

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**O PAPEL DO SISTEMA FINANCEIRO NO PROCESSO DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL
Análise da realidade brasileira
no período de 1991 a 2000**

RECI DE OLIVEIRA

**Porto Alegre
2003**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**O PAPEL DO SISTEMA FINANCEIRO NO PROCESSO DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL
Análise da realidade brasileira
no período de 1991 a 2000**

RECI DE OLIVEIRA

Orientador: GENTIL CORAZZA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia – Faculdade de Economia da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do Grau de Mestre, Modalidade Profissional em Economia Aplicada.

**Porto Alegre
2003**

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente ao professor Gentil Corazza, meu orientador, da Faculdade de Economia da UFRGS, que contribuiu com maestria na delimitação do tema e o desenvolvimento das idéias contidas neste trabalho.

Da mesma forma, quero expressar minha gratidão aos professores do curso, que me acompanharam na evolução do meu conhecimento acadêmico.

A Direção da Faculdade de Economia, pela qualidade do Curso e do corpo docente; e aos funcionários técnicos e administrativos desta Unidade pela atenção recebida.

Aos meus colegas, do curso de Mestrado, pela troca de idéias e pelos bons momentos de convivência.

Aos meus colegas de trabalho Paulo Franz, Luís Demartini e Vicente Rodrigues pelo incentivo recebido durante o transcorrer do curso.

Registro ainda, particular destaque para a amiga Ana Liete, pela valiosa ajuda na revisão do trabalho.

Dedico especial consideração a minha mãe, Maria Ilda, a meus irmãos, e ao Luiz Carlos, pelo estímulo e pelo interesse que me reservaram, sem contar a minha filha Helena, cuja alegria me contagiou nos momentos mais difíceis, me incentivando a persistir e a progredir nessa tarefa.

Finalmente, agradeço ao Governo Federal, pela manutenção desta universidade pública possibilitando minha formação acadêmica e intelectual, que de alguma forma, contribui para o êxito da minha carreira profissional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. O PAPEL ECONÔMICO DO SISTEMA FINANCEIRO.....	12
1.1 A visão convencional	12
1.2 A visão pós-keynesiana.....	15
1.3 Consolidação financeira e mercado de capitais.....	18
1.4 Os modelos históricos de financiamento.....	20
1.5 Conclusão.....	26
2. O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL.....	28
2.1 O sistema bancário no século XIX.....	30
2.2 O período de 1930 a 1950 - início da intermediação financeira.....	34
2.3 A década de 1960 a 1970 - consolidação do sistema financeiro.....	39
2.4 A reforma da década de 1980	49
2.5 As transformações da década de 1990.....	55
2.6 Conclusão.....	64
3. ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS DEPÓSITOS E OPERAÇÕES DE CRÉDITO NO PERÍODO DE 1991 A 2000.....	66
3.1 Fonte e organização dos dados.....	67
3.2 Características estruturais do sistema.....	68
3.3 Comportamento dos depósitos.....	68
3.4 Comportamento das operações de crédito.....	74
3.5 Análise comparativa da distribuição dos depósitos e das operações de crédito por Região.....	78
3.6 Análise comparativa entre depósitos, operações de crédito e participação das Regiões no PIB.....	81
3.7 Conclusão.....	82

CONCLUSÃO.....	85
BIBLIOGRAFIA.....	88
ANEXOS.....	93

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Participação Regional dos Depósitos.....	69
Tabela 2 – Participação Regional das Operações de crédito.....	74
Tabela 3 – Depósitos à vista x Operações de crédito.....	78
Tabela 4 – Distribuição % dos depósitos, operações de crédito e PIB por Região.....	81

RESUMO

Esta Dissertação tem como objetivo analisar o Papel do Sistema Financeiro no Desenvolvimento Econômico Regional, no período de 1991 a 2000. No primeiro capítulo se procura caracterizar, de forma geral, o sistema financeiro e, de forma específica, a firma bancária, onde se confrontam a visão convencional e a visão pós-keynesiana, os modelos de financiamento do desenvolvimento econômico e seu papel nesse processo. É analisada, também, a experiência histórica e o modelo de alguns países. No segundo capítulo é abordada a evolução histórica do Sistema Financeiro Nacional, e a forma de como atuam os bancos públicos e privados, em nível nacional e regional. Neste mesmo capítulo, também se procura destacar o papel do sistema financeiro no processo do desenvolvimento econômico e justificar a manutenção das instituições financeiras públicas, para desempenhar a função de agente financiador do crédito, especialmente nas regiões menos desenvolvidas. No terceiro capítulo, é feita uma análise dos agregados monetários correspondente ao volume de depósitos e de crédito, em nível regional, no período de 1991 a 2000, enfatizando a distribuição dos recursos, entre bancos públicos e privados nas cinco regiões brasileiras. Procurou-se, também, comparar essas duas variáveis em relação ao PIB regional. Por fim, na conclusão, sugere-se a criação de mecanismos alternativos de financiamento, como o fomento e os incentivos fiscais.

Abstract

This dissertation has the objective to analyze the scene of the Financial System in the Regional Economical Development, within the period of 1991 till 2000. In the first chapter there is an attempt to characterize, in general lines, the financial system, and in a specific way the banking firm, where the conventional vision and the post-Keynesiana one, more the financing models of the economical development and their scene in the process are confronted. The historical experience is also analyzed by some countries. In the second chapter, the historical evolution of the National Financial System is approach, and also

how the public and private banks act in a regional and national level. In this same chapter, there is an attempt to stand out the scene of the financial system in the process of the economical development and to justify the maintenance of the public financial institutions, in order to perform the function of the credit financial agent, especially in the less developed regions. In the third chapter, there is an analysis of the monetary aggregated corresponding to the volume of the deposits and the credit, in a regional level, within the period of 1991 till 2000, emphasizing the resource distribution between private and public banks in the five Brazilian regions and lately these two variables were compared in relation to the regional PIB. At last, the conclusion, where the creation of alternative mechanisms of financing is suggested, involving fomentation and fiscal incentives.

INTRODUÇÃO

O sistema financeiro brasileiro, desde seu surgimento, passou por diversas fases evolutivas que lhe deram condições de participar ativamente do processo de intermediação de recursos, entre agentes econômicos superavitários e deficitários da economia. Através das disponibilidades financeiras e da liquidez dos ativos, o sistema aloca recursos nos diversos segmentos econômicos que proporcionam investimentos de curto e longo prazos que contribuem no desenvolvimento dos setores produtivos. Sua estabilidade é fundamental para o perfeito funcionamento, de modo a permitir um sistema financeiro eficiente e moderno, que possa transmitir confiança aos investidores e agentes econômicos.

Este processo fica evidente quando se observa que esses agentes relacionam-se entre si em operações de compra, venda, troca de mercadorias e serviços, de modo que, a cada fato transacional, seja ele de simples circulação, transformação ou de consumo, corresponda ao menos uma operação de natureza monetária e se realize junto a um intermédio financeiro, em regra geral um banco, através do recebimento de um depósito, pagamento de um cheque, desconto de um título ou realização de um crédito futuro, de forma a produzir ou reproduzir recursos necessários para a demanda da economia.

Entretanto, o sistema financeiro só assume o papel de financiador do consumo e do investimento, caso haja segurança para os investidores, fortalecimento das instituições financeiras e liberdade para que sejam criadas inovações de produtos e serviços. O desenvolvimento saudável da intermediação financeira é condição necessária para que seja consolidada a estabilização econômica de um país, assim como, para criar requisitos essenciais à atividade econômica de maneira auto-sustentada.

A partir desse panorama, o tema central que se pretende desenvolver aborda o Papel do Sistema Financeiro no Desenvolvimento Econômico Regional, comparando os recursos captados, através dos depósitos e a prática da oferta de crédito, por meio do sistema financeiro público e do sistema privado, em nível regional, no período de 1991 a

2000, período em que se tornou mais organizado e articulado, reunindo plenas condições para crescer de forma sistemática e absorver parcelas expressivas do excedente de recursos disponíveis da economia.

A metodologia de trabalho adotada consiste na investigação e observação históricas dos eventos mais relevantes, levando em consideração os principais mecanismos que aceleraram ou limitaram o desenvolvimento e desempenho do sistema financeiro que permitisse o dinamismo do setor no que se refere à captação e alocação de recursos.

Por conseguinte, o estudo foi dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo procura caracterizar de forma geral o sistema financeiro e de forma específica a firma bancária, onde se confronta a visão convencional e a visão pós-keynesiana, os modelos de financiamento do desenvolvimento econômico e o seu papel neste processo.

No segundo capítulo, serão abordados os fatos históricos do Sistema Financeiro Nacional, como se encontra integrado, a composição do sistema, como se desenvolveram e atuaram os bancos públicos e privados, em nível nacional e regional, especialmente no que diz respeito à forma de atuação no mercado. Neste capítulo, também se procura destacar a contribuição do sistema financeiro no processo do desenvolvimento econômico e justificar a manutenção das instituições financeiras públicas, para desempenhar a função de agente financiador de crédito, especialmente para regiões menos desenvolvidas do país.

No terceiro capítulo, procura-se fazer uma análise dos agregados monetários, correspondentes ao volume de depósitos e de crédito em nível regional, no período de 1991 a 2000, enfatizando a distribuição dos recursos entre os bancos públicos e privados nas cinco regiões brasileiras. Nesta fase, a pesquisa será fundamentada em informações obtidas junto ao Banco Central do Brasil, que é o Órgão regulador do Sistema Financeiro Nacional.

Por fim, cabe salientar que esse trabalho, dada a limitada bibliografia sobre o papel regional do sistema financeiro, pretende apenas contribuir para a reflexão desse

papel e, por isso não tem a pretensão de esgotar nem de dar a palavra final sobre o tema. Antes, pelo contrário, seu objetivo se coloca mais na linha de levantar novas questões e abrir novas perspectivas de análise para futuros trabalhos.

1. O PAPEL ECONÔMICO DO SISTEMA FINANCEIRO

Um fator essencial para o desenvolvimento econômico de um país é a existência de um sistema adequado de crédito para financiar investimentos. Esta necessidade depende de um sistema financeiro que desempenhe suas funções básicas de oferecer crédito, de transferir recursos de poupadores para investidores, centralizar o capital e dividir riscos inerentes aos empreendimentos produtivos da economia.

Neste sentido, no presente capítulo, sob o aspecto teórico dos fundamentos financeiro, será abordado o papel do sistema financeiro para investimentos na visão convencional e na visão pós-keynesiana e a importância do crédito no financiamento sob o ponto de vista explicativo.

Será analisada também a experiência histórica e o modelo de financiamento utilizado por alguns países centrais: Estados Unidos e Inglaterra, que utilizavam o modelo de financiamento através de mercado de capitais e Alemanha, França e Japão que utilizavam o modelo de financiamento através do crédito bancário.

1.1 A visão convencional

A concepção clássica de intermediação financeira, através da visão convencional trata o mercado financeiro como locus da intermediação de capital entre poupadores e investidores. Neste modelo, o mercado financeiro tende a ser competitivo, com taxas de juros reais positivas e únicas, como forma de estimular a intermediação financeira, a poupança e também o investimento.

Enfatizando esta idéia, Corazza destaca: (2002, p. 2).

"(...) o investimento é financiado pela poupança prévia, a qual se constitui em condição indispensável e determinante dos investimentos (...) dada uma renda, que é sempre máxima, de pleno emprego, sua parte não consumida constitui a fonte de novo investimento".

Neste modelo, considerando que os poupadores e os investidores geralmente não são as mesmas pessoas ou empresas, a função do sistema financeiro é intermediar e alocar esses recursos entre agentes superavitários e deficitários, que estejam dispostos a transformar seus ativos monetários em ativos financeiros. Nesta visão, a idéia de poupança como fonte de financiamento e investimento está diretamente identificada como poupança individual e o crédito representa apenas repasse de saldos de poupança, não podendo ultrapassá-la sem gerar desequilíbrios. Desta forma, o sistema financeiro atua na simples relação entre autoridades monetárias e os agentes não-financeiros, seu comportamento pouco afeta a decisão e as condições de financiamento da economia.

A crítica a este modelo revela que os mecanismos, através dos quais este processo se realiza, pode acarretar um mau funcionamento do sistema, ocasionado pelas falhas na distribuição de informações e incompletude de mercados. Aliada a essa situação, políticas liberalizantes e taxas de juros altas contribuem para inviabilizar projetos de investimento e gerar incapacidade de pagamentos das unidades endividadas, trazendo, como consequência, surtos de instabilidade e fragilidade da economia.

Neste contexto, o sistema financeiro é incapaz de determinar o volume e quantidade dos recursos necessários para financiamento do investimento. Sua eficiência se relaciona apenas com a capacidade de intermediar esses recursos, entre investidores produtivos e poupadores. Isto significa que a falta de desenvolvimento financeiro numa economia seria um importante empecilho para o desenvolvimento econômico.

O processo de alocação de recursos, através da teoria dos fundos emprestáveis, revela que o financiamento do investimento está diretamente identificado como poupança individual e o sistema financeiro continua a representar um mero repassador passivo de poupanças, por supor que apenas a moeda é aceita nas transações econômicas. Neste

estágio, embora a moeda represente meios de pagamento por excelência, a oferta de crédito representa apenas uma transferência de saldos de moeda-mercadoria de agentes superavitários para deficitários, de forma direta, ou através do mercado financeiro.

Já numa versão moderna, o crédito pode se converter simplesmente numa operação contábil de criação simultânea de um ativo, através de empréstimo e um passivo, através de depósitos. Desta forma, a dinâmica do processo de pagamento através desta relação serve apenas como meio de satisfação e simplifica a forma do sistema de preços, tornando-o mais racional. Ao mesmo tempo, a economia deixa de ser de subsistência e passa a ser monetária, elegendo o mercado como estrutura fundamental para seu desenvolvimento.

O papel do sistema financeiro na abordagem da visão convencional, Studart destaca: (2000, p. 153).

"(...) a teoria dos fundos emprestáveis também restabelece a visão convencional, sobre o papel do sistema financeiro (...) o de intermediador de poupanças. O mercado de capitais (...) é definido através de duas curvas: a função de poupança (diretamente relacionada com a taxa de juros, r), que reflete as preferências intertemporais das unidades familiares, e a curva de investimento, como uma função direta do retorno sobre o capital $(rk)^2$. O equilíbrio no mercado de fundos emprestáveis é alcançado quando a taxa de juros de mercado (r) se iguala à taxa natural de juros (rn), que equilibra a poupança e investimentos desejados (logo $r=rn=rk$). O investimento e o crescimento seriam determinados, em última instância, pelo estado da tecnologia e pelas preferências dos consumidores".

Neste contexto, no curto prazo, numa situação de desequilíbrio macroeconômico, a relação entre investimento e poupança pode ser modificada. No longo prazo, os recursos necessários para expansão do investimento privado só podem ser obtidos pela expansão prévia de poupança, que é estimulada pela elevação da taxa de juros reais, pelo aumento da

competição na intermediação financeira e pela redução da intervenção do governo no mercado.

A visão convencional do papel do sistema financeiro aplicado à teoria do desenvolvimento enfatiza os efeitos da repressão financeira para países em desenvolvimento. Em função da política de juros subsidiados, isto é, abaixo da taxa natural, estes países sofrem de carência crônica de poupança interna, o que cria a necessidade artificial de políticas de crédito seletivo na alocação dos recursos poupados. Neste caso, a repressão financeira resultaria em um nível de investimento e crescimento abaixo do potencial, pelas escolhas ineficientes de investimento, (porque alocados por mecanismos que não os preços) e pressões inflacionárias.

1.2 A visão pós-keynesiana

A abordagem pós-keynesiana do papel do sistema financeiro e da questão do financiamento do investimento tem por base a teoria da demanda efetiva elaborada por Keynes. Sob o princípio da demanda efetiva a condição fundamental para que um investimento seja realizado é a expectativa de que exista crédito para financiar o investimento e que este seja lucrativo.

Keynes esclarece o que vem a ser a demanda efetiva. Keynes: (1988, 35:36).

“A demanda efetiva associada ao pleno emprego é um caso especial que só se verifica quando a propensão a consumir e o incentivo para investir se encontram associados entre si numa determinada forma. Esta relação particular (...) só se verifica quando (...) o investimento corrente proporciona um volume de demanda justamente igual ao excedente do preço da oferta agregada da produção resultante do pleno emprego sobre o que a comunidade decide gastar em consumo quando se encontra em estado de pleno emprego”.

Desta forma, o que determina a quantidade produzida de um determinado bem não é a capacidade produtiva, mas sim, a demanda efetivamente existente para este bem. É a realização e não a produção que é responsável pela criação do poder de compra e também pelo nível de atividade.

Tomando como base o Circuito-financiamento-investimento-poupança-funding, Studart contrapõe a idéia pós-keynesiana à visão convencional sobre o papel do sistema financeiro.

“(...) o papel do sistema financeiro é mais complexo e essencial do que um simples intermediador entre investidores e poupadores. (...) em especial em situações de crescimento, a participação ativa do sistema bancário é essencial na determinação do volume de financiamento do investimento. (...) a poupança, embora criada como subproduto do processo multiplicador do investimento, pode desempenhar um papel fundamental na consolidação financeira do passivo de curto prazo das empresas inovadoras e dos bancos. Tal análise aponta a necessidade de um ambiente institucional favorável ao crescimento financeiramente estável, tal como a existência de mecanismos de financiamento de longo prazo, que nem sempre se desenvolvem apenas através das forças de mercado”. (Studart, 2000, p.152).

A idéia de Studart também revela como a evolução do sistema monetário transforma os bancos de simples cofres privados e intermediários de poupança, em principais supridores de pagamento, capazes de criar crédito independente de depósitos prévios. O montante de crédito bancário que as instituições deverão obter para dispor de uma quantidade suficiente de dinheiro dependerá do que o público estiver fazendo com sua poupança, das atrações relativas aos depósitos e das ações respectivamente.

Desta forma, o sistema bancário ocupa um papel central, no processo de intermediação, pois é através do crédito, tanto de curto, quanto de longo prazo, que o recurso é direcionado, na forma de moeda, para a atividade produtiva. É através do sistema

bancário que o financiamento garante a realização dos investimentos produtivos. A decisão de investir é a decisão econômica mais importante dos agentes econômicos, pois ela representa o elo entre o presente do consumo e o futuro do lucro. A criação da moeda bancária devido a horizontes de pagamento e de rotatividade dos depósitos permite aos bancos administrar estruturas patrimoniais com horizontes de diferente maturação, visando, com isso, manter equilibrados os fluxos de caixa.

Minsky aprofunda a análise do papel do sistema financeiro na economia, numa visão pós-keynesiana. Sobre o sistema bancário, ele enfatiza que bancos passam a atuar dinamicamente dos dois lados do balanço, desenvolvendo técnicas de administração do passivo (*liability management*), como resultado do acirramento da concorrência entre instituições bancárias na busca ativa de oportunidades lucrativas nos negócios, fazendo com que os depósitos deixem de ser um parâmetro exógeno aos bancos. Margens de segurança, na forma de reserva em espécie, são mantidas de acordo com o grau de concentração do sistema bancário, com o nível de utilização das notas bancárias como meio de pagamento e com a aversão ao risco por parte dos banqueiros.

Na Teoria Geral de Keynes, a percepção sobre o estágio de evolução do sistema bancário se unirá a sua teoria do investimento para formar uma visão alternativa sobre o financiamento do investimento e o papel do sistema financeiro em economias de mercado. Keynes mostra que em economias empresariais, os investimentos privados e os gastos autônomos representam a causa da determinação da demanda efetiva e da renda. Nesta idéia, o nível efetivo de investimento será levado ao ponto em que não haja mais qualquer tipo de ativo de capital cuja eficiência marginal exceda a taxa de juros corrente.

Na idéia de Keynes, a decisão de investir precede a criação da renda e, portanto, a poupança agregada é determinada, e não determinante do investimento. Portanto, o nível de financiamento do investimento independe de poupança prévia e a capacidade do sistema bancário de gerar crédito proporciona aos empresários como um todo, a flexibilidade na alavancagem financeira.

1.3 Consolidação financeira e mercado de capitais

Keynes também apresenta a idéia de mercado de capitais, enfatizando bolsas de valores, surgidas pela dinâmica de mercado, em função da separação da decisão de investir e poupar, decorrentes dos problemas referentes a compatibilização entre estruturas ativas e passivas dos agentes envolvidos no processo de intermediação financeira.

Através da discussão do *funding* do investimento, ele considera o investimento como um compromisso de longo prazo para o empresário, um produto não disponível para o consumo da comunidade e um ativo líquido para a instituição financiadora, quando financiado externamente. Nestas condições, considera-se que na ausência de consolidação financeira, os bancos seriam obrigados a reduzir a margem de segurança, ou os investidores seriam obrigados a rolar o passivo de longo prazo até a maturação e o retorno dos investimentos. Em função das características desses passivos a possibilidade de mudança futura nas taxas de juros e/ou condições de crédito traria um risco excessivo para ambos os agentes.

A respeito desses mercados Keynes também justifica: (1988, p.111).

“Se existem mercados organizados de investimento e desde que possamos confiar (...) o investidor pode, legitimamente, encorajar-se com a idéia de que não corre outro risco senão aquele de uma variação efetiva nas condições do futuro imediato, sobre cuja probabilidade pode tentar formar uma opinião pessoal e que não é provável seja cotada em alto nível. Na suposição de que o raciocínio subsista, estas mudanças são as únicas que podem afetar o valor do seu investimento e ele não terá de perder o sono pelo simples fato de não ter nenhuma idéia do valor que o seu investimento terá (...) mais tarde”.

Nestas circunstâncias, o financiamento do investimento torna-se razoavelmente seguro, quando atrelado à perspectiva de consolidação financeira dos passivos de curto prazo das empresas inversoras (*funding*). Por outro lado, do ponto de vista

macroeconômico, o financiamento do investimento gera os recursos necessários para a consolidação financeira e o processo de criação de renda também é gerado um volume de poupança desejada exatamente equivalente ao investimento.

Num mundo intemporal e onde as decisões dos agentes se coordenassem perfeitamente, o circuito financiamento poupança-*funding* se completaria junto com o processo multiplicador de renda. Porém, numa incerteza, mesmo após o desenvolvimento completo do multiplicador, o *funding* estaria condicionado pela propensão do público a adquirir títulos de longo prazo ou ações de longo prazo do processo multiplicador de renda.

Na teoria da preferência pela liquidez, Keynes argumenta que os mercados organizados são fontes de potencial volatilidade dos preços dos ativos e, portanto, de taxa de juros. A introdução do *funding* em sua análise revela o lado positivo do papel dos mercados organizados de títulos de dívida e propriedade. Esse lado positivo é reforçado se considerarmos um desdobramento da hipótese da fragilidade financeira de Minsky quando aplicada de forma específica ao financiamento do investimento.

