos “extramercado”, que envolvem programas específicos de desenvolvimento, e a autora entende que tal mecanismo ampliaria a autonomia financeira do banco público. No mais, estacam-se a emissão pública de ações, ainda que envolva o conflito enunciado no “problema de agência”²¹ – dado o interesse de lucratividade inerente aos acionistas – e o reinvestimento de recursos, desde que exista margem de intermediação positiva.

¹⁹ Ibid., p.241-242.

²⁰ Ibid., p.243.

²¹ Pinheiro (op. cit.); Novaes (op. cit.).

A questão do desenvolvimento financeiro se aplica em especial para países com sérios problemas do ponto de vista dos aspectos que influenciam o desenvolvimento regional. Nogueira, Crocco e Santos (2010, p.155-156) assinalam que, em dado território nacional, como no caso brasileiro, há situações de desequilíbrio regional que persistem e que se deterioram em função do arranjo de expectativas que se configura na periferia. O trabalho destes autores procura diferenciar os bancos públicos dos privados quanto à sua atuação regional, a partir do desempenho financeiro e do financiamento setorial²². Suas conclusões apontam para possíveis explicações do papel dos bancos públicos comerciais, uma vez que encontram indícios de alcance e de sustentação das políticas governamentais nas regiões mais distantes do centro econômico – ainda que tal política possa resultar em perda de lucratividade. Não obstante, os autores reconhecem que os bancos federais, protagonistas destas atividades, estão muito atrelados a uma lógica de atuação comercial e que “há tendência à homogeneização na atuação regional dos bancos”, devido à reestruturação do setor bancário estadual e à consequente redução do número instituições²³.

No que diz respeito à lucratividade dos bancos públicos comerciais, é possível que estes exerçam um papel diferenciado, uma vez que determinadas carteiras de crédito poderiam gerar lucros expressivos. Complementarmente, os bancos públicos comerciais teriam o papel de financiar setores caracterizados justamente pelo retorno deficitário, configurando-se uma estratégia “Robin Hood” (CARVALHO; TEPASSÊ, 2010, p.27). No levantamento feito por estes autores²⁴, os pontos favoráveis aos bancos públicos comerciais seriam a sua capacidade de ampliar a oferta de crédito, em função: a) de sua capilaridade no território nacional e da concentração de recursos em seu poder; b) do alcance de seus programas; e c) de seu potencial de atuação anticíclico. No mais, os autores justificam a atuação dos bancos públicos comerciais pelo fato de que estes possuem carteiras comerciais para atuação em linhas de crédito, especialmente naquelas em que há maior carência de serviços bancários, além de servirem de instrumento para a política econômica em tempos de crise sobre o setor privado²⁵.

Em oposição, os bancos públicos comerciais enfrentariam problemas como a) a concorrência com seus congêneres privados; b) o desgaste de atuar em um nicho que não propriamente lhes compete – o da competição comercial aberta, pois seriam “áreas

²² Nogueira, Crocco e Santos (op. cit., p.156).

²³ Ibid., p.175.

²⁴ Carvalho e Tepassê (op. cit., p.26-29).

²⁵ Ibid., p.45-46.

estranhas às suas atribuições básicas”²⁶ –; e c) o conseqüente menor nível de eficiência de suas políticas, supostamente em virtude do esforço de atuação diferenciada.

A partir desses elementos, Carvalho e Tepassê entendem que seria possível que determinados bancos privados atuassem como contratados do Estado, com o objetivo de auferir os mesmos resultados que cabe aos bancos públicos comerciais. Entretanto, os autores discordam que esta seja a melhor opção. Para eles, um dos motivos relevantes para tanto é o fato de um banco privado, contratado pelo Estado para atuar em políticas públicas, dificilmente ofereceria produtos de crédito a preços competitivos. Isto se explica, para os autores²⁷, pelo alto grau de oligopólio que existe no setor bancário brasileiro, sendo, portanto, necessária a existência de bancos públicos comerciais.

Coloca-se, por fim, a centralidade do argumento de Andrade e Deos (2009) para a discussão do BB especificamente, à luz da conceituação do papel dos bancos públicos. Nesse sentido, os autores concluem que há, no cenário nacional, bancos públicos que se enquadram num conceito mais específico de instituição financeira híbrida, que vem a ser o “banco estatal”.

[...] um banco estatal poderia ser definido como uma instituição financeira híbrida, em que, de um lado, a lógica de atuação predominante é aquela típica de um banco privado, mas que, de outro, o controle acionário permanece nas mãos do Estado. A busca e o cumprimento de objetivos definidos no âmbito das políticas públicas, quando ocorrem, dão-se de forma coadjuvante, secundária e subordinada a uma gestão empresarial privada. [...] [Se] é conferida maior autonomia ao banco público para definir seus objetivos e estratégias, descolado de políticas governamentais mais amplas voltadas à promoção do desenvolvimento sócio-econômico, ele tende a se tornar cada vez mais banco estatal “privado” (ANDRADE; DEOS, 2009, p.53).

Tendo-se em mente que estas instituições existem e atuam no contexto da sua dimensão pública, de regular e direcionar os mercados, os autores²⁸ entendem que o bom desempenho do banco enquanto agente de fomento e enquanto indutor de novos rumos para o mercado pode estar – e muitas vezes deve estar –, em oposição ao desempenho financeiro do próprio banco.

O BB constitui este caso especial de banco público, e eventos recentes na sua trajetória, na década de 2000, como a adequação às regras do Acordo de Basiléia e o ingresso do banco no Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), denotam uma inflexão vital na sua orientação, muito mais alinhada à lógica comercial (ANDRADE; DEOS, 2009, p.75). O aspecto a que se atentam os autores reside no fato de que essa orientação do BB exigirá, crescentemente, resultados de excelência do

²⁶ Ibid., p.27.

²⁷ Carvalho e Tepassê (op. cit., p.28).

²⁸ Andrade e Deos (op. cit., p.51-52).

ponto de vista do mercado e não necessariamente resultados excelentes para um banco público. A iminente possibilidade de descaracterização do caráter público do BB, portanto, estaria em pauta, uma vez que, na visão dos autores, a sua

[...] lógica de atuação define-se, no presente, preponderantemente nos mesmos termos de um banco privado típico, embora o controle acionário desta instituição financeira pertença majoritariamente ao Estado brasileiro e (ainda) persistam programas e ações de natureza pública. (ANDRADE; DEOS, 2009, p.50).

É interessante notar que importantes ações de natureza pública executadas pelo BB em seu desempenho recente consistem em medidas interessantes também do ponto de vista comercial. No caso de sua atuação anticíclica durante o impacto da crise internacional de crédito no Brasil, entre 2008 e 2010, pode-se interpretar o provimento de crédito em geral na economia brasileira como aspecto igualmente desejado tanto pelo setor público como pelo setor privado, para quem o suporte dado pelo BB e pelos outros bancos públicos foi crucial²⁹.

Outro exemplo vem a ser a propriedade estatal da parcela majoritária dos ativos do BB. Segundo Costa (2009a, p.49-50), a política iniciada no primeiro mandato de FHC tinha a intenção de que o BB, assim como os outros bancos públicos federais, desempenhasse seu papel social e aplicasse políticas públicas sem comprometer os seus resultados contábeis, como bancos orientados para o mercado, mesmo operando políticas públicas. Desde então, com o estabelecimento do consenso de austeridade fiscal e de eficiência econômica, o BB, atuando em consonância a uma lógica de performance comercial, passou a obedecer ao interesse básico do acionista controlador, o Tesouro Nacional, constituindo um instrumento para geração de superávit primário para o governo, e o lucro gerado, por sua vez, funcionando como uma entrada líquida de recursos, favorecendo diretamente o resultado primário do setor público consolidado (COSTA; 2009a, p.49).

O caso emblemático do BB ensejou a discussão sobre o papel dos bancos públicos comerciais nos anos finais do governo FHC, quando se estabeleceu um debate em torno da atuação do banco. Para Carneiro³⁰, naquele momento deveria ser colocada a questão sobre a mudança do perfil do BB, pois o autor constatava que a estrutura de financiamento da instituição dependia cada vez menos do setor público e, por outro lado, suas operações ativas estavam crescentemente vinculadas a critérios “privados”.

²⁹ Cf. Barbosa (2010).

³⁰ CARNEIRO, R., apud BANCO DO BRASIL (op. cit., p.140).

Ao se abordar a discussão sobre a possibilidade de participação dos bancos privados como alternativa à existência dos bancos públicos comerciais, o BB é visto como um caso provável para tal. Não obstante, existem elementos que mantêm o banco, em perspectiva alternativa, como um instrumento diferenciado:

O Banco do Brasil é, historicamente, um instrumento de integração nacional, não há menor dúvida, vejam as milhares de agências que o Banco espalhou pelo interior do país. E isso, obviamente, não é de interesse privado, porque o retorno desse tipo de atividade é mínimo. O que se obtém de receita de venda de serviços financeiros não vale o custo. Uma instituição pública que tenha essa função não vai calcular rentabilidade. E aí entra o problema do BB. No entanto, uma instituição que tenha acionistas sempre vai estar sujeita a esse cálculo e vamos ter problemas [...] ao ser anunciado que vai fechar mil agências. Para quê? Para aumentar o resultado operacional. Mas essa não é a função de uma instituição pública. Para isso, já existe o Bradesco, o Itaú e duzentos e poucos bancos operando no país. Essa é, tipicamente, uma função de instituição pública (CARVALHO, F.C. apud BANCO DO BRASIL, 2010, p.143).

A questão dos bancos públicos comerciais, à luz do caso do BB, pode ser resumida da seguinte maneira:

[...] a opção é esta: ou o governo faz políticas usando os seus bancos, ou faz políticas usando bancos privados e paga por elas, ou pára de fazer políticas sociais e compensatórias na área econômica. [...] (CARVALHO, F.C. apud BANCO DO BRASIL, 2010, p.144-145).

Portanto, com a crescente aproximação das características dos bancos públicos comerciais – como o BB, por exemplo – aos bancos privados, os elementos diferenciais dos primeiros, sejam eles históricos, operacionais, estruturais ou institucionais, definiriam a escolha por uma ou outra alternativa.

2. Elementos históricos e recentes da economia brasileira e do BB

Apresenta-se neste capítulo um quadro geral da economia brasileira e, em seguida, uma análise sobre a atuação do Banco do Brasil, para situar o desempenho do banco. Desse modo, em primeiro lugar, organiza-se um relato com a evolução dos principais elementos macroeconômicos, com destaque para sua influência sobre o sistema financeiro nacional³⁰. Partindo-se da implantação do Plano Real e de seus resultados, constrói-se uma referência inicial, do ano de 1995 ao de 2002, período que compreende os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), com o objetivo de realizar uma varredura da trajetória da economia brasileira desde a estabilização monetária até a nova proposta de política econômica, caracterizada pelo regime de metas de inflação. Em sequência, aborda-se o período de 2003 a 2010, que compreende os mandatos de Luís Inácio Lula da Silva, e resume-se esta nova proposta de política econômica à luz do ciclo de alta liquidez internacional e da crise internacional de crédito.

Feita essa leitura do contexto macroeconômico do período, em segundo lugar, parte-se para uma análise da atuação do BB. De forma semelhante, procura-se revisar neste contexto como atuou a instituição – com destaque para o período recente, nos governos de FHC, em que se verificou uma importante reestruturação financeira e organizacional – para, em seguida, realizar-se uma análise da atuação do BB já no período que compreende os governos de Lula, de 2003 a 2010, quando se verificam novos aspectos da instituição – em que pesou a crise internacional de crédito.

2.1. O governo FHC: estabilização e crises sucessivas

2.1.1. Estabilização, crise bancária e crise agrícola (1995-1996)

O novo cenário de estabilidade econômica e de baixa inflação que se fez presente a partir da implantação do Real, em 1994, exigiu do sistema financeiro uma sensível reestruturação que o adaptasse às novas condições do mercado, sendo estas a eliminação de ganhos inflacionários e a maior competitividade dos bancos no mercado de crédito e prestação de serviços.

³⁰ Elaborado com base nos boletins anuais do BCB, de 1995 a 2010.

Com as transformações ocorridas, as instituições financeiras enfrentaram escassez de receitas para substituir os ganhos gerados, enquanto as taxas de inflação foram elevadas, uma vez que se reduziram os ganhos nas operações ativas e desvalorizaram-se as fontes de recursos, em virtude da correção do valor real dos depósitos à vista (CORAZZA; OLIVEIRA, 2007, p.156). Este cenário surtiu efeito considerável sobre os bancos públicos estaduais. De acordo com Puga (1999, p.427), o principal argumento contrário a esses bancos referia-se ao tipo de relacionamento com os controladores estaduais e com o governo federal. Devido às poucas restrições ao volume de financiamentos e ao abuso no endividamento, os governos estaduais incorriam em déficits e a intervenção do BCB para restabelecer a liquidez era frequente, o que gerava pressões inflacionárias.

A partir de julho de 1994, com o sucesso do Plano Real para a estabilização monetária³¹ e o acirramento da concorrência bancária, os bancos nacionais passaram por uma significativa reestruturação. Instituições mais frágeis foram levadas a atuar agressivamente, houve falências de pequenos bancos e insolvência de grandes bancos. O BCB chegou a eliminar do mercado instituições que representavam risco para o sistema, como bancos públicos e privados. A intervenção do BCB nos bancos Econômico e Nacional e a fragilização do Banco Bamerindus denotaram a possibilidade real de uma crise bancária sistêmica³².

Segundo Corazza e Oliveira (2007, p.157), a alternativa mais viável era a transferência do controle acionário das instituições em dificuldades, o que dificilmente poderia ser efetuado no âmbito exclusivo dos bancos nacionais. Nesse sentido, o governo criou o Proer³³, visando mitigar a questão dos problemas patrimoniais e de solvência por meio da criação especial de linhas de crédito, incentivos fiscais, benefícios tributários e isenção temporária do cumprimento de determinadas regulamentações bancárias. Com a finalidade de sanear o sistema financeiro público estadual, teve início o Proes³⁴. Pela primeira vez, a ajuda federal, num montante de

³¹ De acordo com Batista Jr. (1996, p.130), no Brasil, México e Argentina “[...] os programas de estabilização tiveram de enfrentar inflações muito altas segundo padrões internacionais. Prevaleceu a percepção de que a estabilização monetária exigia, nessas circunstâncias, o uso da taxa de câmbio com o dólar como âncora nominal”.

³² Corazza e Oliveira (op. cit., p.157).

³³ Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, pela Medida Provisória Nº 1.179, de 03/11/1995, regulamentada na mesma data pela Resolução nº 2.208.

³⁴ Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, por meio da Medida Provisória Nº 1.514, de 07/08/1996, no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (Parafe), ocorrendo, no ano, as primeiras privatizações de bancos estaduais.

100% dos recursos necessários ao saneamento dos bancos estaduais, foi condicionada à privatização das instituições, à sua transformação em agências de fomento ou à sua liquidação.

O setor agrícola foi fortemente afetado pelas políticas macroeconômicas do Plano Real, em razão da restrição do crédito e da valorização da taxa de câmbio. As elevadas taxas de juros cobradas no mercado financeiro, para viabilizar a âncora cambial, geraram um alto endividamento e alteraram a formação de preços no setor, pois reduziram o preço real recebido pelos produtores (MELO, 1996, p.24). Em 1995, a inoperância da política de garantia de preços mínimos³⁵ no primeiro semestre prejudicou o desempenho do setor agrícola. Já em 1996, a elevação dos preços internacionais dos produtos agrícolas permitiu melhora na atividade.

2.1.2. Crise asiática e russa (1997-1998)

Com a estabilização do nível de preços, o crescimento da produção interna sofreu redução, de 4,42% em 1995 para 2,15% em 1996 (tabela 2.01). O nível de crédito da economia, mensurado pelo total das operações de crédito do sistema financeiro nacional como proporção do PIB, caiu de 38,35% em 1995 para 36,28% em 1996, refletindo o momento crítico do sistema bancário nacional.

Tabela 2.01. Variáveis macroeconômicas no governo FHC (1995-2002)

Ano	IPCA (var.a.a.%)	PIB (R\$ milhões)	PIB (var.a.a.%)	Op. Crédito (R\$ milhões)	Crédito/PIB (%)	Meta p/ Selic (%) Média a.a.*
1995	22,41	705.641	4,42	270.597	38,35	54,40
1996	9,56	843.966	2,15	306.172	36,28	27,47
1997	5,22	939.147	3,38	340.491	36,26	25,04
1998	1,66	979.276	0,04	350.092	35,75	29,43
1999	8,94	1.065.000	0,25	376.630	35,36	26,11
2000	5,97	1.179.482	4,31	445.334	37,76	17,59
2001	7,67	1.302.136	1,31	464.581	35,68	17,48
2002	12,53	1.477.822	2,66	511.796	34,63	19,10

Fonte: IPEA Data / IBGE / BCB. Dados para dezembro de cada ano. Acesso em 7 nov. 2011.

* Média de janeiro a dezembro.

Em 1997, a economia brasileira enfrentou os desequilíbrios provocados pela crise financeira originada nos mercados do sudeste asiático. A inflação manteve

Relativamente às medidas de caráter prudencial, destaca-se também a criação da Central de Risco de Crédito.

³⁵ Segundo Melo (1996, p.24), as tarifas de importação de produtos como arroz, milho e algodão foram reduzidas excessivamente.

trajetória descendente e o PIB cresceu 3,38%. O agravamento da crise financeira no sudeste asiático levou o Comitê de Política Monetária (Copom), em 30 de outubro, a adotar medidas monetárias e fiscais contracionistas. O prazo dos títulos federais, até então em processo de alongamento (BCB, 1997), tornou-se curto, com a inflexão das taxas de juros e o predomínio de emissões de curto prazo.

Já em 1998, surgiram novos constrangimentos em função da instabilidade na Rússia. Medidas fiscais severas e a condução conservadora da política monetária, já em vigor, foram mantidas. A restrição ao crédito externo e a elevação das taxas de juros internas resultaram em desaquecimento do ritmo da atividade – a expansão do PIB foi de 0,04% no ano e a taxa Selic foi mantida na média de 29,43% a.a.

O nível de crédito em relação ao PIB reduziu-se para 35,75%, em consonância com o movimento restritivo deflagrado pela baixa atividade econômica. No sentido de reduzir a gravidade desse cenário, deu-se continuidade ao processo de reestruturação do sistema bancário, intensificando a concorrência e a prevenção do risco sistêmico, enquanto que o menor grau de liquidez, determinado pela política monetária praticada ao longo do ano, induziu as instituições financeiras à adoção de posturas mais prudentes, o que se associa ao aprimoramento das regras de cunho prudencial³⁶ (BCB, 1998).

2.1.3. Regime de Metas de Inflação (1999-2002)

Em 1999, o impacto da crise financeira internacional induziu à reorganização da política monetária, com a extinção da faixa de flutuação para a taxa de câmbio. O governo introduziu a sistemática de metas para a inflação como diretriz para a política monetária e, nessa nova estratégia, determinou-se que o BCB executaria as políticas necessárias ao cumprimento das metas definidas pelo Ministério da Fazenda, que têm como referência a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). No primeiro semestre, elevou-se a seletividade do crédito e a preferência pelas

³⁶ As crises financeiras levantaram a necessidade de medidas de caráter prudencial, com ênfase na supervisão bancária. Com base no Acordo de Basiléia, foi alterada a fórmula de cálculo do patrimônio líquido exigido das instituições financeiras, ampliando-se a parcela do capital próprio destinada a garantir as diversas operações ativas e as operações de *swap*. A Resolução n° 2.543, de 26.8.98, redefiniu o Patrimônio Líquido Ampliado (PLA), conceito de capital mínimo compatível com o grau de risco das operações ativas. Assim, o PLA passou a ser o somatório de dois níveis de capital, principal e suplementar, substituindo a metodologia anterior, que o considerava como o valor do patrimônio líquido acrescido do resultado entre receitas e despesas (BCB, 1998, p.52).

operações de tesouraria³⁷ (BCB, 1999, p.58). A trajetória descendente da taxa Selic foi retomada ainda no primeiro trimestre, tendo por base o arrefecimento da trajetória de inflação, a recuperação dos influxos de divisas e o menor grau de volatilidade na taxa de câmbio, fechando o ano com média de 26,11%.

Já no decorrer do ano 2000, os resultados registrados foram favoráveis, evidenciados pela expansão de 4,31% do PIB, num cenário de taxas de inflação decrescentes, continuada elevação do nível de emprego formal e informal, resultados fiscais favoráveis e melhora das contas externas. “A intensificação da atividade econômica esteve associada à ampliação do crédito ao setor privado, em especial a pessoas físicas, comércio e outros serviços”, enquanto que o nível de crédito/PIB foi de 37,76%, refletindo o processo de redução da taxa Selic – média de 17,59% a.a. –, em função da “diminuição da alíquota do recolhimento compulsório incidente sobre recursos à vista e a adoção de medidas prudenciais de aprimoramento e aperfeiçoamento da atividade bancária” (BCB, 2000, p.11).

A meta para a taxa Selic manteve média de 17,56% a.a. em 2001, uma vez que foram enfrentados os impactos de alguns dos choques ao longo do ano³⁸. Por um lado, “desestimulou-se a retenção de moeda estrangeira por investidores internos com maior alíquota sobre recolhimentos compulsórios de recursos a prazo e também as exigibilidades médias sobre recursos à vista”, mas por outro, “reduziu-se a exposição cambial do sistema financeiro por meio da exigência de maior aporte de capital” (BCB, 2001, p.11). A taxa de câmbio sofreu pressões principalmente no segundo semestre, enquanto que o saldo da balança comercial apresentou melhora significativa. Já o PIB registrou variação de 1,31% em 2001, perante estimativa inicial de expansão em torno de 4,5%. Tal fato se reflete na menor proporção de crédito em relação ao PIB, que foi de 35,68%. Houve retração na parcela de recursos direcionados, ocorrida em junho de 2001, decorrente da diminuição dos empréstimos nas carteiras dos bancos públicos federais, assim como menor procura por recursos para consumo e investimentos, enquanto que se constatou elevação do custo do crédito e maior seletividade das instituições financeiras em suas operações ativas (BCB, 2001, p.66).

³⁷ Com o intuito de estimular a demanda por empréstimos, estabeleceu-se o Programa de Recuperação Fiscal (Refis), que possibilitava a regularização dos créditos da União, decorrentes de débitos de pessoas jurídicas existentes.

³⁸ No ano de 2001, surgiram restrições relevantes à gestão da política econômica, como “a intensificação da crise econômica na Argentina, o racionamento de energia elétrica e a expectativa de aprofundamento da recessão econômica registrada nos EUA, após os atentados de 11 de setembro” (BCB, 2001, p.11).

Em 2002, a expansão da atividade interna foi relativamente modesta, em razão da incerteza associada ao processo eleitoral, e, principalmente, à questão externa³⁹, pois os fluxos globais de capitais apresentaram trajetória instável devido à maior aversão ao risco. As severas restrições a créditos destinados ao grupo de economias em desenvolvimento contribuíram para a expansão dos fluxos líquidos de capitais para países desenvolvidos. No Brasil, a retração das fontes autônomas de financiamento externo foi contrabalançada, em parte, pelo crescimento do superávit comercial, registrando-se acentuada redução no déficit em transações correntes no período.

A taxa de câmbio ultrapassou o patamar de três reais por dólar ao final de julho, quando indicadores de risco financeiro reduziram o grau de confiabilidade no Brasil, levando o BCB a desestimular a retenção de moeda estrangeira pelos bancos⁴⁰. No segundo semestre de 2002, as taxas de inflação foram afetadas, principalmente, pelo comportamento do câmbio. Ademais, os índices de preços refletiram a concentração de reajustes dos preços monitorados e os efeitos da entressafra agrícola.

A partir de meados do terceiro trimestre, a condução da política monetária foi caracterizada por postura conservadora. Em resposta às pressões inflacionárias decorrentes da depreciação cambial e no intuito de buscar a convergência da trajetória futura dos índices de preços às metas de inflação estabelecidas, o BCB elevou a meta para a taxa Selic para 25% a.a. ao final de 2002.

O comportamento das operações de crédito do sistema financeiro em 2002 foi inferior a 2001 – 34,63% como proporção do PIB. Dentre as causas, pode-se destacar a contração de financiamentos internacionais, o que estabilizou a demanda por crédito bancário e retardou decisões de investimento e de consumo. Constatou-se a reversão da tendência de queda iniciada no final de 2001 da evolução das taxas de juros das operações de crédito com recursos livres (BCB, 2002, p.61).

³⁹ “O desempenho da economia mundial esteve vinculado à evolução da economia norte-americana, cuja recuperação mostrou-se menos acentuada do que sugeriam os resultados registrados no início do ano” (BCB, 2002, p.11).

⁴⁰ Elevou-se a alíquota do recolhimento compulsório e do encaixe obrigatório sobre depósitos a prazo, recursos de aceites cambiais, entre outras operações realizadas com o exterior (BCB, 2002, p.13).

2.2. O primeiro mandato de Lula: alta liquidez internacional (2003-2007)

No início do novo governo, em 2003, a política monetária pautou-se pelo compromisso com a estabilidade e pela reversão do quadro de incertezas formado em 2002. A inflação estava em patamar elevado desde o final do ano anterior, o que determinou uma política de elevação da taxa Selic, atingindo 26,5% a.a. em fevereiro e mantendo-se neste nível até junho. Essa trajetória foi acompanhada pelo aumento da alíquota de recolhimento compulsório sobre depósitos à vista e pela reafirmação da política de obtenção de superávits primários.

A taxa de câmbio entrou em forte declínio, mas a taxa Selic somente se reduziria a partir do segundo semestre, quando se verificou convergência das expectativas de inflação, em grande parte devido à reafirmação do Copom, em maio de 2003, de manter a política monetária austera (BCB, 2003, p.13). Assim, o ritmo da economia brasileira enfrentou dificuldades no primeiro semestre de 2003, mas recuperou-se no segundo semestre, graças à elevação da demanda por bens de consumo duráveis e de capital, e, com importância especial, a atividade agropecuária apresentou grande aumento de produtividade.

Tabela 2.02. Variáveis macroeconômicas no governo Lula (2003-2010)

Ano	IPCA (var.a.a.%)	PIB (R\$ milhões)	PIB (var.a.a.%)	Op. Crédito (R\$ milhões)	Crédito/PIB (%)	Meta p/ Selic (%) Média a.a.*
2003	9,30	1.699.948	1,15	548.316	32,25	23,29
2004	7,60	1.941.498	5,71	636.418	32,78	16,25
2005	5,69	2.147.239	3,16	743.079	34,61	19,13
2006	3,14	2.369.484	3,96	919.275	38,80	15,29
2007	4,46	2.661.344	6,09	1.198.956	45,05	11,98
2008	5,90	3.031.864	5,16	1.611.992	53,17	12,37
2009	4,31	3.185.125	-0,64	1.736.483	54,52	10,03
2010	5,91	3.674.964	7,49	2.031.645	55,28	9,82

Fonte: IPEA Data / IBGE / BCB. Dados para dezembro de cada ano. Acesso em 7 nov. 2011.

* Média de janeiro a dezembro.

O crescimento das concessões de crédito foi em grande parte determinada pela elevação da demanda do item pessoas físicas, por sua vez, motivada pelo financiamento ao consumo de bens de consumo duráveis (BCB, 2003, p.20). O nível de crédito como proporção do PIB foi de 32,25% em 2003, menor nível desde 1994 (tabela 2.02).

A evolução do nível de atividade no ano seguinte, de 2004, resultou da manutenção do dinamismo das exportações iniciada em 2003 e da recuperação do

mercado interno, assim como das expectativas favoráveis⁴¹ para o investimento e da ampliação expressiva do crédito (BCB, 2004, p.57). Por outro lado, o crescimento econômico foi avaliado pelo Copom como tendo potencial impacto inflacionário⁴². A meta para a taxa Selic teve média de 16,25% a.a. e o IPCA manteve-se dentro da meta do Conselho Monetário Nacional (CMN), em 7,6%.

