



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

Camilla Andrade Ruocco

**O papel dos bancos públicos na crise: uma análise da atuação do
BB e da CEF no período 2007-2010**

Campinas

2011

Camilla Andrade Ruocco

**O papel dos bancos públicos na crise: uma análise da atuação do
BB e da CEF no período 2007-2010**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Graduação do Instituto de Economia da
Universidade Estadual de Campinas para obtenção
do título de Bacharel em Ciências Econômicas, sob
orientação da Profa. Dra. Simone Silva de Deus

Campinas

2011

Campinas

2011

RUOCCO, Camilla. **O papel dos bancos públicos na crise**: uma análise da atuação do BB e da CEF no período 2007-2010. 2011. 52 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

Resumo

O objetivo desta monografia é analisar o papel do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal diante da crise financeira internacional que se verificou a partir de 2007 e atingiu mais fortemente o Brasil ao final de 2008. O início deste trabalho conta com uma breve discussão acerca do papel das instituições financeiras públicas, permitindo identificar que estas instituições têm importância fundamental na correção de imperfeições e incompletudes do mercado de crédito e na atuação estabilizadora dentro de um sistema inerentemente instável. Assim sendo, justifica a importância da escolha do tema comprovar que os bancos públicos de grande porte foram capazes de cumprir, ao longo da crise, com a missão institucional a eles designada, sem que isso compromettesse a estabilidade de suas operações. A análise histórica das operações de crédito brasileiras indicou que o BB e a CEF adotaram, durante o período de incerteza e reversão das expectativas, comportamento anticíclico e, com isso, “amorteceram” os impactos da crise sobre a economia brasileira. Esta atuação, no entanto, não deteriorou a qualidade dos ativos de crédito das instituições em questão, garantindo a posição competitiva de ambos os bancos frente os bancos privados.

Palavras-Chaves: Anticíclica; Crédito; Crise; Público

Abstract

This paper aims analyzing the role of Banco do Brasil and Caixa Econômica Federal during the international financial crisis that begun in 2007 and reached Brazil at the end of 2008. It starts briefly discussing the role of public financial institutions, identifying that these institutions have fundamental importance by correcting imperfections and incompleteness of credit markets and by stabilizing a system that is inherently unstable. Therefore, the importance of choosing the topic lies in proving that the large public banks were able to accomplish their institutional mission during the crisis, without compromising their operations stability. The historical analysis of brazilian credit operations pointed that BB and CEF adopted an anticyclic behavior during the period of uncertainty and reversal of expectations, being able to minimize the impact of the crisis on brazilian economy. This action, however, did not deteriorate the quality of their credit assets, ensuring a competitive position of both banks in face of private banks.

Key words: Anticyclic; Credit; Crisis; Public

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	07
1. BANCOS PÚBLICOS E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL.....	09
1.1 Uma discussão conceitual.....	09
1.2 A evolução do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal e a reestruturação bancária a partir de meados dos anos 1990.....	12
1.2.1 Um breve histórico.....	13
1.2.2 Crise e reestruturação.....	14
2. A TRAJETÓRIA DO CRÉDITO PÚBLICO NO PERÍODO 2003-2010.....	21
2.1 O ciclo de crédito de 2003-2008 e a atuação de fomento.....	21
2.2 A atuação anticíclica (set 2008 – dez 2010).....	34
3. OS EFEITOS DA CRISE SOBRE A QUALIDADE DA CARTEIRA DE CRÉDITO DO BB E DA CEF.....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS.....	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crédito total/PIB.....	22
Gráfico 2 – Contribuição ao crescimento das operações de crédito por origem de capital..	23
Gráfico 3 – Operações de crédito por origem de capital.....	24
Gráfico 4 – Crédito total ao setor privado por setor de atividade econômica: variação em doze meses.....	25
Gráfico 5 – Evolução do crédito com recursos livres, saldos em final de período.....	26
Gráfico 6 – Crédito com recursos livres: variação % ante o mesmo mês do ano anterior...	27
Gráfico 7 – Crédito total por origem de recurso, saldo em final do período e variação % ante o mesmo mês do ano anterior.....	29
Gráfico 8 – Participação do setor financeiro público no crédito rural.....	30
Gráfico 9 – Participação do setor financeiro público no crédito habitacional.....	31
Gráfico 10 – Participação do setor financeiro público no crédito industrial.....	33
Gráfico 11 – Variação do crédito total referente ao trimestre anterior.....	36
Gráfico 12 – Participação da CEF no crédito total, por segmento.....	37
Gráfico 13 – Banco do Brasil: variação do crédito referente ao mesmo mês do ano anterior, por segmento.....	38
Gráfico 14 – Operações de crédito do BB segundo nível de risco (participação no total)....	43
Gráfico 15 – Operações de crédito da CEF segundo nível de risco (participação no total).	44
Gráfico 16 – Operações de crédito dos bancos privados segundo nível de risco (participação no total).....	45
Gráfico 17 – Provisões de crédito de liquidação duvidosa: BB e CEF.....	46
Gráfico 18 – Inadimplência no sistema financeiro nacional por origem de capital.....	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – BB: operações de crédito para o setor rural, taxa de crescimento real anual.....	30
Tabela 2 – CEF: operações de crédito para o setor habitacional, taxa de crescimento real anual.....	32
Tabela 3 – BB: operações de crédito para o setor industrial, taxa de crescimento real anual.....	33
Tabela 4 – Taxa de crescimento real do crédito ao setor industrial, por controle de capital.	36
Tabela 5 – Spread bancário prefixado – (2007-2010).....	39
Tabela 6 – Provisão segundo nível de risco.....	42

APRESENTAÇÃO

A existência de crises no sistema capitalista é um fenômeno recorrente. Tanto países centrais quanto periféricos enfrentam com frequência esse problema, ainda que com características e proporções diferentes. A crise financeira recente, considerada a mais forte desde 1929, afetou fortemente a economia global e trouxe várias dúvidas quanto à segurança e eficiência do sistema bancário de países desenvolvidos. Países com regulação prudencial mais robusta, com menor grau de abertura financeira e mais espaço para intervenção estatal se mostraram menos sensíveis ao contágio e foram capazes de promover uma atuação anticíclica mais eficiente.

O caso brasileiro é um bom exemplo do que foi evidenciado acima. A análise dos dados macroeconômicos revela que o país não só “amorteceu” a crise, mas que rapidamente recuperou-se e retomou um ritmo de crescimento forte: crescimento real de 7,5% em 2010, ante uma retração de 0,6% em 2009. A título de comparação, a Alemanha, principal economia da zona do euro, após sofrer retração de 5,1% em 2009, apresentou crescimento de apenas 3,6% em 2010. Já dentre os países emergentes, México e Rússia, por exemplo, experimentaram enorme redução no PIB em 2009, com taxas negativas de 6,2% e 7,8%, respectivamente. Diante disso, este trabalho sustenta a tese de que a preservação, durante a crise, da concessão de crédito por parte dos bancos públicos múltiplos, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, foi um dos principais fatores que contribuíram para o bom desempenho brasileiro durante o período de incerteza e retração econômica global.

A escolha do tema se deve, portanto, à importância em evidenciar que a existência de instituições financeiras públicas de porte significativo é capaz de contribuir para a estabilização de um sistema bancário inerentemente cíclico e instável. Nesse sentido, justifica-se analisar também uma dimensão microeconômica dessa atuação, investigando se a política adotada não enfraqueceu a situação patrimonial das instituições. Espera-se com isso poder contribuir para uma reflexão em torno da importância da atuação estatal direta no sistema financeiro brasileiro, em um contexto de inserção periférica em um sistema globalizado e instável.

Para tanto, o trabalho está organizado em três capítulos. O primeiro deles apresentará uma discussão conceitual sobre os bancos públicos, buscando ressaltar, de um lado, seu papel fundamental para o financiamento de determinados segmentos/setores da economia, e, de outro, seu papel potencialmente estabilizador nos ciclos de crédito e nas crises. A

partir daí, a análise dos fatos históricos revelará a importância do processo de reestruturação bancária que se deu a partir de 1995, o qual foi condição essencial para que BB e CEF pudessem atuar tanto como bancos comerciais competitivos quanto como executores da missão institucional a eles designada.

Compreendido isso, no segundo capítulo será feita uma análise individual da atuação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal no mercado de crédito doméstico durante o período 2003-2010. Busca-se, com isso, comprovar que, no momento de expansão, as instituições públicas foram fundamentais na sustentação do ciclo de crédito brasileiro através da atuação direcionada. Já durante a fase de retração do ciclo, a partir do último trimestre de 2008, as instituições em questão assumiram comportamento anticíclico, e, com isso, impediram, em um primeiro momento, que o nível da atividade econômica se reduzisse de forma intensa, e, em um segundo momento, garantiram uma recuperação mais rápida.

Por fim, o terceiro e último capítulo apresentará uma análise da evolução da qualidade da carteira de crédito do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal no período entre 2007 e 2010, objetivando avaliar o impacto da expansão da atividade creditícia no período de crise sobre a qualidade dos ativos de crédito dessas instituições. De forma mais geral, conclui-se que o cumprimento do papel estabilizador dos bancos públicos não comprometeu a estabilidade e a competitividade de seus resultados.

1. BANCOS PÚBLICOS E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO BRASIL

1.1- Uma discussão conceitual

A necessidade de instituições financeiras públicas e o papel a ser desempenhado por elas é um tema que envolve diferentes visões. Em um extremo da discussão, estão, por exemplo, as instituições multilaterais, tais como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as quais defendem que a elevada participação do Estado em instituições financeiras tende a impedir o desenvolvimento do sistema, uma vez que essas instituições são ineficientes e representam alto custo social. Em contraposição estão aqueles que defendem que a presença de bancos públicos faz-se necessária devido à incerteza inerente ao capitalismo e à natureza instável do comportamento do sistema financeiro.