Para Minsky, conforme afirma Studart, a fragilidade financeira é uma característica intrínseca a economias em que, devido à existência de mecanismos de crédito desenvolvidos, através do crédito bancário, é possível financiar posições de longo prazo por meio da administração de um fundo rotativo de passivo de curto prazo. A existência de canais de consolidação financeira pode ser uma das possíveis formas de reduzir o risco de instabilidade financeira, o que poderia gerar ruptura das condições de crescimento por fatores puramente financeiros.

O financiamento ao investimento em geral está condicionado à existência de mecanismos de consolidação financeira, tanto do ponto de vista das instituições financeiras quanto dos investidores produtivos. A falta de mecanismos de consolidação financeira reduz a capacidade de financiamento, e força às empresas a recorrerem mais ao autofinanciamento. Além disso, pode gerar um sistema que se fragiliza rapidamente nos

boom do ciclo econômico, podendo criar situações de instabilidade e afetar as expectativas empresariais, inibindo o próprio processo de crescimento.

1.4 Os modelos históricos de financiamento

A análise de Keynes tem como parâmetro uma estrutura financeira implícita, baseada em dois pilares básicos: um sistema bancário desenvolvido (para *finance*) e a existência de mercados organizados de ações (para o *funding*). Este parâmetro permite analisar problemas associados à separação entre os atos de poupar e investir, ao processo de financiamento e maturação do investimento e à certeza inerente a essas economias. Ao contrário da visão convencional, a estrutura institucionalizada na perspectiva pós-keynesiana não representa um parâmetro que mede a funcionalidade do sistema financeiro, mas sim uma das formas institucionais possíveis de financiamento de acumulação das economias monetárias.

De acordo com Zysman (1983), a comparação internacional dos sistemas de financiamento a longo prazo classifica as estruturas financeiras em dois modelos básicos: em sistema com base em mercados de capitais (*capital markets-based-systems*), e sistemas com base no crédito (*credit-based-systems*). Nesta comparação os sistemas com base em mercado de capitais, têm-se como exemplos clássicos, os países Estados Unidos e a Inglaterra, e nos sistemas de financiamento baseados no crédito bancário encontram-se representados os países Alemanha, França e Japão.

Nos sistemas com base no mercado de capitais ocorre, com maior frequência, o financiamento direto, em que as empresas interessadas emitem ações ou debênture de longo prazo, como fonte de financiamento para formação de capital. Nesta modalidade de financiamento, há uma variedade significativa de instrumentos nos mercados secundários e de capitais das instituições financeiras que mantêm uma relação próxima das empresas produtivas.

No primeiro caso, no sistema baseado em mercado de capitais, Corazza destaca: (2002, p. 4).

“(...) prevalece o financiamento direto das empresas, no mercado, através da emissão de títulos de propriedade, como as ações, ou de títulos de dívida, como debêntures. Nesse modelo, prepondera a segmentação do mercado financeiro, em relação à captação e aplicação de recursos. Bancos comerciais, por exemplo, financiam capital de giro ou empréstimo de curto prazo das empresas, posto que as ações ou debêntures são, em geral aplicações de longo prazo”.

Neste modelo, os bancos/instituições financeiras administram portfólios, procurando maximizar seu retorno e diversificar o risco, ao invés de investirem em companhias específicas. A especialização desse mercado é determinada pelos tipos de instrumentos de captação e aplicação de recursos, por meio de regulamentação vigente em que as empresas tenham acesso a essas informações.

Os bancos atuam no sistema de mercado de capitais, basicamente no segmento de crédito de curto prazo e capital de giro, de acordo com o curto prazo de suas fontes de captação, que incluem uma parcela importante de depósitos à vista. A estrutura do sistema financeiro característico deste modelo apresenta-se diversificada, especialmente no seu segmento não bancário, formado por um amplo conjunto de instituições, cujas operações de captação e aplicação são bastante heterogêneas. Os demandantes típicos dos papéis ofertados no mercado de capitais são os poupadores individuais, com perfil arrojado, e no setor financeiro, as instituições não bancárias. A atuação dessas instituições, no processo de financiamento a longo prazo, se dá através da compra final desses papéis ou como repassadoras dos títulos aos poupadores não financeiros.

Nos países onde o modelo de mercado de capitais se desenvolveu, a formação das condições propícias ao seu surgimento e operação foi um processo que se desenvolveu ao longo do tempo, quase que simultâneo ao desenvolvimento do capitalismo desses países. Este fato justifica que este modelo de financiamento tenha se originado justamente nas

economias pioneiras, posteriormente, se tornaram líderes no processo de industrialização e de formação do modelo de produção capitalista.

A segmentação desse mercado e a conseqüente especialização das instituições que nele atuam não surgiram como um desdobramento natural do desenvolvimento do sistema financeiro; ao contrário, elas foram produzidas pela regulamentação imposta pelas autoridades monetárias nos anos 30, com o objetivo explícito de zelar pela segurança do sistema através de disciplina da concorrência do setor. Este modelo de financiamento requer crescente predominância quantitativa e qualitativa da forma financeira do capital, constituindo-se num modelo em que prevalece a lógica financeira de valorização sobre as demais esferas de circulação desses recursos.

Os Estados Unidos dispõem do mais amplo mercado de capitais em relação a qualquer nação de investidores. O modelo por eles adotado foi organizado durante a maior parte do século XX, conforme os princípios estabelecidos e incorporados à lei *Glass-Steagal*¹. Através desta lei, foi determinada a segmentação dos mercados financeiros e especialização das instituições financeiras.

No sistema utilizado pela Inglaterra, embora a especialização tenha surgido espontaneamente, ela foi claramente sancionada e estimulada pela regulamentação. A partir dos anos 80, a segmentação do mercado vem sendo gradativamente aperfeiçoada, em função de uma série de pressões internas ou externas, ocasionadas pela desintermediação e inovações financeiras, concorrência externa e tendência da globalização do mercado.

No sistema baseado no crédito bancário, o financiamento de investimento assume predominantemente a forma de empréstimo e o mercado de capitais é fraco. As empresas dependem muito do crédito para obter recursos, além dos lucros retidos, os bancos comerciais dependem das autoridades monetárias.

¹ *Glass-Steagal* representa a legislação norte-americana, instituída em 1933. Conforme esta legislação, os bancos comerciais, emissores de depósitos à vista, não podem exercer a atividade *de underwriting* de ações, a as atividades reservada aos bancos de investimento.

É através dessa dependência que o governo exerce influência financeira sobre níveis e direção do investimento privado, e há uma tendência de ocorrer um rápido crescimento do endividamento das empresas investidoras nos períodos de boom. Assim, nesse modelo de sistema financeiro predomina o financiamento indireto, intermediado por bancos, que captam poupanças, através dos depósitos, e as aplicam, sob a forma de empréstimos.

Nos sistemas de crédito bancário, a estabilidade das taxas de juros nominais de curto prazo é essencial à medida que as empresas inovadoras, em muitas vezes, são obrigadas a rolar continuamente suas dívidas sob taxas flutuantes. O sistema com base no mercado de capitais é mais sensível a oscilações de surtos especulativos nos mercados de estoque de ativos. Estes arranjos são funcionais em relação ao desenvolvimento na medida em que fazem face a incerteza relativa ao funcionamento de posições de longo prazo e evitam surtos de instabilidade financeira que possam estancar o processo de crescimento.

A maior parte dos países em desenvolvimento adota um sistema financeiro com base em crédito bancário, tudo indica que a segmentação do mercado de capitais e políticas de crédito seletivo corresponde a arranjos institucionais criados exatamente para cobrir a inexistência de fontes privadas de financiamento de longo prazo. Nestas circunstâncias, a desregulamentação não garante que o sistema financeiro privado vá expandir o volume de recursos disponíveis para o financiamento da acumulação. O risco da liberalização financeira é, portanto, o rompimento dos arranjos existentes sem a criação de outro modelo que o substitua.

A característica do sistema onde prevalece o modelo de crédito privado é que o financiamento de investimento assume a forma de empréstimos bancários a longo prazo. Estes empréstimos são providos por bancos de grande porte, organizados sob a forma de bancos universais. Isto é, são instituições que atuam simultaneamente, em diversos segmentos do mercado financeiro, captando depósitos à vista, junto ao público, através dos bancos comerciais; depósitos a longo prazo, por meio dos bancos investimentos;

intermediam emissões de títulos e ações, através das corretoras; e operam com uma estrutura temporal de ativos bastante variada.

Quanto à estrutura do sistema financeiro deste modelo de financiamento, se caracteriza pela concentração nos dois sentidos: primeiro quanto à variedade de instituições financeiras que é reduzida, sendo universais e pouco significativa a atuação das instituições não bancárias; segundo, quanto ao porte das instituições bancárias que é tipicamente elevado. Outra característica estrutural desse sistema é a debilidade do mercado de capitais, como fonte de financiamento das empresas. A concentração da poupança financeira nas instituições bancárias torna estas instituições as primeiras compradoras potenciais de títulos ou ações. Este processo tende a deprimir a demanda por esses papéis, que concorrem diretamente com o negócio bancário por excelência, isto é, os empréstimos. Assim, neste modelo de sistema financeiro predomina o financiamento indireto, isto é, intermediado por bancos que captam poupanças sob a forma de depósitos e as aplicam sob a forma de empréstimos.

Neste modelo de financiamento encontram-se representados os países como Alemanha, França e Japão, onde prevalece o sistema de financiamento através do crédito bancário. A Alemanha é exemplo típico de sistema com base em crédito essencialmente privado, onde grandes bancos universais intermediam o processo de financiamento de longo prazo.

A característica do modelo de financiamento dos bancos universais, cuja classificação é inspirada na experiência alemã, é a forte liderança dos bancos privados no processo de financiamento do setor industrial. Esta liderança é sustentada no elevado poder de mercado desses bancos e se manifesta tanto no aspecto quantitativo, da provisão de fundos, quanto na determinação das condições gerais do crédito de longo prazo à indústria. Os bancos universais públicos têm escassa influência sobre essas condições, por atuarem, predominantemente, em outras áreas como os programas sociais, crédito imobiliário e outras.

No que se refere à importância dos bancos universais, Stein justifica: (1996, 7:8).

“É de suma importância (...) que, dentro de um sistema de bancos uma única instituição é plenamente suficiente para atender a todas as necessidades de um cliente, uma vez que o leque de produtos e serviços oferecidos elimina qualquer tipo de pressão no sentido de que o cliente seja compelido a buscar, em outra instituição, alguma alternativa específica de serviços, muitas vezes pouca oportuna ou a custos menos apropriados e viáveis”.

Já na França e Japão prevalece o sistema de bancos públicos de desenvolvimento que financiaram o capital fixo de suas empresas industriais, além de agências governamentais voltadas para atividades especiais, como a agricultura e o setor imobiliário. Os sistemas de crédito governamental, identificados com as experiências francesa e japonesa no pós-guerra, assemelham-se ao modelo alemão no aspecto instrumental, tendo no crédito bancário de longo prazo o principal meio de financiamento da formação de capital fixo.

No que se refere ao modo de atuação, há diferenças importantes, destacando-se as lideranças de instituições públicas no processo de financiamento. Essas instituições aparecem organizadas não só sob a forma de bancos de desenvolvimento, atuando prioritariamente no setor industrial, mas também nos diversos tipos de agências governamentais voltadas para setores específicos de atividade, como a agricultura e o setor imobiliário, para a formulação de políticas financeiras.

A liderança das instituições públicas nos sistemas de crédito governamental não tem, necessariamente, uma correspondência visível na composição do sistema bancário, podendo traduzir-se pela predominância de bancos públicos na provisão de fundos a longo prazo, como no caso francês, ou pela forte influência do Estado sobre a atividade do sistema bancário, no sentido de orientá-lo para as áreas consideradas prioritárias ao desenvolvimento econômico. Do ponto de vista estrutural, esse tipo de sistema financeiro apresenta-se mais diversificado e menos concentrado, no que se refere à variação de

instituições, que o modelo alemão, mantendo, porém, a condição de debilidade do mercado de capitais e predominância do financiamento indireto.

Os sistemas baseados no crédito público, ao contrário, foram quase que integralmente criados pelo planejamento estatal, sendo característicos de países em que o Estado assumiu para si a responsabilidade de comandar um esforço de industrialização tardia, em curto espaço de tempo, não dispondo a economia na época de uma estrutura financeira privada capaz de captar e alocar recursos no setor não-financeiro na medida necessária. A organização do sistema financeiro, nesse caso, emerge como parte integrante de um plano governamental mais amplo do desenvolvimento econômico.

O modelo de sistema financeiro com base em crédito governamental também é característico de economias em desenvolvimento. No caso do Brasil, o sistema financeiro é extremamente sofisticado e diferenciado, quando comparado com os de outros países que se encontram no mesmo estágio ou em estágio superior de desenvolvimento econômico.

A organização do Sistema Financeiro Brasileiro foi moldada, de um lado, em arranjos institucionais, específicos para estes fins, tendo como marco as reformas, e, de outro, por fatores de natureza macroeconômica, que condicionam fortemente a performance da economia brasileira, a partir desse período. Mesmo sendo dominado por um pequeno número de grandes bancos de tipo universal, há um mercado de capitais em processo de desenvolvimento, em ativa operação, onde interagem instituições bastante ágeis e competitivas que contribuem na formação e alocação de capital para o financiamento do crescimento econômico do país.

1.5 Conclusão

Através da visão convencional e da visão pós-keynesiana, se reconhece a importância do sistema financeiro para o financiamento da economia. Enquanto que a teoria convencional identifica o banco como um intermediário financeiro, entre unidades

superavitárias e deficitárias de recursos, não permitindo que as mesmas produzam resultados a nível macroeconômico, a teoria pós-keynesiana atribui ao banco um papel fundamental na economia, pois é através de sua atividade que depende a criação de poder de compra da população.

O banco, na teoria pós-keynesiana, como qualquer outra firma, opera em uma economia monetária de produção. Logo, está sujeito às restrições de incerteza, em função de cada transação financeira, que envolve uma troca de moeda hoje por uma moeda amanhã, corresponde à troca de uma certeza por uma incerteza que vai depender dos agentes econômicos nessas transações. É nessas circunstâncias que o banco dá forma às suas decisões de emprestar.

À medida que o banco tem preferência pela liquidez, vai aumentando a participação dos adiantamentos a clientes no total de seus ativos. Nestas circunstâncias, quanto maior for a participação dos adiantamentos a clientes no total dos seus ativos, mais frágeis serão suas estruturas de financiamento, conseqüentemente maior será o grau de fragilidade financeira da economia. No que se refere ao seu passivo, as mesmas expectativas determinantes da conformação de seu ativo alimentam também a tomada de decisão do banqueiro quanto à estrutura de seu passivo. Diante dessa situação, à medida que suas expectativas tornam-se otimistas ou pessimistas, a decisão de emprestar definirá os prazos e taxas dos seus ativos e passivos, permitindo aceitar os riscos inerentes a esta transação.

O banco como qualquer outra firma procura maximizar receitas e minimizar custos, visando aumentar sua lucratividade, através do *spread* obtido por meio da taxa de aplicação e captação, porém esta lucratividade está associada a uma incerteza visto que depende da capacidade do tomador em gerar caixa suficiente para atender seus compromissos de débitos. É deste processo que depende a dinâmica de administrar a liquidez da instituição, tornando-se importante fonte de informação para a tomada de decisão no que se refere a *finance* e *funding* e que irá moldar a combinação de liquidez com rentabilidade e permitir uma estrutura concorrencial no sistema bancário e financeiro.

2. O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

O presente capítulo tem o objetivo de abordar os conceitos, o histórico e estrutura do Sistema Financeiro Nacional, tanto em relação aos bancos públicos como em relação aos bancos privados em nível nacional e regional.

Além disso, no mesmo capítulo também se procura enfatizar o papel do sistema financeiro no desenvolvimento econômico regional, os fatores que contribuíram para sua consolidação e expansão, que teve sua origem respaldada no apoio estatal. Ao mesmo tempo se tenta justificar a manutenção das instituições financeiras públicas, para desempenhar a função de agente financiador do crédito de longo prazo aos setores produtivos da economia.

Para o desenvolvimento do capítulo, foi necessário elaborar uma divisão cronológica dos períodos analisados, de acordo com o enfoque do assunto. Entretanto, os mesmos podem não representar exatamente as divisões convencionais da história econômica brasileira. Ou seja, as subdivisões ora apresentadas possuem caráter meramente analítico, com a finalidade exclusiva de facilitar a exposição e o entendimento do tema proposto, sendo os períodos determinados de acordo com os fatores que influenciaram o desenvolvimento do Sistema Financeiro no Brasil.

A primeira seção contempla o sistema bancário no século XIX, até o início de 1930, especialmente quando houve a constituição das casas bancárias que financiavam a economia na época e o surgimento do Banco do Brasil, na condição de primeira instituição financeira oficial do País.

A segunda seção corresponde à fase que vai dos anos 1930 até o final dos anos de 1950, quando ocorreu o início da industrialização e da intermediação financeira no país,

que contribuíram para o surgimento das instituições financeiras públicas para financiar os investimentos industriais de longo prazo.

A terceira seção corresponde ao período dos anos de 1960 e 1970, quando existiu um sistema financeiro nacional integrado, com uma estrutura institucional moderna. Na mesma seção, foram analisados os períodos do chamado “Milagre Econômico”, quando ocorreu a consolidação do sistema, proporcionada pela Reforma Bancária e o elevado crescimento do nível de atividade.

A quarta seção se destina ao estudo da década de 1980 até os anos de 1990, época em que ocorreram diversos planos governamentais de estabilização, quando o sistema financeiro passou por um período de modesta expansão, enquanto que a inflação e a dívida pública interna e externa cresciam de forma considerável, influenciadas pelas altas taxas de juros e pela transferência de recursos públicos utilizados para salvaguardar o sistema financeiro.

Na quinta seção, se verificam as transformações da década de 1990, período em que ocorreu a implantação do Plano Real, que contribuiu para a estabilização da economia e no processo de privatização dos bancos públicos, possibilitando uma nova configuração do sistema, que tornou-se menos público e mais concentrado.

Todas essas variantes estiveram presentes em qualquer período da economia brasileira, mas o prevalectimento de uma sobre as outras ocorreu em períodos mais ou menos distintos e, por conseguinte, a proposição deste trabalho consiste em verificar a contribuição do Sistema Financeiro no Desenvolvimento Econômico Regional, salientando especialmente a contribuição dos bancos públicos nesse evento.

2.1 O sistema bancário no século XIX

As primeiras instituições financeiras surgidas no Brasil, ainda no século XIX, foram os bancos comerciais também denominados casas bancárias, as quais se dedicavam, fundamentalmente, às atividades mercantis urbanas, proporcionadas pelas características estruturais da economia brasileira na época. As casas bancárias comerciais existentes no período atendiam satisfatoriamente às necessidades de crédito da economia, em função de que as atividades relacionadas à produção estavam ligadas ao setor primário, especialmente o cafeeiro e de exportação, não exigindo mecanismos de financiamentos sofisticados para intermediação dos recursos.

Em 1808, surge o Banco do Brasil², na condição de primeira instituição de crédito no país, contava com a captação de recursos privados para dar início as suas atividades de negócios. Inicialmente, tinha permissão para descontar letras de câmbio, emitir notas bancárias, efetuar depósitos de metais preciosos, além de exercer o papel de Banco Central e o monopólio na intermediação financeira. O Banco do Brasil ajudou a suprir os cofres do Erário Real, apoiou o desenvolvimento das economias agrícolas e comerciais, financiou construções de obras públicas e a luta pela independência. A instituição, apesar da necessidade constante de emissão de papéis, mantinha-se ativa na concessão de empréstimos e financiamentos, recuperando-se mesmo após os saques efetuados pela família real, quando do seu retorno para Portugal.

² O primeiro Banco do Brasil foi criado em 12 de outubro de 1808, através de alvará, pelo príncipe Dom João VI, na cidade do Rio de Janeiro. Em 1828, o Banco do Brasil estava falido, sendo acusado de que suas emissões concorriam para desvalorização do meio circulante, êxodo dos metais preciosos e elevação geral dos preços. Em setembro do ano seguinte, o Parlamento aprovou uma lei para a liquidação gradual do banco. Em 1851, na cidade do Rio de Janeiro começaram a funcionar as atividades de um banco particular de depósitos e descontos, também denominado Banco do Brasil, fundado por Irineu Evangelista de Souza, o Visconde de Mauá. Em 1853, foi criado o segundo Banco do Brasil que se fundiu ao BB de 1851 e com o Banco Comercial do Rio de Janeiro. Este novo Banco do Brasil começou a funcionar em 1854, sem a interveniência do Governo na condução das operações comerciais. O Banco do Brasil atual surgiu em 1905, através do Decreto nº 1.455 de 30 dezembro, ficando controlado pela União. Atualmente o Banco do Brasil funciona como uma sociedade de economia mista, com personalidade jurídica de direito privado, configurando-se num banco comercial, exercendo uma série de atividades não pertinentes a entidades desse tipo. A ele cabe receber depósitos diversos, créditos do Tesouro Nacional e disponibilidades de quaisquer entidades federais e privadas. O Banco concentra sua atuação no financiamento de atividades produtivas, através das carteiras de Crédito Geral, Crédito Rural, Carteira de Comércio Exterior, e de Câmbio.

O Banco do Brasil é considerado o maior banco individual desde seu surgimento, notalizando-se como principal financiador do crédito rural, além de oferecer grandes contribuições para o desenvolvimento do setor industrial e o aprimoramento do comércio e de serviços.

O processo de desenvolvimento do sistema financeiro no início do século XIX ocorreu lentamente, conforme enfatiza Teixeira: (1979, p. 9).

“Somente a partir de 1838, no entanto começaram a surgir os primeiros bancos comerciais da iniciativa privada nas principais cidades brasileiras. Por todo o século passado e nas primeiras décadas do século XX, essas entidades experimentaram algumas fases do rápido desenvolvimento e proliferação e outras acirradas crises, em função de conturbações na área política e/ou movimentos cíclicos da economia de cada época”.

Em janeiro de 1861, o Imperador Dom Pedro II, funda a Caixa Econômica Federal, na cidade do Rio de Janeiro, com a missão de conceder empréstimos e incentivar a poupança popular, especialmente dos pequenos poupadores. O objetivo principal do imperador era inibir a atividade de outras empresas que não ofereciam garantias aos poupadores e concediam empréstimos a juros fora dos padrões monetários. Posteriormente, em 1874, a instituição instalou-se nas províncias de São Paulo, Alagoas, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul atuando de forma independente³.

Já o ano de 1889, período do "encilhamento"⁴, caracterizou-se pela galopante expansão dos meios de pagamento, influenciados pelas atividades de intermediação

³ Somente no ano de 1969 ocorreu a unificação das 22 Caixas Econômicas Federais, através do Decreto-Lei nº 759, quando passaram a atuar de forma padronizada.