As operações de crédito tiveram aumento de custo e de procura, em especial os empréstimos para pessoas físicas, enquanto que o crédito a pessoas jurídicas lastreou-se em recursos domésticos, em detrimento dos recursos externos (BCB, 2004, p.59). O crédito como proporção do PIB (32,78%) manteve-se relativamente estável em relação a 2003. Por fim, em dezembro de 2004, o BCB formalizou novos procedimentos para o Acordo de Basileia II, enfatizando o estabelecimento de requerimentos de capital mínimo, visando o controle do risco de crédito e o risco operacional.

Em 2005, houve continuidade do movimento de fortalecimento do mercado interno e dos bons resultados no comércio exterior. Porém, o PIB cresceu a uma taxa menor do que em 2004 – 3,16% contra 5,71%, queda atribuída a ajuste de estoques e mudança de composição da demanda (BCB, 2005, p.12). Até maio, o Copom manteve a estratégia, iniciada em 2004, de adequar o ritmo de expansão da demanda à meta anual para a inflação e em setembro se iniciou o processo de distensão da política monetária, uma vez detectado cenário benigno – em especial os reajustes dos preços de combustíveis (BCB, 2005, p.115). A média anual da taxa Selic foi de 19,13%.

A proporção do crédito no PIB se elevou para 34,61%. Verificou-se um custo médio crescente da parcela de crédito livre até maio de 2005, e, “a partir de junho, em linha com a flexibilização da política monetária, as taxa de juros médios passaram a recuar, e evidenciaram o crescimento da participação de empréstimos pactuados com taxas mais reduzidas” (BCB, 2005, p.44)⁴³.

No ano de 2006, foi possível lograr novos resultados positivos de crescimento acelerado, propiciado pelo desempenho favorável dos EUA e de países em desenvolvimento como a China, o que denotou fortalecimento da posição externa do Brasil, vide o bom resultado do balanço de pagamentos que possibilitou acúmulo de

⁴¹ Este cenário propiciou superávits inéditos na balança comercial e bons resultados no mercado de trabalho. O contexto de liquidez internacional e de elevação do preço das commodities foi determinante para a entrada de recursos no país.

⁴² Na percepção do Copom, a forte expansão não se acomodaria ao hiato de preenchimento do produto compatível com a convergência da inflação para sua trajetória de metas.

⁴³ Em especial, teve efeito a elevação de operações de crédito contratadas com pessoas físicas, impulsionadas pelo expressivo aumento dos empréstimos consignados em folha de pagamento, cujos contratos apresentam encargos financeiros mais reduzidos (BCB, 2005, p.44).

reservas. O cenário interno da economia brasileira gerou bons resultados fiscais e monetários, sendo que a média da taxa Selic foi de 15,29% a.a., a inflação se manteve dentro da meta estipulada – a despeito da elevação do preço das *commodities* – e a proporção de crédito no PIB chegou a 38,8%. Essa trajetória crescente do crédito se explica pela demanda de empréstimos por parte das famílias, influenciada pelas modalidades de crédito pessoal e de aquisição de bens duráveis, enquanto que, para as empresas, o crescimento dos empréstimos foi sustentado pelo desempenho das operações com recursos domésticos, com ênfase em capital de giro, tendo em vista a crescente participação de pequenas e médias empresas (BCB, 2006, p.12-13).

2.3. O segundo mandato de Lula: as respostas à crise internacional (2008-2010)

No início de 2007, combinava-se no cenário interno o aspecto positivo dos níveis de emprego, renda e crédito com os impactos da evolução dos preços externos das principais *commodities*. Já no contexto internacional, consolidou-se um ambiente de menor liquidez, refletindo a elevação das taxas de juros nas economias desenvolvidas e o aumento da volatilidade dos mercados globais.

Inicialmente, o Copom entendeu que havia a necessidade de estímulos monetários e reduziu a meta para a taxa Selic, até o meio do ano. Com as turbulências no mercado financeiro internacional e a elevação dos preços agrícolas, alterou-se esta percepção e manteve-se a meta até dezembro, sendo a média de 11,98% a.a. A aceleração dos investimentos e o consumo das famílias geraram crescimento anual do PIB em 2007 seria de 6,09%. O IPCA variou dentro da meta estipulada, chegando em 2007 a 4,46%. A relação crédito/PIB atingiu 45,05%, significativa expansão que, além de alongamento de prazos dos financiamentos e estabilidade de inadimplência, indicou bom desempenho da modalidade de financiamento para veículos (BCB, 2007, p.54).

No início de 2008, o Copom entendeu que a evolução do cenário econômico mundial e a aceleração do aquecimento da economia doméstica justificavam a redução dos estímulos monetários introduzidos desde o início de 2006. A taxa Selic atingiu o nível de 13,75% a.a. em setembro de 2008. Entretanto, o impacto da crise no mercado de crédito *subprime* dos EUA acentuou-se ao longo de 2007 e de 2008, e resultou em restrições no mercado de crédito⁴⁴ que encerraram o ciclo de expansão econômica

⁴⁴ A falência do banco de investimento Lehman Brothers, em 15 de setembro de 2008 caracterizou a reversão do cenário econômico internacional, com desdobramentos sobre o crédito externo. Isto resultou

iniciado em 2002. Isto fez com que o Copom mantivesse, até o final de 2008, o patamar da taxa Selic. O IPCA teve maior variação no ano (5,9%), mas novamente esteve dentro da meta.

Até o mês de setembro, o movimento do PIB foi de crescimento elevado, devido principalmente à expansão do consumo e do investimento privados. Essa tendência inverteu-se e levou o governo e o BCB a adotar medidas anticíclicas – empréstimos em moeda estrangeira, incentivos fiscais, liberação de recursos etc. O crescimento registrado no ano ainda foi positivo de 5,16%, muito embora tenha recuado 3,6% no trimestre encerrado em dezembro.

As operações de crédito atingiram a proporção no PIB de 53,17%. Este elevado nível decorreu da intensificação ritmo de crescimento das operações fundamentadas em recursos direcionados e da representatividade dos bancos públicos no mercado de crédito. Desde setembro, quando a retração da liquidez internacional se manifestou de forma mais intensa, reduziram-se significativamente as contratações por parte das famílias (BCB, 2008, p.52).

A crise de crédito do *subprime* que afetou o sistema financeiro internacional repercutiu sobre a viabilização do *finance* de curto prazo no Brasil. Para Freitas (2009), os impactos internos da crise se deram por meio da aversão ao risco e da preferência pela liquidez no mercado de crédito nacional. No ano de 2008, elevou-se o custo de captação das empresas nos mercados de capitais internacional e doméstico, refletindo o início da reversão do ciclo. Bancos de investimentos estrangeiros introduziram no país uma modalidade de empréstimos vinculados às operações com derivativos de dólar em condições de custo mais favoráveis, o que foi rapidamente difundido pelos bancos privados nacionais e potencializou os impactos da crise no Brasil – de setembro a outubro de 2008, a depreciação do real acarretou fortes perdas para as empresas que adotaram a referida estratégia⁴⁵.

A reação dos bancos à paralisia das linhas externas de crédito foi de rápida deterioração das expectativas e de conseqüente contração dos empréstimos, retendo liquidez⁴⁶ após seis trimestres de crescimento. Os fluxos de crédito foram retraídos tanto para pessoa física como para outros bancos, afetando principalmente as instituições

na atuação do BCB no mercado de câmbio, quando intervenções de compras de dólar norte-americano reverteram-se para vendas à vista. Já as modalidades de linhas com recompra e de empréstimos em moeda estrangeira resultaram em vendas líquidas da moeda norte-americana nos últimos quatro meses de 2008.

⁴⁵ Freitas (op. cit., p.131).

⁴⁶ Ibid., p.132.

pequenas e médias. Houve aperto de liquidez sobre o Banco Votorantim e pressões sobre o caixa de Itaú e Unibanco⁴⁷.

Outro aspecto determinante para o contágio da crise no Brasil foi a atuação do BCB, que desde abril de 2008 conduzia uma trajetória crescente da taxa básica de juros. A instituição teria se equivocado duplamente, por “insistir no diagnóstico de que a economia brasileira estava crescendo acima de seu potencial” e por “não vislumbrar a gravidade da desaceleração em curso nas economias avançadas” (FREITAS, 2009, p.135). Os efeitos negativos da paralisia das linhas de crédito evitaram novo aumento da taxa de juros, mas os bancos somente elevariam o crédito a partir de março de 2009, com garantias do governo em relação aos depósitos bancários⁴⁸.

Os bancos públicos federais ampliaram e/ou criaram novas linhas de crédito⁴⁹. Ao longo de 2009, a União contribuiu ativamente para possibilitar a elevação de empréstimos, em virtude das incertezas quanto ao recrudescimento da crise de financiamento. O BB teve papel importante nesse movimento, pois já em outubro de 2008 intermediou empréstimos para outros bancos nacionais com a finalidade de auxiliar o BCB na contenção dos impactos negativos da crise. A percepção de uma política agressiva do BB nesse período mais conturbado de repercussão da crise financeira internacional deu-se com a negociação e aquisição, pela instituição federal, de dois grandes bancos do cenário paulista: a Nossa Caixa, já em novembro de 2008, e o Banco Votorantim, em setembro de 2009 (adquiriu 49,9% das ações). Isto foi possibilitado pela MP N°. 443, que deu poderes para os bancos públicos adquirirem instituições financeiras.

No primeiro semestre de 2009, em decorrência do impacto negativo gerado no final do ano anterior, testemunhou-se atuação coordenada dos bancos centrais e governos dos EUA e de países europeus com vistas a estabilizar seus sistemas financeiros e mitigar os efeitos da intensificação da crise sobre o nível de atividade. A atuação do governo brasileiro, em resposta às alterações assinaladas no cenário econômico mundial, incorporou medidas temporárias de desoneração tributária e de

⁴⁷ O Unibanco anunciou um programa de recompra de seus papéis. A própria fusão do Itaú com o Unibanco é citada por Freitas (2009, p.133) como decorrente das chamadas de margens da BM&F, que pressionaram fortemente o caixa das instituições. Já o aperto de liquidez sobre o Banco Votorantim, teve efeitos em todo o mercado automobilístico.

⁴⁸ Freitas (op. cit., p.139).

⁴⁹ No 3º trimestre de 2009, os bancos federais – BB, CEF e o BNDES – ultrapassavam os bancos privados em ativos (R\$1,39 trilhão frente a R\$1,34 trilhão) e lucros (R\$5,3 bilhões frente a R\$4,9 bilhões). Jornal Folha de São Paulo, cad. Dinheiro de 28 dez. 2009.

deslocamento de parcela significativa das operações financeiras relativas ao comércio exterior brasileiro para o mercado doméstico.

O dinamismo da demanda interna assegurou, inicialmente, o desempenho favorável dos segmentos produtores de bens de menor valor agregado e, posteriormente, em ambiente de melhora nas condições do mercado de crédito e expectativas, a recuperação dos segmentos associados a bens de consumo de maior valor agregado e a bens de capital. O Copom reduziu a taxa Selic até o nível de 8,75% a.a. em julho de 2009, e manteve este patamar até final do ano⁵⁰. O IPCA registrou aceleração nos últimos meses do ano, variação que evidenciou o impacto da intensificação assinalada no ritmo da atividade interna, a partir de meados do primeiro semestre. Mas o índice de 2009 (4,31%) situou-se dentro do intervalo das metas. Dentre as medidas monetárias de caráter anticíclico, adotadas pelo BCB e pelo governo federal para restabelecer condições favoráveis no mercado de crédito, destacaram-se a contratação de pessoas físicas e a atuação dos bancos públicos federais⁵¹ (BCB, 2009, p.50).

O cenário de recuperação das economias desenvolvidas persistiu no início de 2010, registrando crescimento do PIB desses países após a recessão⁵². A economia brasileira, impulsionada pelo cenário internacional mais favorável e pela solidez da demanda interna, registrou, em 2010, crescimento anual do PIB de 7,49%. Houve aumento expressivo da demanda por bens e serviços importados e das remessas líquidas de renda. O déficit em transações correntes foi coberto com o ingresso líquido de capitais, e assistiu-se à valorização expressiva da cotação das *commodities* agrícolas no segundo semestre do ano, o que influenciou o IPCA, cujo valor de 2010 foi de 5,91%. Nesse cenário, o Copom, após manter a meta para a taxa Selic em 8,75% a.a. no início de 2010, introduziu elevações consecutivas nas reuniões subsequentes alcançando 10,75% a.a., nível mantido até dezembro.

A recuperação da expansão das operações de crédito refletiu a continuidade do dinamismo da demanda interna, impulsionada pelos financiamentos do BNDES, em

⁵⁰ Inicialmente forneceram-se estímulos monetários para corrigir o desaquecimento da demanda e utilizar a margem de ociosidade dos fatores de produção. Nas três últimas reuniões do ano, considerou-se que o ritmo da atividade econômica registrava recuperação acentuada e que a trajetória dos preços, embora registrasse dinâmica consistente com a trajetória das metas, passava a ser influenciada por pressões de demanda (BCB, 2009, p.44).

⁵¹ Por exemplo, o provimento de recursos tanto para projetos habitacionais, de infra estrutura e para capital de giro do setor produtivo, assim como para a viabilização de aquisições de carteiras de crédito de instituições financeiras de menor porte.

⁵² Até o mês de julho, preocupações relacionadas às dívidas soberanas de determinados países europeus e as perspectivas desfavoráveis com relação à sustentação da retomada econômica dos EUA e ao desempenho da China elevaram a volatilidade do mercado financeiro (BCB, 2010, p.11).

especial para projetos de infra estrutura e aquisição de máquinas e equipamentos por empresas de pequeno e médio porte. O nível de crédito/PIB atingiu o maior valor da série, de 55,28%, com dinamismo dos financiamentos para aquisição de veículos e de empréstimos consignados para as famílias, enquanto que as pequenas e médias empresas utilizaram recursos domésticos em detrimento dos externos (BCB, 2010, p.50).

2.4. A trajetória recente do Banco do Brasil

2.4.1. Breve histórico do BB

De acordo com Costa (2009a, p.35), o BB mantinha função de banco comercial e de autoridade monetária, com uma posição muito forte no sistema bancário nacional até o ano de 1964. Houve expansão de agências para o interior do país e foi evidente, de acordo com o autor, sua atuação anticíclica – “instrumento amortecedor de oscilações econômicas conjunturais” – e sua participação decisiva no desenvolvimento industrial. A era desenvolvimentista teve marco importante com Juscelino Kubitschek, quando a exigência de grandes recursos para o cumprimento do Plano de Metas fez do BB agente financeiro crucial para a dinâmica do sistema.

Em 1965, a criação do BCB implicou na transferência a esta instituição de funções do BB e da Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC)⁵³, com a Lei 4.595 de 31 de dezembro de 1964, que promoveu a reforma bancária (Costa, 2009a, p.36-7). O BB tornou-se uma sociedade de economia mista, mas ainda exercia uma série de atividades não pertinentes às instituições tipicamente comerciais – como lidar diretamente com entidades federais e realizar operações lastreadas em recursos supridos por ordem e conta do Tesouro Nacional. De acordo com Costa (2009a), ocorreu, à época, resistência dos funcionários do BB, então muito influentes na administração federal e no Congresso, à criação de um banco central do Brasil. A lei não especificou uma proposta concreta de separação entre o BB e o BCB.

A solução proposta foi a criação da “conta movimento” – que deveria ser provisória. Num primeiro momento, o Banco do Brasil seria credor do Banco Central do Brasil. Porém, a situação, temporária, rapidamente transformou-se em permanente. O Banco do Brasil expandia o crédito por determinação do governo e mantinha uma conta em aberto – o volume de empréstimos era determinado não pela capacidade de captação do banco, mas pela demanda. Ele

⁵³ Emissão de moeda, controle do redesconto e dos depósitos de reservas obrigatórias, regulação das atividades bancárias, financeiras e dos capitais estrangeiros.

emprestava, e o banco central captava, lançando títulos de dívida pública. O Banco do Brasil pagava ao Banco Central do Brasil 1% ao ano e cobrava taxas de juros muito mais elevadas, mesmo sendo subsidiadas (abaixo da do mercado), dos agricultores e exportadores. Com isso, ele parecia ser o banco mais rentável (COSTA, 2009a, p.37).

Durante o regime militar, o BB passou a enfatizar as operações típicas de um banco comercial, mas manteve sua operação de forma fortemente influenciada pelas políticas governamentais. Contudo, nos anos 80, com a crise da dívida externa, emergiu um quadro de insustentabilidade patrimonial do banco. Segundo Costa (2009a): “descobriu-se que a aparente eficiência do BB era no mínimo discutível, pois internamente sustentava-se por custos subsidiados e, externamente, por uma questão conjuntural e passageira”. O contínuo uso dos recursos do BB pelo BCB, além do próprio Tesouro Nacional – caracterizando, no mais, uma falta de transparência do sistema financeiro nacional –, culminaram na iminente falência do BB, a ser resolvida mediante uma reorganização, que viria com a reforma das finanças públicas.

Em seu trabalho, Vidotto (2002) aborda o caso do BB no contexto da reforma dos bancos públicos federais nas décadas de 1980 e 1990, o que significou para o banco, segundo o autor, a progressiva redução do seu alcance como instrumento das políticas públicas. Mas isso não impediu que a instituição mantivesse um caráter de fomento sob novas condições⁵⁴.

Primeiramente, Vidotto (2002) insere o BB no quadro das finanças públicas. Em 1986, congelou-se a “conta movimento”, que o BCB manteve até então no BB para contabilizar as operações de interesse do governo federal. O mecanismo assegurou ao BB suprimento automático de recursos, sendo por isso tratado como um “caixa” do Tesouro Nacional. O congelamento da “conta movimento” fazia parte de uma ação que atendia às exigências políticas e administrativas da época para controlar melhor o orçamento público e os níveis inflacionários⁵⁵. No novo arranjo delineado em 1986, o BB estava sujeito a problemas de liquidez crescentes. O *funding* da instituição passava a depender de captações no mercado e as operações ativas continuavam a ser as de política econômica, como atividade agropecuária⁵⁶.

Os financiamentos ao comércio exterior e à atividade rural constituem itens da “face pública” do BB. A centralidade do banco no primeiro aspecto é grande, mas desde meados dos anos 1980 sua importância relativa mudou. A regulação e a normatização

⁵⁴ Vidotto, op. cit., p.267.

⁵⁵ Ibid., p.268.

⁵⁶ Ibid., p.269.

do comércio exterior saíram da então Carteira de Comércio Exterior (Cacex), vinculada ao BB, e passaram para a administração direta do Estado. A partir de então, o banco passou a gerenciar o Proex (Programa de Financiamento às Exportações). Com a abertura econômica nos anos 1990, o BB distanciou-se do papel de cobertura do investimento orientado à produção exportável, cada vez mais desempenhado pelo BNDES (VIDOTTO, 2002, p.272).

Desde os anos 1980, o financiamento à atividade rural passou por vicissitudes consideráveis. Vidotto (2002, p.274) destaca que coube ao BB refinar dívidas do setor privado quando da reindexação de contratos rurais, durante a aceleração inflacionária. Nos governos de FHC, buscou-se corrigir este quadro por meio de uma política de financiamento rural que aperfeiçoasse “critérios e instrumentos de mercado e [...] reforço a instrumentos ad hoc de fomento”⁵⁷. Em 1995, devido à queda de preços rurais, o BB foi importante ferramenta de fornecimento de crédito. Paralelamente, o banco sofria com a inadimplência, que o obrigou a se submeter a um vasto programa de securitização e alongamento de dívidas rurais bancárias⁵⁸.

O BB iniciou um processo de conglomeração ao final da década de 1980, com a criação de diversas subsidiárias do banco comercial que atuavam no mercado financeiro, como a BB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A., a BB Financeira S.A., a BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A., a BB Administradora de Cartões de Crédito e o BB Banco de Investimentos S.A. (ANDRADE; DEOS, 2009, p.55).

No período de 1986 a 1994, o banco apresentou problemas que, somados, culminaram na apresentação de resultados em declínio. Do lado dos passivos, sofreu reformas que restringiram o volume de recursos baratos, de depósitos governamentais e de repasses, assim como se acentuou o peso dos problemas da carteira de crédito rural. Nos ativos, ocorreu descasamento entre prazos (impacto do Plano Verão sobre as poupanças), assim como os refinanciamentos diminuíram sua liquidez e degradaram-se as garantias (VIDOTTO, 2002, p.285).

Já em 1991 ocorrera uma tentativa de ajuste patrimonial do BB, mas os ganhos com a inflação evitaram que se explicitassem os prejuízos. Porém, na ocasião do Plano Real, a queda da inflação e a valorização da moeda tiveram impactos negativos sobre a evolução dos ativos do banco. A situação de insolvência do BB ficou clara no momento

⁵⁷ Vidotto, op. cit., p.276.

⁵⁸ Ibid., p.278.

em que se consolidaram novas condições de baixa inflação. Em função das elevadas taxas de juros e do encarecimento do crédito, houve um aumento do nível de inadimplência.

2.4.2. A reestruturação do BB no governo FHC

Quando tomou posse a nova diretoria do BB, nomeada pelo presidente FHC em 1995, aflorou no primeiro semestre um prejuízo de R\$2,4 milhões. Ao final do ano, o prejuízo acumulado foi de R\$ 4,2 bilhões. Após a execução do Plano de Reestruturação, divulgado em 20 de março de 1996, o BB voltou a gerar lucro, mas ainda não foi possível reverter o prejuízo do primeiro semestre, de R\$ 7,5 bilhões (COSTA, 2009a, p.41), momento em que o governo anunciou a capitalização do banco. De acordo com Andrade e Deos (2009), o aporte de capital do governo no BB teve a seguinte composição: emissão de novas ações⁵⁹, no valor de R\$ 8 bilhões, sendo R\$ 6,4 bilhões adquiridos pelo Tesouro Nacional, R\$ 500 milhões pelo BNDESPAR e o restante (R\$ 1,1 bilhão) pelo Fundo de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI). Visando redução de custos, até o ano 2000, foi instaurado um programa de investimentos em tecnologia, acompanhado pela racionalização da rede de dependências, reduzindo o número de agências e de funcionários⁶⁰, em que pesou o Plano de Demissão Voluntária.

O governo emitiu a Nota Técnica 020/1995, pelo Ministério da Fazenda, reforçando a importância do BB, assim como dos outros bancos públicos federais, assegurando que estas não sofreriam processos de privatização e sim de fortalecimento, enquanto instrumentos de políticas do governo. Por outro lado, comprometeu-se a reestruturá-las de modo que se adequassem a um novo padrão patrimonial, operacional e administrativo, na lógica tipicamente comercial dos bancos privados e no contexto da abertura do sistema financeiro nacional, quando da entrada de instituições financeiras estrangeiras. O BB, assim como os outros bancos públicos federais, deveria adequar-se a este novo cenário.

As transformações e as novas condições dos bancos federais ocorridas em 2001, ainda no governo FHC, quando da implantação do Programa de Reestruturação dos Bancos Federais (Proef, MP 2.196 de 28/06/01), denotam um ponto de inflexão na

⁵⁹ Em valores correntes de 1996 (ANDRADE; DEOS, op. cit., p.59-60).

⁶⁰ Costa, op. cit., p.43.

política desses bancos – ou para esses. O CMN impôs sobre os bancos federais⁶¹ uma regulamentação bancária com vistas à sua adequação patrimonial, necessidade que se constatou na primeira Inspeção Global Consolidada feita pelo BCB e que refletia os novos padrões internacionais do Acordo de Basileia⁶² (COSTA, 2009a, p.43-44).

A partir desse marco tornou-se evidente a força da adoção à lógica privada de eficiência comercial, sendo que se dificultou a delimitação do caráter dominante dos bancos públicos federais, se público ou comercial.

Para Costa (2009a), a política do governo FHC desejava que o BB, assim como os outros bancos públicos federais, desempenhasse seu papel social e executasse políticas públicas sem comprometer os seus resultados contábeis (como banco orientado para o mercado, mesmo operando políticas públicas). Em termos gerais, o autor⁶³ entende que o modelo de banco público que se desenhou “levava aos bancos de origem estatal [a] assumirem a disputa da clientela de elite, inclusive com os grandes bancos estrangeiros, para facilitar o carregamento do estoque de títulos de dívida pública federais”, com impacto negativo sobre a importância das instituições sobre seu papel de operador de políticas públicas.

A política do governo FHC não foi se caminhar, diretamente, na direção de privatizar os bancos públicos federais, eliminando sua atuação comercial ou suas funções enquanto veículos para programas de desenvolvimento econômico e social. Mas desejava que eles desempenhassem papel social e aplicassem políticas públicas sem comprometer os seus resultados contábeis. Achava que eles poderiam ser bancos orientados para o mercado, mesmo operando políticas públicas. (COSTA, 2009a, p.45)

Para Vidotto (2002, p.301) o enquadramento do BB à disciplina do mercado não impediu o banco de desempenhar a função de instrumento da política econômica. Salientou-se o caráter ambíguo da orientação do BB, seja no tocante às suas principais atividades – como, por exemplo, as perspectivas então incertas do crédito agrícola – seja no âmbito mais geral da inserção da instituição no novo cenário econômico pós estabilização e globalização.

⁶¹ A MP direcionou a CEF, o BB, o Banco do Nordeste (BNB) e o Banco da Amazônia (BASA) à adequação patrimonial, de acordo com a legislação que definia as exigências de capital mínimo das instituições financeiras (COSTA, 2009a, p.43).

⁶² “Segundo as normas definidas pela Resolução CMN 2682/99, os bancos federais seriam obrigados a fazer provisões incompatíveis com sua estrutura de capital, tendo em vista as regras de Basileia, que estabeleciam o coeficiente entre ativos, ponderados pelo seu risco, e o patrimônio líquido de uma instituição financeira. Para adaptar o patrimônio dos bancos federais a essas exigências, o Governo se valeu de três instrumentos básicos: a transferência do risco desses créditos para o Tesouro Nacional ou para uma empresa não financeira, denominada Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), então criada; a troca de ativos de pouca liquidez e baixa remuneração por ativos líquidos, remunerados à taxa de mercado; e, em menor grau, o aumento de capital de três dessas instituições” (COSTA, 2009a, p.44).

⁶³ *Ibid.*, p.46.

A despeito de amparadas na *rationale* liberal dominante, as medidas recentes de subordinação do BB à disciplina de mercado não constituem obstáculo substantivo à reedição de seu papel como instrumento relevante de política econômica – esta, sim, o centro da questão (VIDOTTO, 2002, p.301)

Andrade e Deos (2009, p.60) entendem que a Nota Técnica 020/1995 do Ministério da Fazenda havia delineado esse duplo caráter aos bancos públicos federais, ao evitar sua privatização (reafirmando sua necessidade) e ao encaminhá-las cada vez mais à lógica comercial típica dos bancos privados, ganhando importância a eficiência microeconômica e a capacidade de gerar retornos para o acionista. Fato relevante foi, em 2002, a adaptação dos estatutos do BB às práticas de Governança Corporativa, exigidas pelo Novo Mercado da Bovespa.

No mais, assinala-se que o BB continuou tendo participação marcante no comércio exterior. Controla o Proex, que é totalmente financiado com recursos previstos no Orçamento Geral da União. Contudo, ao longo dos anos 1990, a importância relativa do BB foi cada vez menor, em função da transição do modelo de uma então grande agência – a Cacex –, para um contexto de poder fragmentado. Ao final do segundo mandato de FHC, o financiamento e as garantias de crédito às exportações contava com um leque de órgãos maior – BB, o BNDES, bancos regionais, agentes financeiros etc.