A posição das instituições multilaterais acerca dos bancos públicos foi, em grande parte, construída ao longo dos anos 1990 e 2000, quando predominavam as ideias de que as livres forças de mercado levariam a um equilíbrio ótimo do sistema e, conseqüentemente, fazia-se forte oposição à intervenção estatal. Nesse sentido, a performance relativamente inferior das instituições financeiras públicas em termos de eficiência microeconômica era vista como um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Como destacaram Deos e Mendonça (2010):

De fato, (...) tais avaliações estão presas a uma visão de mundo muito clara: de que decisões privadas, guiadas pela lógica do mercado, são por definição mais adequadas do que aquelas conduzidas por outros objetivos, e que a intervenção do estado no funcionamento dos mercados, em seus diferentes possíveis formatos, é inadequada e geradora de problemas. (DEOS E MENDONÇA, 2010, p.54).

Para os autores contrários à existência das instituições financeiras públicas, os indicadores de rentabilidade e eficiência observados nos bancos públicos, inferiores àqueles exibidos pelos privados, e sua associação com o desenvolvimento econômico precário dos países em que estavam inseridos indicavam que a melhor opção era a privatização destas instituições. A gestão privada traria dois benefícios diretos às economias: de um lado, garantiriam um menor gasto aos governos e, de outro, a lógica de atuação privada

proporcionaria a melhor alocação de recursos possível e, como consequência, um melhor desempenho econômico.

Após a forte crise financeira iniciada em 2007, o debate acerca dos bancos públicos reascendeu. Os problemas trazidos reforçaram não só os argumentos relacionados às falhas e incompletudes dos mercados privados, mas também os argumentos dos que defendiam o papel potencial de estabilização que podem desempenhar as instituições financeiras públicas.

Muitos autores que apresentam argumentos favoráveis à atuação dos bancos públicos sustentam-se no conceito de imperfeições de mercado, mais especificamente do mercado de crédito. Nesse sentido, a presença das instituições financeiras públicas seria fundamental na alocação de crédito para segmentos/setores pouco atraentes para o setor privado, mas essenciais ao desenvolvimento econômico. Isso porque o sistema capitalista tende a direcionar os recursos aos investimentos de menor risco. Submetidos à lógica da valorização da riqueza, os bancos privados priorizam os investimentos de maior rentabilidade e menor risco, afetando o financiamento da economia capitalista.

De acordo com essa lógica, os bancos públicos apresentam importante papel no financiamento do desenvolvimento econômico. A elevada incerteza que, normalmente, marca as operações financeiras de mais longo prazo e, em especial, as associadas a investimentos nos (novos) setores líderes do desenvolvimento a cada período é o principal entrave à completude do mercado financeiro, justificando, ou mesmo requerendo, a atuação de um banco público (HERMANN, 2010b, p. 10).

Cabe ressaltar, ainda, que a existência de bancos públicos atuando como financiadores das atividades as quais o setor privado não atende não é uma situação exclusiva de países com mercados financeiros menos desenvolvidos. O desinteresse de instituições privadas em fornecer recursos a determinadas atividades dado seu alto risco e/ou baixa rentabilidade é uma característica compartilhada pelos sistemas financeiros de países centrais e periféricos. Nas palavras de Freitas (2010):

[...] o desenvolvimento econômico, a desregulamentação financeira doméstica, o aprofundamento dos mercados privados de dívidas de longo prazo e o desenvolvimento do mercado acionário não reduzem a necessidade de bancos públicos e/ou arranjos institucionais governamentais voltados para o financiamento de atividades e/ou setores que encontram restrições nos mercados privados, seja em razão do volume de recursos requerido, seja pelo elevado risco do negócio, seja pelo longo período de maturação do investimento. Mesmo países com mercados financeiros altamente sofisticados e profundos, como são os casos dos

países anglo-saxões, contam com subsistemas especiais de crédito para o financiamento de pequenas e médias empresas, do comércio exterior, da inovação tecnológica e da habitação, entre outros (FREITAS, 2010, p.338).

Outra condição que justifica a atuação dos bancos públicos é fato destes agentes serem capazes de contribuir para a transmissão dos sinais da política monetária e creditícia. Por meio da regulação e direcionamento dos mercados, os bancos públicos são importantes instrumentos na implementação das políticas definidas pelo governo central. Segundo Andrade e Deos (2009, p.5), “pode e deve um banco público, exercendo seu poder no mercado creditício, ‘forçar’ o mercado a seguir mais rapidamente os rumos das políticas monetária e (eventualmente) creditícia”.

Dessa forma, sendo capazes de regular e induzir o rumo dos mercados, os bancos públicos podem vir a garantir a eficácia das diretrizes das políticas governamentais. Mais uma vez, fica evidente a importância do caráter estratégico dessas instituições.

Por último, os acontecimentos recentes no mercado financeiro mundial trouxeram à tona o papel estabilizador que as instituições financeiras públicas podem assumir. Em uma economia marcada pela instabilidade e incerteza, os bancos públicos são capazes de minimizar os efeitos negativos dessas variáveis ao imprimirem, como defendem Deos e Mendonça (2010), uma lógica de atuação outra, que não a do mercado.

Como exemplo dessa função estabilizadora, podemos destacar a ação anticíclica dos bancos públicos brasileiros no mercado de crédito. Diante do estancamento de recursos privados no auge da crise em setembro de 2008, os bancos públicos continuaram expandindo a oferta de crédito de forma a evitar uma retração ainda maior no nível da atividade econômica. Dessa forma, na fase recessiva, quando todos os agentes privados adotaram um comportamento prócíclico, as instituições financeiras públicas atuaram de forma contrária, minimizando os resultados negativos do período.

Assim sendo, a crise financeira que se alastrou no mercado mundial a partir de 2007 trouxe consigo uma nova reflexão acerca da participação estatal nos mercados financeiros. Em muitos casos, como o brasileiro e o chinês, estas instituições se mostraram de suma importância no “amortecimento” dos efeitos negativos da crise e reafirmaram as condições de sua existência. Como destacou Vidotto (2010, p.74), “ao mesmo tempo em que adiaram *sine die* os cenários baseados na autossuficiência dos instrumentos financeiros privados, as dificuldades afloradas em 2008 serviram para sublinhar a importância decisiva das instituições federais no enfrentamento de conjunturas adversas”.

Dessa forma, além de corrigir imperfeições e incompletudes de mercado, os bancos públicos têm importante papel estabilizador dentro de um sistema inerentemente instável, num sentido minskyano. São capazes, assim, de suavizar o comportamento cíclico dos mercados ao atuarem de forma anticíclica, imprimindo uma lógica diferente à dos agentes privados.

Por fim, cabe destacar também que, atuando dessa forma, a preocupação com os retornos sociais se sobrepõe à preocupação com o retorno privado. De fato, a atuação de um banco público seja como financiador do desenvolvimento, transmissor da política monetária ou, ainda, como agente anticíclico pode comprometer seu desempenho em termos microeconômicos. Nesse sentido, ao atuar assim, é possível que a lógica privada de eficiência e valorização da riqueza seja posta de lado relativamente aos benefícios macroeconômicos que a instituição financeira pública proporciona. No entanto, ao mesmo tempo, os bancos públicos estão inseridos diretamente na concorrência do mercado bancário, competindo por recursos e lucros, sob a lógica típica de um banco privado. Vale dizer, há uma dimensão dual de atuação dos bancos públicos e, no Brasil, a dimensão privada fica mais evidente a partir da reestruturação bancária dos anos 1990, tema que será melhor discutido na seção seguinte (na verdade, em diferentes momentos um dos dois lados se acentua. Logo depois da reestruturação, se acentuou o caráter privado. A partir do ciclo de crédito de 2003, e mais ainda com a crise, ganha força a dimensão pública).

1.2- A evolução do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal e a reestruturação bancária a partir de meados dos anos 1990

Criados sob conjunturas e arranjos institucionais distintos, o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) são, atualmente, os dois principais bancos públicos federais “múltiplos” brasileiros. Cada qual com seu modelo de atuação e enfoque, são ambos de importância estratégica para o governo brasileiro.

O Banco do Brasil é o maior banco do mercado brasileiro, em volume de ativos (com cerca de 20% do total do sistema em junho de 2010), e a instituição bancária federal mais diversificada. Com forte presença em praticamente todas as operações permitidas às instituições financeiras (mercado bancário, de seguros, de capitalização e previdência), o banco é também o principal agente do Tesouro Nacional. Como agente financiador do desenvolvimento econômico, o BB tem como enfoque o crédito para o setor rural, comércio

exterior e pequenas empresas, sendo líder de mercado nesses segmentos. Além disso, é a única instituição financeira federal com presença nas principais praças financeiras internacionais. Seu modelo de financiamento é composto por recursos mobilizados concorrencialmente nos mercados domésticos e externo, além de repasses oficiais (VIDOTTO, 2005).

Assim como o Banco do Brasil, a CEF também cumpre seu papel no direcionamento de crédito aos subsistemas especializados. Suas principais atribuições são o financiamento da infraestrutura urbana e o financiamento habitacional e à construção civil, além de ser o principal agente do governo para um conjunto diversificado de programas de natureza social. Para tanto, seu *funding* se constitui, principalmente, dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), dos depósitos judiciais, além dos recursos mobilizados com a caderneta de poupança. Seguindo propósitos comerciais, a CEF concede crédito geral ao público e atua na indústria de fundos. Por fim, cabe destacar que sua atuação se concentrou no mercado doméstico, sem participação internacional (VIDOTTO, 2005)- a partir de 2005, no entanto, a Caixa deu seu primeiro passo em direção ao mercado internacional. Através do banco online, bancos conveniados e correspondentes, a CEF desenvolveu um eixo de atuação que busca o relacionamento com brasileiros que vivem no exterior.