⁴ Encilhamento foi a denominação popular dada a política financeira instituída no Brasil, durante o governo de Deodoro da Fonseca, pelo ministro da fazenda Rui Barbosa, cujo objetivo era valorizar a economia urbana e limitar privilégios dos cafeicultores. Entretanto, a política econômica mal dimensionada por Rui Barbosa teve como conseqüências um rápido crescimento da inflação, arrocho dos salários e um crescente número de falências, principalmente entre as indústrias, influenciadas pela elevação da taxa de juros. As falências e os baixos salários afetaram grande parte da sociedade brasileira, especialmente os setores urbanos nos quais se encontravam as principais bases de sustentação política dos militares que estavam no poder.

financeira e pela expansão do crédito bancário, trazendo, como consequência, um surto inflacionário na economia. Este episódio resultou num esforço do governo em conceder maciças contribuições oficiais aos bancos, no sentido de compensar as perdas que vinham sofrendo devido à concessão de empréstimos e investimentos para a indústria de transformação, visando, com isto, manter a estabilidade do setor e evitar a falência dessas instituições que começavam a enfrentar dificuldades.

Aliado a este processo, em função da escassez de recursos externos na economia e a elevação da taxa de juros, o governo passou a emitir papel-moeda sem lastro, contribuindo, desta forma, para que os empréstimos concedidos às empresas pelos bancos fossem desviados para especulação na bolsa de valores. Este episódio resultou em ganhos e perdas para os especuladores, além de perdas consideráveis para os bancos e no desempenho insatisfatório do mercado de ações. O sistema bancário neste período permaneceu concentrado no Rio de Janeiro, onde mantinha 23 bancos instalados e respondiam por 93% do capital e reservas de todos os 35 bancos existentes no país.

No início de 1900, o sistema bancário continuava a enfrentar dificuldades, ocasionadas pela lei bancária promulgada no fim do Império, que deu origem a um sistema bancário livre, em que era permitida a utilização de títulos governamentais como cobertura para as cédulas, em função da crescente demanda de crédito por parte dos produtores agrícolas e da indústria, resultante da substituição da mão de obra escrava, por trabalhadores assalariados, e das incertezas políticas da época.

Em função da necessidade de recursos para atender esta demanda, o governo autorizou o ingresso de novos bancos estrangeiros no país. Logo, se destacaram no mercado e responderam por, praticamente, 56% dos empréstimos e 37% dos descontos de todos os bancos comerciais atuantes no país, no final de 1912. Devido a essa dependência do país ao capital estrangeiro, que financiava as atividades produtivas (especialmente a produção do café) surgiram novos problemas econômicos para o governo, a julgar pela distribuição desses recursos que não ocorriam de maneira uniforme entre os estados, uma vez que se concentravam no Rio de Janeiro e São Paulo.

Já na década de 1920, em função da necessidade de disciplinar os fluxos de recursos surgem as primeiras medidas eficazes de regulamentação⁵ do sistema financeiro, cuja finalidade era criar e estabelecer condições adequadas para suportar a crescente demanda de crédito, considerado elemento indispensável e necessário ao processo de industrialização da época, e, ao mesmo tempo, dar sustentação às atividades bancárias mantendo a estabilidade da moeda.

Estas medidas também procuraram atender as reivindicações dos agentes econômicos e permitir a igualdade de condições entre bancos estrangeiros⁶ e nacionais, pois até então os bancos estrangeiros gozavam de privilégios para atuarem no país, em função do intercâmbio com suas matrizes e pelo ingresso de recursos.

Diante desta situação, os bancos nacionais conviviam com intranqüilidade e crises que obrigavam a manter altos volumes de encaixes, visando preservar suas operações. Em função disso, o excessivo volume de liquidez comprometia a rentabilidade das instituições nacionais e o fortalecimento da estrutura do seu capital. É neste cenário que o Estado intervém no sistema e estabelece uma organização mais igualitária, limitando as atividades dos bancos estrangeiros com restrições impostas pela lei bancária, fazendo com que vários deles encerrassem suas atividades no Brasil, modificando, desta forma, de uma posição de destaque para um papel secundário no sistema bancário do país. Diante dessas circunstâncias, os bancos nacionais puderam aumentar a eficiência e desenvolveram um mercado mais dinâmico e diversificado, como forma de respaldo às atividades econômicas que necessitavam de mais crédito.

⁵ As principais medidas que fizeram parte da reforma de 1921 foram: Regulamentação do sistema financeiro, Lei de Fiscalização Bancária, que estabeleceu a criação da Inspeção-Geral de Bancos, estímulo à abertura de várias agências do Banco do Brasil em áreas desprovidas de estabelecimentos bancários; obrigatoriedade aos bancos estrangeiros de trazer um montante mínimo de capital em moeda estrangeira, criação da Câmara de Compensação de Cheques, a Carteira de Redesconto do Banco do Brasil e reformulação da Lei de Falências.

⁶ Os bancos estrangeiros, a maioria de origem britânica, começaram a operar no Brasil na década de 1850, concentrando-se no financiamento do comércio exterior e nas negociações de câmbio, porém realizavam poucos empréstimos para as atividades domésticas. Os bancos estrangeiros não experimentaram as dificuldades pelas quais passou a maior parte das instituições financeiras do país, em função de que não participavam da probabilidade do crédito no início da década de 1890.

Ao longo da década, começa a disseminar-se no país a criação dos bancos comerciais estaduais, que até então estavam restritos aos estados de Minas Gerais, que possuía o Banco de Crédito Real de Minas Gerais, desde 1889; o Estado do Rio Grande do Norte que possuía seu banco estadual fundado em 1906. O Estado do Piauí fundou o Banco do Estado do Piauí em 1907; São Paulo fundou o Banco do Estado de São Paulo, em 1909; e o Estado da Paraíba fundou o Banco do Estado da Paraíba, em 1924.

Embora esses bancos tenham sido criados para o financiamento da produção agrícola, não se pode dissociar o surgimento dessas instituições de um movimento de progressiva participação dos Estado na atividade econômica que começava a configurar-se no decorrer do período.

2.2 O período de 1930 a 1950 – início da intermediação financeira

Na década de 1930 inicia o processo de industrialização no país, sendo sustentado basicamente pela combinação e de recursos externos, proporcionados pela exportação de café e de recursos públicos. Nesse período, os bancos privados existentes não atendiam adequadamente a demanda por crédito, necessário para financiar os investimentos industriais de longo prazo, em função de que não possuíam instrumentos específicos de captação de recursos que permitissem lastrear esses empréstimos. Contudo, essas instituições foram importantes no processo de intermediação financeira na época, com destaque para o financiamento de curto e médio prazos.

Nesse período, em função da necessidade de atendimento dos setores estratégicos que necessitavam de recursos para investimentos de longo prazo, entre os quais se encontravam os insumos básicos (energia elétrica, petróleo e aço) e infra-estrutura (transporte, saneamento, comunicação), o governo cria mecanismos que dessem sustentação ao processo de financiamento e desenvolvimento do país. Os estados, especialmente, São Paulo e Rio de Janeiro, já concentravam grande parte da indústria do

país, realizavam empréstimos no exterior, especialmente em Nova Iorque, para se auto financiar e atender as necessidades de investimentos públicos e privados.

A preocupação do governo, em termos de geração de poupança e transferência de recursos de longo prazo para os diversos setores da economia, acabou culminando com a criação de fontes estatais de financiamento, como a CREAM (Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil)⁷, um marco na atividade econômica, pois pela primeira vez o país passou a dispor de mecanismo regulador de crédito rural, devidamente institucionalizado. Através de sua atuação, houve uma significativa expansão de recursos, destinados ao financiamento das atividades rurais e agropecuárias, assim como um aumento crescente de contratos⁸ realizados com produtores. Embora tivesse como objetivo principal financiar a agricultura, o CREAM financiou também a compra de máquinas e equipamentos industriais e a implementação de indústrias de insumos básicos como celulose, papel, alumínio e siderurgia.

No que se refere ao desenvolvimento da economia na década de 1930, Fonseca destaca: (1999, p. 204).

“O novo padrão de acumulação induziu a existência de taxas altas de crescimento no departamento de bens de produção; a substituição das importações não se referiu apenas aos bens de consumo devido à queda da capacidade de importar: a produção crescente de insumos básicos e materiais pesados, a taxa sem paralelo e concentradamente no tempo é um marco de recuperação econômica dos anos 30, característica do novo tipo de desenvolvimento capitalista que então se iniciava”.

Em 1945, por força dos compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência de Bretton Woods, no ano anterior, e em função do crescimento e da necessidade de um

⁷ A CREAM foi criada em julho de 1937, através da lei nº 454.

⁸ No ano de 1938 foram realizados 1.021 contratos, em 1948, o número aumentou para 9.482 e em 1958 foram assinados 93.859 contratos com os produtores.

controle maior do sistema, o governo se vê obrigado a criar a SUMOC⁹ - Superintendência da Moeda e do Crédito, com objetivo de controlar o crédito monetário e o sistema cambial e prepará-lo para a criação de um banco central.

A SUMOC limitou-se a ser um órgão normativo, de assessoria, controle e fiscalização da política monetária e do sistema de intermediação financeira, que antes era executada pelo Banco do Brasil¹⁰ e pela Caixa de Amortização Bancária¹¹ do Ministério da Fazenda. Era administrada por uma diretoria, composta por seis membros, presidida pelo Ministro da Fazenda; o governo, em última instância, através do Presidente da República, detinha o poder de decisão final sobre as questões relacionadas à atividade bancária. Efetivamente, a SUMOC implementou medidas para impedir a criação de novos bancos, através de políticas restritivas à concessão de licenças para novas instituições financeiras e incentivou o processo de fusões. A SUMOC deveria preparar a organização do Banco Central e exercer, de imediato, o controle do mercado monetário. No entanto, foi o chamado Projeto Correia e Castro que, efetivamente, chegou a estabelecer as diretrizes mestras para um Banco Central no Brasil, criando o Conselho Monetário (CM), e um Banco Central como executor das normas emanadas no primeiro.

Ainda no ano de 1945, influenciadas pelas transformações ocorridas na economia mundial, surgiram as sociedades de crédito, financiamento e investimento no Brasil¹², com a finalidade de atender a demanda por capital de maior maturidade, especialmente de longo prazo, do que o oferecido pelos bancos comerciais. Neste período, já havia preocupação com um mercado de capitais como importante fonte para capitalização das empresas e a

⁹ Criada através do Decreto-Lei nº 7.293/45. A SUMOC, ao nível político, ligava-se ao objetivo de estabilização da economia. O propósito básico do Governo era a contenção inflacionária, porém, essa medida não trouxe ao setor financeiro mudanças significativas, com respeito a sua composição e funcionamento. Neste mesmo decreto, cria-se o depósito compulsório para os bancos, com o objetivo de controlar o volume de crédito e os meios de pagamentos.

¹⁰ No Banco do Brasil funcionava também a Carteira de Redesconto-CARED, cuja finalidade era a de socorrer os bancos com problemas de liquidez.

¹¹ A CAMOB-Caixa de Amortização Bancária do Ministério da Fazenda era quem emitia moeda para suprir as operações da CARED E CAMOB, após a autorização da SUMOC.

¹² O Decreto Lei nº 7.583/45 regulamentou as sociedades de financiamento, uma legislação mais específica só veio a ser promulgada em 1959.

percepção de que o crédito comercial bancário era insuficiente para atender aos anseios do desenvolvimento econômico.

No final do ano de 1945, já havia cerca de 500 bancos comerciais operando no país, concentrados especialmente no Rio de Janeiro (possuía 2/5 do total dos bancos); em São Paulo (1/4 do total dos bancos); e com menor representação os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Em 1952, no segundo Governo Vargas, o país defronta-se com o aumento das importações de produtos para indústria pesada, no aumento do consumo e dos preços internacionais de combustível, deteriorando o saldo positivo da balança comercial. O andamento desse processo, ao detectar os pontos de estrangulamento, revelou a necessidade de acelerar o desenvolvimento capitalista e criar uma instituição financeira capaz de dar sustentação a este esforço inédito de crescimento econômico do país. Surgiu, assim, o BNDE¹³ (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico), numa tentativa de desenvolver uma estrutura financeira eficiente, que possibilitasse a concessão de créditos de prazo mais longo para setores selecionados, entre os quais a infra-estrutura, o energético e a indústria básica, que contribuíssem para o desenvolvimento e modernização da economia na época.

A principal função do BNDE foi a realização de empréstimos de médio e longo prazos a empresas privadas, para, praticamente, todos os setores de atividades que estavam expandindo suas linhas de produção. A principal fonte de recursos do BNDE era constituída pela arrecadação, através do imposto de renda, pelo compulsório sobre os depósitos das instituições financeiras efetuados na Caixa Econômica Federal e pelas obrigações a longo prazo que forneciam cerca de dois quintos do volume total desses recursos. A participação do Governo era de um quinto, e as fontes externas, em parte provenientes do governo dos Estados Unidos, contribuíssem com um sexto.

¹³ O BNDE foi criado por recomendação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, através da Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. Os recursos necessários para a criação do BNDE foram obtidos por meio de um adicional de 10% sobre o imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas.

Apesar de modesta, a atuação do BNDE nesse período, em termos de volume de recursos de suas operações financeiras, foi uma novidade institucional, cujas características iriam marcar profundamente a administração pública brasileira.

Além do BNDE¹⁴, três outros bancos de fomento foram criados para contribuir no processo do desenvolvimento do sistema financeiro e do desenvolvimento econômico do país, entre os quais, destacaram-se: o Banco do Nordeste do Brasil¹⁵, o Banco da Amazônia¹⁶ e o Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul¹⁷.

As primeiras instituições financeiras controladas por governos estaduais começaram a surgir no Brasil, ainda no fim do século passado¹⁸. Embora tenham sido criadas e controladas pelo Governo, com o objetivo básico de promover e alavancar financeiramente o desenvolvimento econômico e social dos seus respectivos estados, estas instituições não apresentavam distinção dos bancos comerciais privados, no que diz respeito às modalidades operacionais propostas para seu funcionamento. Essas instituições, por serem estatais, sofriam maiores pressões reivindicativas por parte dos empresários da época, em função da escassez de recursos privados para financiamento das atividades mais desenvolvidas, entre as quais, a agropecuária, o setor industrial e o comércio.

No que se refere à importância dessas instituições para o financiamento das economias regionais, Amado destaca: (1998, p. 1120).

¹⁴ A denominação original era Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), mas a criação do FINSOCIAL em 1982 levou o Governo a alterar a sua denominação para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, assumindo a sigla BNDES.

¹⁵ Banco do Nordeste do Brasil: Criado através da Lei nº 1.649, de 19/07/52. Considerado a primeira instituição financeira pública claramente definida como de fomento regional.

¹⁶ Banco da Amazônia: Surgiu em 1942, sucessor do Banco de Crédito da Borracha. Representa a primeira instituição de desenvolvimento regional do país. Em 1966, constituiu-se no Banco da Amazônia (BASA), atual gestor do Fundo Constitucional de Financiamento da Região Norte (FNO).

¹⁷ Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) – Abrange os estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Organizado como autarquia interestadual, o banco conta com autonomia administrativa, personalidade jurídica própria e seu patrimônio integram o patrimônio dos próprios estados membros subsidiariamente responsáveis por suas obrigações. Com sede em Porto Alegre (RS), possui agências também em Florianópolis (SC) e Curitiba (PR), sendo o seu capital repartido igualmente entre os estados participantes.

¹⁸ Em 1889 foi constituído o Banco de Crédito Real de Minas Gerais; em 1906 - o Banco do Estado do Rio Grande do Norte; 1907- o Banco do Estado do Piauí; 1909 - Banco do Estado de São Paulo; 1911 - o Banco do Estado de Minas Gerais; 1924-Banco do Estado da Paraíba.

“(…) os bancos de caráter regional têm importância fundamental para as economias periféricas, já que eles limitam menos a criação de crédito para essas regiões e o crédito criado por eles tem maiores impactos positivos tanto financeiros quanto reais na própria região”.

Desta forma tornou-se evidente que a criação de bancos estaduais e de bancos de desenvolvimento contribuiu no processo de financiamento de prazos mais longos, conforme afirma Teixeira: (1979, p. 27).

“No final dos anos 50, praticamente todos os Estados brasileiros contavam com seu banco estadual. Em função da dificuldade de atendimento às solicitações de financiamentos com prazos mais dilatados, tratamento especial etc., sobretudo no final dos anos 50 e início dos anos 60, alguns Estados optaram pela criação de companhias estaduais de desenvolvimento ou pela reestruturação dos estabelecimentos estaduais de créditos existentes”.

Favorecido por este processo, o sistema bancário expandiu rapidamente em termos de bancos e agências neste período. O número de bancos era em torno de 394, enquanto que o número de agências era de 2.910, concentrando-se, especialmente, nas cidades ou estados onde sediavam suas matrizes e em regiões com maior potencial de desenvolvimento.

2.3 A década de 1960 a 1970 - consolidação do sistema financeiro

No início dos anos de 1960, a participação do setor bancário era limitado ao processo de crescimento econômico, influenciado pela política de substituição das importações, que encorajava a produção interna de produtos semiduráveis e de bens de consumo. A produção da economia nesse período era financiada pelo capital dos empreendedores e pelas empresas estrangeiras que se instalavam no país. Estas formas de financiamentos tornavam o sistema de intermediação financeira e geração de recursos

inadequados para financiamento do desenvolvimento das estruturas de produção, especialmente da indústria de base e agricultura.

Como podemos ver, na citação abaixo, a nova fase de industrialização requeria novos mecanismos de financiamento: Studart, apud Tourino, (2000, p. 32).

“Até a década de 60, o sistema financeiro brasileiro era dominado pelo sistema bancário, e este pelo... Banco do Brasil. Os mercados financeiros eram subdesenvolvidos e geralmente não realizavam operações voltadas ao financiamento dos investimentos produtivos. O crédito era voltado, sobretudo para o curto prazo (30 a 90 dias) e era oferecido às empresas basicamente pelo Banco do Brasil e por outros bancos comerciais. Relativamente ao crédito de longo prazo, o Banco do Brasil dividia a responsabilidade pelo financiamento do investimento com o Tesouro Nacional e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico; enquanto as caixas econômicas, também instituições financeiras de propriedade pública, eram especializadas no financiamento da construção civil”.

Após períodos de recessão, o governo vê nos bancos uma alternativa interna para financiar o desenvolvimento. Para atingir este objetivo, e a consolidação do sistema de financiamento, torna-se necessário racionalizar e instituir normas para o Sistema Financeiro. Diante disso, o governo edita a Lei da Reforma Bancária, sob o nº 4.595/64, visando à organização e ao perfeito funcionamento do sistema. O objetivo explícito da lei era definir as competências dos integrantes do Sistema Financeiro Nacional, criar novas instituições como o Conselho Monetário Nacional¹⁹ e o Banco Central do Brasil²⁰, além de

¹⁹ O Conselho Monetário Nacional substituiu o Conselho da antiga SUMOC, passando a ser a autoridade máxima do Sistema Financeiro Nacional. As atribuições do Conselho Monetário Nacional tinham como objetivo fixar diretrizes de política monetária, creditícia e cambial. O CMN é presidido pelo Ministro da Fazenda e integrado pelo Ministro do Planejamento e Orçamento e pelo Presidente do Banco Central.

²⁰ O Banco Central do Brasil foi criado no contexto do PAEG, que continha a estratégia econômica do governo militar que assumiu depois do golpe de 1964. A estratégia tinha como objetivo o combate da inflação, que em termos anualizados atingiu mais de 100% no primeiro trimestre daquele ano. Para isso era necessário realizar um esforço de institucionalização da política monetária e do setor financeiro que foi consubstanciado na lei da Reforma Bancária (4.595/64) e na lei de mercado de capitais (4.728/65), que disciplinavam o regime de bancos.

complementar e organizar o setor financeiro de forma segmentada, com instituições financeiras especializadas, tais como: bancos comerciais, bancos de investimentos, bancos de desenvolvimento, sociedades de crédito financiamento e investimento (financeiras), caixas econômicas e sociedades de poupança e empréstimo.

Essa mesma lei também procurou dirimir controvérsias relacionadas às regras de concessão de crédito, a todas as entidades que se incluíssem nas modalidades de intermediação, para compatibilizar as novas demandas de financiamentos com uma estrutura moderna e tornar viável o segmento privado de longo prazo do mercado financeiro brasileiro. A carência dessas instituições e normas para esse processo tinha ficado patente no último ciclo de investimentos pesados ocorrido no Brasil, por ocasião do Plano de Metas²¹ do Governo Juscelino Kubitschek, (1956-61), cujo financiamento teve como fontes predominantes o Estado, através da emissão de moeda e capitais externos, através de empréstimos e investimentos diretos.

No que tange a restrições na forma de atuação do Banco Central²², a lei da reforma lhe proibiu expressamente realizar operações ativas e passivas, a fim de evitar desvirtuamento de suas novas funções. A justificativa para esse procedimento se sustentava na idéia de que o órgão federal, que inspeciona bancos públicos e privados e deles recebe reservas monetárias, não deve fazer concorrência, pois precisa de liberdade de ação para fiscalizar as instituições que atuam no mercado financeiro.

Através da Lei nº 4.357/64, foi criada a Correção Monetária, cujo objetivo era o de combater a principal causa do processo inflacionário, isto é, o déficit orçamentário da União.

²¹ O Plano de Metas consistia no planejamento de trinta metas prioritárias distribuídas em cinco grandes grupos (transportes, energia, alimentação, indústria de base e educação), mais a construção de Brasília.

²² Ao Banco Central do Brasil cabe cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor, bem como as estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional. Entre suas competências destacam-se I) emitir moeda. II) executar os serviços de circulação do dinheiro. III) receber recolhimentos compulsórios, os depósitos voluntários das instituições financeiras, IV) realizar operações de redesconto e empréstimos de instituições financeiras; V) exercer o controle do crédito sob todas as suas formas; VI) efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da lei, VII) ser depositário das reservas oficiais de ouro e moeda estrangeira, VIII) exercer a fiscalização das instituições financeiras, entre outras funções.

Neste processo, o governo aumentou a arrecadação tributária, por meio de correção monetária, suavizando este aumento com a emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional-ORTN. Este processo abriu novas possibilidades para o mercado de títulos federais, que vinham perdendo credibilidade diante dos rendimentos negativos auferidos que até então vinham obtendo. As ORTNs também foram usadas em pagamentos de tributos federais e para compor parte dos depósitos compulsórios dos bancos comerciais, na razão de 15% no ano de 1965, aumentando para até 55%, nos anos de 1970.

No tocante à correção monetária, Studart, apud Tourino por sua vez argumenta: (2000, p. 35).

“A correção monetária teve basicamente dois propósitos na reforma de 1964 e 1965: primeiro, estimular a poupança com taxa de juros positivos, segundo permitir aos bancos e às demais instituições financeiras que pudessem alongar os prazos dos seus empréstimos. De fato, depois da reforma, as taxas de juros cresceram e se tornaram positivas, ao passo que a diversificação dos ativos financeiros aumentou significativamente”.