2.4.3. O BB no Governo Lula (2003-2010)

Com a ascensão de Lula à presidência, ocorreu uma questão política sobre o novo comando do BB, em que pesou, entre analistas de mercado, a vocação do banco de conceder crédito para setores considerados maus pagadores. O economista João Sayad, secretário municipal de Finanças da Prefeitura de São Paulo na gestão Marta Suplicy, foi apontado como o principal responsável pela sugestão do executivo Cássio Casseb Lima para a presidência do Banco do Brasil, em 2003 (BANCO DO BRASIL, 2010, p.158).

Ao longo do governo Lula, permaneceu saliente, nos relatórios anuais de desempenho, o caráter duplo de sua atuação do BB. De um lado, enumeram-se os objetivos corporativos, vinculados a sua “face comercial”. Destacam-se: i) a criação de valor para os acionistas, o que norteia todas as decisões na Empresa; ii) a ampliação da participação no mercado de empréstimos e financiamentos; iii) a ampliação da base e o fortalecimento da relação com os clientes; iv) a elevação de sua posição competitiva na oferta de produtos e serviços com tecnologia avançada e em canais não tradicionais; e v)

o fortalecimento do vínculo entre o banco e seus funcionários (RELATÓRIO ANUAL, 2003).

De outro lado, o menciona-se o objetivo do BB de atuar em políticas públicas, com prévia alocação de recursos e adequada remuneração, como agente do Governo Federal no financiamento à agricultura, comércio exterior e micro e pequenas empresas com taxas reduzidas. Tal intermediação é viabilizada em função do repasse do Tesouro Nacional ao banco, na forma de equalização, de recursos para compensar as operações de crédito realizadas a taxas mais cômodas do que no mercado.

Em seu papel de agente de políticas públicas, o Banco do Brasil faz a ligação entre o Governo Federal e os produtores rurais, por meio de financiamentos com taxas reduzidas que utilizam recursos da poupança rural e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Para tornar essa intermediação viável, o Tesouro Nacional repassa ao Banco, na forma de "Equalização de Encargos Financeiros", a diferença entre os custos da captação, os custos administrativos e tributários e o valor cobrado do tomador do crédito, conforme legislação em vigor (Leis 8.427/92 e 9.848/99) (RELATÓRIO ANUAL, 2003, p.47).

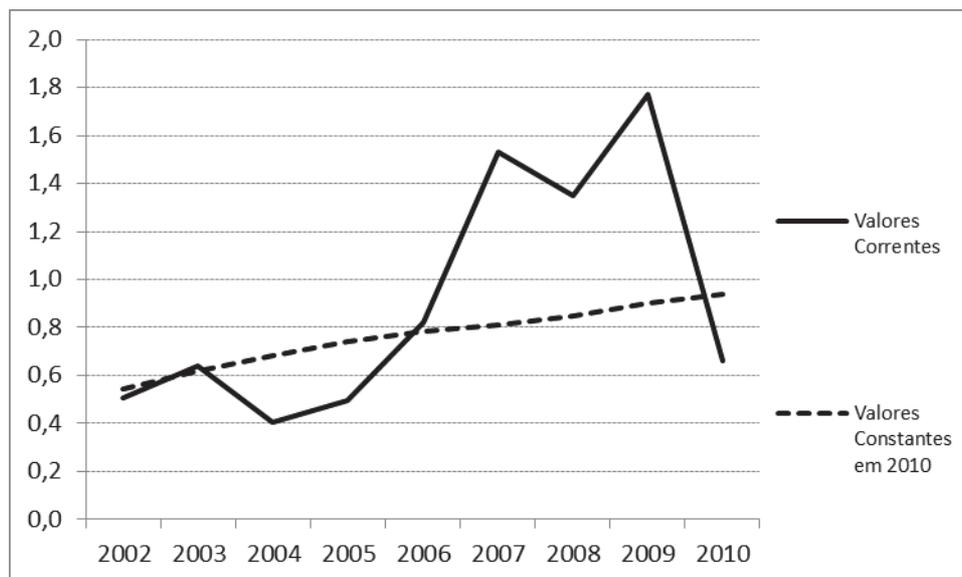
No relatório anual de 2003, o BB discute se a sua rentabilidade pode ser afetada por ingerência política ou por conta do seu papel social. A instituição considera que “suas responsabilidades na execução de políticas públicas do governo não são incompatíveis com as prerrogativas de uma empresa de capital aberto, no caso, compartilhado pela União e por acionistas minoritários” (RELATÓRIO ANUAL, 2003, p.31). Como suporte para tal afirmação, baseia-se na seção II do estatuto social com seu acionista controlador, a União. O objetivo é garantir a remuneração adequada ao banco na consecução das ações de políticas públicas⁶⁴.

O BB manteve como objetivos o lucro e a concessão de empréstimos para o setor agrícola e para as pequenas e médias empresas, com a condição de que os mecanismos de controle de risco fossem rígidos. Julgou-se como essencial que o BB auferisse lucros para obter também o superávit primário, condição imposta pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para evitar novos gastos com capitalização. O banco assumiu um compromisso com o mercado de capitais ao adotar padrões de governança corporativa aderentes ao Novo Mercado da Bovespa (BANCO DO BRASIL, 2010, p.158-159). No mais, o Conselho de Administração reafirmou que o objetivo do BB continuava a ser orientado tanto para a aquisição de competitividade no mercado bancário brasileiro quanto para o fortalecimento de seu papel de operador de políticas públicas⁶⁵.

⁶⁴ Ibid., p.31.

⁶⁵ Ibid., p.163.

Gráfico 2.01. Receitas de equalização do BB em R\$ bilhões no período 2002-2010



**Fonte: Relatórios anuais do BB (dados para dezembro de cada ano).
Deflator utilizado: IPCA/INPC**

As receitas de equalização em valores correntes cresceram ao longo do governo Lula e tiveram grande volume nos anos de 2007 a 2009 (gráfico 2.01). Porém, no último ano de mandato, em 2010, o montante caiu significativamente, de R\$ 1,8 bilhão em 2009, para R\$0,7 bilhão. Tomada a série em valores constantes de 2010, o crescimento foi contínuo, oscilando de R\$ 0,5 bilhão a R\$1,0 bilhão.

Com os novos presidentes do BB – Rossano Maranhão, a partir de novembro de 2004, e seu sucessor, Antonio Francisco de Lima Neto, a partir de dezembro de 2006, ambos funcionários de carreira do banco – o Conselho Administrativo passou a contar com o apoio de um comitê nas funções de auditoria interna e de fiscalização. Além disso, o BB estava sujeito à fiscalização do BCB, Tribunal de Contas da União (TCU) e auditoria externa, que, por determinação do próprio BCB, era substituída a cada quatro anos (BANCO DO BRASIL, 2010, p.160).

Em 2006, concretizou-se a adesão do BB ao Novo Mercado da Bovespa. Para atender ao compromisso assumido de possuir 25% de *free float* de suas ações até 2009, o banco realizou, novamente, oferta pública secundária, no valor total de R\$ 3,4 bilhões. A oferta foi composta de R\$ 117,7 milhões de ações de sua emissão, sendo: R\$ 100,4 milhões de propriedade da BNDES Participações S.A. (BNDESpa); e R\$ 17,3 milhões da PREVI, ao preço de R\$ 29,25 por ação⁶⁶.

⁶⁶ Banco do Brasil (op. cit., p.162-163).

Em dezembro de 2007, o BB tinha sob sua responsabilidade o processamento de 45 mil folhas de pagamento, um importante instrumento de “fidelização” de clientes pessoa física. Mereceu destaque a conquista das folhas dos estados do Maranhão, da Bahia e de Minas Gerais. Durante o exercício, o BB atendeu 9,2 milhões de servidores públicos e funcionários de empresas privadas com esse serviço, mantendo-se líder nesse mercado. O BB realizava o pagamento do funcionalismo de estados e municípios, para quase um milhão de servidores⁶⁷.

Na tabela 2.03 percebe-se que, ao longo do governo Lula, a União Federal apresentou percentual decrescente da participação nas ações do BB, acompanhada de decréscimo da participação da PREVI e da BNDESpar. Em contrapartida, o item “*Free Float*”, que indica o percentual de ações em poder de acionistas privados no país e no exterior, comportou-se de maneira crescente no período.

Tabela 2.03. Composição das ações do BB no período 2003-2010 (% do total)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
UNIÃO FEDERAL	71,80	72,10	72,10	68,70	65,30	65,50	64,91	59,19
Tesouro Nacional	71,80	72,10	72,10	68,70	65,30	65,50	53,65	51,87
Fundo Garantidor PFP	-	-	-	-	-	-	2,33	-
Fundo de Garantia à Exportação	-	-	-	-	-	-	8,93	4,87
Fundo Fiscal de Inv. e Estabilização	-	-	-	-	-	-	-	2,18
Fundo Garantidor para Investimentos	-	-	-	-	-	-	-	0,26
PREVI	13,80	13,90	13,90	11,40	10,50	10,40	10,37	10,37
BNDESPAR	5,80	5,80	5,70	5,00	2,50	2,50	2,43	0,05
AÇÕES EM TESOURARIA	1,50	1,40	1,40	0,10	-	-	0,11	-
FREE FLOAT	7,10	6,80	6,90	14,80	21,70	21,60	22,18	30,40
Capital Estrangeiro	2,20	2,80	3,40	7,20	10,00	11,30	11,79	17,50
Pessoas Físicas	3,30	2,90	2,60	4,20	5,70	5,80	5,38	5,50
Pessoas Jurídicas	1,60	1,10	0,90	3,40	6,00	4,50	5,01	7,40
	100,00							

Fonte: Relatórios anuais do BB (dados para dezembro de cada ano).

2.5. O BB e as políticas públicas

2.5.1. Crédito rural

A participação da carteira de crédito de agronegócios no portfólio de crédito do BB é significativa, pois o banco é pioneiro na concessão de crédito rural no Brasil e líder nesse segmento. Ao longo do governo Lula, ganhou importância a atividade do agronegócio, contribuindo para a balança comercial – um papel estratégico no crescimento econômico (RELATÓRIO ANUAL, 2003, p.30). A massificação do

⁶⁷ Ibid., p.182.

mercado consumidor, abrindo novas oportunidades de negócios, constituía uma das metas da política do BB (BANCO DO BRASIL, 2010, p.166).

Na tabela 2.04, de acordo com a evolução anual, verificamos que o montante de financiamento rural no Brasil apresenta tendência de queda do crescimento no período 2003-2005, quando o crédito total também sofreu redução. De 2007 para 2008, o movimento foi de elevação do crescimento do volume total, enquanto que nova queda se verificou de 2008 a 2010. A evolução dos valores do BB acompanhou esse movimento, sendo que a queda foi muito brusca de 2003 para 2004. A proporção dos créditos administrada pelo BB, após oscilar durante o período 2002-2004, elevou-se e estabilizou-se até 2008. Teve o seu maior nível na série em 2006 (88,4%), sendo que reduziu durante o segundo mandato, atingindo 70,6% em 2010.

Tabela 2.04. Participação do BB no Crédito Rural Nacional (2002-2010)

Ano	Total (R\$ bilhões)	BB (R\$ bilhões)	Total Ev.a.a. Valores Constantes	BB Ev.a.a. Valores Constantes	Proporção
2002	22,4	16,2	-	-	72,3%
2003	31,1	24,2	36,1%	45,9%	77,8%
2004	40,4	28,8	22,7%	7,8%	71,3%
2005	42,0	33,4	2,3%	4,7%	79,5%
2006	43,8	38,7	1,3%	1,9%	88,4%
2007	51,2	41,9	7,5%	1,4%	81,8%
2008	66,2	51,0	17,3%	2,8%	77,0%
2009	75,2	54,8	5,9%	2,7%	72,9%
2010	82,1	58,0	5,4%	2,7%	70,6%

Fonte: BCB/Gerop/RECOR.
Deflator utilizado: IPCA/INPC.

A composição da carteira de crédito de agronegócios do BB encontra importância nos programas governamentais de incentivos. Destacam-se: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que financia projetos individuais ou coletivos, gerando renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária; o Programa para Geração de Emprego e Renda Rural (Proger Rural), voltado para o produtor rural e para a agroindústria, de micro e pequeno porte, além de cooperativas, com a finalidade de abertura de crédito fixo para financiamento das despesas de custeio e investimento dos pequenos e médios produtores rurais; e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste (FCO), uma linha de crédito fixo para exploração do ciclo produtivo de lavouras (custeio agrícola) ou de criações de animais (custeio pecuário), com a finalidade de financiar despesas normais do ciclo produtivo (aquisição de insumos e execução de serviços). O Banco utilizava, principalmente,

recursos da poupança rural e do FAT em financiamentos para o agronegócio com taxas controladas (BANCO DO BRASIL, 2010, p.179).

Tabela 2.05. Pronaf – Financiamento da agricultura familiar – Evolução Anual Real (2002-2010)

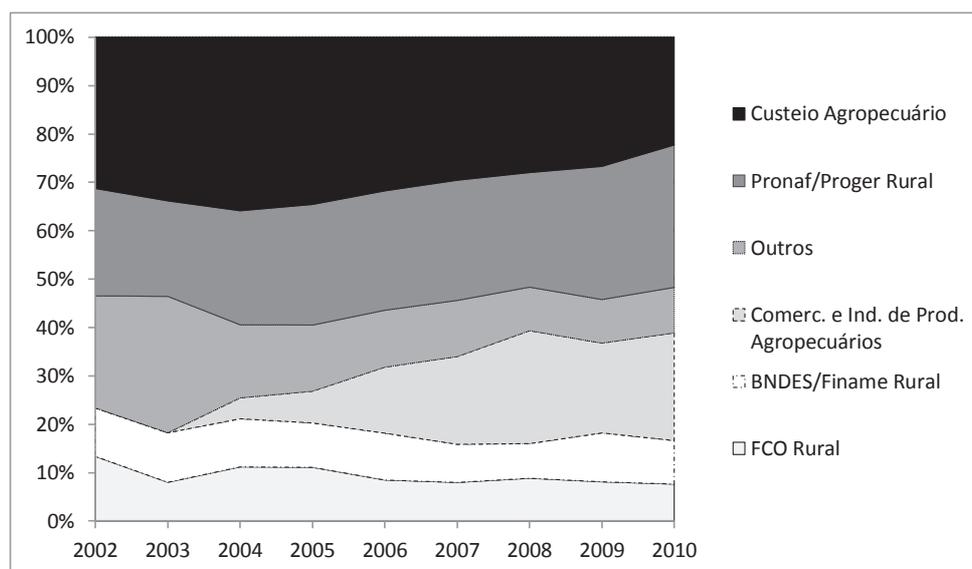
AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF (R\$ Bilhões)									
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Desembolsos no ano	2,7	3,5	3,7	4,6	5,1	3,4	6,6	7,0	-
- Evolução Anual Real	-	14,2%	4,2%	14,0%	7,7%	-40,5%	41,1%	5,1%	-
Contratações por safra (início de ano)	-	2,1	3,4	4,2	5,1	5,6	6,0	7,6	8,4
- Evolução Anual Real	-	-	26,1%	14,1%	13,8%	7,2%	5,6%	19,0%	9,0%
Saldo da Carteira no ano	-	-	6,1	8,0	10,2	11,9	14,0	15,6	17,1
- Evolução Anual Real	-	-	-	17,6%	16,9%	11,6%	12,7%	9,2%	8,3%

Fonte: Relatórios anuais do BB (dados para dezembro de cada ano).

Deflator utilizado: IPCA/INPC.

Na tabela 2.05, verificamos que os desembolsos do Pronaf cresceram principalmente em 2003, 2005 e 2008, sendo que em 2007 houve queda de 40,5% e em 2009 o crescimento foi bem menor. Nas contratações por safra, os dados do início de cada ano refletem as expectativas formadas até ao final do ano anterior. Levando isso em consideração, o desempenho é semelhante, sendo 2009 um ano de exceção, com aumento de 19% das contratações. Já o saldo da carteira total em cada ano apresentou evolução continuamente decrescente, atingindo 8,3% de crescimento real em 2010.

Gráfico 2.02. Composição da carteira de crédito de agronegócios do BB em dezembro de cada ano por aplicação de recursos (2002-2010)

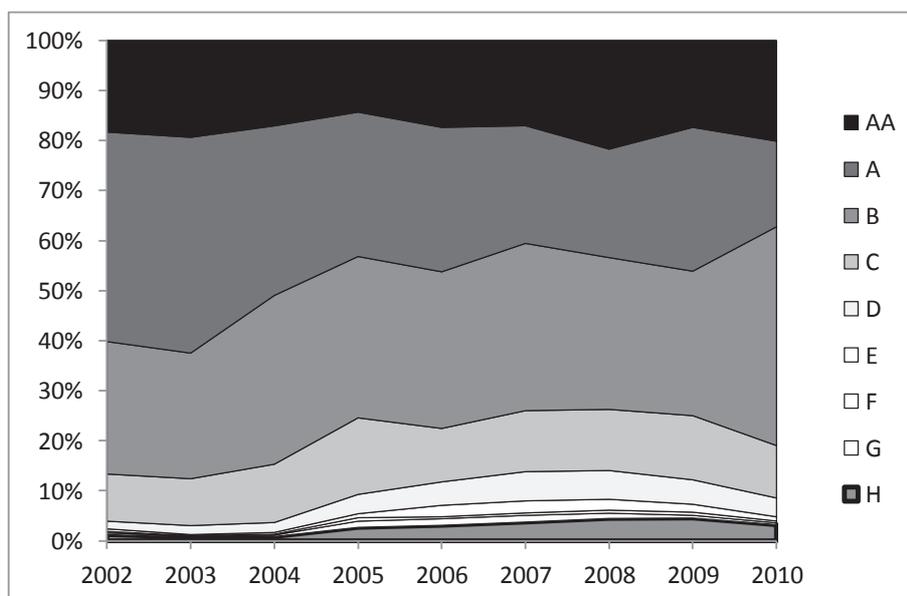


Fonte: BB Séries Históricas (balanço patrimonial 2002-2010).

De acordo com o gráfico 2.02, o item agregado Pronaf/Proger Rural superou o percentual dos financiamentos ao custeio agropecuário no período 2002-2010, sendo estes dois itens praticamente metade da carteira do BB. Apresenta tendência crescente também o item Comercialização e Industrialização de Produtos Agropecuários, que chegou a 22% no ano de 2010.

No gráfico 2.03 pode-se verificar grande parcela de créditos de nível “B” de risco, com média de 32% entre 2002 e 2010, e com movimento de expansão de 2009 para 2010, após a atuação do BB na crise. Ao longo do período analisado, este percentual superou aqueles dos outros níveis de risco, em especial nível “A”, principalmente nos últimos dois anos da série.

Gráfico 2.03. Composição da carteira de crédito de agronegócios do BB em dezembro de cada ano por nível de risco (2002-2010)



Fonte: BB Séries Históricas (balanço patrimonial 2002-2010).

Pela análise da tabela 2.06, percebe-se que as maiores diferenças entre valores de provisão para créditos de liquidação duvidosa ocorreram de 2005 a 2008. Em 2005, a provisão final foi mais alta, no montante de R\$ 635 milhões em relação à provisão inicial, e em 2006 foi menor em R\$ 835 milhões.

Tabela 2.06. Movimentação da PCLD de Agronegócios em dezembro de cada ano em R\$ milhões (2003-2010)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Carteira de Crédito de Agronegócios	26.766	30.036	35.709	45.064	51.883	63.690	65.651	75.015
Provisão Inicial	489	615	1.310	3.597	3.286	4.329	4.950	4.109
1 - Migração de Risco	(41)	(52)	521	(1.235)	(62)	580	(315)	23
a) Flora de Risco	176	241	879	641	669	889	899	854
b) Melhora de Risco	(218)	(293)	(358)	(1.876)	(731)	(309)	(1.214)	(831)
2 - Contratações	113	194	644	1.058	551	1.837	564	365
3 - Perdas	(44)	(52)	(113)	(547)	(92)	(217)	(944)	(566)
Total (1 + 2 + 3):	27	91	1.052	(724)	397	2.201	(695)	(178)
Outros Impactos*	(7)	(15)	(417)	(105)	(24)	(1.745)	356	(90)
Provisão Final	509	691	1.945	2.768	3.659	4.784	4.611	3.841
Diferença	(20)	(76)	(635)	830	(373)	(456)	339	268
Provisão Exigida pela Res. CMN 2.682	509	691	1.945	2.768	3.659	4.784	4.611	3.841
Fluxo da Provisão - R\$ milhões		127	748	-283	465	673	605	298
a) Provisão Adicional	-	-	-	-	-	282	-	-
b) Despesa de Provisão	-	-	-	-	-	391	605	298
Provisão / Carteira - %		2,3	5,4	6,1	7,1	7,5	7,0	5,1
Fluxo da Provisão / Carteira - %		0,4	2,1	-0,6	0,9	0,6	0,9	0,4

*Amortização, liquidação, liberação de parcelas e débito de encargos

Fonte: BB Séries Históricas (balanço patrimonial 2002-2010).

A relação provisão/carteira cresceu 5,2% de 2004 até 2008, quando atingiu 7,5%, e decresceu a partir de então, chegando a 5,1% em 2010. A relação fluxo da provisão/carteira teve pico no ano de 2005, com 2,1%, mas viria a ter recuo de 0,6% em 2006. De 2007 para 2010, a proporção oscilou entre 0,9% e 0,4%, quando retornou ao nível de 2004.

2.5.2. Comércio exterior

O BB continuou atuando no financiamento ao comércio exterior durante o governo Lula. Os itens destacados pelo banco nesta atividade são as operações de Adiantamento sobre Contrato de Câmbio (ACC) e Adiantamento sobre Cambiais Entregues (ACE), além dos financiamentos do Proex.

Nota-se, a partir da tabela 2.07, que os recursos desembolsados com ACC/ACE se elevaram de 2002 a 2007, inclusive em termos reais (com exceção de 2006), sofrendo queda em 2008 e 2009, período crítico do movimento de crédito internacional, e voltaram a subir em 2010. Já os desembolsos do Proex se retraíram do ano de 2002 para 2003 e a partir de 2004, mantiveram-se praticamente estáveis até o final do governo Lula. Em termos reais, a queda foi vertiginosa em 2004, e se reduziu novamente de 2006 a 2009. Em 2010, o crescimento real se recuperou e atingiu de 34%.

Tabela 2.07. BB – Financiamento ao comércio exterior em US\$ bilhões (2002-2010)

FINANCIAMENTO À EXPORTAÇÃO (US\$ Bilhões)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recursos para ACC/ACE*	5,5	7,6	9,0	11,9	12,1	14,1	13,0	10,9	12,6
Evolução Anual Real	-	17%	11%	18%	1%	11%	-7%	-17%	13%
Proex (desembolsos por financiamento)	5,5	4,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
Evolução Anual Real	-	-15%	-982%	25%	-9%	-12%	-10%	-6%	34%

* Adiantamentos sobre Contratos de Câmbio / Adiantamentos sobre Cambiais Entregues.

**Fonte: Relatórios anuais do BB (dados para dezembro de cada ano).
Deflator utilizado: IPCA/INPC.**

A tabela 2.08 mostra que a diferença entre os valores previstos e realizados de provisão para créditos de liquidação duvidosa foi positiva em 2005 (R\$ 24 milhões a mais que o previsto), em 2007 (R\$ 1 milhão), em 2008 e em 2009 (R\$ 22 milhões nos dois anos). Os valores realizados de 2009 e 2010 foram os maiores da série. A relação provisão/carteira (%) aponta reversão de 2008 para 2009, com a maior variação da série nos anos seguintes (2,7% em 2009 e 1,9% em 2010). A relação provisão/carteira (%) teve o maior valor em 2009, sendo que a evolução foi negativa em 2006 e em 2010.

Tabela 2.08. Movimentação da PCLD de Comércio Exterior em dezembro de cada ano em R\$ milhões (2003-2010)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Carteira de Crédito para o Comércio Exterior	7.315	7.992	9.623	11.000	11.911	17.225	13.361	15.006
Provisão Inicial	277	142	123	161	177	132	335	343
1 - Migração de Risco	(63)	(55)	17	(66)	(22)	115	(62)	(40)
a) Piora de Risco	12	18	44	40	32	132	96	41
b) Melhora de Risco	(74)	(73)	(27)	(105)	(54)	(17)	(157)	(81)
2 - Contratações	56	68	81	64	49	95	161	74
3 - Perdas	(114)	(16)	(14)	(22)	(14)	(16)	(70)	(15)
Total (1 + 2 + 3):	(120)	(3)	84	(24)	12	194	29	19
Outros Impactos*	(5)	(13)	(58)	(8)	(11)	(62)	(7)	(72)
Provisão Final	152	125	149	129	178	153	357	289
Provisão Exigida pela Res. CMN 2.682	152	125	149	129	178	153	357	289
Fluxo da Provisão - R\$ milhões		0	41	(10)	16	37	93	(38)
a) Provisão Adicional	-	-	-	-	-	16	-	-
b) Despesa de Provisão	-	-	-	-	-	21	93	(38)
Provisão / Carteira - %		1,6	1,5	1,2	1,5	0,9	2,7	1,9
Fluxo da Provisão / Carteira - %		0,0	0,4	(0,1)	0,1	0,2	0,7	(0,3)

*Amortização, liquidação, liberação de parcelas e débito de encargos

Fonte: BB Séries Históricas (balanço patrimonial 2002-2010).

2.5.3. Micro e Pequenas Empresas

De acordo com a tabela 2.09, os produtos de crédito do BB para micro e pequenas empresas aumentaram no segundo governo Lula, atingindo R\$ 50,8 bilhões no ano de 2010.

Destaca-se o financiamento ao giro dessas empresas, que apresentou o maior percentual de participação – em torno de 70% dos produtos de crédito. O item investimentos apresentou participação relativamente estável, enquanto que a

participação do financiamento a empresas que atuam no comércio exterior teve alta nos anos de 2007 e 2008, e se retraiu em 2009 e 2010.

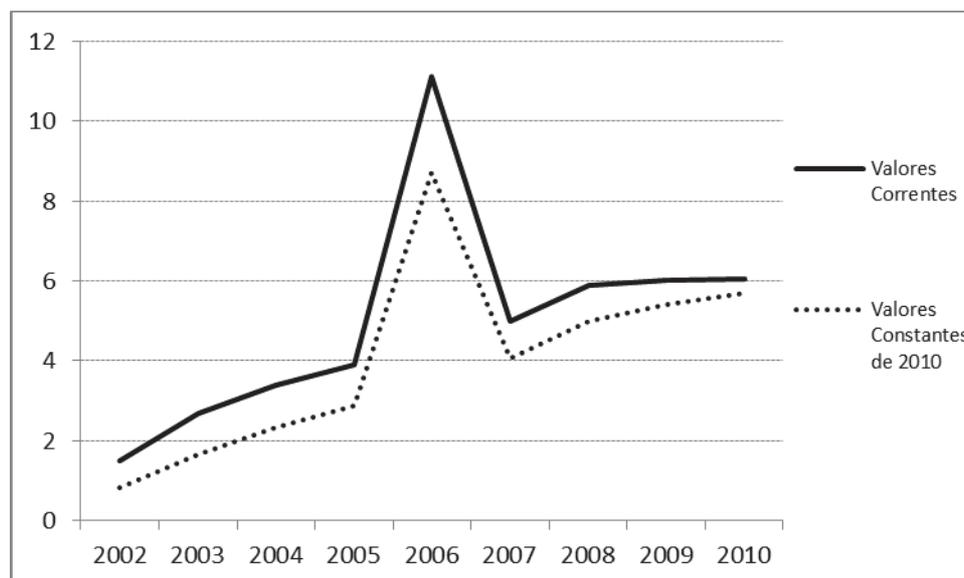
Tabela 2.09. Produtos de crédito de Micro e Pequenas Empresas em R\$ bilhões e Participação no Total (2006-2010)

	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)
Giro	12,9 70,1	16,9 68,7	23,6 67,6	31,3 69,6	37,0 72,8
Investimento	5,0 27,2	6,4 26,0	9,3 26,6	11,5 25,6	13,1 25,8
Comércio Exterior	0,5 2,7	1,3 5,3	2,0 5,7	0,6 1,3	0,7 1,4
BNC	- -	- -	- -	1,6 3,6	- -
Total	18,4 100,0	24,6 100,0	34,9 100,0	45,0 100,0	50,8 100,0

Fonte: Relatórios anuais do BB (dados para dezembro de cada ano).