A posição e a evolução de cada uma destas instituições no mercado bancário brasileiro estão intimamente ligadas às mudanças econômicas e políticas do país. Este será o processo tratado nos tópicos seguintes.

1.2.1- Um breve histórico

A história do Banco do Brasil se iniciou em 1808, a partir de uma oferta pública de ações e, portanto, como empresa de capital privado. Mas foi em 1905 que começou a terceira e atual fase jurídica do BB, quando seu antecessor, o Banco da República do Brasil, faliu. Dada a importância desta instituição para o sistema financeiro brasileiro, o governo interveio, passando a deter 50% do capital do banco, que passou a ser denominado novamente de Banco do Brasil. A administração do “novo” banco ficou então sob o controle do governo brasileiro, o qual detinha o poder de nomear o presidente e quatro diretores do BB (BANCO DO BRASIL, 2011).

Segundo Hermann (2010), mesmo durante o período de administração privada, o banco assumiu funções típicas de um banco público. Além do financiamento da atividade econômica em geral e do direcionamento de crédito ao setor rural, o BB detinha também função de autoridade monetária, sendo peça importante para a garantia de liquidez ao sistema e para a execução de política monetária.

Como sociedade anônima de economia mista (com participação privada e pública), o BB possui, desde 1905, um modelo institucional híbrido. Apesar da criação do Banco Central do Brasil (BCB), em 1964, com a Lei da Reforma Bancária, o Banco do Brasil continuou desempenhando algumas funções típicas de autoridade monetária, ao mesmo tempo em que atuava como banco de fomento e banco comercial.

A Caixa Econômica Federal, por sua vez, foi criada como banco público de capital inteiramente governamental em 1861 e assim permanece até os dias atuais. Com uma função definida em termos de setores e tipos de operação desde a sua fundação, a CEF se tornou o principal banco brasileiro no financiamento imobiliário. A incorporação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, consolidou de vez essa posição, dando ao banco a condição de maior agente nacional de financiamento da casa própria e de importante financiador do desenvolvimento urbano (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011).

Fica evidente, portanto, que embora criados em períodos diferentes, sob circunstâncias diferentes, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal têm em sua origem uma característica comum: o fato de terem surgido como instrumentos de fomento, definindo assim, na origem, seu papel de banco público.

1.2.2- Crise e reestruturação

Os anos 1980 marcam uma das maiores crises do Estado brasileiro. O período dominado pela estagnação, crise da dívida, alta inflação e desestruturação das finanças públicas evidencia o esgotamento do padrão desenvolvimentista vigente até então. Diante desse cenário, ganham força as políticas de liberalização financeira, contemplando não só a desregulamentação e a abertura do mercado financeiro nacional, mas também a redução da participação estatal no setor. Nesse contexto, a partir de meados da década de 1980, iniciou-se uma reorientação no modelo de atuação dos bancos públicos brasileiros.

Dentre as instituições financeiras públicas federais (IFPF), o Banco do Brasil foi, em grande medida, um dos mais afetados. Em 1986, no âmbito do Plano Cruzado e do concomitante processo de reestruturação das finanças públicas, o BB perdeu sua condição de autoridade monetária com a extinção da chamada “conta- movimento”. Apesar de manter o banco como principal agente do Tesouro Nacional, a medida, que visava impor um controle mais eficiente das finanças públicas, representou uma mudança fundamental na forma de atuação do BB e no seu papel dentro do sistema financeiro nacional.

Sem grande parte das fontes de recursos orçamentários, o Banco do Brasil, que foi então autorizado a atuar em todos os segmentos do mercado financeiro, passou a dedicar-se à captação junto ao mercado, competindo com as instituições financeiras privadas. Essa reorientação no modelo de financiamento (*funding*) do banco trouxe a “inconsistência fatal” explicitada por Andrade e Deos (2009): enquanto as operações ativas continuaram sob forte influência da política econômica, as operações passivas passaram a ficar sujeitas às condições de mercado. Foi a partir desse momento que a tensão verificada na lógica dual de atuação do Banco do Brasil ficou cada vez mais explícita.

Ao longo de todo o período entre 1986-1994, o Banco do Brasil sofreu com a diminuição de recursos destinados à sua atuação de fomento, bem como com a crescente fragilização financeira. Outras medidas, como a retirada do BB da função de caixa do Tesouro com a Constituição Federal de 1988, e o fim da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, no governo Collor (1990), aprofundaram ainda mais essa situação.

Ao mesmo tempo em que as condições de *funding* do BB se agravavam, a instituição era obrigada a “resolver” os problemas fiscais do estado, socializando prejuízos. Nesse sentido, esse período marcou o surgimento de uma verdadeira crise no banco, que chegou ao seu auge em 1994, com o Plano Real.

Cabe ressaltar ainda que em resposta à situação de crise que se instalava, o banco iniciou um processo de conglomeração. Várias subsidiárias foram criadas ao longo do período, sendo a BB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários a primeira delas. Pode-se dizer que a conglomeração representou uma aproximação do modelo de atuação do Banco do Brasil à lógica dos bancos privados.

Nesse mesmo sentido, a Caixa Econômica Federal, por sua vez, também atravessou o período sofrendo os impactos negativos da escassez de recursos. A redução dos repasses orçamentários ocorria concomitantemente à manutenção dos programas de desenvolvimento, exacerbando a fragilização financeira da instituição. Na tentativa de contornar o problema, na década de 1990, a CEF passou a atuar como banco múltiplo,

recebendo não só depósitos de poupança como também depósitos à vista, e atuando em diversas carteiras (ARAUJO, 2001).

Em suma, tanto o BB quanto a CEF, ao longo dos anos 1986-1994, se viram imersos num processo de transformação que os levou a uma progressiva fragilização e, por fim, à crise. Este processo pode ser sintetizado da seguinte forma: do lado do passivo (*funding*), as instituições sofriam uma crescente redução de recursos tanto de origem fiscal quanto de outros passivos não-onerosos. Do lado dos ativos, sustentavam seu papel de fomento, financiando atividades de alto risco e baixo retorno, além de serem frequentemente acionados para financiar os gastos públicos, num contexto de forte deterioração da situação fiscal.

Com o Plano Real e a estabilização monetária em 1994, a crise se explicitou. As novas condições de baixa inflação, valorização do real e aumento da inadimplência (dado o encarecimento do crédito) acarretaram uma crise no sistema financeiro como um todo, tornando clara a situação de insolvência de muitos bancos (ANDRADE E DEOS, 2009).

De fato, o longo período de convivência com o processo inflacionário proporcionou ganhos gigantescos ao sistema bancário brasileiro, permitindo a expansão e o crescimento do setor. A reversão desse quadro revelou a fragilidade desse sistema, levando muitas instituições à falência. Segundo Araujo (2001), com a estabilização monetária, os bancos perderam cerca de US\$ 5 bilhões em receitas de *float* no segundo semestre de 1994, o equivalente a cerca de 50% da receita de intermediação. Nas palavras do BCB, o processo é descrito da seguinte forma:

[...] o processo inflacionário permitiu que ganhos proporcionados pelos passivos não remunerados, como os depósitos à vista e os recursos em trânsito, compensassem ineficiências administrativas e, até mesmo, concessões de crédito de liquidação duvidosa. Diante do novo quadro de estabilidade de preços, (...), verificou-se uma total incapacidade de nossas instituições financeiras em promover espontaneamente os ajustes necessários para sua sobrevivência nesse novo ambiente econômico. Num universo com 265 bancos, com mais de 16 mil agências, 11 mil postos de atendimento adicionais (...), dezenas de bancos quebraram, gerando enormes custos financeiros e sociais (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011, p.1).

Diante das circunstâncias citadas, tem início um processo de reestruturação no setor bancário brasileiro. Uma série de medidas e programas de emergência foram lançados com o intuito de ajustar as instituições financeiras brasileiras e prepará-las para o novo cenário

do sistema financeiro nacional, liberalizado e com forte acirramento da concorrência. A primeira grande medida foi o enquadramento de todos os bancos brasileiros, públicos e privados, às regras de Basileia I. Além disso, cabe destacar também o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer, 1995-97) e o Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Público Estadual (Proes, 1997-99).

O primeiro deles, o Proer, foi implantado pelo conjunto composto pela Medida Provisória nº 1.179 e a Resolução nº 2.208, ambas de 3/11/95 e, segundo o BC, veio para ordenar a fusão e incorporação de bancos a partir de regras ditadas pelo Banco Central. O BC passou a estimular a transferência do controle acionário de bancos em dificuldades para instituições sadias e a exigir aportes de capital, com o objetivo de evitar uma crise sistêmica, assegurando liquidez e solvência ao sistema. Pode-se concluir que o Proer consolidou o processo de concentração bancária que se ensaiava no período.

O Proes, por sua vez, instituído com base na Medida Provisória n. 1514/96 tinha como objetivo reduzir o número de bancos públicos estaduais (BEs) sob o controle dos respectivos governos. Os programas de estabilização implementados acentuaram as fragilidades e os estrangulamentos dos bancos públicos estaduais, em função do ônus que carregavam proveniente das crises financeiras de seus estados. Num contexto associado ao acirramento da concorrência, também uma consequência do processo de reestruturação, os bancos estaduais pareceram apresentar as maiores dificuldades e limitações, tornando seu “ajuste” uma prioridade central do BC. Ao final da década, as instituições estatais estaduais estavam quase totalmente extintas (ARAUJO, 2001).

Do ponto de vista da reestruturação dos bancos públicos federais (BFs), ao contrário das privatizações observadas nos BEs, o que se observou foi a reafirmação da missão institucional desses bancos. As medidas adotadas nesse período consolidaram os bancos federais como instituições financeiras capitalizadas e diversificadas; bem como fortaleceram suas posições no mercado de crédito doméstico. Além do ajustamento às regras do Acordo de Basileia, outras três ações podem ser destacadas como cruciais:

- 1) a Nota Técnica 020/1995, do Ministério da Fazenda;
- 2) a capitalização do BB em 1996 e da CEF em 2001;
- 3) o Programa de Reestruturação dos Bancos Federais (Proef, 1999-2001).