Desta forma, a criação do mecanismo da correção monetária permitiu que os agentes econômicos pudessem manter suas poupanças junto aos intermediários financeiros, sem a possibilidade de reduzir seus valores, pela ação da taxa de inflação que se mantinha em níveis elevados.

Já através da Lei nº 4.380, de 27 de agosto de 1964, o governo criou o Banco Nacional da Habitação (BNH)²³. Órgão gestor do então constituído Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo–SBPE, com a finalidade de promover mudanças na área habitacional que viabilizassem a construção de casas populares e obras de saneamento e infra-estrutura urbana. Os recursos de captação para essa finalidade eram obtidos através

²³ Extinto através do Decreto Lei nº 2.291/86, as atribuições de fiscalização das entidades integrantes do BNH foram transferidas para o Banco Central. As operações, aplicações, saneamento e empregados foram transferidas e incorporados à Caixa Econômica Federal, dando existência ao Sistema Financeiro da Habitação.

de letras hipotecárias, letras imobiliárias e cadernetas de poupança. Além desses recursos, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço–FGTS²⁴, e incorporado ao Banco posteriormente, através da Lei nº 5.107/66. Com a inclusão do FGTS no sistema, o governo passou a contar com mais recursos para financiar os projetos sociais na área de habitação e saneamento básico.

No ano seguinte, o governo editou a Lei de Mercado de Capitais, sob o nº 4.728/65, com o objetivo de criar os instrumentos legais de fiscalização desses mercados e de outras instituições de intermediação, para suprir às diferentes demandas, desde o crédito direto ao consumidor até os grandes financiamentos para as obras de infra-estrutura e indústria de base.

Outro aspecto importante da lei, com o propósito de criar e organizar o mercado de capitais, como fonte de financiamentos, Barker destaca: (1990, p.136).

“A lei de reforma dos mercados de capitais criou e definiu o banco de desenvolvimento, introduziu incentivo fiscal para o investimento em ações por parte dos indivíduos e corporações e ofereceu incentivo fiscal para as companhias abrirem seu capital”.

O objetivo maior dessa lei era dilatar o prazo das operações de empréstimos, e fortalecer o processo de capitalização das empresas, através da abertura de capital ou emitir papéis negociáveis no mercado, para que pudessem acumular melhor seus recursos e canalizá-los para investimentos produtivos, que, até então, tinham poucas alternativas de financiamentos. No que se refere a estas medidas, o mercado de capitais nacional não deslanchou, tornando necessárias novas medidas adicionais por parte do governo para incentivá-lo. Entre as medidas adotadas destacam-se a redução da alíquota do imposto de renda para compra de Certificado de Ações, o chamado Fundo 157, e a regulamentação dos fundos de pensão.

²⁴ O FGTS era descontado na razão de 8% do salário dos trabalhadores e repassados pelas empresas ao administrador do Fundo, rendendo correção monetária mais juros.

No que se refere às formas de intermediação permitidas pela reforma, os bancos comerciais eram as únicas instituições que podiam captar depósitos à vista e receber depósitos a prazo. Suas operações ativas concentravam-se no crédito de curto prazo, fornecendo capital de giro para as empresas, através de desconto de duplicatas. Os bancos de investimentos e desenvolvimento, por sua vez, tinham originalmente permissão para receber depósitos a prazo, com cláusula de correção monetária, captar recursos no exterior e conceder empréstimos. As sociedades de crédito, financiamento e investimento, denominadas financeiras, especializaram-se em fornecer crédito ao consumidor, captando recursos inicialmente através de letras de câmbio. Finalmente, as instituições do Sistema Financeiro da Habitação-SFH²⁵ responderiam pelo financiamento habitacional, com base nos recursos obtidos através dos depósitos de poupança e letras imobiliárias.

A estrutura de financiamento vigente antes das reformas refletia o baixo grau de desenvolvimento e diversificação do sistema financeiro brasileiro e dificultava o processo de captação de poupança a longo prazo, por parte das instituições financeiras privadas e públicas. As modalidades de financiamento existentes na época determinavam, em primeiro lugar, que a provisão de financiamento de longo prazo ficasse a cargo de instituições públicas, que tinham acesso a recursos orçamentários, muitas vezes oriundos da própria emissão de moeda. Um outro fato relacionado à emissão de moeda, é que esses recursos não retornavam ao sistema sob a forma de poupança financeira, mas, sim, sob forma de depósitos à vista.

O volume dos serviços prestados pelo sistema financeiro cresceu intensamente a partir da Reforma Bancária de 1964, ocasionado pelo aumento das transações financeiras em período de crescimento econômico, e pelo aumento dos serviços prestados pelos bancos que passaram a receber tributos e contribuições de previdência social, cobrar débitos diversos de pessoas jurídicas e físicas, administrar investimentos e linhas de crédito, porém, impactada por situações adversas, a participação dos depósitos à vista do

²⁵ O Sistema Financeiro da Habitação é composto pelas Caixas Econômicas, Associações de Poupança e Empréstimo, Sociedades de Crédito Imobiliário, Companhias Hipotecárias, Bancos Múltiplos com Carteiras Imobiliárias.

público, fonte básica das disponibilidades dos bancos, passou a decrescer substancialmente em termos relativos.

A necessidade e especialização das instituições financeiras permitiram o uso bastante generalizado dos programas de crédito seletivo, através dos quais o Governo procurava direcionar os fluxos financeiros para os setores da economia e/ou regiões que eram considerados prioritários.

No que tange às formas e modalidades de financiamento para o setor privado, Maldonado afirma: (1990, p. 428).

"(...) a reforma procurou estabelecer novas formas de financiamento de longo prazo, principalmente através da criação de bancos de investimento, que deveriam especializar-se na concessão de empréstimos de longo prazo para as empresas, e, também, da expansão do mercado acionário".

Aliada ao processo de financiamento, os bancos estaduais e de desenvolvimento fomentaram a atividade econômica, através da concessão de empréstimos de médio e longo prazos, a juros favorecidos para ampliação e modernização de empresas, e também para a implementação de novos empreendimentos nos respectivos estados.

As instituições financeiras desenvolveram-se com relativa segurança após a reforma bancária. Isto possibilitou a ampliação dos pontos de atendimento nas diversas regiões dando sustentação às mudanças na estrutura de produção do país. Entretanto, a política de fusões e incorporações, que já vinha se desenvolvendo no decorrer do período, refletiu-se na acentuada diminuição do número de sedes bancárias, formando os conglomerados financeiros, que passaram a atuar nos principais segmentos de mercado.

No que diz respeito ao desenvolvimento das instituições financeiras, Goldsmith enfatiza: (1986, p. 360:361).

“A participação das (...) instituições e os instrumentos financeiros mudaram mais significativamente do que no século precedente em sua estrutura, além de se diversificarem, resultando na criação de uma superestrutura (...) mais ampla com relação à grandeza da economia, e muito mais variada do que em quase todos os países subdesenvolvidos, em parte com reação a sua restrição nas décadas anteriores, resultante da inflação e do limite de juros de 12%, estabelecido pela lei da usura”.

Neste sentido, a reforma do sistema bancário possibilitou a consolidação de um mercado nacional de crédito integrado, o que elevou a capacidade de financiamento das instituições, ocasionada pelo capital financeiro disponível na economia, bem como pela participação do mesmo tanto na formação de poupança, quanto na operacionalização do investimento. O princípio que balizou a reestruturação do sistema de intermediação financeira após a reforma foi o da segmentação do mercado e da especialização das instituições financeiras, identificadas de acordo com o objetivo da destinação dos recursos captados.

A partir da reforma bancária, o país superou a crise iniciada no começo da década de 1960 e retomou o crescimento econômico favorecido pela abertura da economia brasileira, permitindo que no ano de 1968 a economia crescesse 9,3%, graças ao desempenho da indústria que se expandiu 15,5%. Este incremento ocorreu em função da existência de uma enorme capacidade ociosa da estrutura de produção das indústrias e dos mecanismos de política monetária adotados pelo governo, no sentido de incentivar o financiamento de investimentos de médio e longo prazos.

Na década de 1970, rotulada como década do "Milagre Econômico"²⁶ brasileiro, o modelo bancário novamente teve que se ajustar à realidade do mercado, em função do desenvolvimento e do redirecionamento da política industrial voltada para a utilização da capacidade ociosa das empresas, que necessitavam de mais recursos. Neste período, havia

²⁶ A década de 1970, denominada de década do “Milagre Econômico” brasileiro, foi assim caracterizada em função do intenso ritmo de crescimento industrial e desenvolvimento econômico do país.

um número excedente de bancos para a quantidade de recursos disponíveis, proporcionado pelo desenvolvimento do mercado financeiro e pelo sensível crescimento do mercado de capitais. Os bancos comerciais contavam com os depósitos à vista para lastrear a maior parte das transações em moeda local e estenderam suas redes por todo o país, com o objetivo de captar poupança, principalmente por meio de incorporações e aquisições que vinham ocorrendo no período.

O acirramento da concorrência, principal característica do setor na época, induziu o governo a adotar uma série de medidas, com o objetivo de incentivar o processo de fusões e incorporações bancárias. Ao longo do tempo, torna-se evidente a formação dos conglomerados financeiros que passaram a desenvolver mecanismos próprios, como a administração da tesouraria, serviços especializados e se transformaram, na prática, numa única empresa. A característica do sistema nesse período é que os mercados financeiros passaram a ser cada vez menos segmentados e mais integrados.

Neste cenário, os fatos que influenciaram o modelo do sistema financeiro no período, segundo afirma Studart: (1998, p. 215).

“Os principais fatores que modelaram o sistema nos anos 70 foram (a) a persistência do processo inflacionário e a existência de mecanismos formais (correção monetária) e informais de indexação de títulos públicos e privados, que impediram o desenvolvimento de uma estrutura segmentada como previam as reformas dos anos 60; (b) a conseqüente “tendência curto prazista” da captação e da aplicação de recursos dentro do sistema financeiro privado; e (c) o crescimento do papel do Estado frente às necessidades de financiamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento”.

Ainda no que diz respeito à regulamentação, através da Lei nº 6.385/76, o Governo cria a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) com a finalidade de supervisionar e regulamentar o mercado de valores mobiliários. As normas estabelecidas pela CVM tinham como objetivos tornar-se num instrumento importante para o fortalecimento das

empresas sob o controle de capitais privados nacionais, para a emissão de ações²⁷ e colocação desses papéis no mercado para captação de recursos.

Apesar da regulamentação, dos inúmeros incentivos fiscais e creditícios proporcionados pelo governo, para se criar um mercado de capitais forte e baseado em instituições financeiras privadas, entre as quais, bolsa de valores e bancos de investimento, as tentativas não foram suficientes para que este modelo se desenvolvesse. Entretanto, como resultado, cresceu a importância das instituições oficiais no financiamento de médio e longo prazos das empresas brasileiras, assim como o aumento do uso de programa de créditos seletivos por parte do governo, através dos bancos de fomento e por intermédio de medidas do Banco Central.

No que tange às instituições financeiras públicas, os bancos estaduais cumpriram a função de desconcentrar regionalmente o crédito e a prestação de serviços bancários, atendendo aos projetos de desenvolvimento dos governos estaduais e às demandas de recursos da população local. Em função desses aportes e das diferentes inserções regionais, os bancos estaduais, como agentes financiadores das políticas públicas estaduais e regionais ou viabilizando os investimentos de longo prazo ao setor privado, tornaram-se uma das peças importantes da política econômica no contexto do padrão de financiamento que impulsionou o desenvolvimento da economia brasileira nesse período. Além disso, o sistema financeiro estadual e federal foi uma das bases para o financiamento de grandes projetos privados, em especial aqueles que se articulavam com as metas de expansão da indústria de bens de capital definidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento-PND²⁸, implementado no governo Geisel.

²⁷ A CVM pode exigir, para registro um capital mínimo da companhia emissora e um valor mínimo de emissão, bem como a divulgação de informações que julgar necessárias para proteger os interesses do público investidor.

²⁸ O Presidente Geisel, ao invés de utilizar-se de uma política recessiva de maior contenção, se propôs a investir no crescimento econômico. O Brasil permaneceu, assim, com grande endividamento externo, mas direcionando os investimentos na indústria, para projetos que substituíssem as importações. Para tanto, desenvolveu o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que visava criar bases para a indústria, para reduzir a dependência em relação a fontes externas.

No tocante ao financiamento de médio e longo prazos, direcionado às atividades específicas de produção, a reforma bancária não conseguiu estimular a criação de instituições e instrumentos privados que dessem sustentação à formação de capital das empresas. Uma das razões que dificultaram este processo foram a escassez de recursos para financiamento de longo prazo, por parte das instituições, e não financiar setores da economia que representavam maiores riscos.

Notadamente, embora tenham ocorrido avanços importantes no processo de desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro, na década de 1970, estes avanços não foram suficientes e não cumpriram de forma substancial os objetivos planejados pela reformas de 1964 e na a evolução do sistema de financiamento privado no Brasil, que atendessem as reais necessidades da economia. O setor financeiro público, constituído pelos bancos federais e estaduais, permaneceu como a principal fonte de crédito de longo prazo da economia brasileira nesse período. A década de 1970 encerrou com 60 bancos oficiais e 162 bancos comerciais privados, constituídos por 1.478 agências oficiais e 5.615 agências privadas, distribuídas nas cinco regiões brasileiras.

2.4 A reforma da década de 1980

No início dos anos de 1980, ocorreu uma clara dissociação entre a evolução do sistema financeiro e o ritmo do setor produtivo, ocasionado pelo processo inflacionário e pela política adotada pelo governo, para fazer frente a mais profunda recessão da economia brasileira.

Na medida em que o desequilíbrio estrutural se instalou, inclusive com a crise do setor público, foi se deteriorando a saúde financeira das operações ativas das instituições. Este comportamento se refletiu na participação das instituições financeiras no PIB que foi de 7,0% em 1980, 11,4% em 1983, caiu para 7,6% em 1986, e voltou a crescer atingindo o nível de 13,17%, no ano de 1987.

Em 1981, sob pressão das instituições, o Governo liberou as taxas de juros, porém manteve o controle qualitativo das operações de crédito. As conseqüências dessas medidas foram o aumento das diferenças entre a taxa de juros interna e internacional. Para contornar esta situação, o governo adotou uma política monetária restritiva com o objetivo de reduzir o nível de atividade econômica, através de *open market*. Apesar de reduzida a demanda por empréstimos por parte do setor privado, em função das altas taxas de juros, os bancos obtinham ganhos substanciais com os recursos captados na compra de títulos públicos. Beneficiado por essas operações, o sistema financeiro não diminuiu o nível de suas atividades, já que seus ganhos eram proporcionados pela demanda por moeda, por parte do governo.

Na esteira deste processo, as instituições financeiras foram beneficiadas nessas transações, conforme justifica Tourino: (2000, p. 51).

“O Sistema financeiro vinha respaldando as necessidades do governo e reduzindo as possibilidades de formação de poupança destinada ao capital produtivo, o que desacelerou o ritmo dos investimentos na economia, restringindo a formação bruta de capital fixo e prejudicando a expansão da capacidade produtiva”.

Por outro lado, as instituições financeiras já não cumpriam mais suas funções de captação de recursos e concessão de empréstimos ao setor privado, além de prestação de serviços bancários convencionais. Para enfrentar este processo, o governo entendia que era necessário criar subsídios para estimular o financiamento de longo prazo e proteger os interesses da indústria que necessitava de mais recursos nessa modalidade, para aumentar suas linhas de produção.

A este respeito, Serpa enfatiza, na citação abaixo: (1992, p. 113).

“(...) os mercados financeiros nacionais não dispunham de alternativas de longo prazo perpetuando, por excelência, a cultura financeira nacional, centrada em mercados de crédito voltados ao financiamento da dívida pública e ao capital de giro e do consumo, articulados,

organizacionais e, patrimonialmente, a mercados de capitais sem densidade e envergadura para esta tarefa, já bastante debilitados pelas sucessivas crises nos mercados bursáteis".

A idéia do governo era desenvolver o sistema e criar instituições com capacidade de compor passivos de maneira distinta e estender ativos por prazos mais dilatados, baseando-se no fortalecimento dos grandes bancos privados nacionais. Desta forma, poderia canalizar recursos para investimentos de longo prazo, em setores considerados prioritários como a agricultura, infra-estrutura, habitação e modernização industrial. Porém, a inflação vinha se acelerando a um ritmo praticamente insustentável, levando a uma explosão descontrolada dos preços. Frente a essa situação, o Governo José Sarney lança em fevereiro de 1986, um Plano Econômico, chamado "Plano Cruzado".

Este Plano combinava a desindexação da economia brasileira com a estabilização da moeda e um congelamento geral da maioria dos preços, sendo considerado como um tratamento de choque contra a inflação que impedia os investimentos. Nos primeiros meses de vigência dessa medida, tornou-se evidente sua fragilidade trazendo conseqüências para toda a economia. Para que os bancos sobrevivessem neste cenário, o sistema bancário teria que voltar a aplicar seus recursos na produção, visto que não teriam mais altos lucros proporcionados pelo *overnight*.

Entretanto, o pacote de medidas ocasionou uma enorme pressão na demanda, causada pelo aumento real de salários concedidos no início do Plano e pelo aumento dos saques nas cadernetas de poupança, trazendo, como conseqüência, uma sobrecarga em diversos setores de bens de consumo, provocando aumento de inadimplência em alguns setores da economia. Para contornar esta situação, foi necessário impor o racionamento de diversos produtos, na tentativa de dividir a oferta e atender à procura, para que a indústria e a agricultura pudessem suprir este consumo repentino da população.

Face às deficiências do Plano Cruzado I, o governo inclui novos ajustes através do chamado Plano Cruzado II. Este Plano descongelou os preços, promoveu aumentos nas tarifas públicas e desvalorizou a moeda para corrigir as distorções que vinham se

sucedendo desde meados do ano de 1986. No entanto, os reflexos dessas medidas na economia acabaram resultando no aumento dos preços, através de repasses das perdas acumuladas, trazendo como consequência, novo aumento da taxa de juros e da inflação. Um outro fato relevante deste período foi a pressão sobre o mercado de DI²⁹, em que alguns bancos estaduais passaram a buscar recursos neste segmento, por enfrentarem problemas para rolar seus títulos.

No ano de 1987, para reverter esta situação, a equipe do governo introduz um novo pacote de medidas econômicas, cujo objetivo era estabilizar os preços, denominado Plano Bresser. Este Plano realizou congelamento suave de preços, por um período de 90 dias, sendo que sua principal diretriz era o ajuste fiscal, para reduzir o déficit público projetado e unificar os múltiplos orçamentos do governo. Em curto prazo, o governo praticaria taxas de juros reais positivas com o objetivo de inibir a especulação e o consumo de bens duráveis, ao mesmo tempo, conter o fluxo de aplicações financeiras para o mercado paralelo do dólar.

Em janeiro de 1989, o governo lança mais um pacote econômico com o objetivo de reverter o cenário de inflação ascendente: O denominado Plano Verão. Este Plano introduziu o Cruzado Novo, efetuou o corte de três zeros na representação da moeda; promoveu a desindexação da economia e determinou o congelamento de preços. Entretanto, estas medidas não resistiram muito tempo, em função do descontrole inflacionário³⁰ da economia. O fracasso destas medidas levou os agentes econômicos a uma atitude preventiva, no que se refere a congelamento de preços. Porém, diversas empresas remarcaram os preços dos seus produtos, acima da inflação passada, contribuindo para o aumento da espiral inflacionária.

²⁹ As operações de DI sofriam significativa redução devido aos problemas de instabilidade econômica. Essas operações possibilitavam a troca de reservas disponíveis das instituições financeiras no Banco Central. Inicialmente o prazo dessas operações era de sete dias, com a volta da inflação o prazo recuou para apenas um dia.

³⁰ A inflação de 1989 chegou a 1.782,90% (medida pelo IGP-DI da FGV), agravada, em particular, a partir do final do segundo semestre do ano. Diversos fatores conjunturais influíram na desestabilização da economia, entre as quais destacam-se: a campanha para a primeira eleição presidencial direta e o escândalo no mercado financeiro, que teve como protagonista o Caso Nahas, comprometendo as operações na Bolsa de Valores e causando prejuízos a várias instituições financeiras.

Desta forma, os fracassos das diversas tentativas de conter o processo inflacionário, através de Planos Econômicos, evidenciavam que a estabilidade dos preços requeria também novas medidas de ajustes para o sistema financeiro. Para atingir esse objetivo, em 1988, no campo da regulação, o governo adota uma nova reforma bancária, modificando o atual sistema de compartimento de captação/aplicação do mercado bancário. Através da Resolução nº 1.524, de 21/09/1988, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil introduziram a reforma no âmbito do sistema financeiro, permitindo que os bancos comerciais, bancos de investimento, financeiras e as sociedades de poupança e empréstimo se reorganizassem como uma única instituição financeira, e fosse criado o banco múltiplo³¹.

Outra mudança trazida pela reforma foi a extinção da carta-patente³², através da qual o governo autorizava o funcionamento de novas instituições financeiras. A permissão para abertura de novas instituições financeiras passou a ser regida pelo critério técnico de capitalização da empresa, para dar maior segurança e credibilidade ao sistema. Beneficiadas por estas medidas, mesmo dispendo de pouco capital, pequenas distribuidoras e corretoras transformaram-se em bancos. Nesta euforia, grandes grupos do “setor produtivo” também abriram seus bancos, pois a possibilidade de participar do mercado interbancário constitui-se num espaço de fácil valorização e baixo risco para o capital nele investido.

No que tange às medidas adotadas pelo governo, em benefícios dos bancos múltiplos e segmentos de mercado, Guerra salienta: (1999, p.110).

“Os bancos de investimentos, financeiras, sociedades de crédito imobiliário, empresas de leasing, distribuidoras e corretoras de valores,

³¹ Os bancos múltiplos passariam a operar no mínimo em duas carteiras e no máximo quatro das funções das antigas instituições financeiras. As carteiras que um banco múltiplo pode ter são as seguintes: i) comercial, ii) investimento e (ou) desenvolvimento (exclusiva para bancos estatais), iii) crédito imobiliário, iv) crédito, financiamento e investimento e; v) arrendamento mercantil.

³² As cartas patentes eram instrumento burocrático, através do qual o governo federal autorizava o funcionamento de novas instituições.

pertencentes a um mesmo grupo, não precisavam mais se apresentar como empresas separadas, podendo ser reunidas num caixa único”.

Logo no primeiro ano de vigência das novas regras, isto é, no ano de 1989, 113 bancos múltiplos foram constituídos. O crescimento do sistema bancário privado ocorreu através da expansão dos bancos já existentes, especialmente, através da abertura de novas agências e pelo processo de fusões e incorporações. No final dos anos de 1980, havia cerca de 1.877 instituições financeiras operando no país, com uma estrutura formada por bancos comerciais, múltiplos, caixas econômicas, bancos de desenvolvimento e investimento e, em menor representação, sociedades corretoras, distribuidoras e de arrendamento mercantil, espalhadas nos diversos estados da federação.