O montante do financiamento ao capital de giro das micro e pequenas empresas pode ser visualizado pelo valor relativo ao financiamento BB Giro Rápido – linha de capital de giro exclusiva para o segmento de micro e pequenas empresas, composto de recursos do FAT e de conta própria do banco. O ano de 2006 representou um pico na trajetória crescente desta modalidade de financiamento, totalizando R\$ 11,1 bilhões em valores correntes do ano (gráfico 2.04). Em 2010, o volume foi de R\$ 6,1 bilhões em valores correntes.

Gráfico 2.04. Financiamento BB Giro Rápido para Micro e Pequenas Empresas em R\$ bilhões (2002-2010)



Fonte: Relatórios anuais do BB (dados para dezembro de cada ano).
Deflator utilizado: IPCA/INPC.

2.5.4. Banco Popular do Brasil

Outra diretriz governamental, de inclusão bancária da população informal e de menor renda, foi a criação do Banco Popular do Brasil (BPB), que pretendia ampliar sua atuação no campo das micro finanças⁶⁸, acompanhada da criação da BB Administradora de Consórcios, que buscava oferecer mais opções para aquisição de bens móveis duráveis e de serviços aos potenciais clientes (BANCO DO BRASIL, 2010, p.166).

A proposta consistia em aperfeiçoar e desenvolver modelo de negócios – produto, preço, comunicação e canal – para nichos de mercado, atendendo a população informal brasileira não bancarizada, no segmento de menor renda e de economia informal (RELATÓRIO ANUAL, 2003, p.43). Em paralelo, enquanto participou ativamente do Programa Fome Zero do governo federal, o BB desenvolveu um plano de ação específico, o Painel de Ações Sociais, e também se dedicou à estratégia de Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS), voltada a gerar trabalho e renda de forma sustentável, inclusiva e participativa⁶⁹ (BANCO DO BRASIL, 2010, p.164).

Em 2006, o BB mudou a metodologia de concessão de crédito do BPB, com vistas a reduzir a inadimplência – na maioria delas, operações de crédito classificadas como risco “H” (empréstimos dados como praticamente perdidos), que atingiram 20% da carteira em 2005. Em 2008, o banco anunciou que iria absorver as operações do BPB, de modo que a estrutura montada passasse a funcionar sob uma nova diretoria, chamada de Diretoria de Menor Renda, que por sua vez gerenciaria correspondentes bancários e programas de desenvolvimento regional do BB (BANCO DO BRASIL, 2010, p.166-167).

2.6. Evolução da carteira de crédito do BB

O peso das políticas públicas na carteira de crédito do BB ao longo do governo Lula sofreu uma mudança de composição. A participação dos agronegócios cresceu de

⁶⁸ “A criação do Banco Popular do Brasil foi impulsionada tanto pela política do governo federal de dar incentivo à inclusão bancária quanto pela abertura de novas oportunidades de mercado. Até dezembro [de 2003], o BPB conquistou 1,1 milhão de correntistas (superando a meta de um milhão de clientes definida para 2004) em mais de 5.530 pontos de atendimento, espalhados em 1.540 municípios. Além de incluídos no sistema bancário, os clientes do BPB puderam usufruir do acesso a crédito, com juros de 2% ao mês” (BANCO DO BRASIL, 2010, p.166). O BPB tinha acumulado perdas que representavam o “custo de aprendizado” de enveredar pelo segmento de baixa renda (BANCO DO BRASIL, 2010, p.168). Mas esta atuação teria favorecido, de maneira geral, a mobilidade social, e tornada desnecessária a existência da subsidiária.

⁶⁹ Cf. Rejani (2011), para informações detalhadas desse programa.

2002 para 2003 e manteve-se perto de 35% até o ano de 2005, enquanto que a participação do comércio exterior foi relativamente estável, após recuar no primeiro ano do governo, mantendo-se perto de 9% (tabela 2.10). A partir de 2006, nota-se um movimento geral de queda da participação dos dois itens na carteira do BB, de maneira que os agronegócios representam 20,9% da carteira do BB em 2010, e o comércio exterior apenas 4,2%.

Tabela 2.10. Carteira de crédito do BB por segmento em percentual do total (2002-2008)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Varejo	20,0	20,1	23,1	30,4	30,4	33,2	34,5	34,0	39,9
Comercial	22,3	21,2	21,8	13,6	16,3	18,4	21,5	19,0	19,2
Agronegócios	26,7	34,5	33,9	35,1	33,8	32,3	28,3	21,8	20,9
Comércio Exterior	12,1	9,4	9,0	9,5	8,3	7,4	7,7	4,4	4,2
Exterior	16,4	12,2	10,2	9,0	9,1	7,1	6,7	5,7	5,7
Demais	2,5	2,6	2,0	2,4	2,1	1,6	1,2	15,0	10,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: BB Séries Históricas (balanço patrimonial 2002-2010).

O segmento do varejo⁷⁰, composto por operações realizadas com pessoas físicas e micro e pequenas empresas, mostrou crescimento ao longo da série, ultrapassando a proporção do item “agronegócios”. Já o segmento comercial, composto por médias e grandes empresas, apresentou valores próximos a 21% entre 2002 e 2004, teve uma queda no ano de 2005 para 13,6% e cresceu novamente até 2008, sofreu nova queda em 2009 e uma leve recuperação em 2010.

É necessário considerar, na evolução do crédito do BB nos anos de 2009 e 2010, a aquisição dos bancos Nossa Caixa e Votorantim. No ano de 2008, a Secretaria do Tesouro Nacional realizou estudos para avaliar a possibilidade de adquirir quatro bancos estaduais: o Banco do Estado do Piauí (BEP), o Banco Regional de Brasília (BRB), o Banco do Estado de Santa Catarina (Besc) a Nossa Caixa, controlada pelo governo do Estado de São Paulo. Desses quatro bancos, a Nossa Caixa possuía o maior volume de depósitos, em especial os judiciais e de crédito, além do fato de ser um banco representativo no cenário paulista (BANCO DO BRASIL, 2010, p.163). Ao final de 2009, todas estas instituições já estavam sob controle do BB.

Assim, o BB passou a atuar em diversas operações de crédito que não estavam incluídas na metodologia por “segmento”. Em virtude da fusão com as referidas

⁷⁰ A partir de 2003, os modelos de relacionamento com os diferentes públicos foram aprimorados a fim de conquistar e “fidelizar” clientes de diversos perfis. Verificou-se uma sinergia dos mercados de Varejo – por exemplo, com a inauguração em junho de 2004 do primeiro escritório *Private* do BB –, de Atacado e de Governo por meio dos convênios de folha de pagamento (BANCO DO BRASIL, 2010, p.173).

instituições, o item “Demais” da tabela 2.10 apresenta uma descontinuidade nos anos de 2009 e 2010, quando se consolidaram as operações dos dois bancos em poder do BB, e que foram reclassificadas. Outro fato relevante ocorrido nos anos 2009 e 2010 foi a atuação intensa do BB para manter o nível de crédito agregado na economia brasileira, em resposta à crise internacional de crédito, o que se caracterizou numa atividade fortemente voltada para pessoas físicas.

Esta mudança metodológica da apresentação da carteira de crédito do BB, nos relatórios anuais de desempenho do BB para os dados consolidados de 2009 e 2010, resulta na apresentação a seguir (tabela 2.11).

Tabela 2.11. Carteira de crédito do BB em R\$ bilhões e Participação no Total (2006-2010)

	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)
Pais	121,0 90,9	149,4 92,9	209,7 93,3	283,6 94,3	337,9 94,3
. Pessoa Física	24,0 18,0	32,0 19,9	48,8 21,7	91,8 30,5	113,1 31,6
. Pessoa Jurídica	51,9 39,0	65,5 40,7	97,2 43,2	125,3 41,7	149,8 41,8
- MPE	18,3 13,8	24,6 15,3	34,9 15,5	44,9 14,9	50,9 14,2
- Demais	33,6 25,2	40,9 25,4	62,3 27,7	80,4 26,7	98,9 27,6
. Agronegócios	45,1 33,8	51,9 32,3	63,7 28,3	66,4 22,1	75,0 20,9
- Pessoa Física	36,6 27,5	40,2 25,0	45,2 20,1	47,3 15,7	48,9 13,6
- Pessoa Jurídica	8,5 6,4	11,7 7,3	18,5 8,2	19,2 6,4	26,1 7,3
Exterior	12,2 9,1	11,4 7,1	15,1 6,7	17,3 5,7	20,4 5,7
Total	133,2 100,0	160,7 100,0	224,8 100,0	300,8 100,0	358,4 100,0

Fonte: BB Séries Históricas (balanço patrimonial 2002-2010).

É possível notar que a participação do item “pessoa física” se eleva consideravelmente, para até 31,6% em 2010, sendo que ocorre um salto de 10% de 2009 em relação ao ano de 2008. O item “pessoa jurídica” se mantém no entorno de 40%, e o nível de crédito destinado às micro e pequenas empresas representou por volta de 14% do total ao longo dos cinco anos da série. Já o item “exterior” recuou desde 2006 e chegou ao nível de 5,7%. No item de “agronegócios”, também é possível notar que a participação de pessoas físicas no total da carteira de crédito do BB se reduziu continuamente ao longo dos anos, somando 13,6% em 2010 ante a 27,5% em 2006.

Na tabela 2.12 nota-se o peso do crescimento da participação do financiamento de veículos nas operações do BB, em ascensão desde 2006, quando representava 3,8% do crédito, para 24,2% em 2010. Tal participação cresceu em detrimento, entre outras, do percentual de operações com cheque especial. A partir de 2008, o BB passou a atuar também na atividade de crédito imobiliário, com participação também crescente.

Tabela 2.12. Carteira de crédito do BB – Pessoa Física em percentual do total (2006-2008)

	2006	2007	2008	2009	2010
Crédito Consignado	34,6	37,2	36,1	39,8	39,7
Financiamento de Veículos	3,8	9,4	13,5	22,5	24,2
Cartão de Crédito	11,7	11,9	15,6	10,2	10,5
Cheque Especial	8,8	7,2	5,1	2,6	2,3
Crédito Imobiliário	0,0	0,0	0,2	1,6	2,7
Demais	41,3	34,4	29,5	23,2	20,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Relatórios anuais do BB (dados para dezembro de cada ano).

Na tabela 2.13, verificamos que a participação do comércio exterior na composição do crédito para pessoa jurídica se retraiu em mais de 10% de 2006 para 2010, representando apenas 9,4% no último ano. Portanto, a migração destas operações de crédito foi no sentido de giro e investimentos das empresas que atuam no país e no exterior, em detrimento das operações com empresas brasileiras que atuam com a atividade exportadora.

Tabela 2.13. Carteira de crédito do BB – Pessoa Jurídica em percentual do total (2006-2008)

	2006	2007	2008	2009	2010
Investimentos	58,0	59,7	61,5	65,1	66,2
Giro	18,5	20,5	19,8	20,1	22,0
Comércio Exterior	19,5	16,6	15,9	10,1	9,4
Demais	4,0	3,2	2,8	4,7	2,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Relatórios anuais do BB (dados para dezembro de cada ano).

Adicionalmente, deve-se mencionar que, desde março de 2008, o Conselho Monetário Nacional (CMN) concedeu autorização para o BB operar, ainda que de maneira limitada, no mercado de crédito imobiliário. A entrada do BB nesse segmento seria um estímulo para que o crédito imobiliário crescesse mais no interior, em áreas mais voltadas para o agronegócio, área de atuação do banco. O BB poderia emprestar por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), tendo acesso aos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), ou seja, com este *funding* de natureza parafiscal, captaria a custos baixos⁷¹.

⁷¹ Houve resistência da CEF, que detinha cerca de 70% do mercado, à entrada do BB no mercado de crédito imobiliário popular. Por sua vez, a diretoria do BB afirmou que seu propósito não era concorrer com a CEF, pois destinaria o crédito imobiliário a clientes com salários iguais ou superiores a dez vezes o salário mínimo – muito embora existisse a perspectiva do BB de o cliente-alvo ser composto, no futuro, pela família de classe média baixa, com renda mensal superior a cinco salários mínimos (BANCO DO BRASIL, 2010, p.176).

2.7. O debate sobre a identidade do BB nos anos finais do governo Lula

Ao longo dos mandatos do governo Lula sinalizou-se, pela voz das declarações de membros da equipe de governo, uma tendência de inflexão em relação aos governos anteriores, quanto ao (re)fortalecimento do Estado como gestor da política econômica. Não obstante, Novy (2009, p.1) caracteriza o governo Lula principalmente pelas suas contradições internas, uma “relação tensa entre mudança e permanência”⁷².

O autor⁷³ entende que durante o governo Lula as mudanças tomaram lugar sem romper com a política vigente – haveria uma “transição” e não uma “ruptura”, nas palavras do então Ministro Tarso Genro. A continuidade, percebida na dimensão da política econômica, teria dado lugar a mudanças mais notáveis, a partir de 2006, quando da ocorrência do processo eleitoral e da reeleição de Lula. A posse do novo Ministro da Fazenda, Guido Mantega, seria uma evidência da intenção de deslocar as relações de poder, no interior do Governo, no sentido desenvolvimentista.

Se o governo Lula manteve, no primeiro mandato (2003-2006), uma linha de continuidade da política econômica com o governo FHC, no segundo mandato, teria sido mais incisivo na direção de efetivar a atribuição de um papel distinto ao Estado. Tal percepção se manifesta, por exemplo: a) nas recorrentes manifestações do Ministério da Fazenda pela redução da taxa de juros; b) no aumento, até 2008, do nível de gastos e também de arrecadação do governo federal; c) no avanço da implantação de uma política industrial e na viabilização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e d) no tocante à distribuição de renda, como políticas de transferência de renda e de elevação do salário mínimo.

Barbosa (2010, p.10) entende que tais elementos consistem em instrumentos do “Estado desenvolvimentista” e que, aliados a mecanismos de proteção como o as políticas de transferência de renda, facilitaram a implantação da política econômica anticíclica durante a crise financeira internacional de crédito. O autor classifica como bem sucedida esta política do governo, iniciada em 2008 e que durou até o ano de 2010, destacando sua importância para países em desenvolvimento. No mais, atribui o sucesso à condição fiscal estável do Brasil e ao nível suficiente de reservas internacionais acumuladas.

⁷² Para este autor, o presidente realizou a mediação de interesses conflitantes, sendo que somente teve respaldo para agir politicamente quando evitou uma ruptura com seu predecessor (NOVY, 2009, p.3).

⁷³ Novy (op. cit., p.3-4).

De acordo com Barbosa (2010, p.5), o BCB não poderia atuar como prestador de última instância para prover o setor privado com liquidez, em função de restrições legais a tais medidas. Este papel coube aos bancos públicos federais comerciais – o BB e a CEF – e ao BNDES, ditos prestadores de “penúltima instância”. O Tesouro Nacional ofereceu subsídios sobre as taxas de juros nos empréstimos para os dois bancos comerciais federais, com o intuito que induzissem o nível do mercado para baixo⁷⁴. Além disso, exigiu que os bancos fornecessem crédito para que se mantivesse o nível de crédito da economia de maneira generalizada, e nesse sentido, o BB, assim como a CEF, de fato foi bem sucedido.

A atuação anticíclica do BB, e de auxílio à instituição reguladora (o BCB), foi reforçada pelo Ministério da Fazenda em abril de 2009, quando definiu a mudança de comando na instituição. A entrada de Aldemir Bendine no cargo da presidência do BB esteve rodeada de especulações sobre a atuação do banco em sintonia direta⁷⁵ com as pretensões do governo federal no que diz respeito à política monetária. Quando o BB anunciou lucro histórico em 2009, foi exaltado o seu “resultado profissional” pelo Ministério da Fazenda, para quem a instituição foi um “baluarte da política anti crise”.

Durante o período de 2003 a 2006, os lucros auferidos pelo BB foram bastante elevados, tendo se reduzido no início de 2007⁷⁶. No ano seguinte, em 2008, reverteu-se o cenário e o BB auferiu lucro líquido de R\$ 2,3 bilhões no primeiro trimestre do ano, fato inédito para bancos privados no país em períodos de janeiro a março (BANCO DO BRASIL, 2010, p.171). Já nos anos de 2009 e 2010, os montantes auferidos foram de R\$ 10,1 bilhões e R\$ 11,7 bilhões, respectivamente. A atuação durante a crise internacional de crédito possibilitou que o banco se destacasse, assim como as outras instituições financeiras públicas federais, por um bom resultado comercial.

Não obstante, desde o governo FHC, o BB sempre enfrentou a cobrança⁷⁷ referente ao dinheiro público gasto pela União para sanear seu patrimônio, em 1996. Tal

⁷⁴ Ibid., p.6.

⁷⁵ “[...] insatisfeito com o aumento das taxas de juros, o ministro da Fazenda Guido Mantega substituiu o presidente do BB, Antônio Francisco de Lima Neto, e determinou ao novo dirigente, Aldemir Bendine, que liderasse o processo de ampliação da oferta de crédito e redução dos juros. “Na época, foi criticado pela interferência na gestão do banco.” *Jornal Estado de São Paulo*, cad. Economia de 26 fev. 2010.

⁷⁶ Dentre os motivos, enumeramos: i) a provisão excedente; ii) a ativação de créditos tributários pelo BCB; iii) o Programa de Afastamento Antecipado (PAA); iv) a queda no spread da intermediação financeira (em função do incremento nas operações de crédito com menores taxas de juros – crédito consignado e financiamento de veículos); e v) o menor volume com receitas de equalização (BANCO DO BRASIL, 2010, p.169-170).

⁷⁷ “A discussão sobre a lucratividade dos bancos públicos e a compatibilidade de resultados com a função pública gerava polêmica com seus críticos. Por exemplo, a divulgação do resultado do BB do ano de 2007

fato se soma à crítica da visão liberal sobre a existência dos bancos públicos, o que perpassa a história recente do banco. O resultado lucrativo obtido pelo BB nos anos de 2009 e de 2010 teria ido além da esfera comercial, segundo o presidente Bendine:

Esse desempenho também é colocado a serviço de nossa histórica vocação pública. Isto se traduz não apenas em nossa presença em todo o país, mesmo em regiões desfavorecidas, mas também na oferta de crédito responsável, no apoio a comunidades e nos investimentos em cultura, educação e geração de trabalho e renda. O Banco do Brasil vai continuar investindo forte em sua condição de parceiro do desenvolvimento sustentável brasileiro, apoiando a expansão dos negócios no cenário internacional e consolidando sua eficiência na gestão de negócios lucrativos, na qualidade de suas operações e na satisfação das necessidades de seus clientes, no Brasil e no mundo (RELATÓRIO ANUAL, 2010, p.2).

Como se colocou ao longo do capítulo, o BB se pronuncia a favor de alcançar objetivos tanto de caráter público como comercial. A atuação do banco durante a crise teria sido, por um lado, uma ação macroeconômica, visando à manutenção do nível de crédito e, por outro, viabilizou-se de maneira lucrativa para a instituição.

Nesse ambiente de incertezas, a reação dos bancos foi restringir a concessão de empréstimos e elevar as taxas de juros. Nossa estratégia, ao contrário, foi apostar na recuperação rápida da economia brasileira. Foi uma receita relativamente simples, mas que se revelou acertada e vencedora. Fizemos isso num momento em que o mercado estava bastante conservador. Mas, de acordo com informações de que dispúnhamos, esse conservadorismo era exagerado. A situação da economia real não justificava essa atitude [...] Um dos pontos a ser realçados é que fomos beneficiados pelo fato de, em meio a uma crise, o Banco do Brasil ser visto como um porto seguro para os depósitos. Atraímos assim clientes de qualidade. Hoje, a taxa de inadimplência de nossos clientes é inferior à média do mercado bancário nacional (BENDINE, 2010, p.12).

Neste ponto se coloca que a visão dos controladores do BB admite um duplo caráter da instituição. Na verdade, ao final do ano de 2010, concretizou-se a interpretação de que o banco deveria existir e atuar sob esse formato híbrido.

Não me agrada uma discussão maniqueísta entre público e privado. O modelo misto pode atender a uma economia muito melhor do que os dois extremos. O BB representa muito bem esse modelo. Não é um banco 100% público. Possui ações negociadas em bolsa. Por isso temos a obrigação de apresentar resultados positivos não somente para o governo, que é nosso acionista majoritário, mas também para os nossos acionistas minoritários. Não tenho dúvida de que esses investidores estão felizes com a atual administração do banco. Mas não podemos nos guiar somente pela lógica de mercado. Se fosse para fazer apenas o que as instituições privadas já fazem, seria melhor privatizar o BB. Penso que ainda temos uma função de indutores do desenvolvimento do país. Executamos determinados papéis que às vezes não são atrativos para os bancos privados, desde que mantidas as premissas de rentabilidade que guiam a ação do banco (BENDINE, 2010, p.12).

Dessa forma, é possível compreender a ideia proposta pela administração do próprio BB, a respeito do que seria o seu novo papel:

A histórica “crise de identidade” do BB foi superada a partir de 2003. A dúvida existencial anterior dizia respeito a se o BB deveria se assumir como instrumento e agente de políticas

surpreendeu negativamente o mercado e as ações do Banco caíram, porque se esperava lucro semelhante aos de seus principais concorrentes privados com ações cotadas em bolsa de valores. A instituição lucrou R\$ 5,06 bilhões, contra R\$ 8,01 bilhões do Bradesco e R\$ 8,47 bilhões do Itaú. Como era de se esperar, esses bancos privados tinham estrutura de ativos e composição passiva muito distinta das dos bancos públicos que cumpriam missão social” (BANCO DO BRASIL, 2010, p.170).

públicas, voltadas para o fomento de setores prioritários tais como o agronegócio, os exportadores e as pequenas e médias empresas, ou, se deveria se dedicar, exclusivamente, a explorar todas as dimensões de um banco múltiplo, fortalecendo sua competitividade no mercado. Resolveu-se que, no âmbito comercial, o BB buscaria negócios pelo seu potencial de geração de resultados para a empresa e seus acionistas, sob a forma de lucros e participação no mercado. Para a sociedade, os negócios seriam escolhidos sob critérios de inclusão social, geração de trabalho e renda e respeito ao meio ambiente, considerando o retorno sobre o investimento, o risco, a remuneração adequada pelo serviço prestado e os interesses da sociedade. Não assumiria mais prejuízos com essa missão social e a maximização do lucro se daria através da ação comercial. Os dividendos desta [a ação comercial] viabilizariam os subsídios do controlador – o Tesouro Nacional – àquela [a sociedade] (BANCO DO BRASIL, 2010, p.186).

3. O Banco do Brasil no sistema bancário brasileiro (1995-2010)

O capítulo apresenta uma análise quantitativa da evolução do BB nos governos de FHC e de Lula, a partir de indicadores básicos de desempenho, comparados com os mesmos indicadores de seus dois maiores concorrentes privados, Bradesco e Itaú. Com o objetivo de contextualizar essa análise, primeiramente é feito um levantamento de indicadores quantitativos da participação de mercado dos três grandes segmentos: bancos públicos (federais e estaduais), bancos privados nacionais e bancos estrangeiros.

3.1. Proposta de análise e dificuldades metodológicas

A proposta de análise é verificar (i) se houve de fato um aumento quantitativo do espaço ocupado pelos bancos públicos no período Lula e (ii) se o BB teve, nesse período, desempenho distinto dos seus dois principais concorrentes privados, Bradesco e Itaú. A primeira indagação quer oferecer elementos para ampliar a análise sobre mudanças que o governo Lula teria imprimido na atuação do Estado, em especial das empresas públicas. A segunda indagação quer identificar se há elementos peculiares no desempenho do BB no período ou se o banco apenas acompanhou tendências do setor, o que pode ser avaliado a partir da referência dos dois bancos de varejo privados.

Há limitações importantes sobre os dados disponíveis. Um deles é o grande número de fusões e aquisições entre bancos privados, inclusive compra de bancos estaduais, de variadas dimensões, movimento esse também realizado pelo BB – em especial a compra do banco estadual paulista Nossa Caixa, processo iniciado em 2008 e concluído em 2010. As estatísticas disponíveis não permitem separar os efeitos das fusões e aquisições, o que distorce as séries. Outra limitação vem da ocorrência de programas de saneamento e reestruturação de ativos nos bancos federais, notadamente em 1995 e em 2000-2001. Um exemplo conhecido é a forte queda do ativo total dos bancos públicos federais quando da transferência de ativos de baixa qualidade da CEF, herdados do antigo Banco Nacional de Habitação (BNH), para uma instituição especialmente criada pelo governo federal, em 2001 (METTENHEIM, 2005, p.51).

Outra limitação vem da ausência de alguns dados para os anos anteriores a 2002. Para a análise do crédito no período Lula, foram utilizadas as demonstrações contábeis do balanço patrimonial dos três bancos, para dezembro de cada ano, do período de 2002

a 2010, compreendendo os oito anos de governo Lula e o último ano de governo FHC. Contudo, a disponibilidade dessas demonstrações contábeis para os anos de 1995 a 2001 não é homogênea, pois enquanto o BB apresenta dados a partir de 2002 em sua página virtual, o Bradesco coloca à disposição as estatísticas a partir de 2000 – momento em que, de acordo com o banco, adotou-se uma mudança metodológica na elaboração do balanço –, e o Itaú, inicia a série de dados em 1996. Esta questão dificulta a comparação com período FHC, de modo que a utilização dos dados se deu pensando no período em comum disponibilizado pelos três bancos.

Um problema importante no tratamento dos dados desses dezesseis anos é a periodização a adotar para a análise. Preferiu-se adotar aqui o critério dos dois governos e quatro mandatos do período, por conta da preocupação em identificar mudanças na atuação do BB nos dois governos. Por isso, além dos dados anuais, as tabelas incluem médias para períodos correspondentes a esses critérios. Entretanto, é importante observar que as séries apresentam mudanças muito significativas em meio de mandatos, como em 2001 – em função dos processos de reestruturação nos bancos públicos federais – e em 2009 – quando se verificaram as medidas de reação do governo brasileiro à crise internacional de crédito.

Feitas as ressalvas e explicações metodológicas, pode-se apresentar um quadro geral dos dados apresentados a seguir.

3.2. Participação dos bancos públicos no sistema financeiro nacional

A análise do sistema financeiro nacional foi elaborada com base nas informações do BCB, a partir dos dados dos 50 maiores bancos que atuam no Brasil – amostra que contemplou, na média do período 1995-2010, 83,7% do total do ativo do sistema financeiro nacional, 85,5% do total das operações de crédito, 90,6% do total de títulos e valores mobiliários e 75,4% do total de aplicações e relações interfinanceiras.

O período 1995-2010 registrou muitas mudanças no sistema financeiro nacional, e a série de dados mais representativa para essas evidências é a de ativos totais. O sistema era majoritariamente público, mas com o passar do tempo, os bancos privados incrementaram sua participação, especialmente os estrangeiros. Nos anos recentes, os bancos privados nacionais ganharam espaço e a retirada dos bancos estaduais deste cenário influenciou diretamente sobre o nível de participação total dos bancos públicos. Na

composição das operações de crédito, notamos o mesmo movimento dos bancos privados, cada vez mais presentes no provimento de liquidez. Outra mudança significativa é a crescente parcela de títulos e valores mobiliários do sistema em poder dos bancos públicos. A atuação no setor interfinanceiro foi preenchida principalmente pelo setor público, sendo que, a partir do governo Lula, abriu-se espaço para o setor privado.