Para que se possa analisar o caráter das transformações resultantes do programa de reforma dos bancos federais, é preciso entender que um banco público atua não apenas como instrumento de política econômica, mas também enquanto agente movido por critérios tipicamente privados. Esse fenômeno esteve na base da controvérsia que acompanhou o programa de reestruturação dos bancos públicos brasileiros (VIDOTTO, 2005).

Na Nota Técnica 020/1995, há o reconhecimento do papel e da importância dos BFs para o desenvolvimento econômico. Porém, em resposta às novas condições, promoveu-se também o encaminhamento dessas instituições para a lógica típica de um banco privado. No documento, o governo federal definiu o caráter estratégico dessas empresas, justificando-as como “instrumentos para execução de sua política creditícia e como agentes do Tesouro Nacional...”. Contudo, descartou a função de banco social, enfatizando a exigência de resultados eficientes em termos microeconômicos. No caso do Banco do Brasil, a instituição permaneceria como “conglomerado financeiro federal, com atribuições específicas de fomento agroindustrial, de fomento ao comércio exterior, de relacionamento com o mercado financeiro internacional e de principal agente financeiro do Tesouro Nacional”. A Caixa Econômica Federal, por sua vez, continuaria como “agente financeiro federal com a atribuição de desenvolvimento urbano, fomento à habitação, saneamento e infra-estrutura; prestação de serviços, inclusive a administração de fundos e programas; e, ainda, banco de varejo voltado para o suporte às suas atividades essenciais”.

Os acontecimentos que se seguiram a partir daí refletiram, em grande parte, o cumprimento das orientações da NT-MF 20. A trajetória iniciada mais claramente em 1995 tem como primeiro marco o enquadramento dos BFs às normas de Basileia I - que determinava uma relação mínima de 8% entre o capital próprio do banco e os ativos ponderados pelo risco - com objetivo de melhorar a solidez destas instituições.

Do lado do BB, sua carteira de ativos era tão problemática que não fosse a capitalização sofrida em 1996 (via emissão de novas ações), o banco teria falido. O aporte de capital de R\$ 8 bilhões, dividido entre Tesouro Nacional, BNDESPAR (empresa do conglomerado BNDES) e Fundo de Previdência dos Funcionários do BB (PREVI), adequou o patrimônio líquido do banco às exigências de Basileia. A Caixa Econômica Federal, por sua vez, contemplou um conjunto de medidas saneadoras. Dentre elas, destacou-se a injeção de R\$ 9,3 bilhões para a capitalização do banco em 2001. De acordo com Freitas (2007), as capitalizações marcam a reorientação das estratégias operacionais do BB e da CEF.

No que diz respeito ao Proef, este foi um programa que deu continuidade ao processo iniciado em 1995. A ideia era adequar os bancos públicos federais aos novos parâmetros internacionais estabelecidos pelo Acordo de Basiléia, de forma a torná-los mais fortes e competitivos. Segundo Vidotto (2005), o programa “representa uma continuidade ao saneamento e capitalização do BB, em 1996, e às medidas de saneamento do sistema financeiro da habitação e da própria CEF, na segunda metade da década”. Mas não apenas ações sobre a reestruturação patrimonial foram tomadas, como também houve o estabelecimento de regras para evitar a ocorrência de novos desequilíbrios patrimoniais, para assegurar maior eficiência operacional, além de ações para o fortalecimento da governança corporativa e aperfeiçoamento dos controles internos das instituições.

Ainda no que tange ao Proef, não se pode deixar de salientar a reorientação lógica que o programa proporcionou. Andrade e Deos (2009) apontam a aproximação dos bancos públicos ao modelo de atuação privada como uma das conseqüências do programa. No caso do BB, especificamente, os autores defendem que “o significado principal do referido Programa foi o de aprofundar o movimento já percebido de aproximação do BB a uma gestão guiada pela lógica privada, em detrimento de sua ação pública” (p.20).

De fato, como conclui Freitas (2007), o padrão de atuação dos dois principais bancos federais- Banco do Brasil e Caixa- passou a ser guiado com base em critérios privados de rentabilidade e risco. Desde 2002, essas instituições obtêm elevados lucros, reflexo da estratégia adotada de aproximação do padrão privado de gestão.

Porém, se, de um lado, o programa de reforma aprofundou essa reorientação, colocando em questão a função pública dessas instituições, de outro, permitiu o sucesso da atuação anticíclica desses bancos na crise de 2007. Como defendeu Vidotto (2010), o sucesso da ação anticíclica dos bancos públicos no Brasil se deu graças a três fatores principais: a dimensão relativa dessas instituições no interior do sistema, a diversidade de atuação e a qualidade da gestão. De fato, esses fatores foram viabilizados, em grande medida, pela reestruturação iniciada em meados dos anos 1990.

Assim sendo, o programa de reforma dos bancos públicos federais, ao incorporar os critérios mais rigorosos de gestão financeira e promover o reforço patrimonial, consolidou o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal como instituições sólidas e eficientes, capazes de competir com seus rivais privados no mercado bancário. Nas palavras de Vidotto (2010, p.84): “(...) o setor bancário e financeiro federal emergiu do pós-neoliberalismo revitalizado: um pouco mais enxuto, porém mais eficiente e competitivo (...)”.

Dessa forma, uma vez revitalizados financeiramente, BB e CEF foram capazes de

assumir importante participação no financiamento da economia brasileira. Como destacou Vidotto (2005), a participação na oferta de crédito foi uma “variável síntese” da reforma dos bancos públicos. A partir de 2001, após o programa de reformas, tanto o Banco do Brasil como a Caixa expandiram fortemente seus fluxos de crédito para diversos setores. Mesmo assim, continuaram com a posição dominante nos segmentos especializados, atendendo à missão institucional definida pelo governo.

O fim do período de reestruturação do sistema financeiro nacional permitiu o início do processo de crescimento geral da atividade creditícia brasileira. Segundo Prates e Freitas (2010), a reestruturação do sistema financeiro brasileiro (SFB), juntamente com a estabilização do cenário macroeconômico do país e o ciclo internacional de liquidez, possibilitaram o ciclo de crédito observado no período 2003-2008, tema melhor tratado no capítulo seguinte.

2. A TRAJETÓRIA DO CRÉDITO PÚBLICO NO PERÍODO 2003-2010

2.1 – O ciclo de crédito de 2003-2008 e a atuação de fomento

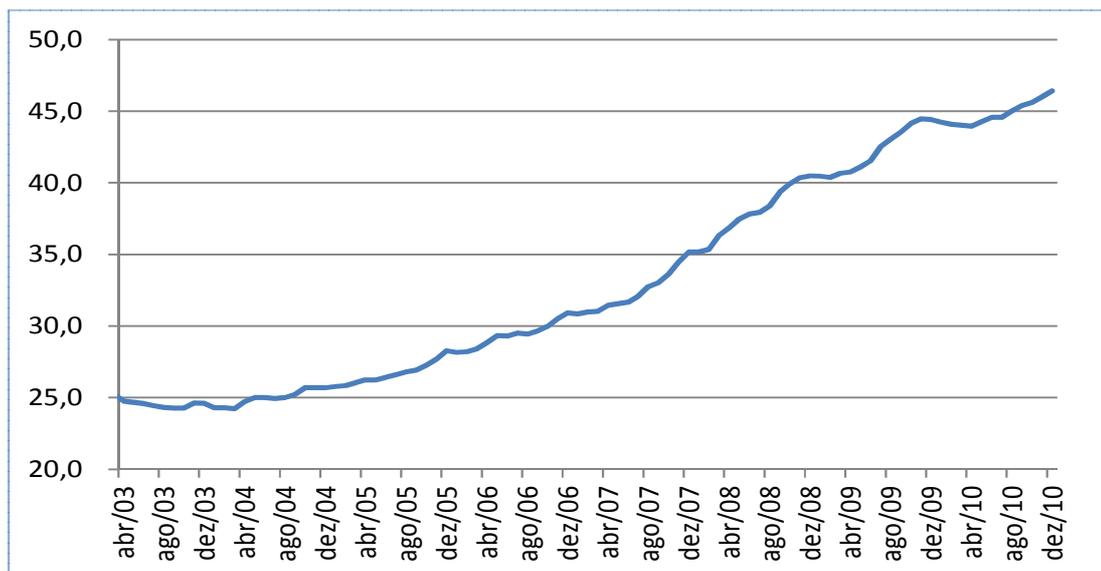
A expansão do crédito no Brasil ensaiou seus primeiros passos em 1994 a partir do Plano Real. Com a estabilização monetária que se seguiu, as instituições financeiras brasileiras se viram obrigadas a focar em outra fonte de recursos. Com a redução das receitas de *floating*¹, a atividade creditícia ganhou força no portfólio desses bancos, os quais se beneficiaram do aumento da demanda real por crédito. A queda da inflação e a conseqüente preservação do poder de compra dos salários restauraram a confiança dos consumidores, levando-os - em especial os de baixa renda - a aumentar a demanda por bens de consumo duráveis. Ao mesmo tempo, a expansão dos empréstimos no período imediatamente após o real foi favorecida pela ampliação do grau de abertura financeira e pelas condições de liquidez internacional (ARAUJO e CINTRA, 2011).

A fase expansiva, no entanto, durou pouco. No início de 1995, com a deterioração das condições macroeconômicas nacionais e internacionais, a subida das taxas de juros pelo BC e o aumento da inadimplência, o crédito assumiu comportamento descendente até 2003, quando, finalmente, entrou no ciclo de crescimento mais duradouro da história brasileira.