A evolução do sistema bancário, no decorrer do período, foi também condicionada pelo aumento da dívida mobiliária interna e pela aceleração do processo inflacionário, que, por sua vez, determinou um crescimento da intermediação não bancária. As instituições financeiras públicas, que financiavam os déficits correntes e refinanciavam as dívidas contraídas pelo Estado, tiveram sua estrutura patrimonial comprometida, pela crescente inadimplência por parte dos governos. Adicionalmente, os bancos estaduais passaram a sacar a descoberto suas reservas junto às autoridades monetárias, incorrendo em pesadas multas criando um círculo vicioso, pela falta de liquidez dessas instituições.

Até o final da década de 1980, o modelo de financiamento brasileiro não se assemelhou a qualquer dos sistemas privados conhecidos, de mercado de capitais ou de crédito. A relação de financiamento se restringiu quase que exclusivamente às instituições oficiais de crédito, sujeito, porém, às limitações decorrentes do fato de que tal modelo não havia sido planejado pelas autoridades governamentais. As modalidades de financiamento público eram efetuadas através do Sistema BNDES e bancos de fomento regionais, com os bancos de investimento operando apenas como repassadores de recursos desse sistema.

2.5 As transformações da década de 1990

O início da década de 1990 foi fortemente marcado pelos fatores conjunturais herdados da década anterior levando a uma profunda modificação na estrutura do sistema financeiro brasileiro e no perfil das instituições que o compõem, influenciadas pelo cenário macroeconômico de explosão inflacionária e pelo processo regulatório adotado no final da década de 1980. Neste período, os bancos conviviam em uma economia relativamente fechada, e com fontes cativas de receitas, isto é, os ganhos com o *floating*, propiciadas pela perda do valor real dos depósitos à vista e ou pela correção dos depósitos bancários em valores abaixo da inflação. Aliado a este processo, o baixo volume de recursos disponibilizados pelo sistema financeiro que se mantinha atuando, quase que exclusivamente, no curto prazo contribuía negativamente nos planos de investimentos das empresas.

A conjuntura desfavorável atingiu também o Estado que continuava mergulhado numa extrema crise fiscal e financeira tornando-o impossibilitado de continuar como agente financiador de crédito de longo prazo para o setor privado. Esse quadro, que combinava baixo crescimento econômico, déficits comerciais, juros internos elevados e influenciava no comportamento do sistema financeiro, que se encontrava aprisionado entre aplicações de curto prazo e imobilizações pouco produtivas, leva o governo a adotar medidas restritivas que contribuíssem para o processo de desenvolvimento econômico do país.

Em março de 1990, foi lançado o Plano Collor, numa tentativa de estabilização, o governo determinou o bloqueio de 67% dos ativos financeiros da economia, o qual reduziu drasticamente as disponibilidades monetárias, estabeleceu o congelamento de preços e salários, extinguiu os indexadores BTN e o BTN fiscal que eram utilizados na correção de títulos públicos, substituindo-os pela TR e ampliou a abertura da economia. Entre outras medidas proibiu a participação de pessoas físicas e jurídicas não-financeiras nas operações

de *overnight*³³. Por conta dessas medidas ocorreu uma redução da riqueza líquida do setor privado, nos custos do setor público e nos movimentos especulativos com títulos da dívida do governo federal, levando à retração da economia. Entretanto, apesar das amarras no sistema financeiro, a estabilização da economia só foi conseguida em meados de 1994, com a reforma monetária, implementada pelo novo governo.

A partir do segundo semestre de 94, a implantação do Plano Real³⁴ e a estabilização da economia praticamente eliminaram os ganhos com o *floating*³⁵, ocasionando uma crescente exposição das instituições financeiras que deixaram de usufruir lucros extraordinários provenientes da inflação acelerada. Os ganhos obtidos pelos bancos eram provenientes dos recursos do depósito à vista, que eram aplicados em títulos públicos.

O desafio das instituições frente à perda dos seus lucros atingiu especialmente os pequenos bancos, conforme destaca Mendonça de Barros: (1997, p. 4:5).

“A perda do *floating* já era um indicador para o sistema financeiro de que este teria de passar por profundas mudanças, para se adequar à nova realidade de estabilização de preços. (...) Uma das forças encontradas pelo sistema bancário para compensar a perda da receita inflacionária, antes de fechar agências e efetuar os ajustes que se faziam necessários no modelo operacional, foi expandir as operações de crédito, lastreadas pelo crescimento abrupto dos depósitos bancários trazidos com o Plano Real. (...) Apesar do crescimento das operações de crédito compensarem, em parte, a perda do *floating*, esse crescimento ocorreu sem os devidos cuidados quanto à capacidade de pagamento dos novos e antigos devedores.

³³ Ao extinguir as operações de *overnight*, o Governo pretendia alongar os prazos da dívida pública e reduzir seus custos. Entretanto, o resultado foi o surgimento de bolsões de iliquidez, que dificultavam a atuação do Banco Central. Os excessos e a escassez de recursos dentro de um mesmo dia geravam fortes oscilações nas taxas de juros e um deslocamento entre os juros dos títulos do governo federal e do DI. Em função disso, a BM&F criou o mercado futuro de DI, em junho/90.

³⁴ As regras e condições da Emissão do Real foram estabelecidas na Lei nº 8.880, de 27/05/94.

³⁵ Os ganhos do *floating* reduziram-se de 20,4% da receita dos bancos em 1994, para 0,6% no ano de 1995.

(...) O resultado desse processo é um crescimento dos empréstimos de liquidação duvidosa”.

Este cenário leva as autoridades monetárias a empreenderem um conjunto de medidas, capazes de viabilizar o sistema e permitir a estabilização e reestruturação da economia. Entre as medidas adotadas destacam-se a abertura ao comércio exterior, mudanças na política industrial visando à inserção mais competitiva de produtos nos mercados internacionais e à redução de subsídios a vários setores produtivos.

Os efeitos dessas medidas alteraram radicalmente o cenário em que atuavam as instituições financeiras. A política restritiva implantada pelo governo e o corte nos subsídios a alguns segmentos da economia atuaram no mesmo sentido, aumentando o grau de inadimplência das empresas junto ao sistema bancário. Diante disso, todos os fatos conjugados com o desaparecimento dos ganhos inerentes ao processo inflacionário, até então apropriados ao setor financeiro, evidenciaram a fragilidade de algumas instituições³⁶, especialmente os pequenos bancos, que se mostraram incapazes de promover os ajustes necessários para sua sobrevivência no novo ambiente econômico.

Em face a este quadro, apesar de todos esforços, as autoridades monetárias empreenderam um novo conjunto de medidas para que facilitasse a reestruturação financeira, destacando-se: o estabelecimento de incentivos fiscais para incorporação de instituições financeiras, novas exigências para a constituição de novas instituições, maior abertura do mercado ao capital estrangeiro e flexibilidade na forma de atuação de alguns investidores institucionais, a fim de fortalecer e disciplinar o sistema financeiro contra riscos sistêmicos.

O programa de ajuste do sistema financeiro não se restringiu às medidas voltadas para administração de transferências de controle acionário e incorporações de instituições. O Governo fortaleceu também a legislação e a supervisão bancária, através da adesão do

³⁶ O primeiro caso de um grande banco a ter reconhecida sua insolvência, posterior ao Plano Real foi o Banco Econômico, cuja intervenção foi decretada em agosto de 1995. No mesmo ano, nada menos que 48 instituições financeiras foram liquidadas ou sofreram algum tipo de intervenção.

Brasil ao Acordo da Basiléia³⁷ celebrado no âmbito do “*Bank for International Settlements – BIS*”, em agosto de 1994. O acordo assinado entre os países participantes estabeleceu regras para a capitalização das instituições financeiras, cujo objetivo era diminuir a fragilidade dessas instituições, em função da globalização da economia.

A adesão do País ao acordo de Basiléia levou o Conselho Monetário Nacional, juntamente com o Banco Central do Brasil a editar a Resolução nº 2.099, estabelecendo limites mínimos de capital³⁸ para constituição de um banco e limites adicionais de acordo com o grau de risco da estrutura dos ativos bancários, cujo objetivo era servir de *funding* permanente para as atividades do banco e ser uma reserva contra perdas decorrentes de operações bancárias. Diante dessas medidas, algumas instituições financeiras que não tinham uma estrutura administrativa e financeira adequada começaram a ter problemas de liquidez.

³⁷ O Objetivo do Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia é reduzir as diferenças entre normas e controles internacionais aplicáveis às instituições financeiras, em seus países de origem, e criar bases para análise comparativa das instituições, em nível internacional, cuja finalidade é o de minimizar riscos da atividade bancária, alcançando garantias adequadas para solvência e liquidez do Sistema Bancário Internacional.

³⁸ Os limites mínimos de capital foram definidos de acordo com o segmento das instituições, que devem manter limites operacionais levando em conta os seguintes critérios: (i) requisitos mínimos de capital realizado e patrimônio líquido. Para Bancos Múltiplos, Bancos Comerciais e Caixa Econômica: R\$ 7 milhões; para Bancos de Investimentos, Desenvolvimento e Sociedades de Crédito Imobiliário R\$ 6 milhões; para Financeiras e Arrendamento Mercantil, R\$ 3 milhões; Corretoras e Distribuidoras, R\$ 600 mil. (ii) limite de patrimônio líquido compatível com o grau da estrutura de ativos. As instituições deveriam manter um nível mínimo de 8% dos ativos ponderados pelo risco, estipuladas na ponderação de risco zero para as seguintes rubricas: caixa, títulos públicos federais e reservas em moeda estrangeira depositados junto ao Banco Central; ponderação de 20%: depósitos bancários de livre movimentação, mantidos em bancos, aplicações em ouro, disponibilidades em moeda estrangeira e créditos tributários; ponderação de 50%: títulos estaduais e municipais e aplicações no interbancário; ponderação de 10%: operações de crédito e financiamento, aplicações em ações, debêntures, obrigações da Eletrobrás, TDAs, operações vinculadas a bolsa de valores, de mercadorias e de futuros.; (iii) limites de diversificação de ativos. Por cliente é de 25% do patrimônio líquido ajustado, que deve ser observado pelos bancos múltiplos, comerciais, de investimento, desenvolvimento, caixas econômicas, sociedades de crédito e financiamento, arrendamento mercantil, crédito imobiliário, companhias hipotecárias e cooperativas de crédito, na contratação de operações de crédito e de arrendamento mercantil e também dêem relação aos créditos de operações com derivativos; (iv) de imobilização: Corresponde ao ativo permanente, em relação ao patrimônio líquido, o limite de comprometimento é de no máximo 80% do PL, reduzido a 60% em julho/2002; (v) de câmbio: São proporcionais ao patrimônio líquido ajustado da instituição, seguindo os critérios: Para taxas livres variam de 3,75 milhões a R\$ 15 milhões. Para taxas livres R\$ 5 milhões e para taxas flutuantes R\$ 1 milhão, sendo que os valores excedentes devem ser objeto de depósito no Banco Central. (vi) compromissadas: variam conforme o tipo de lastro dos títulos vinculados, limitados no máximo em dez vezes o patrimônio líquido ajustado da instituição; e (vii) de endividamento das cooperativas de crédito: são restritos até 15 vezes o patrimônio líquido ajustado.

Para evitar o desencadeamento de uma crise de confiança no sistema financeiro, o Governo lançou em novembro de 1995, o estatuto do FGC-Fundo Garantidor de Crédito³⁹, com o objetivo de ajudar as instituições nas hipóteses de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial, falência ou reconhecimento do estado de insolvência pelo Banco Central. A iniciativa do governo assegurou, medida ainda vigente, até R\$ 20 mil para o total de crédito de cada cliente, contra um mesmo conglomerado financeiro, na eventualidade de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência, bem como o reconhecimento pelas autoridades monetárias, do estado de insolvência da instituição.

Outra medida do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil, sob a alegação da importância da solidez do sistema bancário para o processo de estabilização e da não regulamentação do artigo nº 192 da Constituição Federal, permitiu um novo perfil para o setor. Isto é, expressando a defesa deste novo formato para o sistema, assim caracterizado: um setor bancário com um segmento privado nacional mais forte, mais internacionalizado e menos público.

A ação do governo também contribuiu para a adaptação dos bancos ao novo cenário macroeconômico, ao permitir a valorização do capital, tais como, a liberação da cobrança de tarifas bancárias, a expansão da dívida pública (consequência direta da opção pela estabilização com âncora cambial e juros elevados), e os incentivos e financiamento para a reestruturação administrativa e para a aquisição de bancos em dificuldades e de bancos públicos estaduais em processo de privatização.

Até 1966, o acesso ao mercado brasileiro era livre ao capital externo. A Constituição de 1988 estabeleceu que as participações estrangeiras só poderiam atuar junto ao setor financeiro, nos seguintes casos: se fossem considerados de interesse nacional, por reciprocidade de outro país ou em função de acordos internacionais. Diante dessas possibilidades o governo flexibilizou o ingresso de bancos estrangeiros, argumentando que tal situação traria incontestáveis benefícios para o mercado financeiro nacional, tanto no

³⁹ Regulamentado pela Resolução nº 2.211, de novembro/1995 o fundo conta com uma contribuição mensal de 0,025% do montante dos saldos das contas seguradas das instituições.

que diz respeito ao ingresso de recursos para privatizações de estatais, como também na oferta de produtos financeiros diferenciados ao varejo brasileiro. Beneficiados por este processo, os bancos estrangeiros poderiam participar ou aumentar sua participação no capital dos bancos instalados no Brasil, através do processo de transferência do controle acionário, ou através de aquisições.

O interesse dos bancos estrangeiros e a necessidade do Banco Central em recuperar parte do prejuízo acumulado nos últimos anos com a liquidação de bancos, corretoras e distribuidoras, induziu o governo a elaborar um modelo de entrada dessas instituições no país. Porém, para autorizar o ingresso ou aumento da participação do capital externo no setor bancário, o governo, através do Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil, exigiu que os estrangeiros ajudassem a sanear o sistema financeiro nacional, comprando créditos de instituições em processo de liquidação.

O desembarque dessas instituições financeiras no mercado brasileiro promoveu uma maior internacionalização dos bancos privados nacionais. Este processo foi, sem dúvida, um saudável acontecimento para a economia, proporcionada pelo aumento das possibilidades das empresas brasileiras captarem recursos financeiros e tecnológicos no exterior e pelo aumento da competição bancária, ocasionada pelo esforço de oferecer melhores serviços ao público, a fim de conquistar fatias relevantes do mercado. No que se refere à forma de atuação, essas instituições geralmente têm uma vantagem competitiva com relação aos bancos domésticos, devido a sua reputação e orientação internacional, já que fornecem crédito para corporações multinacionais ou grandes empresas domésticas que são menos arriscadas e demandam um volume maior de recursos para investimentos. Os bancos domésticos são mais expostos aos segmentos de mercados mais arriscados, restando poucas alternativas para que eles reduzam seus riscos ao invés de reduzir os empréstimos.

Na seqüência, aliado ao processo de abertura ao capital estrangeiro e para assegurar a liquidez e solvência do sistema e resguardar os interesses dos depositantes e investidores, em novembro de 1995 a Autoridade Monetária criou o Programa de

Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro-PROER⁴⁰. Por meio deste Programa, o Banco Central ficou autorizado a disponibilizar recursos para que as instituições financeiras sólidas adquirissem o controle acionário de bancos em dificuldades com taxas de juros abaixo do mercado, além de permitir também que as perdas financeiras do banco adquirido fossem absorvidos nos balanços dos bancos adquirentes através de taxas de cancelamentos.

A iniciativa do Governo Federal abriu caminhos para novas etapas da reestruturação do sistema financeiro nacional, conforme enfatiza Mendonça de Barros: (1997, p. 7).

“(...) o Proer não foi concebido para ser um programa de socorro a banqueiros, mas sim um programa para garantir a estabilidade do sistema financeiro evitando que problemas de solidez e/ou solvência de alguma instituição financeira ocasionasse uma crise sistêmica, prejudicando todos os setores da economia”.

Da mesma forma, diante da inviabilidade econômica dos bancos estaduais, o governo federal optou pela redução da presença do setor público na atividade financeira bancária, dando aos estados três opções: privatizar, extinguir ou transformar os bancos em instituições não financeiras ou agência de fomento. Para atender estes objetivos, em fevereiro de 1997, o governo federal lançou o Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária-PROES⁴¹, com a finalidade de reduzir a presença do setor público na atividade bancária. Este programa tinha como prioridade sanear o sistema público estadual, evitar a falência dos bancos estaduais e prepará-los para a privatização.

⁴⁰ PROER: Criado através da Medida Provisória nº 1.179, de 03 de novembro de 1995. Os recursos liberados no âmbito do Proer, no total de R\$ 21 bilhões, foram utilizados para financiar a compra, por cinco instituições privadas, de parcela de ativos e passivos de cinco bancos, incluindo Nacional, Econômico e Bamerindus.

⁴¹ PROES: Criado através da Medida Provisória nº 1.514, de 07 agosto de 1996. O desembolso do governo relativo ao Proes, em valores históricos, atingiu R\$ 60 bilhões. Os bancos estaduais que foram saneados e privatizados com recursos do Proes foram: Credireal, Bemge, Bandepe, Baneb, Banestado. O Banerj e Banespa foram saneados e privatizados, porém não utilizaram recursos do Proes.

Os estados que optaram por ingressar no Proes puderam utilizar linhas de crédito equivalentes às necessidades decorrentes do desequilíbrio patrimonial da instituição. Neste processo, a ajuda federal, equivalente a 100% dos recursos necessários ao saneamento dos bancos estaduais, ficaria condicionada a sua privatização ou sua transformação em agências de fomento ou ainda, optar por sua liquidação. No caso da opção de manter o controle acionário da instituição, a ajuda seria de 50% dos recursos, sendo o restante arcado pelos governos estaduais. Entretanto, os governos que optassem por essa modalidade deveriam obrigatoriamente pagar antecipadamente as dívidas das suas instituições.

A partir dessa reformulação os bancos estaduais que desejassem continuar operando passariam a ser tratados como bancos privados, dado o histórico de ineficiência dessas instituições.

Neste cenário, do total de 26 bancos públicos estaduais⁴², quando do lançamento do Proes, foram extintos através do processo de liquidação ordinária ou em liquidação 7 bancos estaduais, 10 instituições foram privatizadas, 4 em processo de privatização (a privatização está sendo conduzida pelo Governo Federal), 1 em processo de transformação em agência de fomento, e 4 instituições foram saneadas e permanecem sob o controle do seu estado. Em termos de valores históricos, a desestatização no âmbito do Proes produziu receitas no valor de R\$ 11 bilhões, que foram utilizados no abatimento das dívidas dos estados com a União.

A partir da crise bancária que levou o Governo à edição do Proer e do Proes e da abertura do mercado ao capital estrangeiro, o sistema financeiro tornou-se mais eficiente, melhorou a qualidade dos serviços e a oferta dos produtos, proporcionados pelo novo

⁴² Os bancos liquidados foram: Banacre-AC, Produban-AL, Banap-AP, Bemmat-MT, Banden-RN, Baron-RO, Banco de Roraima-RR; os bancos privatizados foram: Baneb-BA, Bemge-MG, Bandepe-PE, Credireal-MG, Banerj-RJ, Paraiban, BEP, Banestado, Banespa e BEG; os bancos que encontravam em processo de privatização: BEC, BEM, BESC, e Banco do Estado do Piauí. Os estados que optaram em ficar com seu bancos foram: Nossa Caixa, Banrisul, BRB-Banco de Brasília, Banestes. Banpará (optou por transformar-se em agência de fomento). Posição 2000.

ambiente de estabilidade, pela competição e pela redução da presença do setor público na atividade bancária.

Aliado ao processo de internacionalização do SFN, e as medidas de segmentação e reestruturação promovidas através do Proer e do Proes, o sistema financeiro também passou por um intenso processo de concentração, tanto em nível do número de instituições como em termos geográficos. Esta concentração se deu através do processo de fusões e incorporações entre bancos nacionais e estrangeiros e a absorção de instituições de menor porte por outras maiores, que buscam solidificar sua posição no mercado proporcionado pela concorrência externa. Esse movimento se refletiu no aumento da competição e da concentração bancária, contribuindo para formação dos grandes conglomerados financeiros no país.

Nesta perspectiva, não há dúvida que a tendência do sistema financeiro no país é tornar-se mais concentrado, conforme afirma Corazza: (2000, p. 10).

“A concentração bancária como a de qualquer outro setor da economia pertence à própria lógica do desenvolvimento do capital. Através da concentração, as firmas buscam economia de escala, como meio para reduzir os custos unitários dos bens ou serviços que oferecem. Além disso, a concentração pode resultar do incentivo governamental, com o objetivo de reduzir custos dos serviços bancários, uma vez que eles são um dos componentes das taxas”.

Para agravar este fato, simultaneamente à concentração bancária, existem, atualmente, 1.659 municípios brasileiros sem atendimento bancário. Parcela destes municípios poderiam ser explorados com atividades de intermediação, proporcionados por seus aspectos econômicos de desenvolvimento.

Antes de terminar a análise das transformações ocorridas ao longo da década de 1990, convém lembrar que o desenho final ainda não está definido, uma vez que o sistema

financeiro brasileiro permanece em fase de reestruturação e adaptação aos novos tempos de economia globalizada num ambiente proporcionado pela baixa da inflação.

2.6 Conclusão

Diante de todos os fatos mencionados, o presente capítulo procurou relatar o processo de desenvolvimento do sistema financeiro, desde seu surgimento e as dificuldades enfrentadas pelas instituições no desempenho de suas atividades.

As alterações ocorridas no sistema financeiro brasileiro envolveram vários fatores conjunturais, influenciados pela instabilidade macroeconômica e por medidas regulatórias adotadas pelo Governo Federal, que induziram à reestruturação do sistema. Em paralelo, o governo incentivou o processo de fusões e aquisições das instituições, e promoveu a abertura ao capital estrangeiro, através do ingresso de instituições no país possibilitando, com isso, uma competição maior do sistema.

Neste novo formato do sistema financeiro, ainda há espaço para um terceiro tipo de instituição, isto é, as cooperativas de crédito e bancos de fomento, cuja estratégia de negócios é a exploração de nichos regionais de mercado, através de programas e linhas de crédito subsidiadas pelo governo para essa finalidade. Essas instituições atuam, de modo geral, em regiões ou local onde um banco comercial não tem interesse em atuar, em função do baixo ou até inexistência de retorno financeiro. A permissão e o incentivo por parte do governo para formação dessas instituições são tentativas de induzir novas alternativas de financiamentos e também impulsionar o desenvolvimento econômico dessas regiões.

Aliado a este processo, o potencial de crescimento do sistema de intermediação e a expectativa de generalização do uso de contas e serviços bancários, considerando a relação entre o número de contas bancárias e o tamanho da população ainda é baixa no Brasil, o que representa uma forte atratividade para instituições de diferentes nacionalidades explorarem os diversos segmentos do mercado financeiro no país.