A crise internacional de crédito teve efeitos sobre o sistema financeiro nacional a partir de outubro de 2008, afetando o nível de operações de crédito dos bancos privados nacionais. Os bancos públicos federais, em reação à crise, elevaram fortemente o nível de operações de crédito, e o efeito dessa reação é percebido claramente após 2008, nos dados de 2009 e 2010. Além disso, o governo manteve uma política anticíclica, fazendo com que os bancos públicos federais sustentassem o nível de crédito. Como consequência, a participação dos bancos públicos nos ativos totais tornou-se majoritária nesses dois anos.

Outro aspecto relevante a apontar é a evolução crescente dos bancos privados nacionais, em particular no período de 2003 a 2008. Ou seja, durante o primeiro mandato de Lula e em metade do segundo, foi o setor bancário privado quem ocupou crescentemente espaço em termos de ativo total e de operações de crédito do sistema financeiro nacional. O cenário apenas se reverteu durante a crise de crédito.

3.2.1. Ativos totais do sistema financeiro nacional

A distribuição dos ativos totais seguiu quatro movimentos bem definidos (tabela 3.01). Num primeiro momento, entre 1995 e 1999, que corresponde aos cinco primeiros anos de governo FHC, houve redução da participação dos bancos públicos, motivada pelos resultados do Proes, a partir de 1997, quando grande parte dos ativos dos bancos estaduais foi transferida para o setor privado. Enquanto os bancos privados nacionais mantiveram relativa estabilidade, em torno de 20%, os bancos públicos estaduais foram praticamente retirados do cenário nacional, e os bancos com participação estrangeira no capital apresentaram crescimento mais rápido, de 10,5% em 1995 para 24,4% em 1999.

Tabela 3.01. Composição de Ativos Totais do Sistema Financeiro Nacional em % (1995-2010)

Ano	Bancos Públicos			Bancos Privados	Bancos Com Partic. Estrangeira	Soma	Sistema Financeiro Nacional
	Bancos Estaduais	Bancos Federais	Total				
1995	15,9	28,3	44,2	19,5	10,5	74,2	100,0
1996	15,6	27,1	42,6	22,0	11,4	76,0	100,0
1997	6,3	35,0	41,4	22,1	17,2	80,6	100,0
1998	5,1	34,6	39,6	21,5	19,4	80,6	100,0
1999	3,6	33,6	37,2	19,7	24,4	81,3	100,0
2000	3,1	28,9	32,0	22,5	28,0	82,4	100,0
2001	3,2	26,0	29,2	23,7	29,3	82,2	100,0
2002	3,5	28,1	31,6	24,3	26,2	82,1	100,0
2003	3,3	30,2	33,4	27,7	21,8	82,9	100,0
2004	3,3	28,1	31,5	28,2	23,1	82,7	100,0
2005	3,2	27,7	30,9	28,5	24,6	84,0	100,0
2006	3,2	26,4	29,7	30,9	24,5	85,1	100,0
2007	3,1	24,7	27,9	32,3	26,2	86,3	100,0
2008	2,9	25,1	28,0	39,0	19,6	86,6	100,0
2009	1,4	39,9	41,3	36,5	17,9	95,7	100,0
2010	1,3	39,5	40,8	36,9	17,9	95,7	100,0
Média 1995-2002	7,0	30,2	37,2	21,9	20,8	79,9	-
Média 2003-2010	2,7	30,2	32,9	32,5	21,9	87,4	-
Média 2003-2006	3,3	28,1	31,4	28,8	23,5	83,7	-
Média 2007-2010	2,2	32,3	34,5	36,2	20,4	91,1	-
Média 1995-2010	4,9	30,2	35,1	27,2	21,4	83,7	-

Fonte: Sisbacen, dados para dezembro de cada ano. Elaboração Própria. Acesso em 7 nov. 2011.

Num segundo movimento, de 2000 a 2006, os bancos públicos apresentaram relativa estabilização, oscilando em torno de 31% dos ativos totais, sendo em 2003 o maior valor (33,4%). Os bancos públicos estaduais permaneceram praticamente estáveis, e os bancos privados nacionais apresentaram lento crescimento, até atingir 30,9% dos ativos totais em 2006, em nível similar ao do total dos bancos públicos. Os bancos com participação estrangeira, após os maiores percentuais em 2001, estabilizaram-se no entorno de 25%.

Um terceiro momento foi dos anos 2007 e 2008, em que os bancos com participação estrangeira já demonstravam queda rápida, refletindo uma reversão de expectativas no mercado internacional. No panorama interno, de cenário favorável ao crédito, ainda se verificou boa participação dos bancos privados, com seus maiores percentuais da série, de 39% em 2008. Os bancos públicos, por sua vez, acusam os menores valores da série.

O quarto movimento consistiu na reação à restrição externa de crédito. Os bancos privados nacionais interromperam a sequência de crescimento e os bancos com

participação estrangeira se estabilizaram com 17,9% dos ativos totais do sistema financeiro nacional. Os bancos públicos federais, acionados pela União para fomentar a oferta de crédito, retomaram participação elevada nos ativos totais, inclusive executando fusões com bancos públicos estaduais, adquirindo seus ativos. Não obstante, já em 2010, os bancos privados nacionais sinalizavam recuperação.

Pode-se afirmar que é significativa a presença dos bancos públicos nas operações ativas do sistema financeiro nacional. Na média do período Lula, os bancos públicos apresentam 32,9% dos ativos totais. Todavia, a diferença para a participação dos bancos privados nacionais era favorável aos bancos públicos no primeiro mandato (31,4% contra 28,8%, respectivamente), o que se reverteu no segundo mandato (34,5% contra 36,8%, respectivamente). Na média do período FHC a diferença foi maior ainda (37,2% contra 21,9%, respectivamente).

3.2.2. Operações de crédito do sistema financeiro nacional

A tabela 3.02 apresenta a participação das instituições nas operações de crédito do sistema financeiro nacional, compostas de operações de crédito, arrendamento mercantil e outros créditos.

Há um movimento mais homogêneo nos sete primeiros anos de governo de FHC (1995-2001), em que se verificou a queda da participação dos bancos públicos. Ainda que os bancos públicos federais tenham absorvido parcela do fornecimento de crédito dos bancos estaduais, a saída destes últimos do sistema financeiro nacional e a rápida retração dos bancos federais de 2000 para 2001 reduziu o percentual do total dos bancos públicos de 52,2% em 1995 para 25,2% em 2001. Os bancos privados nacionais apresentaram relativa estabilidade e os bancos com participação estrangeira tiveram o maior crescimento.

O segundo movimento vai de 2002 a 2008 quando o total dos bancos públicos manteve-se no entorno de 26% e os bancos privados nacionais assumiram a maior parcela das operações de crédito e o maior valor da série em 2008 (38,4%). Após relativa estabilidade até 2007, os bancos com participação estrangeira viriam apresentar queda em 2008.

Tabela 3.02. Composição de Operações de Crédito do Sistema Financeiro Nacional em % (1995-2010)

Ano	Bancos Públicos			Bancos Privados	Bancos Com Partic. Estrangeira	Soma	Sistema Financeiro Nacional
	Bancos Estaduais	Bancos Federais	Total				
1995	13,6	38,6	52,2	19,0	10,1	81,3	100,0
1996	14,3	35,3	49,6	21,4	11,7	82,7	100,0
1997	3,8	41,0	44,8	22,4	15,3	82,5	100,0
1998	2,9	42,8	45,7	19,9	17,6	83,2	100,0
1999	2,3	39,9	42,2	18,7	23,5	84,4	100,0
2000	1,8	35,6	37,4	22,3	25,8	85,5	100,0
2001	2,0	23,2	25,2	26,1	32,2	83,5	100,0
2002	2,2	23,2	25,4	28,7	28,5	82,6	100,0
2003	2,2	24,5	26,6	30,2	24,8	81,6	100,0
2004	2,2	24,1	26,3	29,9	25,7	81,9	100,0
2005	2,2	24,2	26,4	30,0	26,8	83,2	100,0
2006	2,1	24,5	26,5	31,0	27,6	85,1	100,0
2007	2,0	22,3	24,3	31,7	30,5	86,5	100,0
2008	2,2	24,3	26,5	38,4	22,5	87,5	100,0
2009	1,6	39,8	41,4	34,6	19,4	95,5	100,0
2010	1,6	42,0	43,6	37,5	19,5	100,6	100,0
Média 1995-2002	5,4	35,0	40,3	22,3	20,6	83,2	-
Média 2003-2010	2,0	28,2	30,2	32,9	24,6	87,7	-
Média 2003-2006	2,2	24,3	26,5	30,3	26,2	83,0	-
Média 2007-2010	1,9	32,1	34,0	35,5	23,0	92,5	-
Média 1995-2010	3,7	31,6	35,3	27,6	22,6	85,5	-

Fonte: Sisbacen, dados para dezembro de cada ano. Elaboração Própria. Acesso em 7 nov. 2011.

A reação à crise financeira de crédito denota um terceiro movimento, que foi a recuperação da participação dos bancos públicos nos anos de 2009 e 2010, preenchendo as lacunas formadas pelos bancos privados nacionais e pelos bancos com participação estrangeira. No mais, os bancos privados em geral apresentavam sinais de melhora em 2010.

A parcela das operações de crédito foi ligeiramente superior para os bancos privados nacionais na média do governo Lula (32,9% contra 30,2% dos bancos públicos) e menor ainda se considerado apenas o segundo mandato (35,5% contra 34%). Os bancos públicos detiveram parcela majoritária dos títulos e valores mobiliários ao longo do governo Lula (43,5% contra 28,1% dos bancos privados nacionais).

3.2.3. Títulos e valores mobiliários do sistema financeiro nacional

No item títulos e valores mobiliários, a participação dos bancos públicos é a maior na média de todo o período, com 45,6% frente a 23,4% dos bancos privados

nacionais e 21,6% dos bancos com participação estrangeira (tabela 3.03). Nos anos de 2000 e 2001, quando houve bolhas financeiras na economia dos Estados Unidos, o percentual de bancos com participação estrangeira foi o mais alto, refletindo efeitos do mercado. Já nos anos de 2003 e 2004, paralelamente à elevação da taxa de juros no mercado doméstico, bancos públicos e privados nacionais detiveram o maior percentual de títulos. É importante notar que os bancos públicos detêm a maior parcela dos títulos e valores mobiliários não apenas na média do período 1995-2010, mas também na dos governos de Lula e FHC separadamente – respectivamente, 47,7% e 43,5%. Ademais se percebe que os bancos privados nacionais detêm os maiores percentuais nos anos de 2008 – provavelmente o início de uma resposta à retração do crédito – e em 2010.

Tabela 3.03. Composição de Títulos e Valores Mobiliários do Sistema Financeiro Nacional em % (1995-2010)

Ano	Bancos Públicos			Bancos Privados	Bancos Com Partic. Estrangeira	Soma	Sistema Financeiro Nacional
	Bancos Estaduais	Bancos Federais	Total				
1995	36,1	23,7	59,8	14,6	8,3	82,7	100,0
1996	29,6	23,8	53,4	17,9	11,1	82,4	100,0
1997	15,4	45,8	61,1	14,7	12,4	88,2	100,0
1998	12,2	31,7	43,9	20,6	21,1	85,6	100,0
1999	7,8	33,6	41,4	20,6	26,2	88,3	100,0
2000	7,7	25,9	33,6	22,9	33,7	90,3	100,0
2001	6,7	33,7	40,4	20,6	31,2	92,3	100,0
2002	7,0	41,1	48,1	17,5	27,0	92,6	100,0
2003	6,7	43,6	50,3	21,7	20,9	93,0	100,0
2004	7,1	41,2	48,3	22,0	22,4	92,7	100,0
2005	6,2	38,9	45,1	20,1	27,2	92,5	100,0
2006	6,2	35,0	41,3	26,4	25,1	92,7	100,0
2007	6,3	37,3	43,5	28,2	21,7	93,5	100,0
2008	5,8	32,3	38,1	36,1	19,1	93,3	100,0
2009	1,9	43,5	45,3	30,8	18,9	95,0	100,0
2010	1,7	34,2	35,8	39,3	19,7	94,9	100,0
Média 1995-2002	15,3	32,4	47,7	18,7	21,4	87,8	-
Média 2003-2010	5,2	38,2	43,5	28,1	21,9	93,4	-
Média 2003-2006	6,6	39,7	46,3	22,6	23,9	92,7	-
Média 2007-2010	3,9	36,8	40,7	33,6	19,8	94,2	-
Média 1995-2010	10,3	35,3	45,6	23,4	21,6	90,6	-

Fonte: Sisbacen, dados para dezembro de cada ano. Elaboração Própria. Acesso em 7 nov. 2011.

3.2.4. Aplicações e relações interfinanceiras do sistema financeiro nacional

As aplicações e relações interfinanceiras foram mais frequentes para os bancos públicos, porém durante os governos de Lula (2003-2010) a participação dos bancos

privados nacionais se aproximou significativamente (tabela 3.04). Assinala-se também que os bancos públicos chegaram a um patamar reduzido ao final do governo Lula. Os maiores percentuais dos bancos com participação estrangeira ocorreram em 1997 e nos anos finais do governo FHC (1999-2001). Os bancos nacionais em geral, no período mais agudo de crise, concentraram os maiores níveis de aplicações e relações interfinanceiras – mais de 80% anos de 2009 e de 2010.

Tabela 3.04. Composição de Aplicações e Relações Interfinanceiras do Sistema Financeiro Nacional em % (1995-2010)

Ano	Bancos Públicos			Bancos Privados	Bancos Com Partic. Estrangeira	Soma	Sistema Financeiro Nacional
	Bancos Estaduais	Bancos Federais	Total				
1995	12,9	19,5	32,4	20,3	11,2	63,9	100,0
1996	11,8	20,4	32,3	21,8	10,2	64,3	100,0
1997	3,4	24,1	27,5	23,3	24,3	75,2	100,0
1998	2,7	30,5	33,3	23,2	18,4	74,9	100,0
1999	2,4	29,5	31,8	17,8	20,9	70,5	100,0
2000	1,3	25,5	26,7	19,7	23,0	69,4	100,0
2001	1,5	26,1	27,6	18,4	20,3	66,3	100,0
2002	2,5	24,3	26,8	22,6	21,7	71,1	100,0
2003	2,0	27,5	29,5	27,9	17,7	75,1	100,0
2004	1,9	22,8	24,8	28,4	19,3	72,5	100,0
2005	2,5	26,2	28,6	29,4	18,0	76,0	100,0
2006	3,0	26,7	29,7	28,3	19,1	77,1	100,0
2007	2,9	24,4	27,4	29,7	22,8	79,9	100,0
2008	2,8	29,5	32,3	33,3	13,0	78,5	100,0
2009	1,3	45,4	46,7	37,5	11,7	95,9	100,0
2010	1,0	46,0	46,9	33,9	15,1	95,9	100,0
Média 1995-2002	4,8	25,0	29,8	20,9	18,8	69,4	-
Média 2003-2010	2,2	31,1	33,2	31,0	17,1	81,4	-
Média 2003-2006	2,3	25,8	28,1	28,5	18,5	75,2	-
Média 2007-2010	2,0	36,3	38,3	33,6	15,6	87,6	-
Média 1995-2010	3,5	28,0	31,5	26,0	17,9	75,4	-

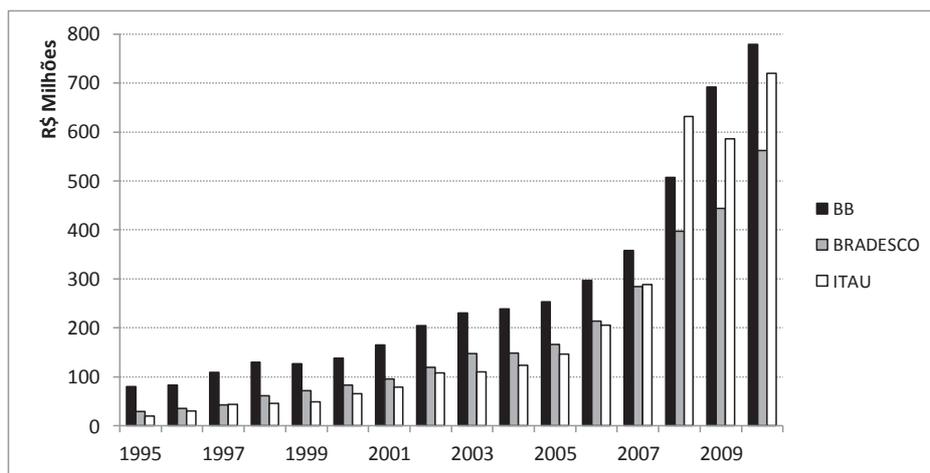
Fonte: Sisbacen. Elaboração Própria. Acesso em 7 nov. 2011.

3.3. O desempenho do BB em relação aos dois maiores concorrentes privados

3.3.1. Análise das contas do balanço no período 1995-2010

De acordo com o gráfico 3.01, no que se refere aos ativos totais dos seus dois maiores concorrentes privados, o BB ocupou a liderança do ranking do BCB durante os dois mandatos de FHC e o primeiro mandato de Lula. No segundo mandato de Lula, os seguintes eventos determinaram oscilações da trajetória do BB e do banco Itaú: a) a aquisição de concorrentes no mercado bancário; e b) a crise internacional de crédito. O Itaú realizou uma fusão com o Unibanco, incorporando-o no ano de 2008. O BB, por sua vez, adquiriu o Banco Nossa Caixa, junto ao governo do Estado São Paulo, em novembro do mesmo ano, mas assumiu seu controle apenas em 2009, quando também adquiriu 49,9% das ações do Banco Votorantim.

Gráfico 3.01. Ativos totais dos bancos em dezembro de cada ano (1995-2010)



Fonte: Sisbacen BCB - Ranking dos 50 maiores bancos. Acesso em 7 de nov. 2011.

O Itaú chegou ao final de 2008 com R\$ 631,3 bilhões de ativos totais face aos R\$ 507,3 bilhões do BB. Porém, com a intensificação da crise financeira internacional em 2008, no ano seguinte o Itaú viu decrescer seu montante para R\$ 585,6 bilhões. O Bradesco também teve sua trajetória de crescimento afetada, mas não chegou a superar o Itaú. O BB teve o melhor desempenho do grupo no ano de 2009, quando chegou ao nível R\$ 691,9 bilhões em ativos. No ano de 2010, Itaú e Bradesco atingiram níveis mais altos de crescimento, melhores do que o do BB, ainda que este tenha apresentado o maior nível de ativo (R\$ 779,3 bilhões).

No gráfico 3.02a, nota-se a redução do patamar das operações de crédito e arrendamento mercantil no ativo total do BB de 40% em 1995 para aproximadamente 25% entre os anos de 1999 e 2002. Já no período 2006-2010, essas operações saltaram de R\$ 92 bilhões em 2006 para R\$ 334 bilhões em 2010, e passaram a representar mais de 40% do ativo total. O volume de outros créditos teve participação maior entre 1997 e 2002. Os títulos e valores mobiliários tiveram movimento contrário: de 1998 até 2004 representaram mais de 30% do ativo total, e decaíram para patamares de 15% ao final do segundo mandato de Lula. Elevou-se a participação de relações e de aplicações interfinanceiras, principalmente após 2008.

Bradesco e Itaú também apresentaram a tendência de maior participação dos títulos e valores mobiliários no mesmo período, 1998-2003 (gráficos 3.02b e 3.02c, sendo o Bradesco em maior intensidade), em detrimento da participação das relações/aplicações interfinanceiras. Outro movimento comum para os três bancos foi a intensificação das operações de crédito e arrendamento mercantil a partir de 2008 seguida pela participação elevada de relações e aplicações interfinanceiras. O volume de outros créditos teve menor variação para estes bancos do que para o BB no período 1995-2002.

A conta de “outros créditos” é composta pelos seguintes itens, presentes nas demonstrações contábeis dos três bancos: contribuição social a compensar; créditos tributários; créditos por avais e fianças honrados; carteira de câmbio; rendas a receber; negociação e intermediação de valores; prêmios de seguros a receber; operações com cartões de crédito; provisão para outros créditos de liquidação duvidosa; devedores diversos (país e exterior); créditos específicos⁷⁸. De maneira geral, percebe-se que o BB foi o que mais cresceu no sentido da participação do item operações de crédito e arrendamento mercantil, principalmente a partir do governo Lula, substituindo outros créditos pelas aplicações interfinanceiras. Tomando-se o crédito em geral, os três bancos possuem praticamente metade de seus ativos ao longo do período 1995-2010.

⁷⁸ Para o BB, o item “créditos específicos” se refere aos seguintes componentes: créditos junto ao Tesouro Nacional, como o alongamento de crédito rural. Entre outros itens, podem-se assinalar devedores por depósitos em garantia (ações judiciais com parecer favorável); devedores por depósitos em garantia (contingências); ativo atuarial e fundos de destinação do superávit (Previ); equalização de taxas de safra agrícola e títulos e créditos a receber (Tesouro Nacional); títulos e créditos a receber (empresas não financeiras); adiantamentos ao Fundo Garantidor de Crédito (FGC); adiantamentos e antecipações salariais; aquisição de direitos decorrentes da produção e exploração de petróleo, gás natural e recursos minerais.

Gráfico 3.02a. Composição do ativo do BB em dezembro de cada ano (1995-2010)

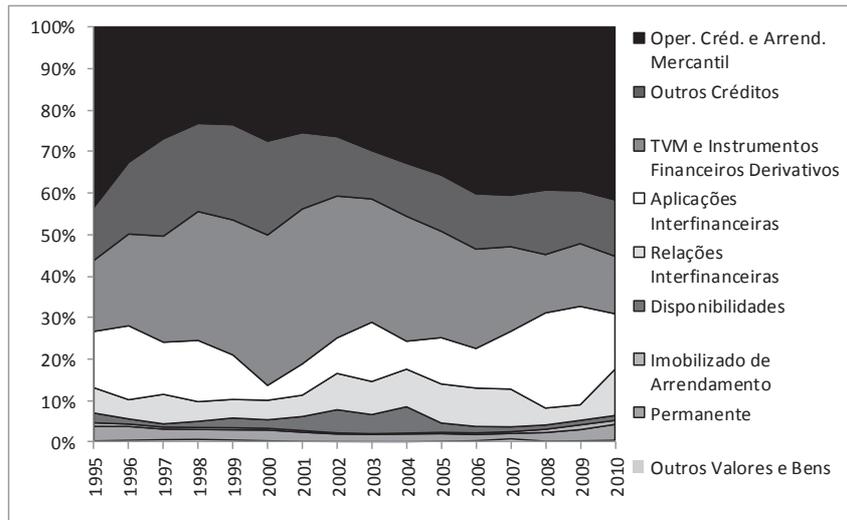


Gráfico 3.02b. Composição do ativo do Bradesco em dezembro de cada ano (1995-2010)

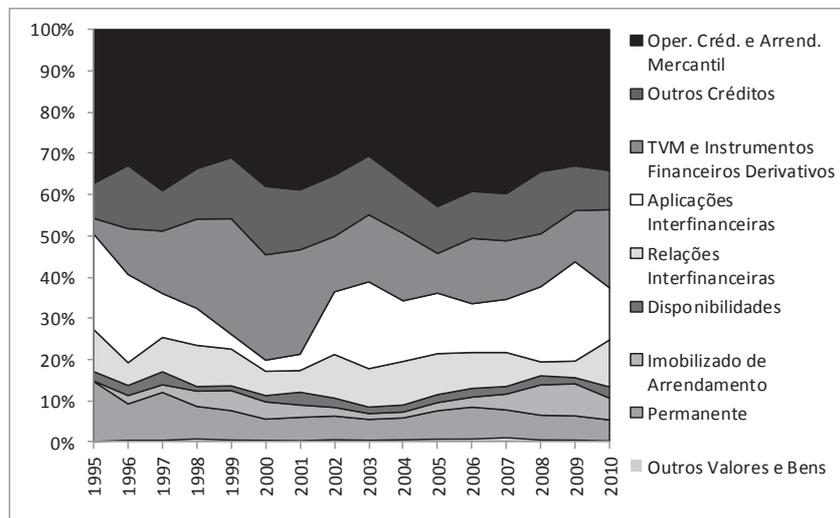
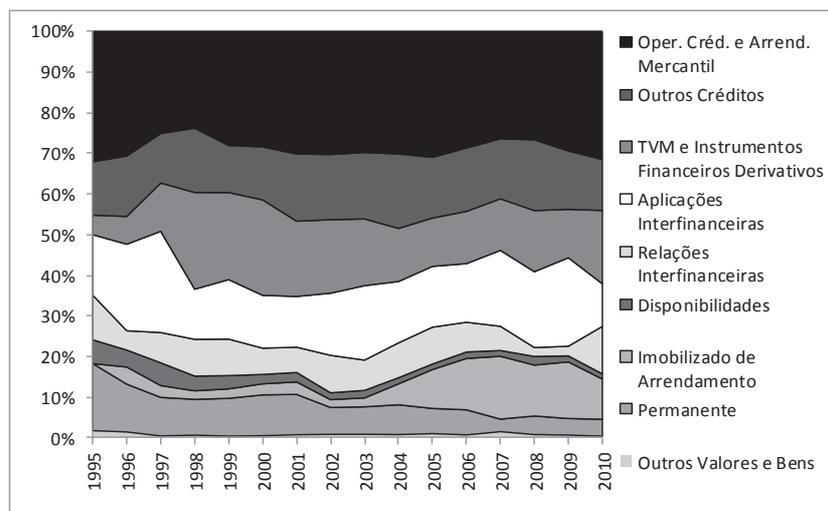


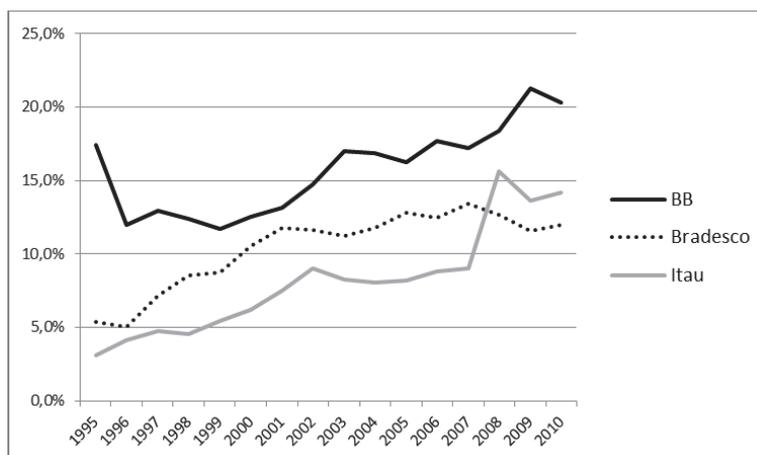
Gráfico 3.02c. Composição do ativo do Itaú em dezembro de cada ano (1995-2010)



Fonte: Sisbacen BCB - Ranking dos 50 maiores bancos. Acesso em 7 de nov. 2011.

A composição do ativo do BB apresenta um movimento no sentido da atividade bancária propriamente dita – de concessão de crédito e de operações interfinanceiras, em detrimento da parcela contida em títulos. As composições de Bradesco e Itaú apontam em direções semelhantes, o que pode ser um indício da homogeneização dessas instituições quanto ao seu comportamento ao longo do tempo.