Conforme mostra o gráfico 1, o crédito tem apresentado trajetória ascendente desde o início de 2003. Entre março de 2003 e dezembro de 2008, o crédito passou de 21,8% do PIB para 40,5% do PIB, chegando ao nível recorde de 46,4% do PIB em dezembro de 2010.

¹ Receitas provenientes das operações de arbitragem inflacionária. Segundo Carvalho (1998; p.5), os ganhos inflacionários dos bancos brasileiros reduziram de 4% do PIB em 1990-1993 para quase zero em 1995.

Gráfico 1 - Crédito total/PIB (%)



Fonte: BCB, elaboração própria

Essa trajetória foi condicionada por um conjunto de mudanças macroeconômicas e institucionais que influenciaram a estratégia de atuação das instituições financeiras brasileiras.

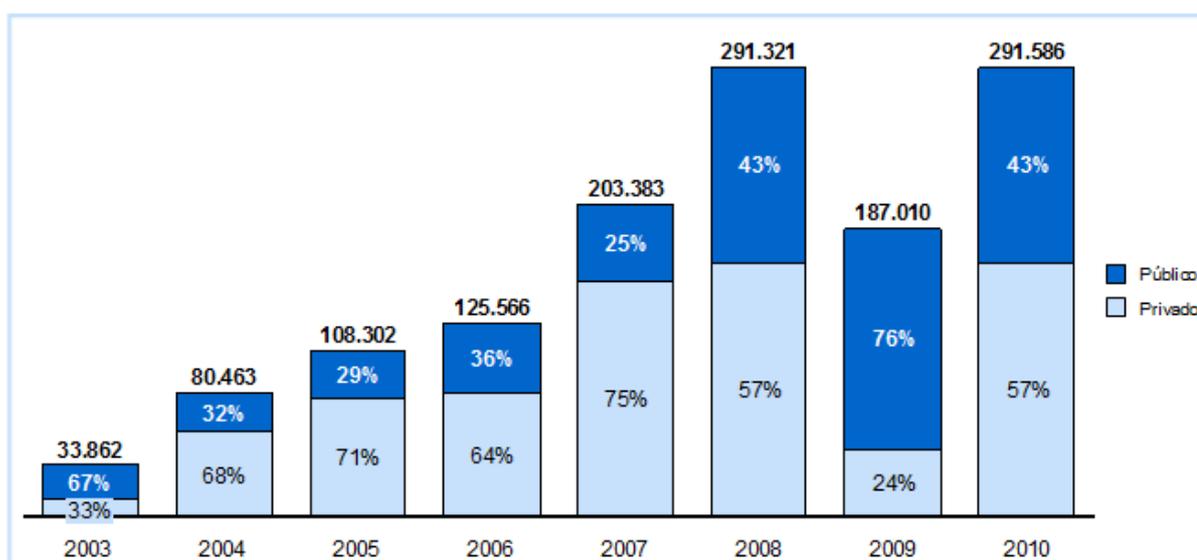
Em termos macroeconômicos, passada a incerteza quanto à política econômica do novo governo, o cenário de menor volatilidade externa e de expectativas de redução na taxa Selic induziu os bancos a priorizar a expansão do crédito (FREITAS e PRATES, 2009). Com a queda esperada dos ganhos na tesouraria e as expectativas otimistas quanto à recuperação da economia brasileira, as operações de crédito se tornaram a oportunidade de maior rentabilidade para as instituições financeiras. Na questão institucional, por sua vez, destaca-se a criação do crédito consignado². Esta modalidade de crédito, ao garantir menores riscos de inadimplência aos credores, teve forte contribuição ao aumento do volume dos empréstimos.

A partir dos gráficos 2 e 3, pode-se perceber que o ciclo foi inicialmente induzido pelos bancos privados. Responsável por 66% de todo o crescimento do crédito entre 2003-2008, o conjunto das instituições financeiras privadas foi o segmento motor da expansão creditícia no período. O domínio do setor privado sobre a expansão dos empréstimos chegou ao auge em 2007, quando os bancos privados responderam por 75% do crescimento dessas

² Criado a partir da lei n. 10.820, de 17 dezembro de 2003, o crédito consignado se caracteriza pelo empréstimo com prestações debitadas diretamente em folha de pagamento.

operações (gráfico 2). Com taxas de crescimento superiores a de seus concorrentes públicos, os bancos privados, nacionais e internacionais, aumentaram sua participação no crédito de forma contínua e consistente, até a eclosão da crise financeira global em setembro de 2008. De fato, mais de 65% das operações de crédito no Brasil, entre julho de 2007 e setembro de 2008, eram realizadas por estes bancos (gráfico 3). Sob o ponto de vista do ciclo de crédito de Minsky, é fácil entender a predominância das instituições financeiras privadas no auge do ciclo, uma vez que estas atuam no mesmo sentido do movimento do mercado, expandindo suas atividades na fase ascendente e contraindo nos momentos de recessão.

Gráfico 2- Contribuição ao crescimento das operações de crédito por origem de capital (milhões; %)



Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria

Gráfico 3- Operações de crédito por origem de capital

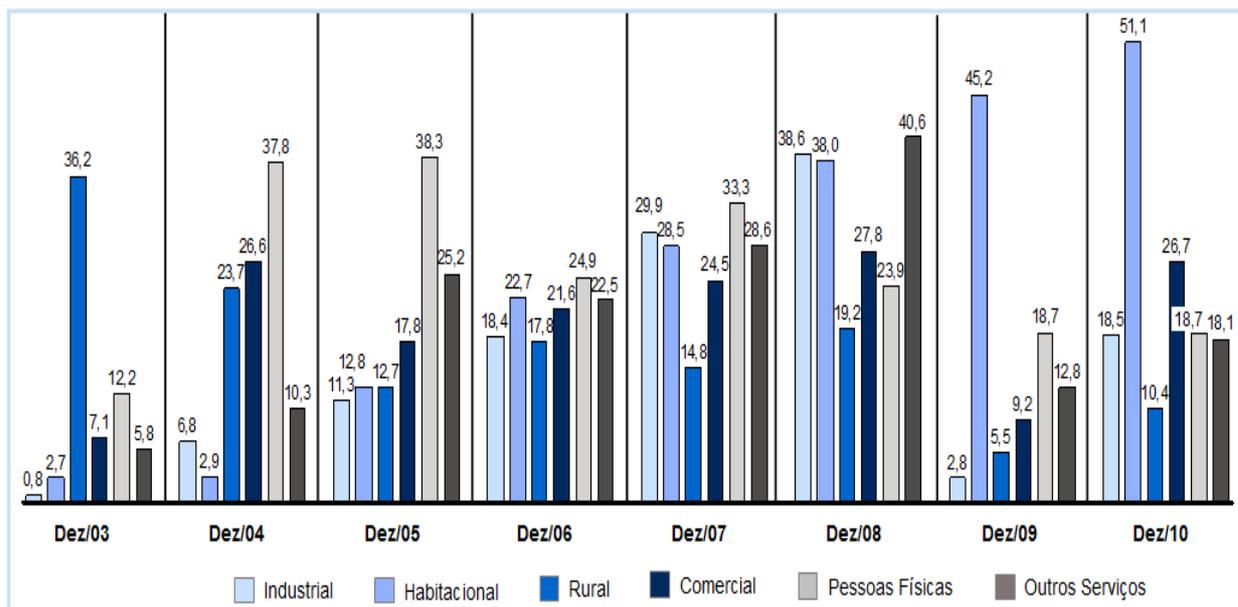


Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria

No que diz respeito ao segmento de destino, durante a maior parte do ciclo, o principal motor da expansão do crédito total foi o segmento das pessoas físicas. Segundo Freitas e Prates (2009), os bancos identificaram no crédito a pessoas físicas um enorme potencial de ganho, uma vez que as operações de crédito pessoal são mais fáceis de serem avaliadas e muito rentáveis quando comparadas ao crédito empresarial. Ao mesmo tempo, do lado dos tomadores, a maior demanda por empréstimos foi fruto das expectativas favoráveis quanto ao futuro da economia, bem como da necessidade de se atualizar as compras de bens duráveis.

Assim sendo, como mostra o gráfico 4, o segmento das pessoas físicas apresentou crescimento muito superior aos outros até 2007. Com variações de aproximadamente 40% em 2004 e 2005, percebe-se que a explosão do crédito para esse segmento se deu principalmente no início do ciclo.

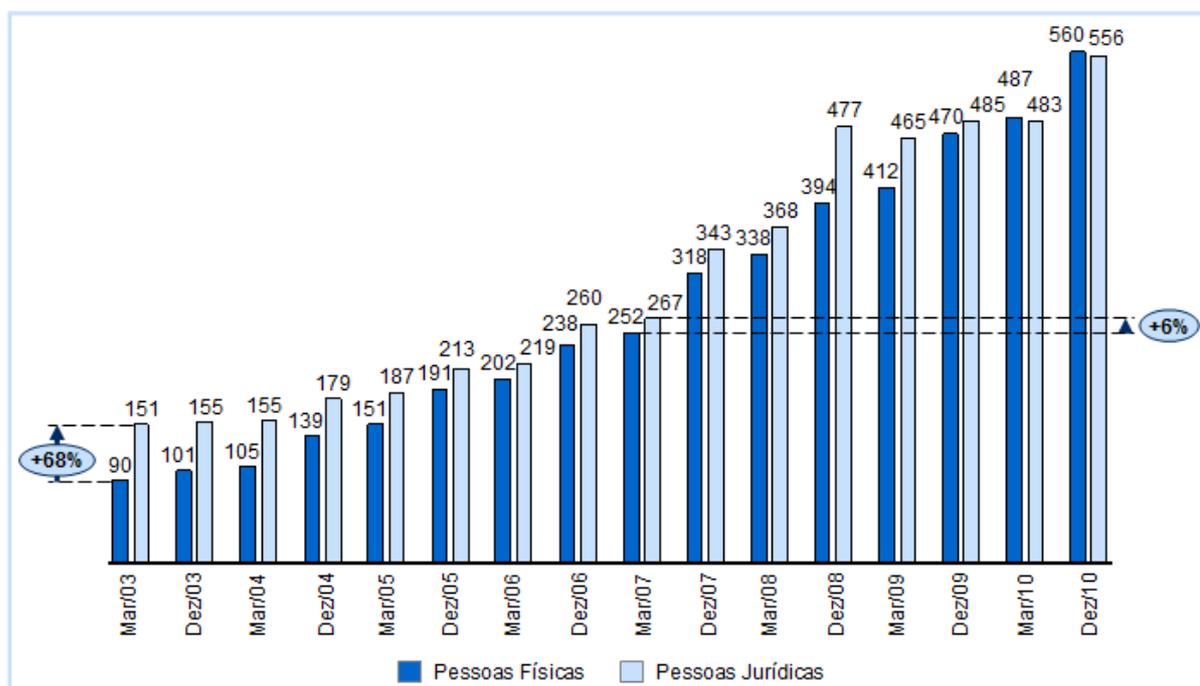
Gráfico 4- Crédito total ao setor privado por setor de atividade econômica: variação em doze meses (%)



Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria

O gráfico 5, por sua vez, ilustra melhor esse domínio. No início do ciclo, em março de 2003, o saldo do crédito às pessoas jurídicas era cerca de 68% superior ao saldo para pessoas físicas. Em março de 2007, por sua vez, o saldo total de crédito às pessoas jurídicas era apenas 6% superior ao total para pessoas físicas, comprovando o ritmo muito mais acelerado do crescimento dos empréstimos às pessoas físicas.

Gráfico 5- Evolução do crédito com recursos livres, saldos em final de período (R\$ bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria

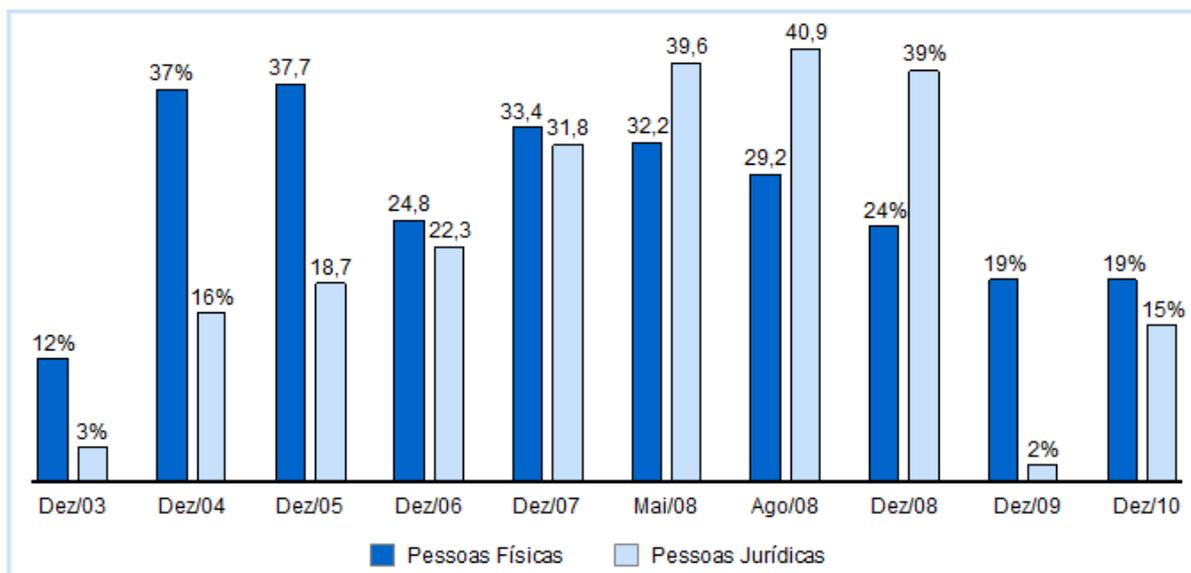
É importante destacar o papel do crédito consignado na ascensão dos empréstimos às pessoas físicas. Segundo Freitas e Prates (2009), a modalidade do empréstimo consignado apresenta vantagens para ambos os lados (credores e tomadores). Para os credores, tem-se o pagamento pontual e a garantia do serviço da dívida. Já para os tomadores, dado o menor risco de inadimplência, essa modalidade oferece taxas de juros muito mais baixas do que as praticadas no mercado. Dessa forma, nas palavras das autoras, “a regulamentação do crédito consignado em folha de pagamento de trabalhadores ativos e inativos, em dezembro de 2003, forneceu impulso adicional para a ampliação do crédito a pessoas físicas” (Freitas e Prates, 2009, p.221) . Dados do Banco Central do Brasil explicitam esse processo: a participação do crédito consignado no total do crédito pessoal, modalidade que mais contribuiu para o crescimento dos empréstimos às pessoas físicas, saltou de 35,5% em 2003 para 57,7% em dezembro de 2007.

Pode-se afirmar que os empréstimos pessoais com consignação em folha de pagamento se tornaram fundamentais para a manutenção da sustentabilidade do ciclo de crédito analisado. Em relatório divulgado em 2008, o Banco Central demonstrou que, apesar da elevação do endividamento das famílias no período 2003-2008, a inadimplência e o grau de comprometimento da renda tiveram comportamento contido, uma vez que grande parte

das operações se concentrava em modalidades de menor risco, como o crédito consignado. Como concluiu o próprio BC, o crescimento do endividamento das famílias no período “não compromete a estabilidade financeira, tendo em vista a concentração em operações com baixo risco de inadimplência” (Banco Central, 2008, p.42).

Vale notar que o crédito a pessoa jurídica foi ganhando força ao longo do ciclo, registrando taxas de crescimento superiores aos empréstimos às pessoas físicas em 2008 (gráfico 6). A partir desse ponto, a tendência antes observada se inverteu e o crédito para o setor empresarial, principalmente para os segmentos da indústria e outros serviços, superou as taxas de crescimento do segmento das pessoas físicas. Enquanto esta experimentou uma variação em doze meses de 23,9% em dezembro de 2008 (ante dezembro de 2007), os segmentos industrial e outros serviços alcançaram o patamar de 38,6% e 40,6%, respectivamente (gráfico 4). Isso porque a expansão do crédito empresarial, atrelada ao ciclo econômico, seguiu a retomada do crescimento da economia brasileira a partir de 2006.

Gráfico 6- Crédito com recursos livres: variação % ante o mesmo mês do ano anterior



Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria

Sustentado, na maior parte do período, pelo crédito destinado às pessoas físicas, o ciclo de crédito brasileiro 2003-2008 foi liderado pela atuação dos bancos privados. No entanto, não se pode desconsiderar o papel dos bancos públicos que, apesar de apresentarem menores taxas de crescimento quando comparadas ao setor privado, tiveram, segundo Araujo e Cintra (2011), importância fundamental para a sustentação do ciclo

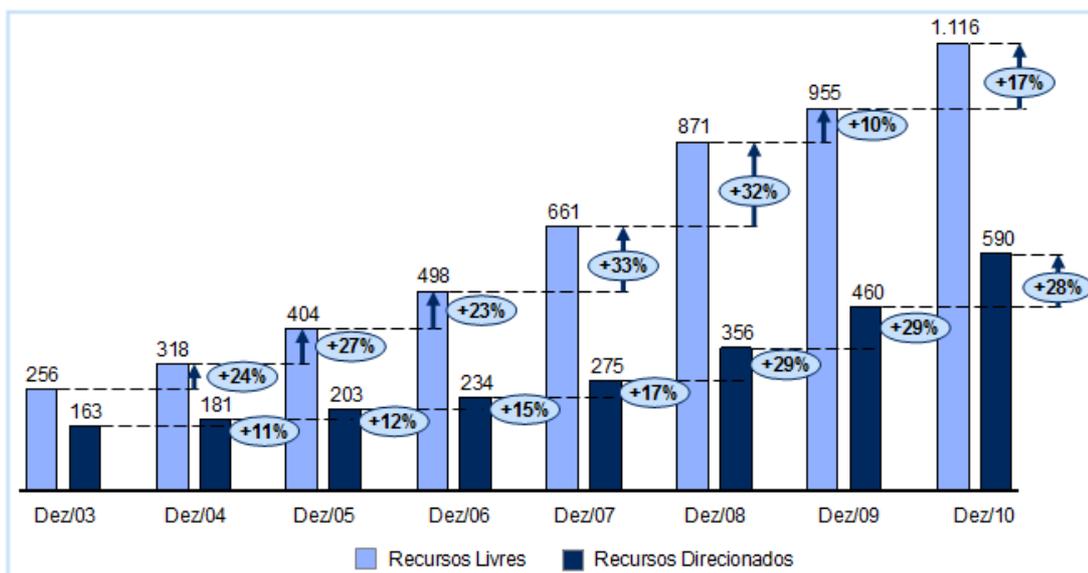
através da atuação setorial, em particular nos setores industrial, rural e habitacional.

Essa trajetória pode ser melhor observada através da evolução dos recursos direcionados³, modalidade de crédito concedida, principalmente, pelas três maiores instituições públicas: BNDES, BB e CEF. Como instituições também de fomento, parte da atuação desses bancos está condicionada aos empréstimos de aplicação obrigatória com *funding* de natureza para-fiscal (entre os principais estão o FAT, FGTS e os Fundos Constitucionais), além de exigibilidades sobre os depósitos bancários. No que tange às exigibilidades, para o setor rural, o conjunto das instituições financeiras deve disponibilizar 25% dos depósitos à vista e 40% da poupança rural, a taxas de juros inferiores às taxas de mercado. Além disso, 65% dos depósitos da caderneta de poupança devem ser direcionados ao financiamento habitacional, e, no mínimo 2% dos depósitos à vista são dirigidos ao microcrédito (Araujo e Cintra, 2011).