Desta forma, apesar de todas as medidas de regulamentação adotadas pelo governo, no que diz respeito a funcionamento e funcionalidade, o sistema financeiro brasileiro permanece em profundo processo de reestruturação e adaptação aos novos tempos de economia globalizada em um ambiente de baixa inflação. Não resta dúvida, de que a existência de um sistema financeiro sólido constitui-se em pré-requisito para o desenvolvimento econômico do país.

O sistema financeiro brasileiro encerrou o ano de 2000, contabilizando apenas o setor bancário, com 28 bancos comerciais, 163 bancos múltiplos e 1 caixa econômica federal, totalizando 192 instituições. Destacando-se o crescimento expressivo da participação estrangeira no mercado nacional, em detrimento dos bancos nacionais que foram fechados, fusionados ou privatizados. Completam o sistema bancário nacional, 1 caixa federal, 8 públicos federais (incluídos os bancos estaduais que se encontram sob a administração do governo federal até serem privatizados), 8 estaduais, 93 privados nacionais, 13 com participação estrangeira, 69 com controle estrangeiro. Esta nova configuração do sistema só foi permitida pelo novo ambiente econômico de estabilidade, proporcionada pelo Plano Real.

3. ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS DEPÓSITOS E OPERAÇÕES DE CRÉDITO NO PERÍODO DE 1991 - 2000

O presente capítulo tem por objetivo efetuar uma análise da ação dos bancos na captação de recursos e na concessão de financiamento no Brasil. Esta abordagem leva em conta as variáveis financeiras representadas pelos Depósitos e Operações de Crédito em termos regionais e em nível de estado no período de 1991 a 2000, considerando a apresentação e análise dos resultados através dos saldos anuais.

A estrutura do capítulo foi elaborada de modo a oferecer uma contextualização do desenvolvimento econômico regional através do financiamento pelas instituições financeiras, bem como suas relações com os setores produtivos da economia.

A análise da ação dos bancos será realizada em três seções, considerando-se os depósitos captados pelo sistema e a alocação desses recursos, através das operações de crédito.

A primeira seção indica a fonte dos dados, o período a ser analisado e a sistemática adotada para o desenvolvimento do trabalho. A segunda seção trata especificamente da análise da distribuição relativa a depósitos e operações de crédito pelos bancos públicos e bancos privados entre as regiões brasileiras e apresenta uma análise do comportamento dessas variáveis. A terceira sessão analisa o volume de depósitos e de crédito concedido pelas instituições financeiras, em relação ao PIB regional.

Finalizando o capítulo, as conclusões sobre o setor e o papel dessas instituições dentro do mercado de crédito nacional e sua contribuição para o desenvolvimento da economia.

3.1. Fonte e organização dos dados

Para analisar o comportamento dos depósitos e do crédito em termos regionais, as informações financeiras foram extraídas do Suplemento Estatístico do Banco Central, que apresenta os balancetes das instituições financeiras atuantes no mercado, padronizados pelo Plano Contábil COSIF⁴³.

Os saldos das rubricas Depósitos e Operações de Crédito são anuais e retratam o período de 1991 a 2000. Este período sofreu, em diversas ocasiões, instabilidade financeira e um breve aquecimento da economia, refletindo diretamente no volume de depósitos captado pelo sistema e na oferta de crédito por parte das instituições, tanto públicas quanto privadas.

Em função da disponibilidade e da importância das informações para os objetivos desse trabalho, consideraram-se os saldos das rubricas em final de cada período, referentes aos Depósitos e Operações de Crédito, captados em cada um dos 26 estados da federação e consolidados em termos regionais.

Para melhor compreensão, cabe destacar que a rubrica Depósitos abrange os depósitos à vista envolvendo governos e setor privado, depósitos de poupança e depósitos interfinanceiros. Já a rubrica Operações de Crédito abrange recursos em empréstimos e títulos descontados, financiamentos (rurais, agro-industriais e imobiliários), outros créditos, créditos em liquidação; provisão para devedores duvidosos e; operações especiais.

As rubricas mencionadas envolvem instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, tais como: Bancos Múltiplos, Bancos Comerciais e Caixas Econômicas.

⁴³ Através da Circular nº 1.273, o Banco Central do Brasil criou o Plano Contábil COSIF das Instituições Financeiras, com a adoção da obrigatoriedade de utilização a partir do balanço de 30.06.1988.

3.2 Características estruturais do sistema

O sistema financeiro nacional está integrado, com seus comandos, em maior parte, situados no centro financeiro do país e uma rede de agências espalhadas, praticamente, em todo território nacional. Porém, as estratégias de negócios do sistema diferem conforme a origem de capital e segmentação de mercado entre bancos públicos e bancos privados.

Os bancos públicos, por exercer um papel social, se caracterizam por apresentar um número elevado de correntistas, a maioria com contas de baixo volume financeiro. Estas instituições estão concentradas nos estados onde se encontram suas matrizes e sua estratégia de negócios se diferencia no atendimento tanto das regiões menos desenvolvidas, quanto em centros urbanos ou municípios onde as grandes redes de varejo não tinham interesse em atuar. Além disso, atuam como uma das principais fontes de distribuição e fiscalização do uso de recursos orçamentários do governo federal e dos recursos destinados aos projetos de desenvolvimento dos governos estaduais e municipais.

Já os bancos privados, no período analisado, apresentavam uma extensa rede bancária de abrangência nacional que favorece a exploração do mercado e a seletividade de clientela. Seu foco de atuação consiste na conquista de mercados mais competitivos, especialmente os pólos regionais desenvolvidos e grandes cidades com potencial de recursos.

3.3 Comportamento dos depósitos

As Tabelas 1 e 2, a seguir, procuram dimensionar a distribuição dos depósitos bancários e das operações de crédito nas cinco regiões brasileiras, destacando-se os bancos públicos e bancos privados. No grupo bancos públicos encontram-se o Banco do Brasil, Caixa Economia Federal e Caixas Estaduais, Bancos Estaduais e Bancos de Desenvolvimento. No grupo bancos privados encontram-se todos os bancos que se enquadram nesta modalidade.

Tabela 1 – Participação Regional dos Depósitos

Em (%)

Ano	1991		1992		1993		1994		1995	
	Bancos Públicos	Bancos Privados								
NO	0,8	0,2	0,7	0,2	0,5	0,2	0,7	0,2	0,9	0,2
Sul	5,9	4,7	4,7	3,7	4,5	3,8	6,0	3,7	8,2	2,3
CO	8,2	0,6	6,2	0,6	5,2	0,6	12,9	0,6	13,7	0,4
NE	4,3	3,5	3,9	3,9	3,8	3,0	3,4	2,9	4,3	0,7
SE	20,0	51,8	18,4	57,7	16,7	61,7	17,7	51,9	28,4	40,9
Brasil	39,2	60,8	33,9	66,1	30,7	69,3	40,7	59,3	55,5	44,5
Ano	1996		1997		1998		1999		2000	
	Bancos Públicos	Bancos Privados								
NO	0,8	0,1	1,0	0,2	1,1	0,2	1,2	0,4	1,2	0,2
Sul	6,6	2,3	4,6	5,3	9,9	2,3	7,5	3,1	5,8	4,2
CO	7,8	0,4	9,5	0,5	10,6	0,4	10,5	0,7	11,3	0,8
NE	8,6	1,4	4,9	2,7	5,5	1,5	4,5	2,7	4,1	3,1
SE	28,4	43,6	26,7	44,7	21,1	47,4	22,8	46,6	17,1	52,2
Brasil	52,2	47,8	46,6	53,4	48,2	51,8	46,5	53,5	39,5	60,5

Fonte: Dados elaborados a partir do Anexo A.

A Tabela 1 mostra o comportamento dos depósitos⁴⁴ ao longo do período de 1991 a 2000, nas cinco regiões brasileiras. A distribuição dos depósitos está caracterizada em dois momentos distintos, fase que antecedeu o Plano Real e posterior ao Plano Real. No período que antecedeu ao plano de estabilização (ano de 1991 ao primeiro semestre/94), as instituições expandiam suas rede de agências em diversas cidades brasileiras e trabalhavam com o objetivo de captar o máximo de recursos não remunerados⁴⁵, no intuito de gerar receitas, independente de sua capacidade competitiva. Porém, este quadro foi modificado com a introdução do Plano Real.

Neste cenário, várias instituições, tanto públicas quanto privadas, tiveram que passar por um processo de ajuste⁴⁶ e reduziram o número de agências, especialmente em estados e pequenos municípios menos desenvolvidos, em função de que o grande número de pontos de atendimentos, que antes eram viabilizados pelas ganhos das transferências inflacionárias, não era mais economicamente viáveis. Entretanto, mesmo com a redução do número de agências ou pelo encerramento das atividades, em localidades menos desenvolvidas economicamente, as instituições continuaram obtendo ganhos fáceis, através da aplicação de seus recursos em papéis do governo.

⁴⁴ O volume total de depósitos dos bancos em valores nominais encontra-se nos anexos deste trabalho.

⁴⁵ Recursos não remunerados correspondem aos depósitos à vista.

⁴⁶ O processo de ajuste econômico passaria por uma política de ampliação da captação, maior seletividade na concessão de créditos visando diminuir perdas e melhoria das receitas com novos produtos e serviços.

O processo de estabilização acompanhado da abertura econômica favoreceu uma nova camada de consumidores, cuja renda não permitia acesso à conta bancária, no período de inflação alta. Essa faixa de clientes costuma deixar seus recursos em depósitos à vista, ou em depósitos em poupança em função do baixo volume financeiro que não é o suficiente para a diversificação em produtos financeiros remunerados. Como os depósitos à vista têm custo praticamente zero para os bancos, ou em caderneta de poupança tem o custo reduzido e mais barato do mercado⁴⁷, estes recursos continuaram gerando lucros consideráveis para as instituições. Dentro desta linha, ocorreu um intenso processo de competição entre instituições, pela conquista desses clientes, em função de que esses depósitos se tornaram atraentes para os bancos, sucedendo-se uma intensa disputa pela busca desses recursos, tanto pelos bancos públicos, quanto pelos bancos privados.

Os dados da Tabela 1 revelam que, no ano de 1991, os bancos públicos detinham 39,2% do volume dos depósitos, do sistema financeiro, enquanto que os bancos privados detinham 60,8%, destacando-se a região Sudeste que possuía 71,8% do total dos depósitos, sendo este total distribuído na ordem de 20,0% para os bancos públicos e 51,8% para os bancos privados. Nesta distribuição, a região Norte conquistou apenas 0,8% do volume de depósitos captado pelos bancos públicos e 0,2% captado pelos bancos privados. Este fato evidencia as desigualdades regionais, em termos de captação, demonstrando uma forte concentração de riqueza na região Sudeste e uma reduzida concentração na região Norte, sendo que os percentuais de distribuição entre as demais regiões são bastante semelhantes.

Nos anos seguintes, 1992 e 1993, a representatividade dos bancos públicos no volume total dos depósitos captados no país caiu para 33,9% e 30,7%, respectivamente, enquanto que a dos bancos privados aumentou para 66,1% e 69,3% respectivamente. A maior participação dos bancos privados no total dos depósitos neste período ocorreu em quatro regiões brasileiras, com exceção da região Nordeste que decresceu no último ano.

O aumento da participação dos bancos privados no volume total de depósitos do sistema no período estava associado à expansão de negócios e ao grande número de

⁴⁷ A caderneta de poupança é remunerada pela Taxa Referencial (TR), mais taxa de juros de 6% ao ano.

agências, espalhadas nos principais estados e cidades brasileiras, favorecendo o atendimento de clientes com potencial de recursos. Este diferencial de atendimento abriu espaço para esses bancos ampliarem sua base de clientes e expandirem a oferta de produtos e serviços diferenciados e, com isso, captavam uma fatia maior de recursos ofertados pela população.

Diante desta estratégia de negócios, para se beneficiar do grande volume captado de recursos e das altas taxas de juros pagas pelo governo⁴⁸, estas instituições transferiam rapidamente esses depósitos das praças mais distantes do país para suas matrizes e aplicavam em títulos públicos federais no mesmo dia, obtendo com esse procedimento lucros consideráveis, mesmo levando em conta os custos operacionais de transferência de valores e da manutenção da quantidade da rede de agências.

Já no ano de 1994, período em que ocorreu a implantação do Plano Real, os bancos públicos, influenciados pela estabilidade econômica, captaram um volume de 40,7% do total dos depósitos do sistema, enquanto que os bancos privados tiveram uma participação no total dos depósitos de 59,3%, sendo a região Sudeste a maior beneficiada com 51,9% do volume captado no sistema, enquanto que a região Norte captou apenas 0,2%. Comparando-se o volume de depósitos, em relação ao ano anterior, 1993, percebe-se que ocorreu uma migração desses recursos dos bancos privados para os bancos públicos, em todas as regiões, com maior destaque na região Centro-Oeste e Sudeste.

A migração dos depósitos dos bancos privados para os públicos, sugere-se que estava associada ao grau de confiança dessas instituições. Por ter o controle do governo federal ou do governo de seus estados, sinalizavam menores riscos para os correntistas e investidores, enquanto que os bancos privados, por estarem mais expostos a mudanças de controladores que poderiam introduzir novas políticas de negócios ou estratégia de saída do mercado, sinalizavam maiores riscos, especialmente os pequenos bancos.

⁴⁸ Os Títulos Públicos Federais acumularam uma rentabilidade nominal de 3.060,77% no ano de 1993. (Fonte: Andima).

Um outro evento que contribuiu para essa evolução estava relacionado ao comportamento da economia. Com taxas de juros reduzidas, os investidores optavam por deixar seus recursos em depósitos à vista, pela facilidade de saques, enquanto que aplicados em produtos financeiros só poderiam ser resgatados nos vencimentos.

No ano de 1995, os bancos públicos aumentaram ainda mais sua participação nos depósitos, passando para 55,5% do mercado, enquanto que os privados ficaram com 44,5%, sendo que a região Sudeste apresentou a maior participação, tanto nos bancos públicos quanto nos bancos privados, com 28,4% e 40,9%, respectivamente, seguida pela região Centro-Oeste, com 13,7% e 0,4%, respectivamente.

O incremento no volume de depósitos dos bancos públicos neste período foi ocasionado, em parte, pelo ingresso de recursos externos para investimentos, via Banco do Brasil e BNDES, em Brasília. Um outro fato relacionado com a redução dos depósitos pelos bancos privados, especialmente na região Sudeste e Nordeste⁴⁹, diz respeito à intervenção decretada pelo Bacen no Banco Econômico, em função da insuficiência patrimonial e incapacidade de honrar seus compromissos e pelo não cumprimento das normas relativas a reservas bancárias.

Ainda no mesmo ano, ocorreu intervenção no Banco Mercantil⁵⁰ e foi colocado em Regime Especial de Administração Temporária, no Banco Nacional⁵¹, gerando crise de liquidez capaz de expor seus credores a risco e desconfiança para todo sistema financeiro. Diante dos fatos e conseqüências dessas intervenções, os depositantes, a fim de se precaverem de eventual perda de seus recursos, transferiram suas reservas para bancos públicos, o que provocou um excesso de liquidez dessas instituições.

Já nos anos de 1996 a 2000, esta situação se reverteu e os bancos públicos começaram a reduzir sua participação no volume total dos depósitos, apresentando um

⁴⁹ A redução dos depósitos nas regiões Sudeste e Nordeste se deveu ao fato das duas regiões possuírem na época, maior representação do Banco Econômico e Mercantil, e na Sudeste, também do Banco Nacional.

⁵⁰ O Regime de administração temporária ocorreu em agosto de 1995.

⁵¹ A intervenção no Banco Nacional ocorreu em nov/95.

percentual de 52,2%, a 39,5%, respectivamente, enquanto que os bancos privados aumentaram sua participação no mercado para 47,8% a 60,5%, respectivamente. Este comportamento foi ocasionado em função da redução da presença do governo no sistema financeiro brasileiro, ocorrido através das privatizações dos bancos públicos e pelo ingresso de recursos estrangeiros, para compra dessas instituições. Beneficiados por este processo, os bancos privados expandiram sua rede de agências nas principais regiões e capitais brasileiras, especialmente em cidades com potencial de desenvolvimento, com isso, conquistaram um volume maior de depósitos do mercado.

De acordo com essas informações em todos os períodos analisados, percebe-se que a região Sudeste apresentou a maior concentração de depósitos junto às instituições, tanto dos bancos públicos, quanto dos bancos privados, seguidos pela região Centro-Oeste e Sul, respectivamente. Este comportamento está evidenciado pelo fato das regiões Sudeste e Sul serem as mais desenvolvidas economicamente e possuírem um giro maior de recursos, enquanto que a região Centro-Oeste aumentou sua participação por centralizar os recursos do governo federal. No que se refere aos estados, São Paulo concentrou o maior volume de recursos, por ter o maior número de sedes e agências bancárias do país e o maior giro de riqueza da economia, seguido por Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná.

No que diz respeito ao comportamento dos bancos percebe-se que os bancos privados apresentaram-se mais concentrados e centralizados, favorecidos pelo processo de fusões e aquisições, captaram um volume maior de depósitos, com exceção dos anos de 1995 e 1996, fato justificado pela apreensão dos depositantes diante das intervenções nos dois grandes bancos privados, Econômico e Nacional. Já os bancos públicos foram favorecidos por essas intervenções e conquistaram uma fatia maior de depósitos nesse período, porém, com a privatização de alguns bancos estaduais a partir de 1996, sua participação no volume total de depósitos de todo sistema foi reduzida.

3.4 Comportamento das Operações de Crédito

Tabela 2 – Participação Regional das Operações de Crédito

Em (%)										
Ano	1991		1992		1993		1994		1995	
Regiões	Bancos Públicos	Bancos Privados								
NO	1,2	0,2	1,1	0,2	1,0	0,3	0,9	0,5	0,9	0,2
Sul	8,8	3,5	8,8	3,8	7,8	4,0	8,6	5,1	10,9	3,9
CO	12,4	0,4	11,3	0,5	10,7	0,8	9,6	1,6	10,9	1,2
NE	7,0	2,7	6,6	2,8	5,9	2,6	5,9	3,7	9,1	1,7
SE	38,2	25,6	34,8	30,1	32,6	34,3	21,9	42,2	28,5	32,7
Brasil	67,6	32,4	62,6	37,4	58,0	42,0	46,9	53,1	60,3	39,7
Ano	1996		1997		1998		1999		2000	
Regiões	Bancos Públicos	Bancos Privados								
NO	3,4	0,2	1,6	0,3	1,7	0,2	1,3	0,2	1,2	0,2
Sul	9,9	3,4	9,0	3,7	9,7	3,3	9,1	3,4	7,3	4,8
CO	7,0	1,1	11,6	0,7	11,9	0,6	12,2	0,6	11,8	0,9
NE	7,9	0,8	12,9	0,7	8,7	0,9	7,3	1,8	6,3	1,9
SE	30,2	36,1	19,4	40,1	22,2	40,8	20,6	43,5	17,2	48,4
Brasil	58,4	41,6	54,5	45,5	54,2	45,8	50,5	49,5	43,8	56,2

Fonte: Dados elaborados a partir do Anexo A.

A Tabela 2 apresenta o volume de operações de crédito⁵², ao longo do período de 1991 a 2000 distribuídos nas cinco regiões brasileiras. Através dos dados estatísticos notam-se claramente dois momentos: o período anterior e posterior ao Plano Real.

O período de 1991 ao primeiro semestre de 1994 foi caracterizado como um período de inflação elevada. A forte presença dos bancos públicos respondia por grande parte do mercado de crédito do sistema financeiro brasileiro, enquanto que os bancos privados preferiam aplicar seus recursos em títulos públicos, e aproveitar as altas taxas de juros pagas pelo governo, fugindo, desta forma, do risco de inadimplência por parte dos tomadores de crédito, ao mesmo tempo em que desvirtuavam uma de suas principais finalidades, a de emprestar recursos.

A situação apresentada no início do Plano Real demonstra que ocorreu uma expansão do volume das operações de crédito concedidos pelo sistema financeiro, ocasionados pelo aumento do consumo e favorecido pelo crescimento abrupto dos depósitos bancários, ocorridos após a estabilização de preços, fato que contrariou as

⁵² O volume total das operações de crédito, em valores nominais, encontra-se no anexo deste trabalho.

expectativas do mercado. O consumo e a demanda por crédito no início do Plano contribuíram para que as instituições demonstrassem sua fragilidade, frente à política monetária adotada pelo governo e gerassem dificuldades creditícias para alguns setores da economia. Neste processo, antecipando-se, para enxugar a liquidez do mercado e conter a explosão do crédito que ameaçava a estabilidade inflacionária, o governo aumenta a taxa de juros, e o depósito compulsório, introduz compulsório sobre empréstimos⁵³ e restringe a entrada de capitais externos, visando ao controle do volume de crédito na economia, que crescia de forma desordenada.

O resultado destas medidas foi o aumento do custo do crédito⁵⁴ e queda da demanda desses recursos, em função de que as taxas de juros elevadas inviabilizavam o pagamento dos empréstimos, aspecto que gerava dificuldades para todo o sistema. Aliadas a este processo, as formas de financiamento dos bancos não levavam em conta a capacidade de pagamento dos antigos e novos tomadores de recursos, pois continuavam a utilizar métodos antiquados de avaliação na seleção de clientes.

Como consequência, alguns bancos foram afetados pelo aumento dos créditos em liquidação duvidosa, em função de que grande parte de seus devedores tornou-se inadimplente, resultando na deterioração das suas carteiras de ativos e na fragilidade da sua estrutura operacional e patrimonial, gerando déficits de caixa e dificuldades para se manterem no mercado. Em decorrência desses fatores e da possibilidade de seu agravamento com consequências negativas para toda economia, o governo adota medidas para reestruturar o sistema financeiro. A partir deste momento, uma série de transformações foi gradativamente moldando o novo perfil das instituições financeiras no país para sua atuação no mercado. Aliado a este processo, o setor financeiro brasileiro tornou-se mais forte, mais concentrado e mais competitivo.

⁵³ A Circular nº 2.499 de 20/10/94, institui compulsório sobre operações de adiantamento, empréstimo, financiamento e crédito. A Circular nº 2.511, de 02/12/94, estende o recolhimento compulsório a determinadas operações de crédito. Já a Resolução nº 2.118, de 19/10/94, fixa em 03 meses o prazo máximo para operações de adiantamento, empréstimo ou financiamento entre outras restrições.

⁵⁴ O custo do crédito é o resultado da taxa básica acrescida do spread. As variáveis que devem ser consideradas ao definir o spread de cada operação, (...) têm características que implicam num processo específico de determinação de preço. (...) o spread pode ser dividido em quatro componentes inter-relacionados: a) restrições operacionais; b) tributação; c) custos e riscos; e d) lucro dos bancos.