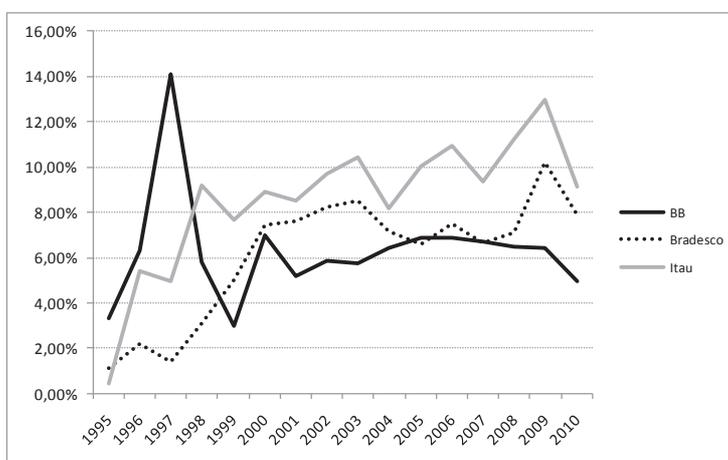
Gráfico 3.03. Participação no total de operações de crédito (em dezembro de cada ano) (1995-2010)



Fonte: Sisbacen BCB - Ranking dos 50 maiores bancos. Acesso em 7 de nov. 2011.

O BB teve os maiores níveis de participação das operações de crédito no total do sistema financeiro nacional durante todo o período (gráfico 3.03). Durante os governos de Lula, atingiu o maior nível em 2009 (21,3%). Nos anos de 2008 e 2009 se verificam reflexos da crise internacional de crédito, pois os níveis de Itaú, registrados em 2008, (15,6%) e Bradesco, registrados em 2007 (13,4%), foram seguidos de queda.

Gráfico 3.04. Nível de Provisões como percentual das Operações de Crédito e Arrendamento Mercantil dos bancos em dezembro de cada ano (1995-2010)



Fonte: Sisbacen BCB - Ranking dos 50 maiores bancos. Acesso em 7 de nov. 2011.

No gráfico 3.04, nota-se o alto nível de provisões para créditos de liquidação do BB entre 1996-1998. Porém, a partir de 2001, o BB apresentou níveis mais baixos do que Bradesco e Itaú, cujos números seguiram tendência contrária, inclusive atingindo picos – o maior deles em 2009 – enquanto que a proporção do BB variou entre a faixa de 6% a 7% de 2004 a 2009. Os três bancos apresentaram queda em 2010.

No gráfico 3.05a, é possível verificar a mudança de perfil do passivo do BB ao longo dos 16 anos. A participação dos depósitos se reduziu consideravelmente durante 1995-1998, elevando-se em 1999 e reduzindo-se novamente até 2002, formando dois ciclos de quatro anos. Captações no mercado aberto têm participação crescente no passivo no período 1995-2002, enquanto que obrigações por empréstimos e repasses têm participação decrescente. Já no governo Lula, os depósitos representam em torno de 50% do passivo exigível ao longo do período 2003-2010. De 2007 para 2008, variaram de R\$ 188 bilhões para R\$ 271 bilhões, chegando a R\$ 347 bilhões em 2009 e R\$ 377 bilhões em 2010. A conta captações no mercado aberto teve muitas oscilações no período e chegou a representar 25% do passivo exigível em 2009.

Nos gráficos 3.05b e 3.05c, Bradesco e Itaú (este em maior percentual) tiveram redução do percentual de depósitos no passivo ao longo dos dezesseis anos, com ampliação da participação das captações em mercado aberto, ainda que de forma oscilante.

No gráfico 3.06a, observamos que os depósitos à vista do BB oscilaram entre 1995 e 1996, mas a partir de então tiveram participação crescente no passivo exigível. Depósitos Interfinanceiros tiveram queda rápida em 1996, mantendo participação estável até 2002, enquanto que os depósitos a prazo reduzem-se de 1995 e 1996 até 2001, quando invertem a tendência. Depósitos à vista desceram de 26% dos depósitos totais em 2007 para 16% em 2010; depósitos de poupança mantiveram-se entre 20% e 24% entre 2003 e 2010; já os depósitos a prazo saltaram de 36% em 2007 para 51% em 2010.

Os três bancos apresentaram tendência crescente dos depósitos à vista desde o início da série até o ano de 2007. De 2008 para 2009, percebe-se um choque que favoreceu a captação de depósitos a prazo, em grande parte devido à crise internacional de crédito. De acordo com os gráficos 3.06b e 3.06c, esse choque foi muito mais agudo no Bradesco e no Itaú, nos quais também se reduziu o percentual de depósitos de poupança.

Gráfico 3.05a. Composição do passivo do BB em dezembro de cada ano (1995-2010)

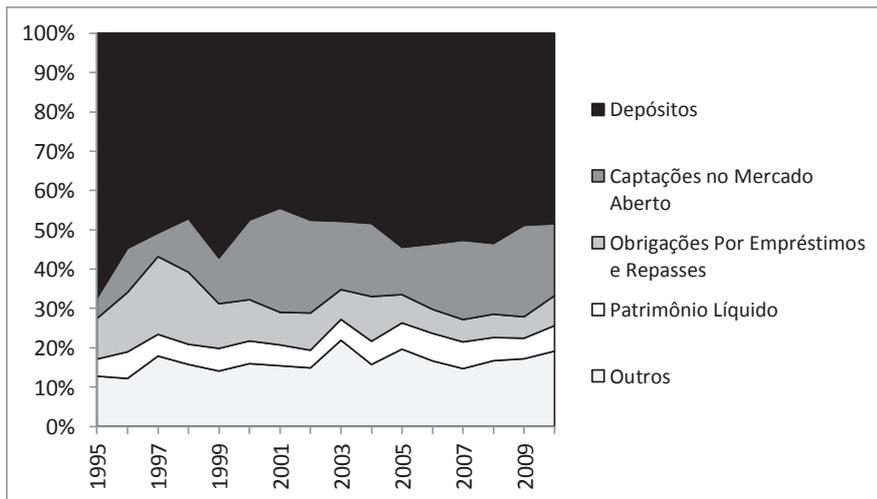


Gráfico 3.05b. Composição do passivo do Bradesco em dezembro de cada ano (1995-2010)

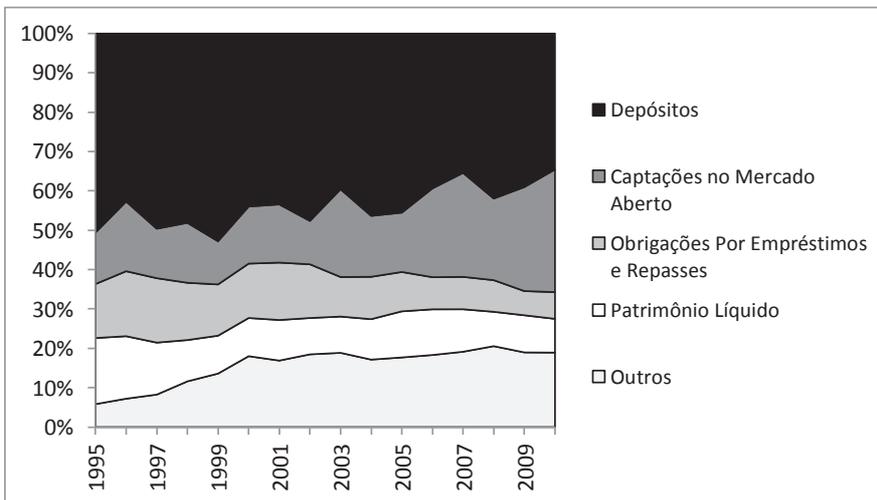
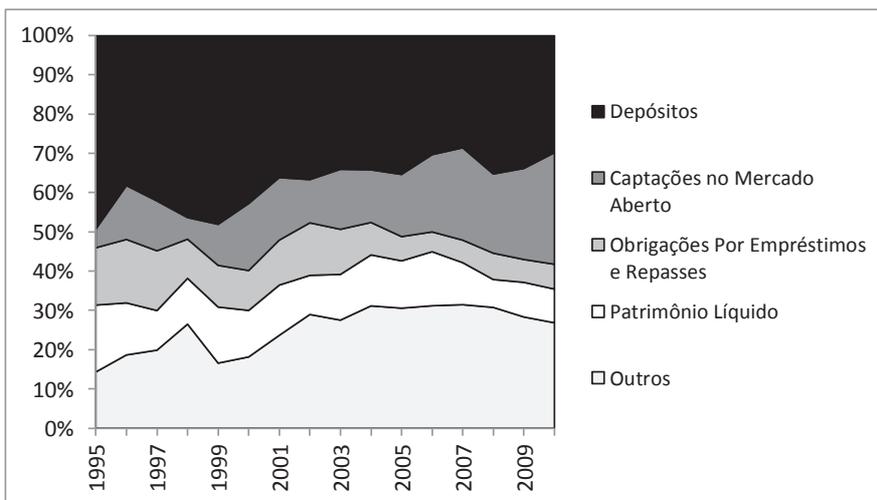


Gráfico 3.05c. Composição do passivo do Itaú em dezembro de cada ano (1995-2010)



Fonte: Sisbacen BCB - Ranking dos 50 maiores bancos. Acesso em 7 de nov. 2011.

Gráfico 3.06a. Composição dos depósitos do BB em dezembro de cada ano (1995-2010)

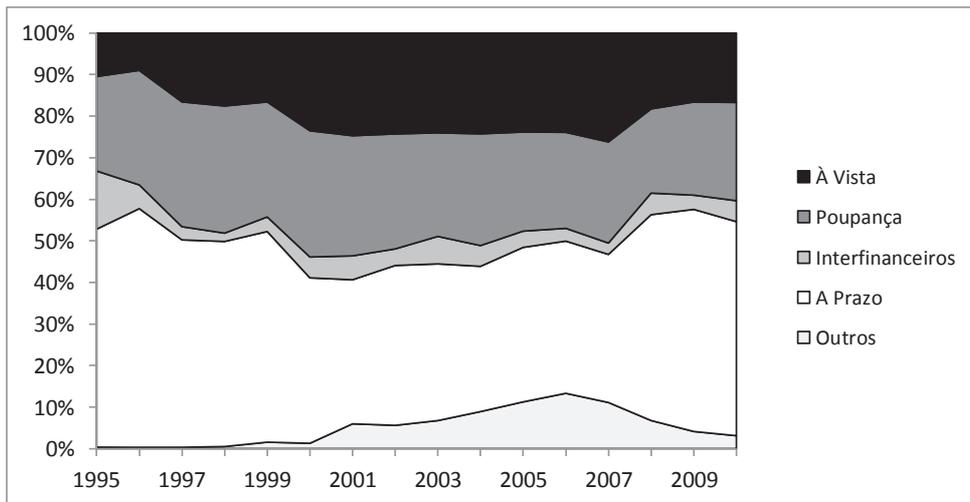


Gráfico 3.06b. Composição dos depósitos do Bradesco em dezembro de cada ano (1995-2010)

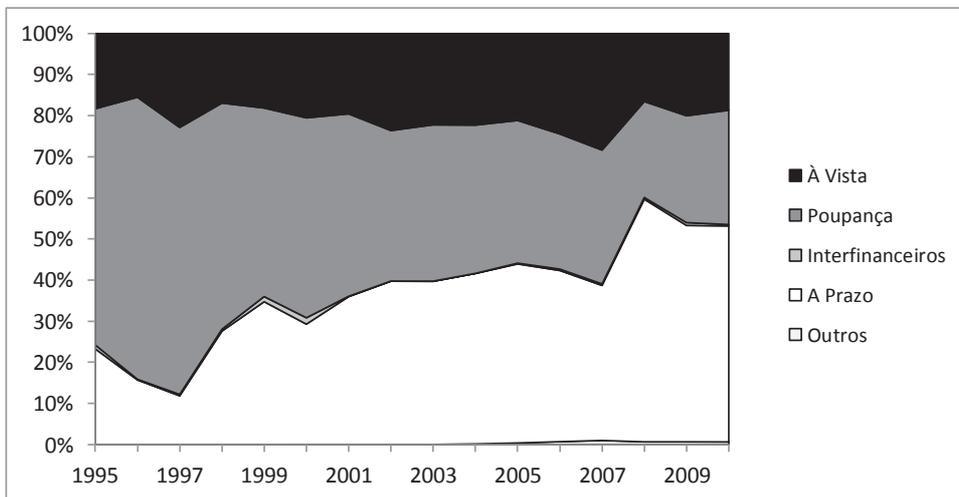
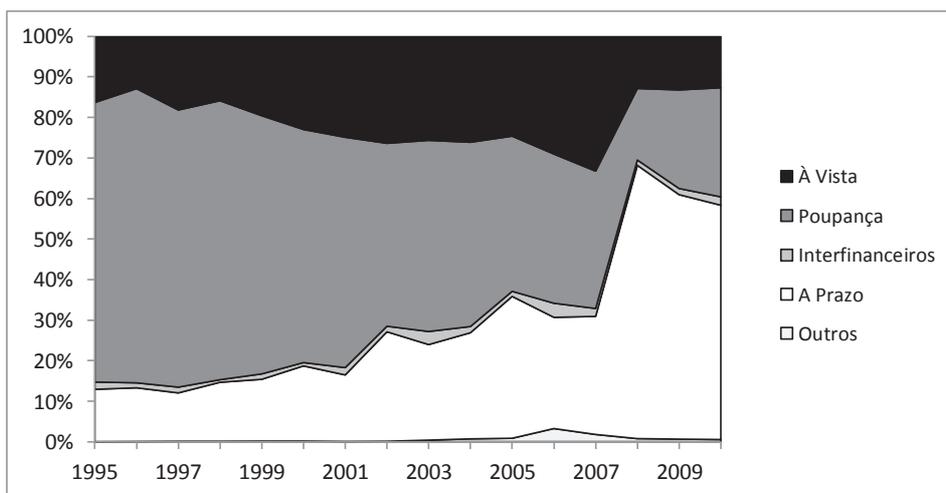


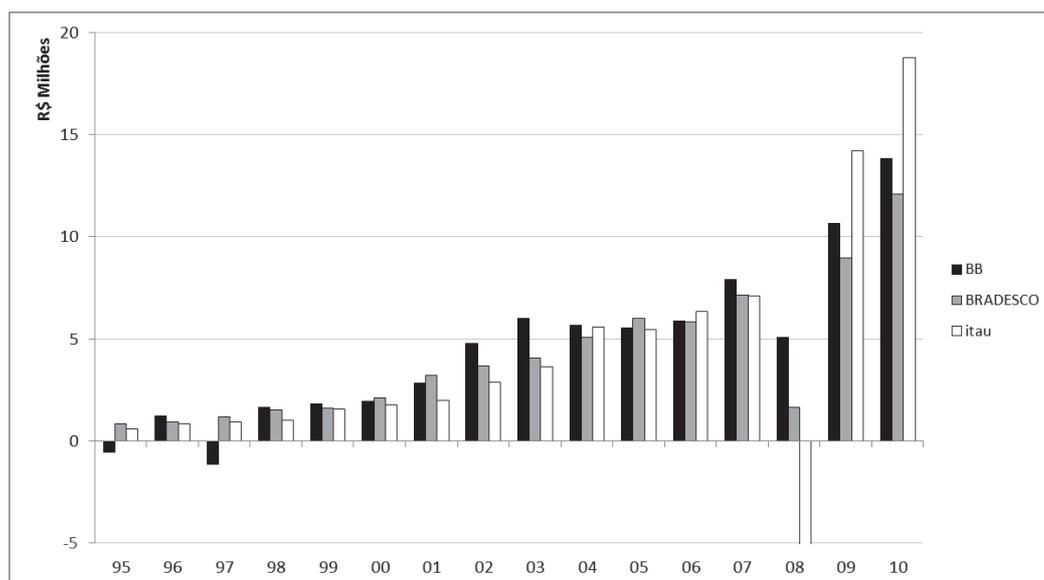
Gráfico 3.06c. Composição dos depósitos do Itaú em dezembro de cada ano (1995-2010)



Fonte: Sisbacen BCB - Ranking dos 50 maiores bancos. Acesso em 7 de nov. 2011.

Pela análise do gráfico 3.07, percebe-se que o BB oscilou entre resultados negativos, em 1995 e 1997, e positivos até o ano de 2001. Apresentou maior diferença sobre Bradesco e Itaú em 2002 e 2003; em 2005 perdeu a liderança para o Bradesco e 2006 para o Itaú. O BB obteve bons resultados nos anos de 2007 e 2008, mas já em 2009 viu Itaú e Bradesco apresentarem resultados melhores do que antes.

Gráfico 3.07. Resultado bruto dos bancos em dezembro de cada ano (1995-2010)



Fonte: Sisbacen BCB - Ranking dos 50 maiores bancos. Acesso em 7 de nov. 2011.

3.3.2. Análise dos indicadores financeiros de desempenho no período 1995-2010

A seguir se faz a análise dos indicadores financeiros de eficiência e rentabilidade, aplicada aos três bancos com base nos cálculos propostos por Novaes (2007). Os indicadores foram construídos tomando-se por base a proposta de cálculo da autora e utilizando os valores das contas do balanço encontradas no Sisbacen – BCB, para o período de 1995 a 2010.

O quadro 3.01 resume cada indicador utilizado, descrevendo seu escopo e explicando o método de cálculo de acordo com os dados disponíveis. A tabela 3.05 apresenta os valores obtidos, com as respectivas médias para cada banco em cada período analisado – correspondentes aos dois mandatos de FHC e de Lula.

Quadro 3.01. Indicadores Financeiros (1995-2010)

Indicador	Descrição (NOVAES, 2007)	Método de Cálculo	Indicador	Descrição (NOVAES, 2007)	Método de Cálculo
(1) Retorno sobre Ativo Médio	Razão entre o Lucro Líquido e o Ativo Total Médio do banco. Talvez esse seja o indicador mais importante para comparar a eficiência e o desempenho operacional dos bancos, uma vez que essa razão indica o retorno dos ativos financiados pelo banco.	Lucro Líquido / Ativo Médio , em que Ativo Médio = (Ativo Total no ano 0 + Ativo Total no ano 1)/2	(5) Empréstimos (Líquido de Provisões) / Ativo Total	Essa razão indica o percentual dos ativos do banco que estão emprestados. Quanto maior a razão, menos líquido é o banco.	(Total Operações Crédito e Arren Mercantil - Provisões para CL) / Ativo Total , em que Provisões para CL retirado da guia ATIVOS
(2) Retorno sobre Patrimônio Médio	Essa razão mede o retorno dos recursos do acionista colocados a disposição do banco. Quanto mais alto o indicador, melhor a situação do banco. Não se deve, contudo, dar muito peso a esse indicador, pois o resultado pode ter sido alcançado por um balanço demasiado avançado.	Lucro Líquido / Patrimônio Médio , em que Patrimônio Médio = (Patrimônio Líquido no ano 0 + Patrimônio Líquido no ano 1)/2	(6) Empréstimos (Líquido de Provisões) / Depósito e Fundos de Curto Prazo.	Essa razão é mais um indicador de liquidez. Quanto maior a razão, menor a liquidez.	(Total Operações Crédito e Arren Mercantil - Provisões CL IF) / Depósitos , em que Provisões para CL retirado da guia INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA
(3) Provisões Empréstimos / Total de Empréstimos	Razão entre as Provisões Para Empréstimos Duvidosos e o Total de Empréstimos (parcela do Total de Empréstimos provisionada para fazer face aos Empréstimos Duvidosos). Quanto mais alta esta razão, pior a qualidade do portfólio de empréstimos do banco. Este indicador considera o estoque acumulado de provisões.	Provisão para CL*(-1) / (Total Operações Crédito e Arren Mercantil) , em que Provisão Utilizada da Guia ATIVOS	(7) Receita Financeira Líquida / Ativos Operacionais.	Traz a Receita Financeira (Líquida de Despesa Financeira de Captação) em termos dos Ativos Operacionais Médios (exclui os ativos fixos e ativos como os impostos diferidos e intangíveis). Quanto mais elevada essa razão, mais barata é a captação de recursos pelo banco, ou maior a margem que este alcança, aspectos positivos desde que a qualidade dos ativos se mantenha.	(Receitas de Intermediação Financeira - Despesas de Intermediação Financeira) / (Ativo operacional) , em que RIF-DIF= Resultado Bruto: Ativo Operacional = Ativo Total - Imobilizado - Permanente
(4) Provisões empréstimos / Receita Financeira Líquida	Razão entre as provisões que transitaram no DRE e a Receita Financeira em determinado ano. Se os empréstimos de um banco forem de risco elevado, espera-se que a margem entre as taxas de juros ativa e passiva aumente. Essa razão deve ser a menor possível. Este indicador considera o fluxo de provisões.	Provisão para CL*(-1) / (Receitas de Intermediação Financeira - Despesas de Intermediação Financeira) , em que Provisão para CL retirado da guia INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA; RIF-DIF= Resultado Bruto	(8) Custos / Receita Operacional	Esse é um dos indicadores mais usados pelos analistas. Mede o custo de administrar um banco (principalmente salários) em relação à Receita Operacional (Receita Financeira Líquida mais Receita com Prestação de Serviços Bancários Líquida de Provisões). Embora avalie a eficiência, esse indicador, em um país e em que as taxas de juros cobradas dos empréstimos é muito elevada, será naturalmente maior. O indicador também pode ser distorcido por receitas provenientes de trading.	(Despesas de Pessoal + Despesas Administrativas + Despesas Tributárias) / (Resultado Bruto + Receita de Prestação de Serviços Bancários + Provisões INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA)

Fonte: Adaptado de Novaes (2007), p. 131-132. Elaboração própria.

Tabela 3.05. Indicadores Financeiros (1995-2010)

(1) RETORNO SOBRE ATIVO MÉDIO				(2) RETORNO SOBRE PATRIMÔNIO MÉDIO				(3) PROVISÕES EMPRÉSTIMOS / TOTAL DE EMPRÉSTIMOS				(4) PROVISÕES EMPRÉSTIMOS / RECEITA FINANCEIRA LÍQUIDA			
	BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU
1995	-	-	-	1995	3,35%	1,14%	0,47%	1995	394,23%	82,57%	77,87%	1995	394,23%	82,57%	77,87%
1996	0,31%	1,26%	1,30%	1996	6,31%	2,21%	5,43%	1996	23,49%	18,51%	45,61%	1996	23,49%	18,51%	45,61%
1997	0,30%	1,02%	1,04%	1997	14,11%	1,42%	4,98%	1997	381,01%	36,04%	26,79%	1997	381,01%	36,04%	26,79%
1998	0,38%	1,14%	2,05%	1998	5,79%	3,08%	9,20%	1998	149,92%	50,77%	65,05%	1998	149,92%	50,77%	65,05%
1999	0,21%	0,99%	1,93%	1999	2,98%	5,00%	7,67%	1999	103,04%	60,78%	12,37%	1999	103,04%	60,78%	12,37%
2000	0,44%	1,01%	1,93%	2000	6,96%	7,43%	8,92%	2000	45,60%	32,10%	20,65%	2000	45,60%	32,10%	20,65%
2001	0,51%	1,27%	2,10%	2001	5,18%	7,58%	8,54%	2001	35,48%	34,46%	28,81%	2001	35,48%	34,46%	28,81%
2002	0,65%	1,03%	1,34%	2002	5,88%	8,20%	9,71%	2002	35,35%	39,96%	42,40%	2002	35,35%	39,96%	42,40%
2003	0,60%	0,96%	0,36%	2003	5,74%	8,49%	10,45%	2003	26,77%	25,97%	26,72%	2003	26,77%	25,97%	26,72%
2004	0,68%	1,34%	2,64%	2004	6,42%	7,14%	8,17%	2004	34,47%	19,01%	11,75%	2004	34,47%	19,01%	11,75%
2005	0,88%	1,84%	2,15%	2005	6,89%	6,58%	10,03%	2005	52,61%	21,78%	31,71%	2005	52,61%	21,78%	31,71%
2006	0,78%	0,99%	1,91%	2006	6,87%	7,51%	10,96%	2006	52,42%	40,13%	28,04%	2006	52,42%	40,13%	28,04%
2007	0,79%	1,63%	1,82%	2007	6,72%	6,66%	9,36%	2007	34,99%	42,33%	18,64%	2007	34,99%	42,33%	18,64%
2008	1,11%	1,04%	0,80%	2008	6,49%	7,09%	11,22%	2008	103,22%	262,85%	190,04%	2008	103,22%	262,85%	190,04%
2009	1,02%	0,96%	0,90%	2009	6,41%	10,21%	12,94%	2009	55,13%	62,78%	58,16%	2009	55,13%	62,78%	58,16%
2010	0,90%	1,10%	1,07%	2010	4,97%	7,91%	9,16%	2010	34,46%	37,72%	35,08%	2010	34,46%	37,72%	35,08%
Fonte: Sisbacen. Elaboração Própria.				Fonte: Sisbacen. Elaboração Própria.				Fonte: Sisbacen. Elaboração Própria.				Fonte: Sisbacen. Elaboração Própria.			
(1) RETORNO SOBRE ATIVO MÉDIO				(2) RETORNO SOBRE PATRIMÔNIO MÉDIO				(3) PROVISÕES EMPRÉSTIMOS / TOTAL DE EMPRÉSTIMOS				(4) PROVISÕES EMPRÉSTIMOS / RECEITA FINANCEIRA LÍQUIDA			
	BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU
Média (1996-2002)	0,40%			Média (1996-2002)	6,32%			Média (1996-2002)	146,02%			Média (1996-2002)	146,02%		
Média (2003-2010)	0,85%			Média (2003-2010)	6,31%			Média (2003-2010)	49,26%			Média (2003-2010)	49,26%		
Média (2003-2006)	0,74%			Média (2003-2006)	6,48%			Média (2003-2006)	41,57%			Média (2003-2006)	41,57%		
Média (2007-2010)	0,96%			Média (2007-2010)	6,15%			Média (2007-2010)	56,95%			Média (2007-2010)	56,95%		
Média	0,64%			Média	6,32%			Média	97,64%			Média	97,64%		
(1) RETORNO SOBRE ATIVO MÉDIO				(2) RETORNO SOBRE PATRIMÔNIO MÉDIO				(3) PROVISÕES EMPRÉSTIMOS / TOTAL DE EMPRÉSTIMOS				(4) PROVISÕES EMPRÉSTIMOS / RECEITA FINANCEIRA LÍQUIDA			
	BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU
Média (1996-2002)	1,10%			Média (1996-2002)	4,51%			Média (1996-2002)	44,40%			Média (1996-2002)	44,40%		
Média (2003-2010)	1,23%			Média (2003-2010)	7,70%			Média (2003-2010)	64,07%			Média (2003-2010)	64,07%		
Média (2003-2006)	1,28%			Média (2003-2006)	7,43%			Média (2003-2006)	26,72%			Média (2003-2006)	26,72%		
Média (2007-2010)	1,18%			Média (2007-2010)	7,97%			Média (2007-2010)	101,42%			Média (2007-2010)	101,42%		
Média	1,17%			Média	6,10%			Média	54,24%			Média	54,24%		
(1) RETORNO SOBRE ATIVO MÉDIO				(2) RETORNO SOBRE PATRIMÔNIO MÉDIO				(3) PROVISÕES EMPRÉSTIMOS / TOTAL DE EMPRÉSTIMOS				(4) PROVISÕES EMPRÉSTIMOS / RECEITA FINANCEIRA LÍQUIDA			
	BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU		BB	BRADESCO	ITAU
Média (1996-2002)	1,67%			Média (1996-2002)	6,86%			Média (1996-2002)	39,95%			Média (1996-2002)	39,95%		
Média (2003-2010)	1,46%			Média (2003-2010)	10,29%			Média (2003-2010)	50,02%			Média (2003-2010)	50,02%		
Média (2003-2006)	1,76%			Média (2003-2006)	9,90%			Média (2003-2006)	24,56%			Média (2003-2006)	24,56%		
Média (2007-2010)	1,15%			Média (2007-2010)	10,67%			Média (2007-2010)	75,48%			Média (2007-2010)	75,48%		
Média	1,56%			Média	8,58%			Média	44,98%			Média	44,98%		

Tabela 3.05. (continuação) Indicadores Financeiros (1995-2010)

(5) EMPRÉSTIMOS (LÍQUIDO DE PROVISÕES) / ATIVO TOTAL				(6) EMPRÉSTIMOS (LÍQUIDO DE PROVISÕES) / DEPÓSITO E FUNDOS DE CURTO PRAZO.				(7) RECEITA FINANCEIRA LÍQUIDA / ATIVOS OPERACIONAIS.				(8) CUSTOS / RECEITA OPERACIONAL					
BB		BRADESCO		ITAÚ		BB		BRADESCO		ITAÚ		BB		BRADESCO		ITAÚ	
1995	42,53%	36,96%	31,96%	1995	61,30%	69,11%	60,26%	1995	-0,73%	3,45%	3,73%	1995	237,45%	216,48%	189,18%		
1996	31,12%	32,35%	29,45%	1996	61,37%	76,33%	78,09%	1996	1,56%	2,96%	3,40%	1996	150,70%	126,69%	120,85%		
1997	23,95%	38,64%	24,14%	1997	47,21%	77,01%	58,95%	1997	-1,06%	3,19%	2,42%	1997	97,44%	127,67%	123,61%		
1998	22,03%	32,97%	22,08%	1998	45,53%	68,08%	49,31%	1998	1,33%	2,82%	2,52%	1998	899,69%	144,09%	170,63%		
1999	22,94%	29,91%	26,46%	1999	38,83%	57,06%	58,77%	1999	1,47%	2,55%	3,69%	1999	291,52%	171,64%	85,20%		
2000	26,03%	36,16%	26,52%	2000	57,58%	87,00%	66,76%	2000	1,45%	2,80%	3,10%	2000	176,52%	113,22%	106,22%		
2001	24,41%	36,92%	28,27%	2001	56,51%	89,31%	83,42%	2001	1,76%	3,69%	2,93%	2001	135,84%	98,14%	110,77%		
2002	25,16%	33,32%	28,16%	2002	54,50%	73,61%	81,88%	2002	2,39%	3,37%	2,93%	2002	104,58%	110,16%	100,73%		
2003	28,51%	28,61%	27,51%	2003	61,80%	77,17%	87,58%	2003	2,67%	2,96%	3,63%	2003	92,26%	102,05%	83,26%		
2004	31,31%	35,03%	28,37%	2004	67,53%	79,98%	88,77%	2004	2,43%	3,69%	5,17%	2004	102,95%	78,84%	54,78%		
2005	33,98%	41,15%	28,74%	2005	64,94%	95,01%	86,96%	2005	2,25%	3,99%	4,45%	2005	117,42%	73,05%	69,22%		
2006	38,42%	37,31%	26,35%	2006	75,03%	99,70%	94,68%	2006	2,02%	3,05%	3,85%	2006	108,89%	95,46%	74,26%		
2007	38,81%	38,05%	24,53%	2007	77,59%	112,09%	93,04%	2007	2,24%	2,81%	3,03%	2007	92,64%	92,21%	67,45%		
2008	37,62%	32,77%	24,38%	2008	73,35%	81,47%	73,53%	2008	1,03%	0,49%	-0,98%	2008	263,35%	283,32%	91,80%		
2009	37,83%	30,66%	26,59%	2009	81,05%	84,25%	86,05%	2009	1,60%	2,35%	2,95%	2009	136,17%	145,60%	118,85%		
2010	40,75%	32,29%	29,47%	2010	87,28%	99,10%	105,64%	2010	1,85%	2,40%	3,05%	2010	104,92%	99,40%	85,74%		

Fonte: Sisbacen, Elaboração Própria.