A partir do gráfico 7, é possível observar que o crédito com recursos direcionados seguiu a trajetória ascendente do período 2003-2008, apresentando evolução consistente, ainda que a um ritmo de crescimento bastante inferior ao crédito com recursos livres. Enquanto este cresceu a taxas anuais superiores a 20% ao longo de todo o período analisado, chegando ao máximo de 33% em dezembro de 2007, o crédito com recursos direcionados aproximou-se desse ritmo de expansão apenas ao final de 2008, quando passou a atuar de forma anticíclica (assunto que será melhor tratado adiante) e cresceu 29%.

³ Empréstimo de aplicação obrigatória com taxas de juros fixadas pelo governo. O objetivo desta modalidade é garantir o financiamento de setores essenciais ao desenvolvimento econômico, mas pouco atraentes aos credores, seja pelo elevado risco ou prazo de maturação.

Gráfico 7- Crédito total por origem de recurso, saldo em final do período (R\$ bilhões) e variação % ante o mesmo mês do ano anterior



Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria

Em uma análise mais específica para o setor rural, cabe destacar a atuação do Banco do Brasil, principal provedor de crédito a este setor⁴. Dado o elevado risco da atividade agrícola, seja por esta estar sujeita a mudanças climáticas repentinas, seja pela variação de preços no mercado internacional, os recursos direcionados do BB desempenham papel crucial ao desenvolvimento do agronegócio no Brasil. Os dados da tabela 1 indicam que a concessão de crédito ao setor rural se deu de forma contínua, expandindo-se desde o início do ciclo.

⁴ Em 2010, a carteira de crédito rural do BB atingiu R\$57,3 bilhões.

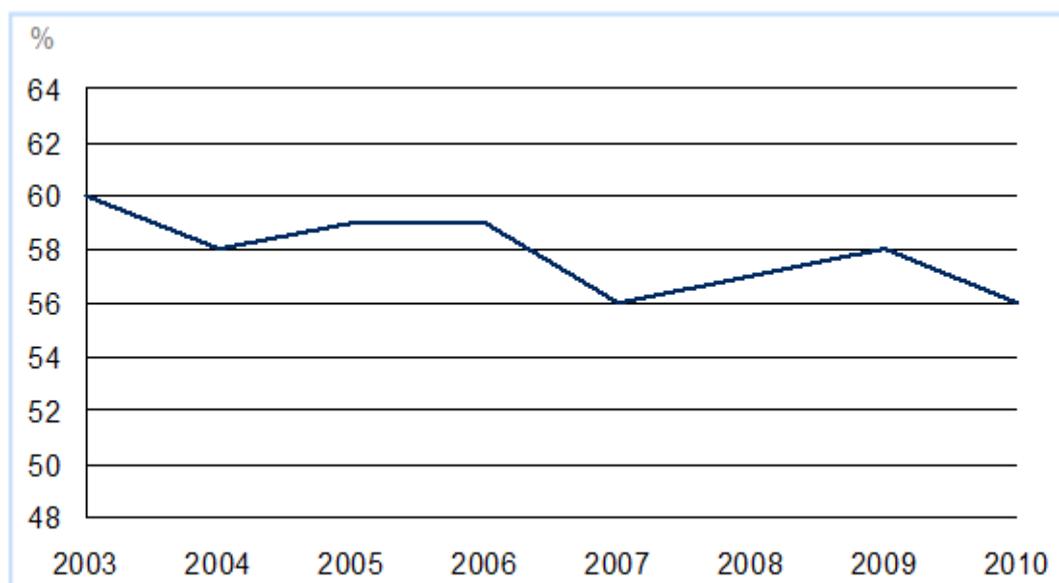
Tabela 1- BB: operações de crédito para o setor rural, taxa de crescimento real anual (%)

Período	Banco do Brasil
2003	37,04
2004	5,89
2005	14,54
2006	11,71
2007	0,47
2008	10,83
2009	8,75
2010	(5,54)

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração IPEA

A elevada participação do setor financeiro público⁵ no crédito rural, com mais de 55% ao longo de todo o período analisado, reforça a importância dos recursos direcionados para a sustentação das atividades neste setor (gráfico 8).

Gráfico 8- Participação do setor financeiro público no crédito rural



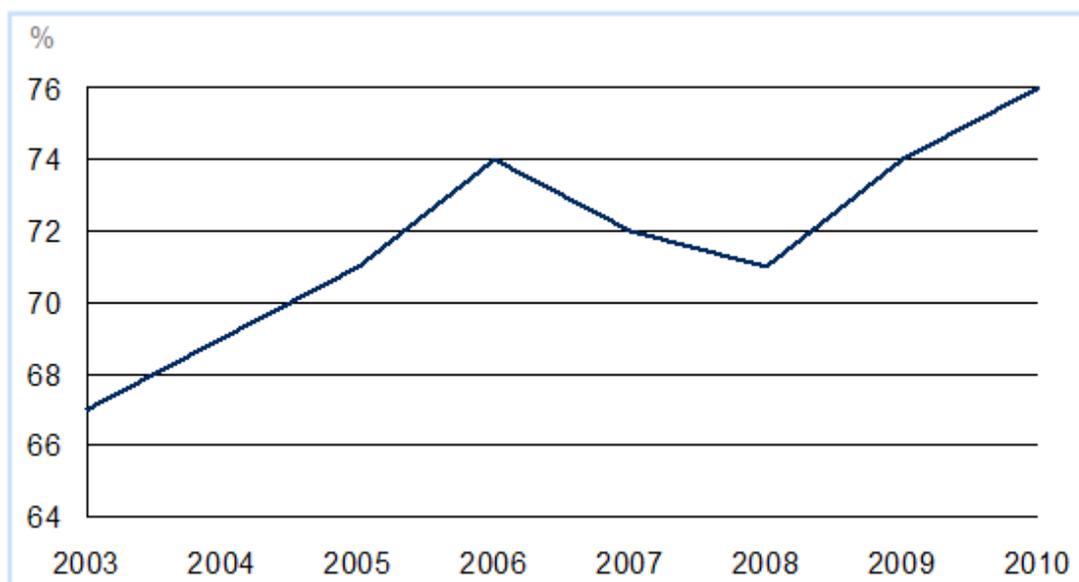
Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração IPEA

No setor habitacional, por sua vez, tem grande destaque a atuação da Caixa

⁵ Ao longo de todo o trabalho, setor financeiro público diz respeito ao conjunto de todas as instituições públicas financeiras, incluindo o BNDES.

Econômica Federal. Segundo dados do Relatório da Administração do banco, ao longo de todo o ano de 2010, a Instituição foi responsável por mais de 75% do crédito imobiliário brasileiro. De fato, o gráfico 9 ilustra a forte concentração do setor financeiro público neste segmento desde o início do ciclo, em 2003, deixando claro a dependência do financiamento habitacional dos recursos públicos.

Gráfico 9- Participação do setor financeiro público no crédito habitacional



Fonte: Banco Central do Brasil, IPEA

Segundo Ipea (2011), os bancos privados entraram de forma tardia na expansão do crédito habitacional, atuando de forma mais intensa somente em 2008, o que fez da CEF a âncora dessa modalidade na fase inicial. De fato, como mostram os dados da tabela 2, quando o setor habitacional incorporou-se ao ciclo (de forma tardia em 2005), as operações da CEF destinadas a essa modalidade expandiram-se vigorosamente.

Tabela 2- CEF: operações de crédito para o setor habitacional, taxa de crescimento real anual (%)

Período	Caixa Econômica Federal
2003	(1,98)
2004	(7,23)
2005	15,82
2006	25,65
2007	16,65
2008	24,99
2009	54,58
2010	37,66

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração IPEA

Por último, o setor industrial, como apontado anteriormente, experimentou uma expansão do crédito mais intensa somente a partir de 2005, seguindo a retomada do ciclo econômico brasileiro. Apesar de não fazer parte do escopo deste trabalho, vale dizer que a instituição mais importante em se tratando de crédito industrial é o BNDES⁶, principal financiador do investimento de longo prazo. Além dos empréstimos diretos, a atuação do BNDES também se dá através de repasses para outras instituições financeiras. Dentre as instituições públicas federais, o Banco do Brasil também tem importante participação no financiamento industrial: em 2010, R\$ 97,9 bilhões da carteira do BB era destinada ao crédito industrial. A partir dos dados da tabela 3, pode-se perceber que a atuação do BB no setor industrial se deu de forma expansiva e contínua a partir de 2005, confirmando sua relevância no financiamento industrial ao longo do ciclo de crédito brasileiro – com destaque para os anos de 2006 e 2008.

⁶ Para uma análise mais profunda da atuação do BNDES no ciclo de crédito ver Sant'anna, Junior e Araujo (2009).