No ano de 1991, os bancos públicos detinham 67,6% do volume das operações de crédito do sistema financeiro, sendo que a região Sudeste concedeu 38,2%, enquanto que a região Norte concedeu apenas 1,2%. Já os bancos privados concederam somente 32,4%. Nesse período, a participação dos bancos públicos no volume total do crédito concedido pelos bancos era superior a dos bancos privados em todas as regiões brasileiras. Este fato está associado à importância e à representatividade dessas instituições junto a seus estados, tendo em vista que praticamente cada unidade da federação possuía seu banco e isso favorecia o atendimento de um número maior de municípios e da população. Além disso, o papel social que os bancos estaduais exerciam e continuam a exercer contribuía para o atendimento de uma camada da população de baixa renda, tornando o crédito acessível para essa clientela.

Nos anos de 1992 e 1993, ocorreu uma retração dos recursos alocados no crédito pelos bancos públicos, em relação ao período anterior, nas cinco regiões brasileiras. Estas instituições concederam 62,6% e 58,0% respectivamente, do volume total de crédito ofertado pelo sistema. Neste período, os bancos públicos já demonstravam sinais de fragilidade, afetados pelas altas taxas de juros e pelos elevados índices de crédito de má qualidade, em função da escassez de renda da população, contribuía para o aumento da inadimplência e afetava suas carteiras. Por outro lado, em função da demanda de crédito, os bancos privados aumentaram sua participação para 37,4% e 42,0% no mesmo período, apresentando uma maior participação em quatro regiões brasileiras, com exceção da região Nordeste, que decresceu no último período, para 2,6%.

No ano de 1994, apesar da euforia consumista que ocorreu no início do Plano Real, os bancos públicos concederam apenas 46,9% do total do volume de crédito do sistema, enquanto que os bancos privados, para compensar a perda do *floating* obtido no período de inflação alta, adotaram uma postura mais ousada de concessão de crédito aumentando sua participação para 53,1%, porém, esta evolução ocorreu com maior intensidade na região Sudeste, que concentrou 42,2% do total desses recursos. Esta concentração estava associada às atividades econômicas da região, polarizada pelo estado de São Paulo.

Nos anos de 1995 e 1996, ainda por conta da política de expansão do crédito, os bancos públicos ficaram à frente dos bancos privados no total do volume concedido pelo sistema, quando tiveram participação de 60,3% e 58,4%, respectivamente, enquanto que os bancos privados concederam 39,7%, e 41,6%, respectivamente. O comportamento defensivo dos bancos privados para a retração do crédito, nesse período, diz respeito à cautela diante dos efeitos da crise mexicana no início de 1995, que teve como consequência, a elevação das taxas de juros e recessão da economia que contribuíam para a o crescimento do nível de inadimplência, pela falta de pagamento por parte dos clientes. Sob o argumento da necessidade de manter sob controle os créditos de má qualidade e preservar seus lucros, os bancos privados preferiram direcionar seus recursos para tesouraria⁵⁵, especialmente em títulos públicos que não ofereciam riscos. A retração na alocação dos recursos no crédito nesse período ocorreu em todas as regiões brasileiras, com exceção da Sudeste, onde os níveis de operações de crédito dos bancos privados mantiveram-se sempre acima do nível de crédito concedido pelos bancos públicos.

Nos anos de 1997 a 2000 os bancos públicos diminuíram sua participação na concessão de crédito, apresentando no final do período 54,5% e 43,8% respectivamente, enquanto que os bancos privados aumentaram sua participação para 45,5%, e 56,2%, respectivamente. A diminuição da representatividade das instituições públicas no volume de crédito nesse período se deveu ao início do processo de redução da presença do governo no sistema financeiro brasileiro, especialmente após a privatização dos bancos Bemge e Banerj, e por último o Banespa, considerados os maiores bancos públicos do país e pelo ingresso de recursos externos para compra de outras instituições financeiras.

No quadro geral do período analisado, os bancos privados incrementaram a importância do crédito ofertado pelo sistema em todas regiões brasileiras. Entretanto, a rápida expansão, e a forma como foi concedido no período, trouxe como consequência

⁵⁵ Os bancos têm três formas de ganhar dinheiro: remuneração dos empréstimos aos consumidores e às empresas, cobrança de tarifas e serviços e operações de Tesouraria. A primeira é conhecida como crédito e refere-se à principal atividade de um banco. Tesouraria é onde se administram os recursos do banco e são feitas as operações com juros, dólar e investimento no exterior. A tesouraria, por exemplo, compra, vende e negocia prazo de títulos do governo, compra títulos cambiais e dólar em moeda, para se proteger de eventual desvalorização do real.

fragilidade financeira das instituições, tanto públicas como privadas, decorrentes das altas taxas de juros e da inabilidade dos clientes em lidar com a oferta desses recursos, ocorrendo um forte aumento da inadimplência pela falta de pagamento por parte dos tomadores, reduzindo desta forma a capacidade das instituições em criar e redistribuir o crédito.

Neste cenário, os bancos públicos e privados sentiram a necessidade de criar mecanismos hábeis de avaliação de risco dos clientes e trataram de reestruturar seus departamentos de crédito, reforçaram os investimentos em tecnologia para essas avaliações, visando a um novo padrão de qualidade de produtos e de serviços para continuar o processo de expansão de crédito. Com esses procedimentos, a convicção é de que um dos maiores problemas, levando em conta a inadimplência, que afeta a rentabilidade dos bancos seja bastante minimizado.

3.5. Análise comparativa da distribuição dos depósitos e das operações de crédito por Região

Tabela 3 – Depósitos à vista x Operações de crédito - Em (%)

Regiões		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
NO	Dep.	1,0	0,9	0,7	0,9	1,1	0,9	1,2	1,3	1,6	1,4
	OC	1,4	1,3	1,3	1,4	1,2	3,6	1,9	1,9	1,5	1,4
Sul	Dep.	10,6	8,4	8,3	9,7	10,5	8,9	9,9	12,2	10,6	10,0
	OC	12,3	12,6	11,8	13,7	14,8	13,3	12,7	13,0	12,5	12,1
CO	Dep.	8,8	6,8	5,8	13,5	14,1	8,2	10,0	11,0	11,2	12,1
	OC	12,8	11,8	11,5	11,2	12,1	8,1	12,3	12,5	12,8	12,7
NE	Dep.	7,8	7,8	6,8	6,3	5,0	10,0	7,6	7,0	7,2	7,2
	OC	9,7	9,4	8,5	9,6	10,8	8,7	13,6	9,6	9,1	8,2
SE	Dep.	71,8	76,1	78,4	69,6	69,3	72,0	71,4	68,5	69,4	69,3
	OC	63,8	64,9	66,9	64,1	61,2	66,3	59,5	63,0	64,1	65,5

Fonte: Dados elaborados a partir do Anexo A.

A Tabela 3 mostra a relação dos depósitos e do crédito total concedido pelos bancos públicos e privados, nas cinco regiões brasileiras, no período de 1991 a 2000.

Através das informações percebe-se que no período de 1991 a 1998, na região Norte os recursos captados via depósitos não foram suficientes para aplicação em crédito.

Neste período foram aplicados mais do que o volume de depósitos captados pelos bancos públicos e privados, enquanto que no ano de 1999 houve um excedente de depósitos, na ordem de 0,1%, frente às operações de crédito. Já no ano de 2000, esses recursos se neutralizaram. Esses dados revelam que no período 1991-1998 esta região recebeu recursos de outras regiões, fato que pode indicar um papel positivo do sistema financeiro para o desenvolvimento econômico regional.

Características semelhantes são demonstradas pela região Sul, onde em todos os períodos os depósitos não foram suficientes para cobertura do volume de crédito alocado pelo sistema, fato que indica ter esta região atraído recursos captados fora dela. O mesmo ocorreu com o Nordeste, exceto no ano de 1996, ano em que houve um volume de depósitos, maior do que o aplicado no crédito.

Diante deste cenário, caso ocorresse elevação da taxa de juros, a oferta de crédito diminuiria ainda mais nessas regiões, em função do menor volume de depósitos disponíveis das instituições, podendo trazer impactos às economias locais. Neste caso, com redução de crédito, os investimentos tenderiam a diminuir, pelo fato de ficarem dependentes dos recursos próprios das empresas, e sem investimentos as economias dessas regiões não se desenvolvem, afetada pela produção, que poderá não ocorrer em grandes escalas; e este processo impede que uma parcela maior da população tenha acesso ao mercado de trabalho, que por sua vez inibirá o consumo pela falta de recursos para esta finalidade.

Já na região Centro-Oeste, nos períodos entre 1991 a 1993 e 1997 a 2000 ocorreu o mesmo evento, enquanto que nos anos de 1994 a 1996, o volume de depósitos foi superior ao volume de crédito concedido pelas instituições. No primeiro caso, diversos fatores estão associados na relação depósitos e crédito da região, entre os quais destaca-se, o cenário macroeconômico influenciado pelas altas taxas de juros que afetaram diretamente a economia inibindo os investimentos, enquanto que no segundo período ocorreu o ingresso de recursos estrangeiros centralizados na região.

No caso da região Sudeste, os dados revelam que o volume de depósitos é superior ao volume total do crédito concedido pelo sistema, muito embora tenha ocorrido uma redução na captação desses recursos nos três últimos anos, as operações de crédito demonstram que ocorreu um sensível crescimento no mesmo período. Este fato se justifica ao se constatar que a região Sudeste possui o maior peso econômico e o maior número de instituições bancárias do país, o que permite colocar a região na liderança nacional na concentração dos depósitos e na concessão de crédito, com 69,3% e 65,5% respectivamente, no último ano, do total dos recursos captados e alocados pelo sistema.

Diante desse quadro, a região Sudeste favorece as demais regiões, no que se refere a transferências de capitais, tendo em vista que os recursos não utilizados são direcionados para as demais regiões para suprir a demanda por crédito.

No comparativo da relação depósitos x crédito, entre as cinco regiões brasileiras, o impacto de uma medida de política monetária, no que tange à taxa de juros, a região Sudeste sofreria um impacto com maior intensidade, em função de que nesta região está concentrado o maior volume de recursos de depósitos e de operações de crédito no que diz respeito ao estoque dos bancos públicos e bancos privados. Neste cenário, a economia da região Sudeste teria sérias conseqüências, que por sua vez aferia a economia das demais regiões.

3.6. Análise comparativa entre depósitos, operações de crédito e participação das Regiões no PIB.

Tabela 4 – Distribuição % dos depósitos, operações de crédito e PIB por Região. Período de 1991 a 2000

Regiões		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
NO	Dep.	1,0	0,9	0,7	0,9	1,1	0,9	1,2	1,3	1,6	1,4
	OC	1,4	1,3	1,3	1,4	1,2	3,6	1,9	1,9	1,5	1,4
	PIB	4,7	4,3	5,2	5,1	4,6	4,6	4,4	4,5	4,4	4,6
Sul	Dep.	10,6	8,4	8,3	9,7	10,5	8,9	9,9	12,2	10,6	10,0
	OC	12,3	12,6	11,8	13,7	14,8	13,3	12,7	13,0	12,5	12,1
	PIB	17,1	18,3	18,4	18,7	17,9	18,0	17,7	17,5	17,8	17,5
CO	Dep.	8,8	6,8	5,8	13,5	14,1	8,2	10,0	11,0	11,2	12,1
	OC	12,8	11,8	11,5	11,2	12,1	8,1	12,3	12,5	12,8	12,7
	PIB	6,1	5,7	5,8	6,1	6,0	6,1	6,2	6,8	6,5	7,0
NE	Dep.	7,8	7,8	6,8	6,3	5,0	10,0	7,6	7,0	7,2	7,2
	OC	9,7	9,4	8,5	9,6	10,8	8,7	13,6	9,6	9,1	8,2
	PIB	13,4	12,9	12,8	12,9	12,8	13,2	13,1	13,0	13,1	13,1
SE	Dep.	71,8	76,1	78,4	69,6	69,3	72,0	71,4	68,5	69,4	69,3
	OC	63,8	64,9	66,9	64,1	61,2	66,3	59,5	63,0	64,1	65,5
	PIB	58,7	58,8	57,8	57,2	58,7	58,1	58,6	58,2	58,2	57,8

Fonte: Dados relativos aos Depósitos e Operações de Crédito extraídos do Anexo A. Dados do PIB extraídos do Anexo B.

Os dados da Tabela 4 revelam a captação dos depósitos e a alocação dos recursos através do crédito, pelos bancos públicos e privados nas cinco regiões brasileiras e sua evolução em relação a participação no PIB dessas economias.

Nesta Tabela, observamos que na Região Norte a distribuição dos Depósitos e Operação de Crédito é muito menor do que sua participação no PIB nacional, pois, enquanto menos de 2,0% dos Depósitos e Operação de Crédito ficam na região, o PIB situa-se entre 4,3% e 5,2%, ao longo do período. A Região Sul apresenta características semelhantes ao longo do período. Enquanto que no máximo 12,2% dos Depósitos e 14,8% das Operações de Crédito ficavam na Região, o PIB se situa entre 17,1% a 18,7%, do total do País, sendo ultrapassado, apenas pela Região Sudeste.

Já na Região Centro-Oeste embora entre 5,8% a 14,1% do volume total dos Depósitos e entre 8,1% a 12,8% das Operações de Crédito ficam na região, o PIB foi um dos menores, situando-se entre 5,7% a 7,0%, fato que se justifica pelo baixo

desenvolvimento e menor peso econômico da região, em comparativo com as outras regiões.

No que se refere à distribuição dos Depósitos e Operações de Crédito da Região Nordeste que se situou entre 5,0% a 10,0% e 8,2% a 13,6%, o PIB manteve-se mais homogêneo em relação as demais regiões, oscilando entre 12,8 a 13,4%, do total do País. Já na Região Sudeste, enquanto que 68,5% a 78,4% dos Depósitos e 59,5% a 66,9% das Operações de Crédito ficaram na região, o PIB situou-se entre 57,2% a 58,8%, representando a maior parcela do País. Este fato se justifica, pela concentração de mais da metade da produção nacional ocorrer na região Sudeste e necessitar de um giro maior de recursos, contribuindo para o maior peso econômico, em comparativo com as demais regiões brasileiras.

Desta forma, a relação entre Depósitos e Operações de Crédito do sistema bancário interfere nos resultados do PIB regional, em função de que sem um volume de crédito expressivo para financiar as necessidades de capital dos setores produtivos, a custos competitivos não haverá crescimento econômico estável.

3.7 Conclusão

No quadro geral, o volume de dinheiro em circulação na economia aumentou nas cinco regiões brasileiras, especialmente com o Plano de estabilização, a partir de 1994, porém este evento não ocorreu de maneira uniforme no que se refere à oferta de crédito que continuou restrita, especialmente nas regiões menos atrativas em termos econômicos, sob a ótica dos bancos públicos e privados. Aliada a este processo, a privatização dos bancos estaduais deixou estas regiões sob a tutela lógica dos bancos privados, criando dificuldades para obtenção do crédito, especialmente quando ocorrem elevações nas taxas de juros.

Diante do pouco interesse dos bancos, especialmente os privados, em atuar em regiões com baixo potencial de desenvolvimento econômico, em função do escasso volume de recursos em circulação, estas instituições tendem a se concentrar em regiões ou áreas onde já existam muitos investimentos, cujo potencial de renda e riqueza tragam retorno financeiro dos seus negócios, numa economia em fraca transformação.

Neste processo, os bancos privados encontram-se mais fortalecidos e adotam uma postura mais rígida para a concessão de crédito ficando mais atentos aos problemas decorrentes da informação assimétrica. Os tomadores desses recursos, atingidos pela restrição de crédito em função da maior seletividade e menor quantidade de reservas bancárias para essa finalidade, tendem a reduzir os investimentos.

Nesta particularidade, é justificada a importância dos bancos públicos na concessão do crédito. Grande parte dos estados não possui atrativos para instalação de bancos privados, em função da ausência de empreendimentos produtivos e de um mercado consumidor que tenha renda e poder de compra. Estes estados tendem, inclusive, a se tornar naturalmente mais pobre, pela escassez de recursos para o crédito e pela falta de investimentos, o que explicaria, o baixo desenvolvimento econômico de determinadas regiões. Entretanto, os bancos públicos assumem o ônus de levar o atendimento bancário em todas as regiões como tentativa de induzir um pouco de desenvolvimento e manutenção do equilíbrio econômico das unidades da federação. Este processo eleva e o custo de suas operações e interferem no volume dos negócios, contribuindo, também, para o aumento do risco e redução da rentabilidade bancária.

Boa parte da queda da receita dos bancos não se deve apenas a perdas dos ganhos com *floating*, mas sim também à restrição ao crédito. A política monetária, instituindo um agressivo sistema de depósitos compulsórios, no início do Plano de estabilização, enxugou brutalmente a liquidez, elevou os juros, e, por conseguinte, reduziu a demanda por crédito e a capacidade de gerar empréstimos dos bancos.

Atentos à análise de crédito e ao arrocho monetário, influenciado pelas altas taxas de juros, os bancos se preparam para exercer seu papel de agentes financeiros numa futura fase de crescimento econômico que possa acontecer. Os bancos devem voltar a emprestar e ter condições mais seguras para poder emprestar. Num cenário de estabilização de preços, as receitas de operações de crédito são fundamentais para sua sobrevivência. Um sistema que permita uma análise de crédito mais eficiente, reduzirá os níveis de inadimplência e permitirá que uma parcela maior da população tenha acesso ao crédito bancário.

CONCLUSÃO

Ao longo do desenvolvimento do tema proposto neste trabalho, considerou-se a conjugação do papel do sistema financeiro no desenvolvimento econômico nacional e, de modo mais específico em sua dimensão regional, através da abordagem teórica feita no primeiro capítulo, e a retrospectiva histórica apresentada no segundo, bem como da análise dos agregados monetários no período de 1991 a 2000, efetuada e exposta no terceiro.

O trabalho analisou as limitações impostas ao sistema financeiro no período após o Plano Real, as quais restringiram os mecanismos tradicionais de crédito e de absorção do produto excedente, evidenciando a necessidade de diversas reformas institucionais na regulação vigente para que os bancos pudessem atuar no mercado e preservar a própria estrutura organizacional do sistema, que também passou a conviver com a concorrência do capital internacional, após a política de abertura adotada pelo governo.

Diante dessa permissão, grandes bancos privados brasileiros reagiram positivamente à entrada de bancos estrangeiros no Brasil e participaram ativamente em aquisições bancárias, através das privatizações dos bancos estaduais, crescendo de forma organizada, fato que permitiu expandir suas atividades e desenvolver formas mais avançadas de gestão de recursos, que contribuíram para o aperfeiçoamento do processo de intermediação.

Nesta dinâmica de aquisições e competição, tornou-se necessário investir em tecnologias mais modernas, para que essas instituições pudessem oferecer melhores serviços ao público, descobrir novos mercados e lançar produtos inovadores que contribuíram na sua eficiência e desempenho, resultando em novas fontes alternativas de receitas, propiciada especialmente por esses produtos e pela massa de riqueza que circula na economia.

Cabe salientar que o sistema financeiro brasileiro está reestruturado e em plenas condições de cumprir seu papel de financiador de crédito do País. Hoje, este papel não tem sido feito em dimensões suficientes, não por culpa do próprio sistema financeiro, mas principalmente em função da crescente necessidade de financiamento por parte do governo, que absorve parcela muito significativa da poupança disponível do país.

Diante disso, fica claro que somente em um ambiente de estabilidade macroeconômica, com inflação baixa e condições de endividamento público sob controle, os efeitos da concorrência bancária poderão se fazer presente no mercado bancário brasileiro, com impactos positivos sobre a disponibilidade de crédito, possibilitando crescimento econômico, com custos compatíveis ao mercado internacional. Enquanto isso não ocorrer, os bancos continuarão a se beneficiar da conjuntura de instabilidade macroeconômica, com efeitos nocivos sobre as condições de financiamento da economia brasileira, especialmente, no que diz respeito ao atendimento de regiões menos assistidas ou subassistidas em termos de concessão de crédito e agências bancárias.

Um aspecto devidamente notado e presente no período mais recente, especialmente a partir de meados dos anos de 1990, diz respeito à liberalização financeira. A liberalização financeira adotada pelo Brasil seguiu as tendências internacionais, produzindo efeitos importantes para o desenvolvimento dos mercados financeiros privados, especialmente o financiamento de curto prazo. Esses efeitos abriram caminho para a análise da questão do papel que ainda resta ao Estado na oferta de crédito de longo prazo para a economia brasileira, em especial os programas de crédito dirigido ao pequeno produtor e manutenção das instituições financeiras públicas para sua implementação.

O governo precisa o quanto antes mobilizar as cadeias setoriais de produção e, simultaneamente, criar uma política de desenvolvimento subsidiada e competitiva, para que o sistema tenha condições adequadas de oferecer crédito e financiamento, assim como reduzir os riscos inerentes a este processo, tornando possível novos investimentos em projetos regionais que possibilitem o crescimento econômico dessas regiões. Desta forma, os bancos públicos e privados poderão trilhar novos caminhos e ter respostas ao desafio

permanente de criar e oferecer crédito para promover e sustentar os planos de investimento, ao mesmo tempo, alavancar o processo de desenvolvimento da cadeia produtiva do país. Neste processo, a presença do estado é decisiva, para forçar e estimular a concorrência bancária, para impedir a cartelização do sistema, através dos bancos privados, e contribuir para melhorar os serviços de intermediação.

Atualmente, o sistema financeiro brasileiro é constituído por um conjunto de instituições bancárias sólidas, bem capitalizadas, capazes de aproveitar de forma ágil e eficiente às oportunidades oferecidas pelo mercado. No entanto, sua eficiência deixa a desejar, não pela incapacidade das instituições, mas sim, por fatores adversos ao crescimento econômico.

Deste modo, é perfeitamente possível, e mesmo plausível, que uma melhoria do ambiente macroeconômico favoreça e torne possível o aumento da oferta de crédito, junto à adoção de políticas econômicas que incentivem a competição bancária, não apenas através da criação de novos produtos, mas também pelo direcionamento e barateamento do crédito para que o setor possa contribuir de forma decisiva, no processo de financiamento do consumo e da produção com custos menores.

Para que isso ocorra, tornam-se necessários criar mecanismos de financiamentos alternativos, que podem abranger o fomento, através de atividades específicas e também o governo com incentivos fiscais. Neste sentido, fica evidente que o Estado e o sistema financeiro têm papéis complementares na criação de fontes sólidas de crédito tornando possível o financiamento do desenvolvimento, especificamente em sua dimensão regional, contribuindo desta forma para uma sociedade mais homogênea tanto a nível social quanto a nível regional.

BIBLIOGRAFIA

ABDE – **Financiamento do Desenvolvimento** – Políticas de Financiamento de Longo Prazo, Funding e Formação das Instituições Financeiras de Desenvolvimento, Rio de Janeiro-RJ, 1994.

AMADO, Adriana M. Impactos Regionais do Recente Processo de Concentração Bancária no Brasil, **Anais Encontro Nacional de Economia Política**, 3, Niterói, 1998.

AMADO, Adriana M. Limites Monetários ao Crescimento: Keynes e a Não-Neutralidade da Moeda, **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, 2000.