(5) EMPRÉSTIMOS (LÍQUIDO DE PROVISÕES) / ATIVO TOTAL				(6) EMPRÉSTIMOS (LÍQUIDO DE PROVISÕES) / DEPÓSITO E FUNDOS DE CURTO PRAZO.				(7) RECEITA FINANCEIRA LÍQUIDA / ATIVOS OPERACIONAIS.				(8) CUSTOS / RECEITA OPERACIONAL					
BB		BRADESCO		ITAÚ		BB		BRADESCO		ITAÚ		BB		BRADESCO		ITAÚ	
Média (1996-2002)	27,27%	Média (1996-2002)	52,85%	Média (1996-2002)	1,02%	Média (1996-2002)	261,72%										
Média (2003-2010)	35,90%	Média (2003-2010)	73,57%	Média (2003-2010)	2,01%	Média (2003-2010)	127,32%										
Média (2003-2006)	33,06%	Média (2003-2006)	67,33%	Média (2003-2006)	2,34%	Média (2003-2006)	105,38%										
Média (2007-2010)	38,75%	Média (2007-2010)	79,82%	Média (2007-2010)	1,68%	Média (2007-2010)	149,27%										
Média	31,59%	Média	63,21%	Média	1,52%	Média	194,52%										

Fonte: Sisbacen, Elaboração Própria.

(5) EMPRÉSTIMOS (LÍQUIDO DE PROVISÕES) / ATIVO TOTAL				(6) EMPRÉSTIMOS (LÍQUIDO DE PROVISÕES) / DEPÓSITO E FUNDOS DE CURTO PRAZO.				(7) RECEITA FINANCEIRA LÍQUIDA / ATIVOS OPERACIONAIS.				(8) CUSTOS / RECEITA OPERACIONAL			
BRADESCO		ITAÚ		BB		BRADESCO		ITAÚ		BB		BRADESCO		ITAÚ	
Média (1996-2002)	34,65%	Média (1996-2002)	74,69%	Média (1996-2002)	3,10%	Média (1996-2002)	138,51%								
Média (2003-2010)	34,48%	Média (2003-2010)	91,10%	Média (2003-2010)	2,72%	Média (2003-2010)	443,74%								
Média (2003-2006)	35,53%	Média (2003-2006)	87,97%	Média (2003-2006)	3,42%	Média (2003-2006)	87,35%								
Média (2007-2010)	33,44%	Média (2007-2010)	94,23%	Média (2007-2010)	2,01%	Média (2007-2010)	800,13%								
Média	34,57%	Média	82,89%	Média	2,91%	Média	291,13%								

Fonte: Sisbacen, Elaboração Própria.

(5) EMPRÉSTIMOS (LÍQUIDO DE PROVISÕES) / ATIVO TOTAL				(6) EMPRÉSTIMOS (LÍQUIDO DE PROVISÕES) / DEPÓSITO E FUNDOS DE CURTO PRAZO.				(7) RECEITA FINANCEIRA LÍQUIDA / ATIVOS OPERACIONAIS.				(8) CUSTOS / RECEITA OPERACIONAL			
BRADESCO		ITAÚ		BB		BRADESCO		ITAÚ		BB		BRADESCO		ITAÚ	
Média (1996-2002)	27,13%	Média (1996-2002)	67,18%	Média (1996-2002)	3,09%	Média (1996-2002)	125,90%								
Média (2003-2010)	26,99%	Média (2003-2010)	89,53%	Média (2003-2010)	3,15%	Média (2003-2010)	80,68%								
Média (2003-2006)	27,74%	Média (2003-2006)	89,50%	Média (2003-2006)	4,28%	Média (2003-2006)	70,38%								
Média (2007-2010)	26,24%	Média (2007-2010)	89,57%	Média (2007-2010)	2,02%	Média (2007-2010)	90,98%								
Média	27,06%	Média	78,66%	Média	3,12%	Média	103,29%								

Fonte: Sisbacen, Elaboração Própria.

Dados com marcadores indicam numerador multiplicado por (-1) para não distorcer a média do indicador. Indicadores em que permanecem os valores negativos são aqueles em que não há efeito oposto sobre a média do período.
Fonte: Dados Sisbacen (BCB) - Ranking dos 50 maiores bancos. Acesso em 7 de nov. 2011.

Nos indicadores *Provisões Empréstimos / Receita Financeira Líquida e Custos / Receita Operacional* foram realizados ajustes nos dados com numerador negativo, em função de a Receita Operacional (receita de intermediação financeira menos a despesa de intermediação financeira) ter sido negativa. Multiplicou-se o numerador por menos um (-1) para torná-lo positivo e não distorcer a média do período.

Retorno sobre Ativo Médio. O BB teve sempre os menores índices do período 1995-2002, o Bradesco os valores intermediários e o Itaú, os maiores. Em 1998 e 1999, o Itaú teve desempenho positivo ainda mais saliente em relação aos outros dois bancos. No período de Lula, os maiores valores obtidos pelo BB foram em 2008 e 2009; nestes dois anos, os concorrentes sofreram quedas do índice.

Retorno sobre o Patrimônio Médio. Até o ano de 2001, o Itaú teve os melhores indicadores e o BB, os piores. Em 2001, o BB teve o melhor índice dessa série, sendo também o melhor do grupo. Sua melhora coincide com a piora dos outros. No triênio 2008-2010, o BB apresentou os maiores índices, sendo que a regularidade no período 2003-2010 garantiu a melhor média. O Itaú teve o maior índice em 2004 (21%), mas sofreu oscilações, principalmente de 2007 para 2008. A trajetória crescente do Bradesco foi interrompida em 2006 e em 2008. Ambos os bancos privados recuperaram-se desde 2008.

Provisões Empréstimos / Total de Empréstimos. O BB tem média próxima à do Itaú, com um pico em 1997, mas a partir de 1998 teve índices menores. O Bradesco tem os menores valores da série até 1999, quando fica acima do BB. No governo Lula, o BB tem a menor média, e índices relativamente controlados, sempre menores do que o do Itaú, que por sua vez tem os maiores índices. O Bradesco teve um pico em 2009. Os três bancos apresentaram redução em 2010. Itaú teve maior estoque de provisões nos anos 2009 e 2010.

Provisões Empréstimos / Receita Financeira Líquida. Os dados do BB são muito maiores até 1999 (exceção em 1996). Mas a partir de 2000 os três bancos diminuíram consideravelmente os índices (o Itaú já em 1999). O BB e o Itaú tiveram médias menores e próximas, com índices parecidos a partir de 2008. O Bradesco teve índices baixos até 2008, quando apresentou um pico de 262,85% e se recuperou em 2010. O Itaú chegou ao menor nível em 2007 e teve maior fluxo de provisões nos anos 2009 e 2010. Nova alta do indicador ocorreu em 2008, para os três bancos.

Empréstimos Líquidos de Provisões / Ativos Totais. No período dos governos de FHC, o grau médio de liquidez do Bradesco é maior do que o do Itaú e do BB, cujos índices tiveram trajetória similar de queda ao longo do período. O BB apresentou-se ligeiramente mais líquido em 2001 e 2002 do que o Itaú. Já no período Lula, o BB tem a maior média, sendo também o banco menos líquido desde 2006 (maiores índices do grupo no segundo mandato de Lula). O Itaú tem os menores índices e as menores oscilações. Entende-se pelo indicador que o BB é, em média, o que mais empresta recursos como proporção dos ativos que possui.

Empréstimos (líquido de provisões) / Depósito e Fundos de curto prazo. Novamente o Bradesco apresenta, em média, a menor liquidez. O BB conseguiu diminuir a relação até 1999 e a partir de 2000 manteve índices não muito altos, ao contrário dos outros dois bancos. No período de Lula, o BB é o mais líquido, apresentando valores sempre menores do que os outros dois bancos. Entendemos pelo indicador que o BB é, em média, o que menos empresta recursos como proporção dos depósitos que capta.

Receita Financeira Líquida / Ativos Operacionais. No período FHC, o BB possui a menor média (alcança a menor margem de ganho) do grupo, conseguiu sustentar uma tendência de alta a partir de 1998. Itaú e Bradesco oscilaram entre valores similares no período todo. Já no período Lula, o Itaú tem a captação de recursos mais barata, ou a maior margem alcançada e também teve os maiores índices, com uma descontinuidade em 2008. O Bradesco também teve essa descontinuidade, porém em menor intensidade. O BB apresentou menos oscilações, porém índices ainda mais baixos que os outros bancos, sendo também afetado em 2008 com queda do indicador.

Custos / Receita Operacional. O BB apresenta seus piores índices em 1995 e em 1998, com movimentos de recuperação após estes dois momentos e em 2002, chegou a ter índice menor do que o Bradesco. O Itaú tem os melhores indicadores do grupo ao longo do período 1995-2002. Durante o período Lula, o Itaú apresentou o melhor desempenho. O BB teve índices piores do que o do Bradesco até 2007, quando praticamente não havia diferença. De 2008 a 2010, o BB obteve valores menores do que o Bradesco – que apresentou um pico em 2008 devido ao Resultado Bruto negativo –, durante o momento mais agudo da crise financeira, mas não chegou a ter índices menores do que o Itaú, que tem as melhores médias, indicando menor proporção de custos administrativos.

Nota-se a trajetória de adequação do BB às novas normas de nível de capital exigido no patrimônio líquido, pois manteve o nível superior aos 8% segundo Basileia I e 12% segundo Basileia II (tabela 3.06). Porém, não chegou a ter valores no mesmo patamar de Bradesco e Itaú. Também se percebe a queda do índice para os três bancos no ano de 2010.

O mesmo movimento se aplica aos níveis de imobilização do ativo, sendo os do BB os menores dentre os três bancos. O grupo em geral apresentou queda a partir de 2001 e leve elevação a partir de 2005.

Tabela 3.06. Índices de Basileia e de imobilização de capital (2001-2010)

	Índices					
	BB		BRADESCO		ITAÚ	
	Basiléia *	Imobilização **	Basiléia *	Imobilização **	Basiléia *	Imobilização **
2001	12,61%	42,37%	15,22%	51,11%	18,27%	69,59%
2002	12,16%	28,42%	17,89%	48,72%	17,05%	45,48%
2003	13,65%	24,00%	19,85%	41,08%	20,22%	44,14%
2004	15,14%	22,47%	18,75%	37,98%	20,06%	46,47%
2005	17,06%	19,34%	17,26%	45,33%	16,66%	44,75%
2006	17,25%	14,84%	18,76%	48,01%	18,30%	42,18%
2007	15,58%	13,17%	15,65%	45,81%	18,74%	23,80%
2008	15,55%	14,59%	16,93%	48,02%	16,13%	39,60%
2009	14,04%	14,55%	17,75%	45,68%	16,99%	32,89%
2010	13,98%	20,99%	14,71%	49,71%	15,47%	37,32%

* Pelo Índice de Basileia, nível de capital do Patrimônio Líquido relação ao seu total de ativos.

** O índice de imobilização ou de imobilização do Capital Próprio é obtido pela divisão do Ativo Permanente sobre o Patrimônio Líquido.

Fonte: Sisbacen BCB - Ranking dos 50 maiores bancos. Acesso em 7 de nov. 2011.

3.3.3. Análise do crédito no período 2002-2010

Os dados das demonstrações contábeis e das notas explicativas de cada um dos três bancos estão unificados para a análise das operações de crédito, a partir dos dados do balanço consolidado correspondentes ao período dos dois mandatos de Lula. A composição individual das operações de crédito foi tomada no período comum de 2002 a 2010, e não foram encontrados arquivos comuns em outros anos para o três bancos. Foram utilizados, portanto, os dados comuns disponibilizados em suas páginas virtuais segundo parâmetros contábeis comuns, sendo assim comparáveis.

Gráfico 3.08a. Composição por razão social das Operações de Crédito do BB (2002-2010)

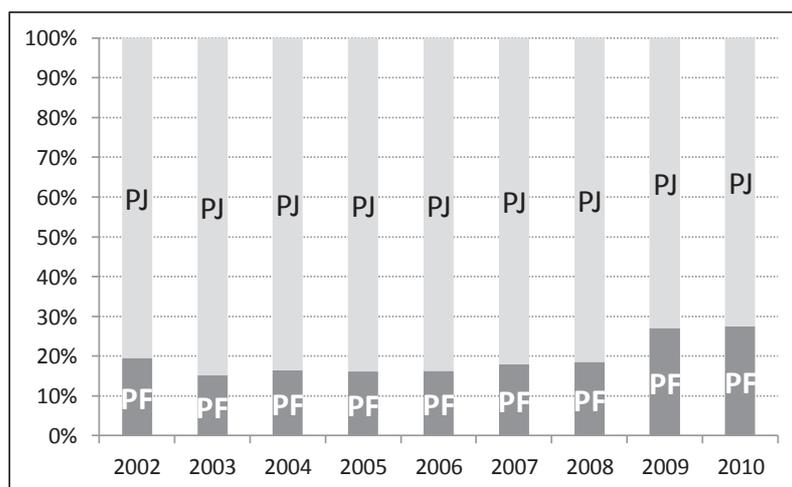


Gráfico 3.08b. Composição por razão social das Operações de Crédito do Bradesco (2002-2010)

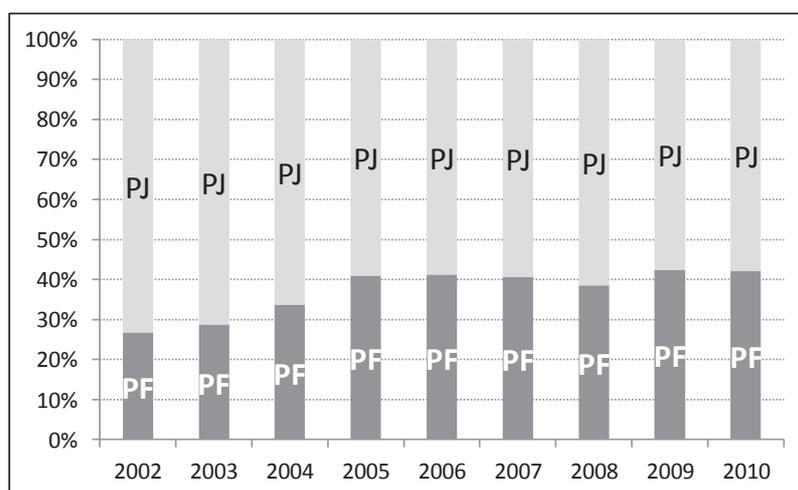
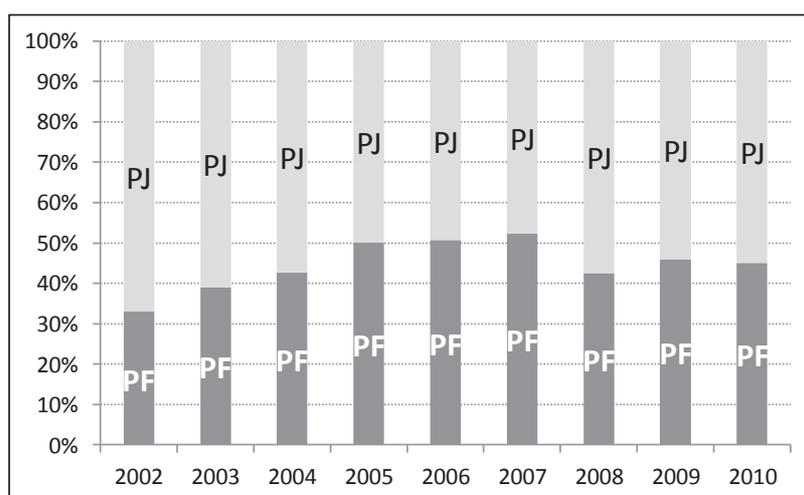


Gráfico 3.08c. Composição por razão social as Operações de Crédito do Itaú (2002-2010)



Fonte: Balanço Patrimonial dos Bancos (4º trimestre). Acesso em 7 de nov. 2011.

Obs: Dados do balanço consolidado de dezembro de cada ano.

Gráfico 3.09a. Operações de crédito do BB por setor de atividade (2002-2010)

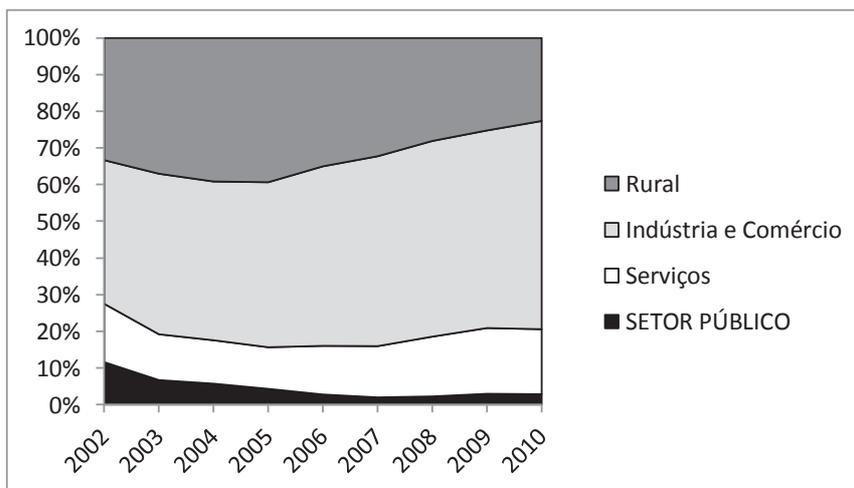


Gráfico 3.09b. Operações de crédito do Bradesco por setor de atividade (2002-2010)

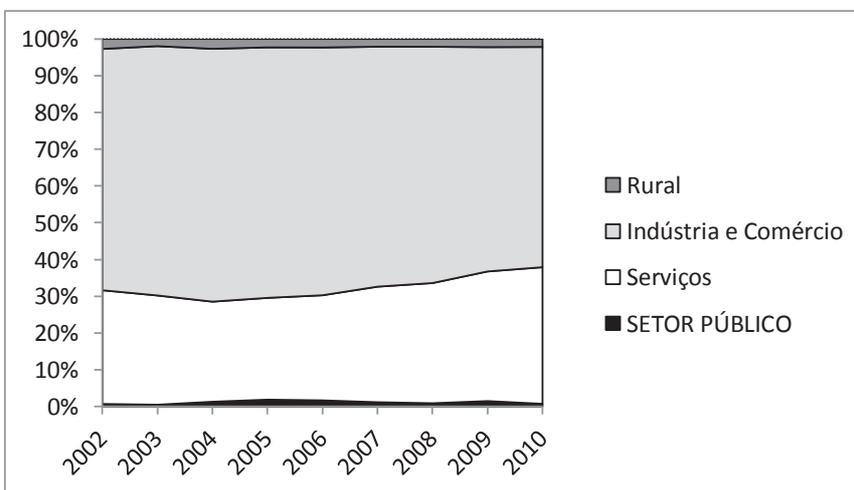
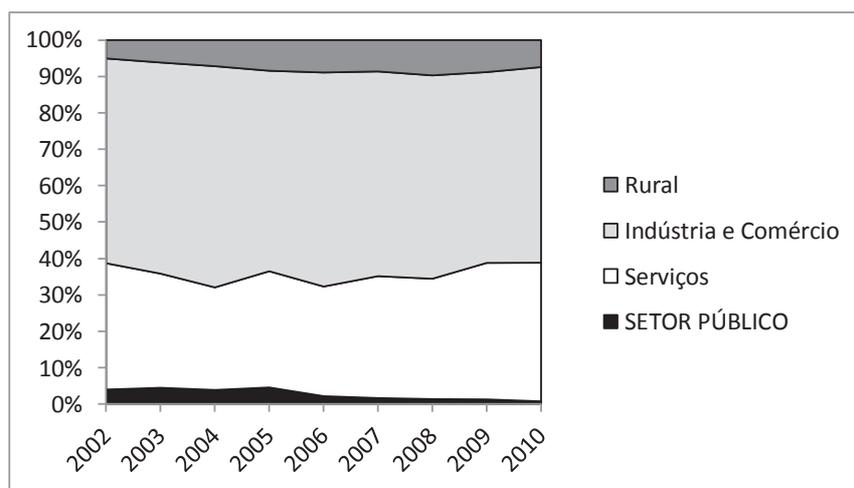


Gráfico 3.09c. Operações de crédito do Itaú por setor de atividade (2002-2010)



Fonte: Balanço Patrimonial dos Bancos (4º trimestre). Acesso em 7 de nov. 2011.

Obs: Dados do balanço consolidado de dezembro de cada ano.

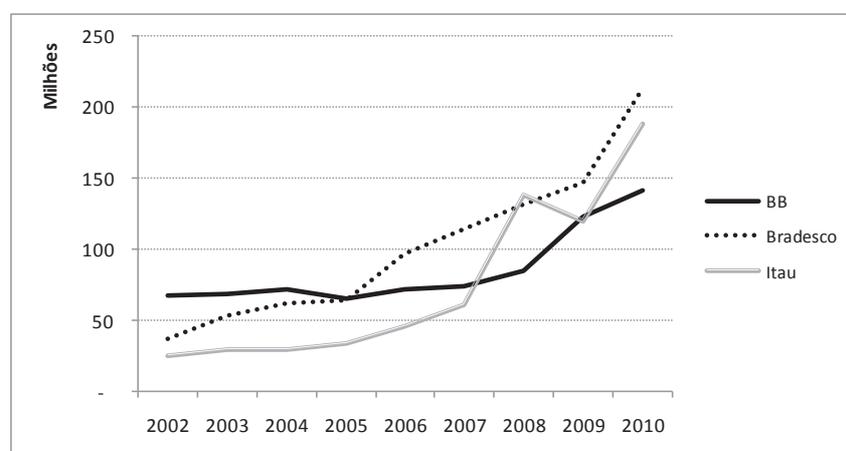
No gráfico 3.08a, pode-se notar o maior percentual de operações de crédito do BB destinadas à razão social “pessoa jurídica”, acima de 70% de 2002 a 2010. Os percentuais de Bradesco e Itaú (gráficos 3.8b e 3.8c) são maiores para a razão social “pessoa física”. Percebe-se um movimento levemente crescente das operações do BB destinadas a “pessoa física”, nos anos de 2009 e 2010, possivelmente uma reação ao choque causado pela crise internacional de crédito em 2008.

No gráfico 3.09a, fica evidenciado o peso do setor Rural na composição por setor de atividade das operações de crédito do BB, com valores acima de 20% de 2002 a 2010, além de ser claramente superior este percentual em relação ao Bradesco e ao Itaú (gráficos 3.09b e 3.09c). Desde 2005, esses percentuais decaíram para o BB, mantiveram-se constantes para o Bradesco e pouco se elevaram no Itaú. Nos setores de indústria e serviços, Bradesco e Itaú são majoritários. Quanto aos empréstimos ao setor público, o BB reduziu seu percentual nas operações, e aproximou-se do nível dos concorrentes, ainda que nos anos de 2008 a 2010 tenha apresentado ligeiro aumento.

3.3.4. Títulos e Valores Mobiliários no período 2002-2010

O volume em reais dos títulos e valores mobiliários do BB era o maior dos três bancos em 2002, no início da série (R\$ 67,8 bilhões) (gráfico 3.10). Este nível se elevou menos do que os concorrentes, sendo o BB ultrapassado por Bradesco e Itaú. Apenas em 2009 se aproximaria novamente, mas a trajetória, em 2010, foi de crescimento num ritmo menor.

Gráfico 3.10. Títulos e valores mobiliários dos bancos em dezembro de cada ano (2002-2010)



Fonte: Balanço Patrimonial dos Bancos (4º trimestre). Acesso em 7 de nov. 2011.

Obs: Dados do balanço consolidado de dezembro de cada ano.