AMADO, Adriana M. A Questão Regional e o Sistema Financeiro no Brasil: uma interpretação Pós-Keynesiana. In: **XXIV Encontro Nacional de Economia – ANPEC**, Campinas, 1996.

AMADO, Adriana M. Moeda, Sistema Financeiro e Trajetória de Desenvolvimento Regional Desigual. In. Lima, G. T. et al. (org). **Macroeconomia Moderna** - Keynes e a Economia Contemporânea, Campus, São Paulo, 1999.

ANDIMA, **Relatório Econômico**, O Novo Perfil do Sistema Financeiro, Andima, Rio de Janeiro, 2001.

ANDRADE, Letícia de. & Cunha, André M. Reestruturação do Sistema Financeiro Brasileiro a Partir do Plano Real, In: **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, Editora Unisinos, v. 35, n. 112, out. 2000.

ANDREZO, Andréa F. e LIMA, Iran S. **Mercado Financeiro**, Aspectos Históricos e Conceituais, Ed. Pioneira, São Paulo, 2002.

ARAÚJO, Nilton Clóvis Machado de. Programa de Crédito Dirigido ao Setor Industrial no Brasil: uma Abordagem Através da Nova Economia Institucional, In: **Anais Encontro Nacional de Economia Política**, 7, Curitiba, 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Bancos Estaduais: experiências e perspectivas. In: **Seminário Internacional**, Brasília, 1992.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, **Notas Técnicas**, Diversos números (1991 a 2000), www.bcb.gov.br.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, **Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional – COSIF**, Período 1991 a 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL, **Estatística Bancária**. Período 1991 a 2000.

BARKER, Wendy J. Os bancos, a indústria e o Estado no Brasil, **Revista de Economia Política**, v. 10, n. 2 abr. 1990.

BATISTA, Jorge Chami. O BNDES e o Desenvolvimento Brasileiro, **Estudos e Pesquisas**, n. 39, Rio de Janeiro, set. 1992.

BURLE, Lauro Lobo. Importância, Crise e reforma do sistema financeiro estadual. In. **Indicadores Econômicos**, FEE, v. 20, n. 4, Porto Alegre, RS, jan. 1993.

BURLE, Lauro Lobo. A Internacionalização do Sistema Financeiro: 1990-1992, **Análise Econômica**, ano 12, Brasília, set. 1995.

CARVALHO, Fernando J. Cardin. **Economia Monetária e Financeira**, Ed. Campus, Rio de Janeiro, 2000.

CINTRA, Marco Antônio Macedo. A Reestruturação Institucional do Sistema Financeiro Americano (1980/95), **Economia e Sociedade**, n. 10, Campinas, 1998.

CORAZZA, Gentil. Sistema Financeiro e Desenvolvimento do RS, **Ensaio. FEE**, ano 23, Porto Alegre, 2002.

CORAZZA, Gentil. Crise e Reestruturação Bancária no Brasil, In: **Anais Encontro de Economia da Região Sul-ANPEC SUL**, Porto Alegre, 2000.

CORAZZA, Gentil. Dinheiro, Instabilidade e Gestão Monetária: de Minsky a Marx. **Ensaio FEE**, v.15. n. 1, Porto Alegre, 1994.

CORAZZA, Gentil. Passado e Futuro dos Bancos Comerciais, Porto Alegre, **Ensaio FEE**, Ano 21, n. 1, Porto Alegre, 2000.

CORREA, Paulo Guilherme. Desenvolvimento Econômico e Mercado Financeiro: Considerações sobre o Papel dos Bancos Públicos e Implicações Normativas, **Revista do BNDS**, v.3, n. 5, Rio de Janeiro, 1996.

COSTA, Fernando Nogueira da. & Deos, Simone Silva de. **Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira**, Campinas, IE/Unicamp, abr. 2002 (Texto para Discussão, n. 109).

DEMIRGUC-KUNT, Asli and LEVINE, Ross. **Financial Structure and Economic Growth: A Cross-Country Comparison of Banks, Markets, and Development**, Cambridge, Ed. Mit Press, 2002.

DILLARD, Dudley. **A Teoria Econômica de John Maynard Keynes**, São Paulo, Ed. Pioneira, 1989.

DINIZ, Clélio Campolina. **A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas perspectivas**, IPEA, Brasília, jun. 1995, (Texto para Discussão).

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: O Capitalismo em Construção**, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1999.

FORTUNA, Eduardo. **Mercado Financeiro**: produtos e serviços, Rio de Janeiro, Ed. Qualitymark, set. 1999.

FRANCO, Gustavo H. B. Aspectos da reforma financeira. **Conjuntura Econômica**, FGV, Rio de Janeiro, dez. 1991.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. **Abertura do Sistema Financeiro no Brasil nos anos 90**, Brasília, Fundap: Fapesp, IPEA, 1999.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. “A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira”, **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, 1997.

GALVÊAS, Ernane. **Sistema Financeiro e Mercado de Capitais**, Rio de Janeiro, Artes Gráficas e Editora Ltda, IBMEC, 1985.

GOLDSMITH, Raymundo W. **Brasil de 1850 a 1984**: Desenvolvimento Financeiro sob Um Século de Inflação, São Paulo, Ed. Harper & Row do Brasil Ltda., 1986.

GUERRA, Osvaldo. Bancos e Indústria no Brasil, **Ensaio Econômico**, Salvador, n. 1, 332.1, 1999.

HILLBRECHT, Ronald. **Economia Monetária**, São Paulo, Ed. Atlas, 1999.

IBGE/ANDIMA, **Sistema Financeiro** – Uma análise a partir das contas nacionais 1990 – 1995, Rio de Janeiro, IBGE, 1997.

IBGE, **Anuário Estatístico do Brasil 2000**, Rio de Janeiro, v. 60, 2002.

KEYNES, John M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**, São Paulo, Ed. Nova Cultural, 1988, (Série: Os Economistas).

KEYNES, John M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e do dinheiro, - Inflação e Deflação**, São Paulo, Ed. Victor Civita, 1983, (Série: Os Economistas).

LIMA, Gilberto Tadeu, et alli, **Macroeconomia Moderna**, Keynes e a Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 1999.

LOPES, João do Carmo, ROSSETTI, José Pascoal. **Economia Monetária**, São Paulo, Ed. Atlas, 1996.

MALDONADO Fº, Eduardo A. Os Novos Rumos do Setor Financeiro - Evolução e Transformações Recentes do Sistema Financeiro, **A Economia Gaúcha e os Anos 80**, Tomo 2, FEE, Porto Alegre, 1990.

MATIAS, Alberto B. **Insucesso de Grandes Bancos Privados Brasileiros**, Ed. Manole, São Paulo, 2002.

MENDONÇA DE BARROS, et al., **A Reestruturação do Sistema Financeiro no Brasil**, Brasília, Ed. Ministério Fazenda, ago. 1996.

MENDONÇA DE BARROS, José Roberto. & Almeida JR, Mansueto Facundo, **Análise do Ajuste do Sistema Financeiro no Brasil**, Ed. Ministério Fazenda, Brasília, maio 1997.

MENDONÇA DE BARROS, et al., **A Reestruturação do Sistema Financeiro no, Brasil**, Ed. Ministério Fazenda, Brasília, jan. 1998.

MINSKY, Hyman P., **Stabilizing an Unstable Economy**, New Haven: Yale University Press, 1986.

MINSKY, Hyman P., The Financial-instability Hypothesis: Capitalist Processes and the Behavior of the Economy. In Kindleberger, Charles P. (orgs), **Financial crises**. Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

MOREIRA, Edison. A inserção do sistema financeiro público gaúcho na reestruturação do sistema financeiro nacional nos anos 90. In: **Economia Gaúcha e Reestruturação nos anos 90**, FEE, Porto Alegre, 2000.

NASSER, Bianca. Economia Regional, Desigualdade Regional no Brasil e o Estudo dos Eixos nacionais de Integração e Desenvolvimento, **Revista do BNDES**, v. 7, n. 14, dez. 2000.

PAULA, Luiz Fernando de. Teoria da Firma Bancária. In: **Macroeconomia Moderna**, São Paulo, Ed. Campus, 1999.

PEREIRA, Francisco. **Financiamento do Desenvolvimento Brasileiro**, Brasília, IPEA, v. 1, 1999.

PEREIRA, Luiz Bresser. Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil, **Revista de Economia Política**, v. 7, n. 4, dez. 1987.

PUGA, Fernando Pimentel. **Sistema Financeiro Brasileiro**: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial, Rio de Janeiro, BNDES, mar. 1999.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **History of economic analysis**. New York: Oxford University Press, 1954.

SERPA, Luiz Felipe. Sistema Financeiro Brasileiro: Uma Proposta de Discussão, **Análise Econômica**, ano 10, n. 18, set. 1992.

SILVA, Marcos Eugênio da. **Teoria Geral Uma Interpretação Pós-Keynesiana**, IPE/USP: FAPESP, São Paulo, 1991.

Siqueira, Tagore Villarim de. Desenvolvimento Regional no Brasil: Tendências e Novas Perspectivas, **Revista do BNDES**, v. 8, n. 16, Rio de Janeiro, dez. 2001.

SOARES, Ricardo Pereira. **Evolução do Crédito de 1994 a 1999**: uma explicação – Brasília, IPEA, jul 2001, (Texto para Discussão n. 808).

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**, Ed Atlas, São Paulo, 1999.

STEIN, Jürgen. O Sistema Bancário na Alemanha, **Caderno Asbace**, jul. 1996.

STUDART, Rogério. O Sistema Financeiro e o Financiamento do Crescimento: Uma Alternativa Pós-Keynesiana à Visão Convencional. In. Lima, GT. Et all (or) **Macroeconomia Moderna**, Keynes e a Economia Contemporânea. Ed. Campus, São Paulo, 2000.

STUDART, Rogério. Projeto RS-2010. Financeiro. Novos Atores e Instrumentos para Financiar o Desenvolvimento, **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 1998.

STUDART, Rogério. O Financiamento do Desenvolvimento Face às Mudanças Recente dos Sistemas Financeiros, **Indicadores Econômicos**, v. 25, n. 4, FEE, Porto Alegre, mar. 1998.

TEIXEIRA, Natermes Guimarães, Os Bancos de Desenvolvimento no Brasil, **Coleção Técnica 3**, ABDE/CEBRAE/BNDE, Rio de Janeiro, 1979.

TOURINO, Rafael Pereira. **Determinantes do Desenvolvimento do Sistema Financeiro no Brasil**, UFRGS, Porto Alegre, 2000. (Tese de Doutorado)

ZINI JR, A. A. **Uma Avaliação do Setor Financeiro no Brasil: Da Reforma de 64/65 à Crise dos Anos 80**. Campinas:IE/INICAMP, 1982. (Dissertação de Mestrado)

ZYSMAN, J. **Governments, Markets and Growth**: Financial Systems and the Politics of Industrial Growth, Londres, Martin Robertson, 1983.

ANEXOS

ANEXO A

AGREGADOS MONETÁRIOS

DEPÓSITOS -1991

Em Cr\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	495.521.453	0,8	138.414.410	0,2	633.935.863
Sul	3.277.073.555	5,9	2.590.581.295	4,7	5.867.654.850
Centro-Oeste	4.529.393.692	8,2	346.432.602	0,6	4.875.826.294
Nordeste	2.380.232.945	4,3	1.931.813.224	3,5	4.312.046.169
Sudeste	11.098.353.860	20,0	28.760.034.731	51,8	39.858.388.591
Brasil	21.780.575.505	39,2	33.767.276.262	60,8	55.547.851.767

CRÉDITO -1991

Em Cr\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	1.170.370.953	1,2	191.918.221	0,2	1.362.289.174
Sul	8.803.203.156	8,8	3.466.398.073	3,5	12.269.601.229
Centro-Oeste	12.348.803.006	12,4	445.667.297	0,4	12.794.470.303
Nordeste	6.920.766.944	7,0	2.640.872.256	2,7	9.561.639.200
Sudeste	37.915.481.822	38,2	25.479.327.682	25,6	63.394.809.504
Brasil	67.158.625.881	67,6	32.224.183.529	32,4	99.382.809.410

DEPÓSITOS -1992

Em Cr\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	7.313.527.355	0,7	2.057.612.350	0,2	9.371.139.705
Sul	49.210.069.797	4,7	38.451.997.178	3,7	87.662.066.975
Centro-Oeste	64.186.805.606	6,2	5.632.464.927	0,6	69.819.270.533
Nordeste	40.730.651.300	3,9	40.624.343.773	3,9	81.354.995.073
Sudeste	191.606.434.671	18,4	601.029.057.878	57,7	792.635.492.549
Brasil	353.047.488.729	33,9	687.795.476.106	66,1	1.040.842.964.835

CRÉDITO -1992

Em Cr\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	16.276.885.410	1,1	2.607.540.581	0,2	18.884.425.991
Sul	125.073.505.064	8,8	53.698.196.201	3,8	178.771.701.265
Centro-Oeste	160.600.188.146	11,3	6.959.180.216	0,5	167.559.368.362
Nordeste	93.091.725.750	6,6	39.680.617.971	2,8	132.772.343.721
Sudeste	495.222.886.567	34,8	427.810.022.281	30,1	923.032.908.848
Brasil	890.265.190.937	62,6	530.755.557.250	37,4	1.421.020.748.187

DEPÓSITOS -1993

Em Cr\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	185.122.318	0,5	70.900.850	0,2	256.023.168
Sul	1.528.635.374	4,5	1.283.509.994	3,8	2.812.145.368
Centro-Oeste	1.758.456.859	5,2	193.893.182	0,6	1.952.350.041
Nordeste	1.293.677.069	3,8	1.025.084.678	3,0	2.318.761.747
Sudeste	5.667.221.782	16,7	20.930.325.332	61,7	26.597.547.114
Brasil	10.433.113.402	30,7	23.503.714.036	69,3	33.936.827.438

CRÉDITO -1993

Em Cr\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	445.060.707	1,0	127.968.033	0,3	573.028.740
Sul	3.370.938.335	7,8	1.736.735.727	4,0	5.107.674.062
Centro-Oeste	4.601.693.366	10,7	360.762.204	0,8	4.962.455.570
Nordeste	2.533.050.336	5,9	1.113.204.409	2,6	3.646.254.745
Sudeste	14.104.823.492	32,6	14.839.824.895	34,3	28.944.648.387
Brasil	25.055.566.236	58,0	18.178.495.268	42,0	43.234.061.504

DEPÓSITOS -1994

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	993.266	0,7	346.249	0,2	1.339.515
Sul	8.842.830	6,0	5.405.815	3,7	14.248.645
Centro-Oeste	18.821.697	12,9	847.329	0,6	19.669.026
Nordeste	5.058.943	3,4	4.238.982	2,9	9.297.925
Sudeste	25.851.428	17,7	75.860.171	51,9	101.711.599
Brasil	59.568.164	40,7	86.698.546	59,3	146.266.710

CRÉDITO -1994

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	1.238.948	0,9	724.848	0,5	1.963.796
Sul	12.566.001	8,6	7.488.717	5,1	20.054.718
Centro-Oeste	13.955.748	9,6	2.378.491	1,6	16.334.239
Nordeste	8.643.246	5,9	5.359.097	3,7	14.002.343
Sudeste	31.964.151	21,9	61.485.155	42,2	93.449.306
Brasil	68.368.094	46,9	77.436.308	53,1	145.804.402

DEPÓSITOS -1995

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	2.380.068	0,9	471.763	0,2	2.851.831
Sul	22.971.383	8,2	6.534.425	2,3	29.505.808
Centro-Oeste	38.178.975	13,7	992.096	0,4	39.171.071
Nordeste	12.141.417	4,3	2.079.474	0,7	14.220.891
Sudeste	79.472.124	28,4	114.169.020	40,9	193.641.144
Brasil	155.143.967	55,5	124.246.778	44,5	279.390.745

CRÉDITO -1995

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	2.066.963	0,9	616.297	0,2	2.683.260
Sul	24.744.510	10,9	8.831.348	3,9	33.575.858
Centro-Oeste	24.821.254	10,9	2.697.717	1,2	27.518.971
Nordeste	20.658.294	9,1	3.808.100	1,7	24.466.394
Sudeste	65.052.449	28,5	74.595.843	32,7	139.648.292
Brasil	137.343.470	60,3	90.549.305	39,7	227.892.775

DEPÓSITOS -1996

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	2.687.436	0,8	506.849	0,1	3.194.285
Sul	21.615.380	6,6	7.380.278	2,3	28.995.658
Centro-Oeste	25.298.335	7,8	1.254.397	0,4	26.552.732
Nordeste	28.055.069	8,6	4.460.646	1,4	32.515.715
Sudeste	92.489.464	28,4	141.906.403	43,6	234.395.867
Brasil	170.145.684	52,2	155.508.573	47,8	325.654.257

CRÉDITO -1996

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	8.631.240	3,4	629.854	0,2	9.261.094
Sul	25.550.420	9,9	8.792.627	3,4	34.343.047
Centro-Oeste	17.986.136	7,0	2.761.926	1,1	20.748.062
Nordeste	20.371.381	7,9	2.020.688	0,8	22.392.069
Sudeste	77.532.212	30,2	92.718.140	36,1	170.250.352
Brasil	150.071.389	58,4	106.923.235	41,6	256.994.624

DEPÓSITOS -1997

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	3.741.850	1,0	741.555	0,2	4.483.405
Sul	17.806.627	4,6	20.747.509	5,3	38.554.136
Centro-Oeste	36.519.106	9,5	1.750.922	0,5	38.270.028
Nordeste	18.935.984	4,9	10.587.105	2,7	29.523.089
Sudeste	103.022.777	26,7	172.526.212	44,7	275.548.989
Brasil	180.026.344	46,6	206.353.303	53,4	386.379.647

CRÉDITO -1997

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	4.493.297	1,6	680.852	0,3	5.174.149
Sul	24.481.141	9,0	10.042.869	3,7	34.524.010
Centro-Oeste	31.570.421	11,6	1.947.057	0,7	33.517.478
Nordeste	34.942.538	12,9	2.034.746	0,7	36.977.284
Sudeste	52.657.749	19,4	108.894.683	40,1	161.552.432
Brasil	148.145.146	54,5	123.600.207	45,5	271.745.353

DEPÓSITOS -1998

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	3.872.080	1,1	728.602	0,2	4.600.682
Sul	36.558.314	9,9	8.504.757	2,3	45.063.071
Centro-Oeste	39.257.646	10,6	1.591.881	0,4	40.849.527
Nordeste	20.281.644	5,5	5.524.913	1,5	25.806.557
Sudeste	78.142.350	21,1	175.123.180	47,4	253.265.530
Brasil	178.112.034	48,2	191.473.333	51,8	369.585.367

CRÉDITO -1998

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	4.779.332	1,7	512.439	0,2	5.291.771
Sul	27.551.499	9,7	9.427.501	3,3	36.979.000
Centro-Oeste	33.691.327	11,9	1.598.714	0,6	35.290.041
Nordeste	24.487.452	8,7	2.654.568	0,9	27.142.020
Sudeste	62.859.324	22,2	115.383.068	40,8	178.242.392
Brasil	153.368.934	54,2	129.576.290	45,8	282.945.224

DEPÓSITOS -1999

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	4.368.626	1,2	1.370.004	0,4	5.738.630
Sul	28.460.345	7,5	11.887.684	3,1	40.348.029
Centro-Oeste	39.965.937	10,5	2.769.317	0,7	42.735.254
Nordeste	17.284.372	4,5	10.354.673	2,7	27.639.045
Sudeste	87.034.941	22,8	177.767.932	46,6	264.802.873
Brasil	177.114.221	46,5	204.149.610	53,5	381.263.831

CRÉDITO -1999

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	3.929.011	1,3	524.666	0,2	4.453.677
Sul	27.806.970	9,1	10.446.570	3,4	38.253.540
Centro-Oeste	37.129.380	12,2	1.948.661	0,6	39.078.041
Nordeste	22.044.177	7,3	5.333.789	1,8	27.377.966
Sudeste	62.782.499	20,6	132.573.357	43,5	195.355.856
Brasil	153.692.037	50,5	150.827.043	49,5	304.519.080

DEPÓSITOS -2000

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	5.104.332	1,2	1.597.548	0,2	6.701.880
Sul	25.916.753	5,8	18.511.268	4,2	44.428.021
Centro-Oeste	50.582.648	11,3	3.238.351	0,8	53.820.999
Nordeste	18.466.982	4,1	13.744.525	3,1	32.211.507
Sudeste	76.055.724	17,1	232.619.515	52,2	308.675.239
Brasil	176.126.439	39,5	269.711.207	60,5	445.837.646

CRÉDITO -2000

Em R\$					
Regiões	Bancos Públicos	%	Bancos Privados	%	Total
Norte	4.022.057	1,2	866.803	0,2	4.888.860
Sul	25.564.517	7,3	16.784.860	4,8	42.349.377
Centro-Oeste	41.022.649	11,8	3.077.544	0,9	44.100.193
Nordeste	22.055.451	6,3	6.525.046	1,9	28.580.497
Sudeste	59.848.330	17,2	168.261.878	48,4	228.110.208
Brasil	152.513.004	43,8	195.516.131	56,2	348.029.135

Fonte: Dados elaborados a partir do COSIF do Banco Central do Brasil

ANEXO B

**COMPOSIÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO DO BRASIL
A PREÇO DE MERCADO CORRENTE**

Regiões	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
Norte	7.812.895	4,7	76.130.847	4,3	2.033.216	5,2	17.762	5,1	29.960	4,6
Sul	28.364.775	17,1	322.630.966	18,3	7.140.198	18,4	65.213	18,7	115.594	17,9
CO	10.116.314	6,1	99.905.117	5,7	2.244.725	5,8	21.297	6,1	38.611	6,0
NE	22.167.471	13,4	227.722.442	12,9	4.969.460	12,8	44.949	12,9	82.588	12,8
SE	97.325.043	58,7	1.036.247.239	58,8	22.379.465	57,8	199.984	57,2	379.438	58,7
Brasil	165.786.498	100,0	1.762.636.611	100,0	38.767.064	100,0	349.205	100,0	646.191	100,0
Regiões	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%
Norte	36.153	4,6	38.507	4,4	40.933	4,5	43.317	4,4	50.650	4,6
Sul	140.436	18,0	153.945	17,7	159.774	17,5	172.856	17,8	193.534	17,5
CO	47.394	6,1	54.388	6,2	62.498	6,8	62.779	6,5	76.542	7,0
NE	102.597	13,2	113.942	13,1	119.319	13,0	127.673	13,1	144.135	13,1
SE	452.306	58,1	509.961	58,6	531.663	58,2	567.220	58,2	636.394	57,8
Brasil	778.886	100,0	870.743	100,0	914.187	100,0	973.845	100,0	1.101.255	100,0

Fonte: IBGE

Tabela elaborada a partir das Contas Regionais do Brasil

Períodos: 1991/92 em Cr\$ milhão, 1993 em CR\$ milhão e 1994 a 2000, em R\$ milhão.