Gráfico 3.11a. Composição dos títulos do BB em dezembro de cada ano (1995-2010)

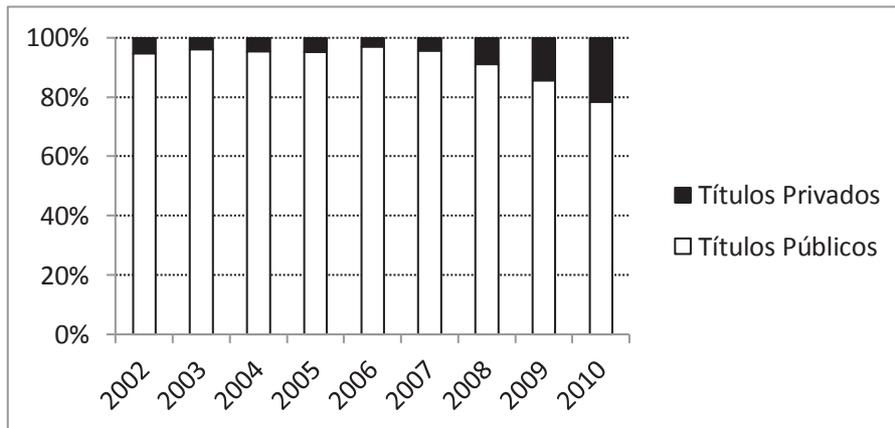


Gráfico 3.11b. Composição dos títulos do Bradesco em dezembro de cada ano (1995-2010)

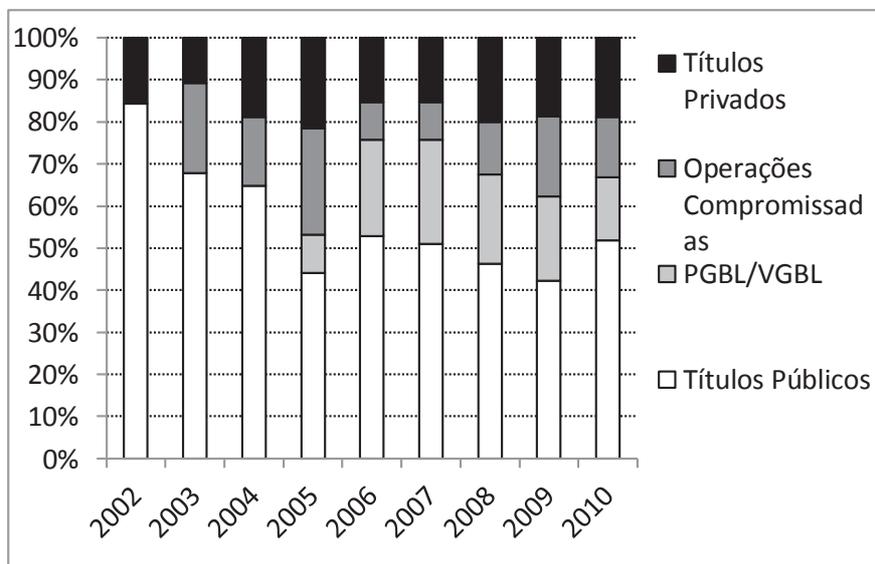
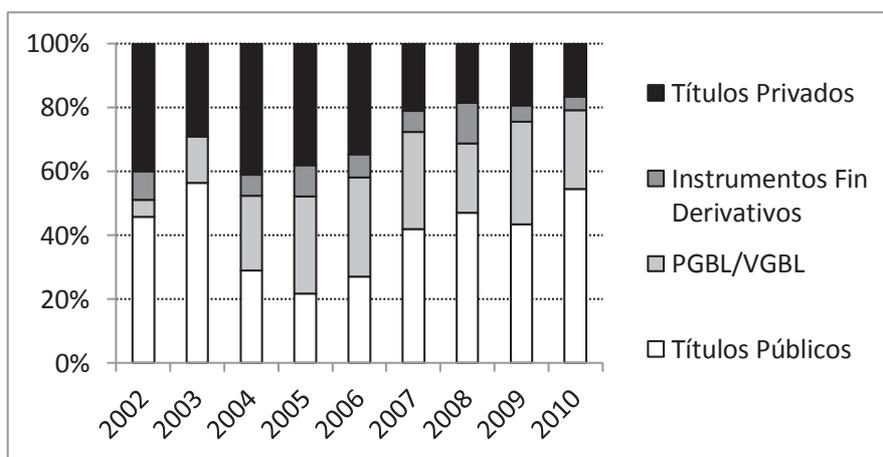


Gráfico 3.11c. Composição dos títulos do Itaú em dezembro de cada ano (1995-2010)



Fonte: Balanço Patrimonial dos Bancos (4º trimestre). Acesso em 7 de nov. 2011.

Obs: Dados do balanço consolidado de dezembro de cada ano.

Pelo gráfico 3.11a, notamos a composição majoritária dos títulos do BB como sendo públicos, com crescimento do percentual de títulos privados em 2009 e 2010. O Bradesco (gráfico 3.11b) apresenta maiores níveis de títulos privados em relação ao BB, muito embora seja considerável a proporção dos títulos públicos. Era de 85% em 2002, e, durante o governo Lula, apresentou média próxima a 50%. Já o Itaú (gráfico 3.11c) conta com altos percentuais de planos de previdência privada (PGBL/VGBL), muito embora tenha aumentado, desde 2005, o percentual dos títulos públicos.

Conclusões

O perfil das operações de crédito do BB durante o governo Lula se mostrou próximo à sua trajetória histórica de provedor nacional de crédito agrícola, ainda que o crescimento real deste tenha oscilado muito. É possível notar que o BB possui parcela significativamente maior de suas operações de crédito no setor rural em comparação com os outros bancos comerciais, mas essa proporção se reduziu ao longo do período 2003-2010, principalmente no segundo mandato de Lula, o que se verificou pela evolução decrescente do nível de desembolsos com o Pronaf / Proger rural e custeio agrícola – responsáveis por mais da metade da carteira de crédito agrícola do BB.

Se mensurada por nível de risco, ao longo do governo Lula, a carteira rural do banco apresentou maior nível de créditos com qualidade supostamente menor (nível “B”), em detrimento de crédito de melhor qualidade (nível “A”). Entende-se que o banco pode ter mostrado indicador menos satisfatório do ponto de vista de sua eficiência como firma individual, contudo os resultados obtidos podem indicar justamente que, neste aspecto, o BB teve sucesso na perspectiva de fornecer crédito para um público menos favorecido, e que tal movimento estaria de acordo com o papel do banco de atuar em setores mais carentes. Não obstante, o banco não adentrou em setores mais deficitários ainda, como nível “H”, que seria o mais problemático.

Em geral, notou-se que a participação das operações voltadas ao agronegócio se reduziu ao longo do governo Lula, tanto em termos relativos na carteira de crédito total como em termos reais.

A atuação do BB no financiamento ao comércio exterior se reduziu consideravelmente no período, ainda que no ano de 2003 tenha obtido um bom resultado. Os desembolsos com o Proex estabilizaram-se e os adiantamentos fornecidos com contratos de câmbio sofreram reveses com a crise internacional de crédito, sendo que nos anos de 2008 e 2009 houve altos gastos com provisões. De uma maneira geral, o apoio à exportação teve participação decrescente na carteira de crédito do BB.

Dentre os resultados relativos aos outros itens de política pública do BB, destaca-se que o banco criou uma modalidade lucrativa de crédito, destinada ao capital de giro de micro e pequenas empresas, a partir de 2006. No mais, a criação do Banco Popular do Brasil, concebida para formalizar o objetivo de integração social e regional do banco, não foi bem sucedida, em função da elevada inadimplência.

A composição acionária e a carteira de crédito total do BB indicam um novo quadro da instituição. Ao final do governo Lula, registrou-se o maior nível de ações pulverizadas no mercado aberto, enquanto que se reduziu a participação dos itens de política pública na carteira de crédito – agronegócios e comércio exterior. Ainda que se tenha elevado, ligeiramente, o financiamento a micro e pequenas empresas, o BB atuou mais nos empréstimos de varejo, em especial para pessoas físicas, em que pesou sua entrada no mercado de imóveis e de veículos.

*

A participação dos bancos públicos no panorama geral da economia brasileira, em termos de ativos totais, se reduziu gradativamente em favor dos bancos privados nacionais e dos bancos privados estrangeiros, após a reestruturação do sistema financeiro nacional no início do primeiro mandato de FHC (1995-1998). Nisto pesou a política econômica de FHC com vistas à privatização e à liquidação de bancos estaduais (Proes). Contudo, o governo FHC tomou medidas concretas para fortalecer e consolidar a existência dos bancos públicos federais, como, por exemplo, a capitalização do BB em 1995 e da CEF em 2001, e ainda a execução do Proef.

Passados os anos turbulentos do início da década de 2000, a participação dos bancos públicos nos ativos e nas operações de crédito do sistema financeiro nacional apresentou ligeiro decréscimo, abrindo espaço para os bancos privados nacionais. A composição do ativo total do BB, nesse contexto, movimentou-se de acordo com a tendência nacional de expansão do crédito, uma vez que, ao longo do governo Lula (2003-2010), o banco se mostrou mais propenso às operações de crédito, em oposição ao período anterior, ao final do governo FHC, quando títulos financeiros compuseram grande parte do ativo do banco. De fato, o BB contribuiu para a expansão do crédito na economia brasileira, e tal atuação parece ter direcionado o banco para uma composição de ativo cada vez mais similar à de seus congêneres privados.

Com a eclosão da crise internacional de crédito, em 2008, os bancos privados nacionais contiveram o crescimento na participação nos ativos e nas operações de crédito, estabilizando-se, enquanto que os bancos estrangeiros retraíram sua participação no total do sistema financeiro nacional. Os bancos públicos retomaram uma participação mais significativa no cenário de ativos e crédito. O BB logrou expandir seus ativos totais durante o período de retração econômica, apresentando níveis no mesmo patamar do banco Itaú e superiores ao do Bradesco. O BB atuou de maneira

fortemente favorável ao crédito durante crise, quando, simultaneamente, o Bradesco e o Itaú não tiveram bom desempenho. O BB obteve resultados favoráveis em função da política supostamente mais agressiva que a dos outros dois bancos comerciais brasileiros. Mas não se pode negar que a retomada do BB e das outras instituições públicas federais no cenário do crédito nacional consistiu justamente numa resposta ao movimento regressivo dos bancos privados, o que traduziu os interesses do governo federal de manter a expansão creditícia, por meio de uma política que foi tanto anticíclica como anti crise.

Os indicadores de eficiência propostos para avaliar os três grandes bancos comerciais, no capítulo 3, apontam para o Itaú como o banco que possui as melhores médias de retorno financeiro nos governos de FHC e de Lula somados, seguido pelo Bradesco. Não obstante, o BB apresenta bons indicadores principalmente nas médias correspondentes somente ao período Lula, com destaque para o retorno sobre o patrimônio líquido, o nível de provisões e o de custos administrativos – este último, em especial, no segundo mandato de Lula (2007-2010), quando ocorreu influência negativa da crise internacional de crédito sobre os bancos privados. Deve-se notar também que o BB apresentou baixos níveis em determinados indicadores de liquidez justamente porque forneceu muitos empréstimos, o que reduz sua eficiência como firma do setor bancário, mas isto não impede que o banco tenha sido bem sucedido na política de prover crédito ao sistema financeiro como um todo. Ademais, o BB mostrou adequação rápida às exigências dos acordos de Basiléia, no que se refere ao embasamento patrimonial, ainda que sua posição seja menos robusta do que a dos outros bancos privados nacionais neste indicador específico.

Os dados sugerem que o BB ainda possui grande parcela de títulos públicos no total de suas operações ativas. Paralelamente, notou-se maior proporção de créditos a pessoas físicas nos momentos mais agudos da crise internacional de crédito.

*

Quanto ao alcance dos objetivos propostos, primeiramente se coloca que foi possível propor e avaliar critérios e indicadores para acompanhamento do desempenho do BB. Os painéis construídos no capítulo 3 são em grande parte homogêneos, considerando o BB, o Bradesco e o Itaú como um grupo de controle das mudanças, com a ressalva de que as dificuldades metodológicas provenientes da indisponibilidade de alguns dados restringiram a comparação do governo Lula com o governo FHC.

Os painéis com informações contábeis do ativo, do passivo e do resultado tornaram possível uniformizar informações dos três bancos quanto à sua composição, o que realçou o caráter peculiar do BB principalmente nas contas de ativo e na análise de suas operações de crédito. Também se nota a trajetória de adequação do BB ao longo do tempo, permitindo visualizar sua reestruturação no governo FHC, seguida da consolidação de um novo caráter comercial já no governo Lula e de uma posição distinta com a crise internacional de crédito. Tal aspecto indicou uma aproximação do BB ao modo de atuação dos bancos Itaú e Bradesco, muito embora se tenha verificado também a manutenção de um caráter diferenciado quanto ao crédito agrícola.

Os indicadores de eficiência e rentabilidade realçam o novo momento do BB após o governo de FHC, em especial no que se refere a atividades que caracterizam sua face comercial. No governo Lula, o BB obteve resultados satisfatórios. Todavia, é necessário ressaltar que o banco se mostrou “ineficiente” em determinados indicadores, justamente nos casos em que se comprometeu a executar políticas públicas, e as consequências não são obrigatoriamente de bom desempenho comercial.

No aspecto interno do BB, o levantamento de informações do capítulo 2 possibilitou que se desenhasse sua trajetória ao longo dos governos de FHC e Lula. A contextualização do banco no cenário macroeconômico brasileiro destacou, a partir de 1995, a sua adequação, de acordo com a vontade do governo federal. Finalizada sua capitalização e, após a conclusão do Proef em 2001, o BB assumiu uma trajetória de aprimoramento no sentido comercial, notada pelas estatísticas disponibilizadas – assim como pelos indicadores propostos no capítulo 3. Também foi possível unificar a evolução dos dados relativos às políticas públicas do BB, constantes nos relatórios anuais de desempenho, o que apontou para uma redução da participação relativa destas políticas nas operações ativas do banco.

Também se verificou a posição oficial do BB, tanto por meio dos relatórios anuais como pelo compêndio histórico publicado pela instituição. Isto permitiu analisar qual foi o significado dos resultados obtidos para a própria administração do BB, segundo quem a trajetória de adequação teria sido bem sucedida ao longo do governo Lula, consolidando um caráter misto, de excelência segundo a lógica comercial, e da mesma forma, satisfatória, pela contribuição oferecida à sociedade via políticas públicas.

Em segundo lugar, é possível afirmar que o BB teve papel importante durante a crise internacional de crédito, uma vez que foi capaz de atuar de forma oposta aos bancos privados. Tal fato se verificou pela sua participação na política monetária, como canal de transmissão dos objetivos do governo federal, para a manutenção do nível de crédito. O crescimento da participação das operações de crédito nos ativos totais do BB em dezembro dos anos de 2008, 2009 e 2010, assim como a posição dos bancos públicos em geral, com maior participação nos ativos totais do sistema financeiro nacional e maior parcela das operações de crédito, corroboram com a hipótese de que os bancos públicos se comportaram ativamente no período turbulento.

Em terceiro lugar, é possível oferecer elementos para a análise do período Lula, em especial o seu segundo mandato, em que teria se conformado o “novo desenvolvimentismo”, sem adentrar propriamente no debate sobre a definição deste conceito. Contudo, os dados não são suficientes para verificar a consistência dos argumentos que apontam para uma mudança efetiva da orientação do governo nessa direção, ao final do segundo mandato de Lula. Tanto a atuação do BB na crise como a manutenção de seu perfil diferenciado nas políticas públicas não remetem ao surgimento de um movimento “novo desenvolvimentista” ou ao ineditismo da política econômica do segundo mandato de Lula, principalmente porque os bancos públicos tiveram participação decrescente nas operações ativas no período – até o momento da crise de crédito, os bancos privados nacionais foram os que lograram maior espaço. A atuação dos bancos públicos na crise poderia significar, na verdade, o oposto, sendo eles um instrumento do Estado liberal, acionado precisamente em momentos de crise. Sendo assim, não se pode concluir no sentido de uma ou de outra hipótese.

*

Por fim, no que diz respeito ao objetivo geral deste trabalho, foi possível notar que, no governo Lula, o BB apresentou como continuidade o fato de adequar-se à lógica do mercado sem abrir mão de executar as políticas públicas, ou seja, verificou-se a manutenção de seu caráter híbrido, assim como havia sido preconizado nos governos de FHC. Outro aspecto de continuísmo foi o seu papel de instrumento do Estado para política econômica, em especial no cenário de crise, pois, assim como a CEF atuou no mercado bancário no início do governo FHC, o BB foi uma das instituições responsáveis por colocar em prática a proposta do governo Lula de manter o nível de crédito na economia, durante o cenário de restrição de crédito, entre 2008 e 2009.

A própria trajetória de adequação do BB à lógica de mercado resultou numa nova instituição, com melhores fundamentos patrimoniais e incluída de maneira mais adequada à dinâmica globalizada do que era ao final da implantação do Plano Real. O período Lula teria sido o momento em que se viabilizou essa transformação pensada para o banco ainda no governo FHC, quando o BB passava por transformações profundas, de modo que, como era esse o objetivo pensado, o caráter final do resultado é de continuidade, como um movimento mais geral.

Com relação às mudanças surgidas durante o governo Lula, coloca-se que o novo perfil do banco é de inversão ao que foi no passado recente. No período 2003-2010, percebeu-se que o BB apresentou operações ativas cada vez mais destinadas a itens não relacionados diretamente às políticas públicas preconizadas pelo governo, mas a itens reconhecidamente de natureza comercial. Portanto, a redução do peso dos itens como agronegócios e comércio exterior nas suas operações ativas talvez tenha sido a grande mudança verificada.

Outra mudança significativa que se verificou no período Lula foi o fato de a própria administração do BB preconizar a utilização dos resultados positivos de intermediação financeira com a finalidade de fornecer subsídios às atividades cujo retorno comercial é incerto. Tal posição difere da proposta de apenas “aplicar políticas públicas sem comprometer seus resultados contábeis”, colocada durante os governos de FHC, e pode ser vista como uma resposta mais incisiva do governo ao questionamento sobre a opção pelos bancos públicos. Mesmo porque o BB encontra-se num novo contexto, em que se reorganizaram tanto suas operações ativas como a composição de seu *funding*.

O que será respondido no futuro é se essa mudança na composição da carteira de crédito resultará numa mudança do caráter híbrido do BB, direcionando-o ao caráter comercial com mais intensidade. Isto porque, apesar dessa mudança verificada, e mesmo com a trajetória decrescente da participação acionária do Tesouro Nacional, ainda se atribui um papel diferenciado ao BB, como instrumento do Estado, em grande parte devido à sua atuação recente durante a crise internacional de crédito, assim como se propõe a continuar com operações de crédito voltadas ao agronegócio e ao comércio exterior.

Referências Bibliográficas

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs.) Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23.
- ANDRADE, R.P.; DEOS, S.S. A trajetória do Banco do Brasil no período recente: banco público, ou estatal privado. Revista de Economia Contemporânea, Instituto de Economia da UFRJ, vol.13, N^o.1, jan-abr 2009, p.47-79.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Boletins Anuais do BCB – 1996 a 2010. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIMANO>>. Acesso em 2 de dezembro de 2011.
- BANCO DO BRASIL. Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas – 2002 a 2010. Disponível em <<http://www.bb.com.br>>. Acesso em 2 de dezembro de 2011.
- _____. História do Banco do Brasil. Diretoria de Marketing e Comunicação do Banco do Brasil. - 2. ed. rev. -- Belo Horizonte : Del Rey, Fazenda. Comunicação & Marketing, 2010. 208 p. : il.
- _____. Relatórios anuais – 2002 a 2010. Disponível em <<http://www.bb.com.br>>. Acesso em 2 de dezembro de 2011.
- BACHA, E.L. Bancos públicos: o que fazer? In: OLIVEIRA FILHO, L.C.; PINHEIRO, A.C. (orgs.). Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas. Contra-Capa/ANBID, RJ e SP, 2007.
- BARBOSA, N. Latin America: Counter-Cyclical Policy in Brazil: 2008-09. Journal of Globalization and Development, Volume 1, Issue 1, 2010, Article 13.
- BATISTA JR., P.N. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. Estudos Avançados, ano 10, N^o 28, 1996. Instituto de Estudos Avançados da USP, São Paulo.
- BENDINE, A. Giuliano Guandalini – Entrevista com Aldemir Bendine: O lucro não é vergonha. Revista Veja, Edição 2154 / 3 de março de 2010.
- BRADERSCO. Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas – 2002 a 2010. Disponível em <<http://www.braderesco.com.br/ri>>. Acesso em 25 de agosto de 2011.
- BRESSER PEREIRA, L.C. Proposta de Desenvolvimento para o Brasil. In: SICSÚ, J; PAULA, L. F.; MICHEL R. (orgs.) Novo-desenvolvimentismo – Um projeto nacional de desenvolvimento com equidade social. Barueri; Manole, RJ, Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- BURLAMAQUI, L. Evolutionary economics and the economic role of the state. In: BURLAMAQUI, L., CASTRO, A., & CHANG H.J. (eds.) Institutions and the Role of the State. Edward Elgar, 2000.
- CAPRIO JR., G. Et Al. (eds). The Future Of State-Owned Financial Institutions (Introduction). Brookings Institution, Washington D.C., 2004.
- CARVALHO, C. E. Fragilização de grandes bancos no início do Plano Real. Belo Horizonte, Nova Economia, v. 12, n.1, p.69-84, jan-jun 2002.

CARVALHO, C.E.; TEPASSÊ, A.C. Banco público como banco comercial e múltiplo: elementos para a análise do caso brasileiro. In: JAYME JR., F.G.; CROCCO, M. (orgs.) Bancos públicos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. (p.25-47).

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina. O desenvolvimento recente do sistema financeiro da América Latina (1971). In SERRA, José (coord.). América Latina: Ensaio de Interpretação Econômica. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

CHANG, H.J. An Institutional Perspective on the Role of the State - Towards an Institutional Political Economy. In: BURLAMAQUI, L., CASTRO, A., & CHANG H.J. (eds.) Institutions and the Role of the State. Edward Elgar, 2000.

CINTRA, M. A. M. As instituições financeiras de fomento e o desenvolvimento econômico: as experiências dos EUA e da China. In: FERREIRA, F. M. R.; MEIRELLES, B. B. Ensaio sobre economia financeira. Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

CORAZZA, G; OLIVEIRA, R. Os bancos nacionais face à internacionalização do sistema bancário brasileiro. Análise Econômica. Ano 25, nº 47, março, 2007 – Porto Alegre Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, 2007, p.151-184.

COSTA, F.N. Brasil dos Bancos. SP, Edusp, 2009(a) (no prelo).

_____. Agenda neoliberal: privatizar bancos públicos. IE/Unicamp, mimeo, 2009(b).

COUTINHO, L. Ricardo Ismael, Rosa Freire D' Aguiar, Cláudio Salm, Carlos Pinkusfeld, Ernani Torres – Entrevista com Luciano Coutinho: Desenvolvimento, instituições e atores sociais. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v.6, n.9, p.406-419, jul-dez. 2011

DEOS, S.S.; MENDONÇA, A.R.R. Uma Proposta de Delimitação Conceitual de Bancos Públicos. In: JAYME JR., F.G.; CROCCO, M. (orgs.) Bancos públicos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. (p.49-71).

FREITAS, M.C.P. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. Estudos Avançados, publicação quadrimestral do Instituto De Estudos Avançados da USP, vol.23, nº66, 2009, p.25-45.

_____. Dinâmica concorrencial e bancos públicos: questões conceituais. In: JAYME JR., F.G.; CROCCO, M. (orgs.) Bancos públicos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. (p.329-359)

GERSCHENKRON, A. Economic backwardness in historical perspective: a book of essays. Harvard University Press, 1962.

HADDAD, C. Bancos públicos no Brasil: reflexões e propostas. In: OLIVEIRA FILHO, L.C.; PINHEIRO, A.C. (orgs.). Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas. Contra-Capa/ANBID, RJ e SP, 2007.

ITAÚ. Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas – 2002 a 2010. Disponível em <<http://www.itaui.com.br>>. Acesso em 25 de agosto de 2011.

JAYME JR., F.G.; CROCCO, M. (orgs.) Bancos públicos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. 360 p.

KUMAR, A. (coord.) Brasil: acesso a serviços financeiros. Rio de Janeiro: IPEA. Washington, DC: Banco Mundial, 2004. 648 p.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; and SHLEIFER, A. Government Ownership of Banks. Harvard University, February 2000.

MELO, F.H. O primeiro ano agrícola após o Plano Real. Estudos Econômicos, São Paulo, V.25, Nº Especial, 1996.

METTENHEIM, K.V. Still the Century of Government Savings Banks? The Caixa Econômica Federal. Brazilian Journal of Political Economy, vol. 26, nº 1 (101), p. 39-57, January-March/2006.

MINSKY, H. Stabilizing an unstable economy. McGraw Hill, 2008. First Edition, 1986.

NÓBREGA, M. Privatização de bancos federais e liderança. In: OLIVEIRA FILHO, L.C.; PINHEIRO, A.C. (orgs.). Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas. Contra-Capa/ANBID, RJ e SP, 2007.

NOGUEIRA, M.; CROCCO, M.; SANTOS, F. Sistema Financeiro E Atuação Dos Bancos Públicos No Desenvolvimento Regional No Brasil. In: JAYME JR., F.G.; CROCCO, M. (orgs.) Bancos públicos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. (p.151-177).

NOVAES, A. Intermediação financeira, bancos estatais e o mercado de capitais: a experiência internacional. In: OLIVEIRA FILHO, L.C.; PINHEIRO, A.C. (orgs.). Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas. Contra-Capa/ANBID, RJ e SP, 2007.

NOVY, A. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. Indicadores Econômicos, FEE, vol. 36 - nº4, 2009. Disponível em (acesso em 1 mar. 2010):

<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewArticle/2248>>

Tradução de Carlos Roberto Winckler, em 23 jan. 09, do original *Die Rückkehr des Entwicklungsstaats in Brasilien: Das Argument* 50 (276), p.361-373, 2008.

OLIVA, A.M. As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. Campinas, SP (s.n.), 2010.

OLIVEIRA FILHO, L.C.; PINHEIRO, A.C. (orgs.). Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas. Contra-Capa/ANBID, RJ e SP, 2007.

PINHEIRO, A.C. Bancos públicos no Brasil: para onde ir? In: OLIVEIRA FILHO, L.C.; PINHEIRO, A.C. (orgs.). Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas. Contra-Capa/ANBID, RJ e SP, 2007.

PRATES, D.M. A Literatura Convencional sobre Crises Financeiras nos Países Emergentes. Estudos Econômicos, SÃO PAULO, v. 35, n. 2, P. 359-385, abril-junho 2005.

PUGA, F.P. Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações Internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Texto para Discussão nº 68, BNDES, RJ, março de 1999. Acesso em 10/3/2010.

REJANI, F.M. Desenvolvimento sustentável e agenda de atuação dos bancos públicos comerciais brasileiros: uma análise da estratégia negocial de desenvolvimento regional sustentável (DRS) do Banco do Brasil. Dissertação de mestrado. São Paulo: s.n, 2011, PUC-SP.

SCHUMPETER, J. Teoria do desenvolvimento econômico. São Paulo: Editora Abril, 1983, Coleção Os Economistas. Cap. 3.

SICSÚ, J; PAULA, L. F.; MICHEL R. (orgs.) Novo-desenvolvimentismo – Um projeto nacional de desenvolvimento com equidade social (Introdução). Barueri; Manole, RJ, Fundação Konrad Adenauer, 2005.

VIDOTTO, C.A. Banco do Brasil: crise de uma empresa estatal do setor financeiro (1964-1992). Campinas: IE/Unicamp (Dissertação de Mestrado), 1995.

_____. O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa: um balanço das mudanças estruturais. Campinas: IE/Unicamp (Tese de Doutorado), 2002.

_____. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. Economia e Sociedade, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p.57-84, jan./jun. 2005.

_____. Caráter Estratégico Dos Bancos Federais: a experiência brasileira recente. In: JAYME JR., F.G.; CROCCO, M. (orgs.) Bancos públicos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. (p.73-103).