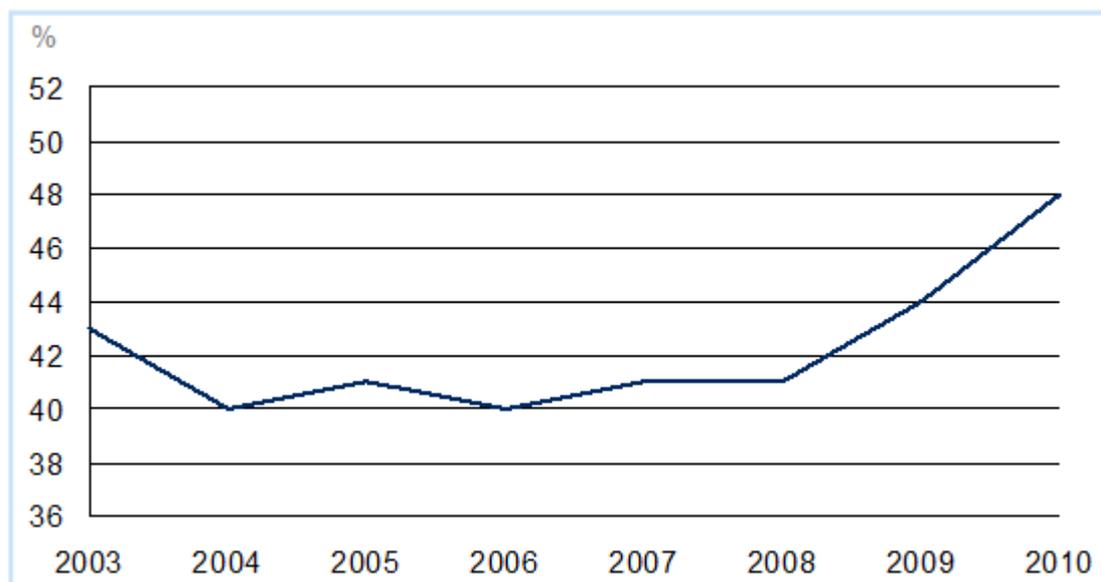
Tabela 3- BB: operações de crédito para o setor industrial, taxa de crescimento real anual (%)

Período	Banco do Brasil
2003	19,35
2004	(5,50)
2005	19,85
2006	46,38
2007	15,99
2008	33,00
2009	15,07
2010	12,14

Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração IPEA

Segundo Araujo e Cintra (2011), a expansão do volume de empréstimo do BB ao setor industrial se deu via, de um lado, repasses de recursos do BNDES (BB é o principal repassador do BNDES) e, de outro, pelo aumento do crédito destinado à modalidade de capital de giro. De qualquer forma, o fato é que a elevada expansão do crédito público ao setor industrial combinada à sua já alta participação neste segmento (gráfico 10) foi crucial para a sustentação da atividade industrial brasileira ao longo do período analisado.

Gráfico 10- Participação do setor financeiro público no crédito industrial



Fonte: Banco Central do Brasil, elaboração própria

Em suma, principalmente pelo crédito aos setores rural, industrial e habitacional, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal tiveram papel de extrema relevância ao longo do ciclo de crédito 2003-2008. Apesar de apresentarem, em geral, um ritmo de expansão creditícia mais moderado e direcionado quando comparado ao desempenho do setor privado, a análise anterior revelou que a atuação desses bancos foi fundamental para a sustentação de atividades cruciais ao desenvolvimento brasileiro, confirmando, assim, o papel de banco de fomento a eles designado.

2.2 – A atuação anticíclica (set 2008 – dez 2010)

Ao final do ano de 2008, após o estouro da crise financeira internacional, a situação se inverteu: os bancos privados, tomados pelo “pânico”, retraíram suas operações de crédito, assumindo comportamento prócíclico. Em sentido contrário, os bancos públicos expandiram seus empréstimos em ritmo muito superior ao verificado anteriormente, tornando-se os responsáveis pela trajetória ascendente do crédito a partir desse período.

Conforme mostra o gráfico 1, a relação crédito/PIB continuou aumentando, mesmo após a eclosão da crise em setembro de 2008, e chegou a atingir 46,4% em dezembro de 2010. Contudo, os gráficos 2 e 3 explicitam a inversão do movimento: em 2009, contrariando a tendência antes observada, o setor financeiro público foi o maior responsável pelo crescimento das operações de crédito no Brasil, com contribuição de 76%. Com isso, a participação do setor financeiro privado assumiu trajetória descendente e passou de 66% em setembro de 2008 para 58% em dezembro de 2010. Fica claro, portanto, que no período de maior aversão ao risco, as instituições financeiras privadas adotaram uma estratégia conservadora, ficando a sustentação do nível de crédito a cargo das instituições financeiras públicas. Ao assumir comportamento contrário ao movimento do mercado, os bancos públicos compensaram a retração das atividades dos bancos privados, amortecendo o efeito contágio da crise.

Vale dizer, um dos condicionantes que possibilitam a atuação anticíclica dos bancos públicos é a estabilidade do *funding* do crédito direcionado; com recursos provenientes de poupança compulsória, fundos constitucionais e exigibilidade sobre depósitos à vista e de poupança, o crédito direcionado tem atuação estável tanto nos períodos de expansão quanto nos de retração, garantindo um nível mínimo de empréstimos em todos os momentos. Nas palavras de Freitas e Prates (2009):

[...] sua concessão não aumenta tanto quanto o crédito com recursos livres nas etapas de expansão. Porém, em etapas de contração dos financiamentos, ele sustenta, pelo menos para os setores mais sensíveis, um volume mínimo de crédito (FREITAS e PRATES, 2009, p. 219).

Assim sendo, ao longo da crise, os recursos direcionados assumiram a liderança na expansão do crédito e atingiram, em dezembro de 2009, um crescimento anual 19 p.p. acima do crescimento do setor privado (gráfico 7). Esse movimento pode ser melhor observado através dos gráficos 8, 9 e 10: em 2009, período de maior incerteza quanto aos efeitos da crise, o setor financeiro público aumentou sua participação em todos os segmentos aos quais fornece recursos dirigidos (rural, habitacional e industrial). Em 2010, a mesma trajetória se dá para os setores industrial e habitacional. No setor rural, no entanto, há perda de participação dos bancos públicos devido, segundo Ipea (2011), à nova estratégia dos bancos privados, que buscam aproveitar o bom momento do agronegócio nacional.

Segundo o Banco Central (2009), o maior crescimento do crédito no segmento de recursos direcionados foi, em grande medida, reflexo da adoção, pelo governo, de medidas anticíclicas destinadas ao provimento de recursos para projetos habitacionais e de infraestrutura, bem como para capital de giro do setor produtivo. Dentre essas iniciativas, cabe citar o programa “Minha Casa, Minha Vida”, o qual, com proposta de construção de 1 milhão de casas para famílias de baixa renda, se tornou um dos pilares de sustentação do financiamento habitacional na crise. Esse fenômeno pode ser melhor evidenciado a partir do gráfico 4: em dezembro de 2009 e 2010, o crédito ao setor habitacional cresceu 45,2% e 51,1%, respectivamente, ante o mesmo mês do ano anterior.

Portanto, mais uma vez, a atuação setorial se mostrou fundamental para a sustentação da atividade creditícia no Brasil. A tabela 4 a seguir evidencia o processo para o setor industrial: enquanto os bancos privados, nacionais e internacionais, retraíram os empréstimos ao setor em 2009, o setor financeiro público manteve contínua expansão, garantindo o resultado positivo para o SFN (taxa de crescimento anual de 4,59%). Em 2010, os bancos privados nacionais esboçaram uma reação e aumentaram a concessão dos empréstimos à indústria em 5,56%, mas ainda foi o setor público, com taxa de crescimento de 9,19%, o principal responsável pelo aumento dessas operações.

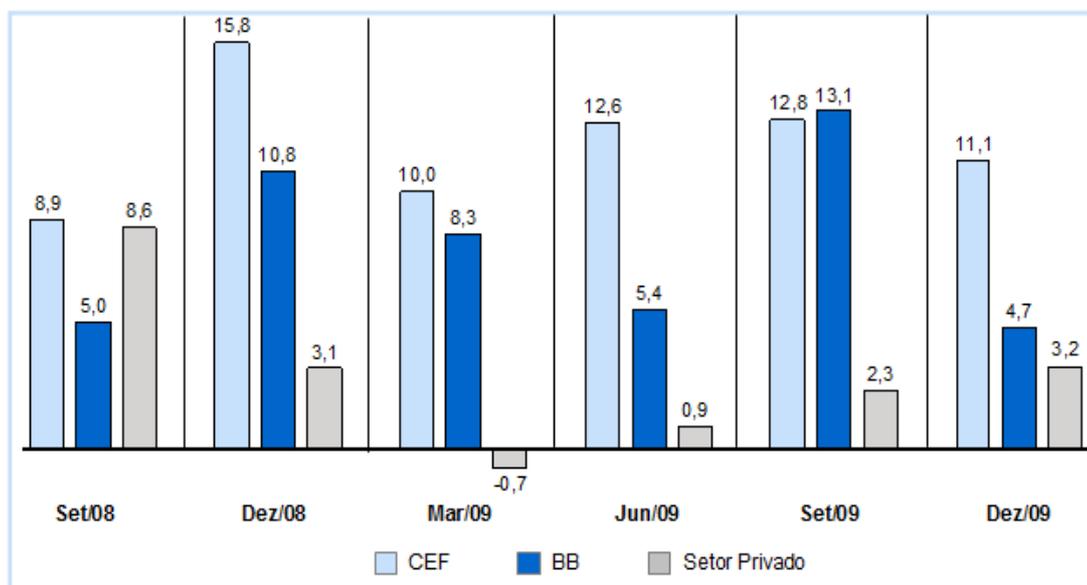
Tabela 4- Taxa de crescimento real do crédito ao setor industrial, por controle de capital (%)

Ano	Indústria			
	Bancos Públicos	Bancos Privados Nacionais	Bancos Privados Estrangeiros	SFN
2007	14,48	25,11	24,54	20,57
2008	30,35	23,34	24,13	26,26
2009	20,43	(3,35)	(13,62)	4,59
2010	9,19	5,56	(0,31)	6,43

Fonte: BC; elaboração Ipea

O gráfico 11 apresenta uma análise específica para o BB e CEF. Entre setembro de 2008 e dezembro de 2009, a CEF e o BB expandiram continuamente suas operações de crédito a cada trimestre. No último trimestre de 2008, no auge da crise, a Caixa Econômica e o Banco do Brasil aumentaram o volume das operações em 15,8% e 10,8%, respectivamente, ante o trimestre anterior, quando os efeitos da crise internacional chegaram ao Brasil. Em contrapartida, o setor privado reduziu bruscamente sua variação trimestral, chegando a ser negativo (-0,7%) em março de 2009.

Gráfico 11- Variação do crédito total referente ao trimestre anterior (%)

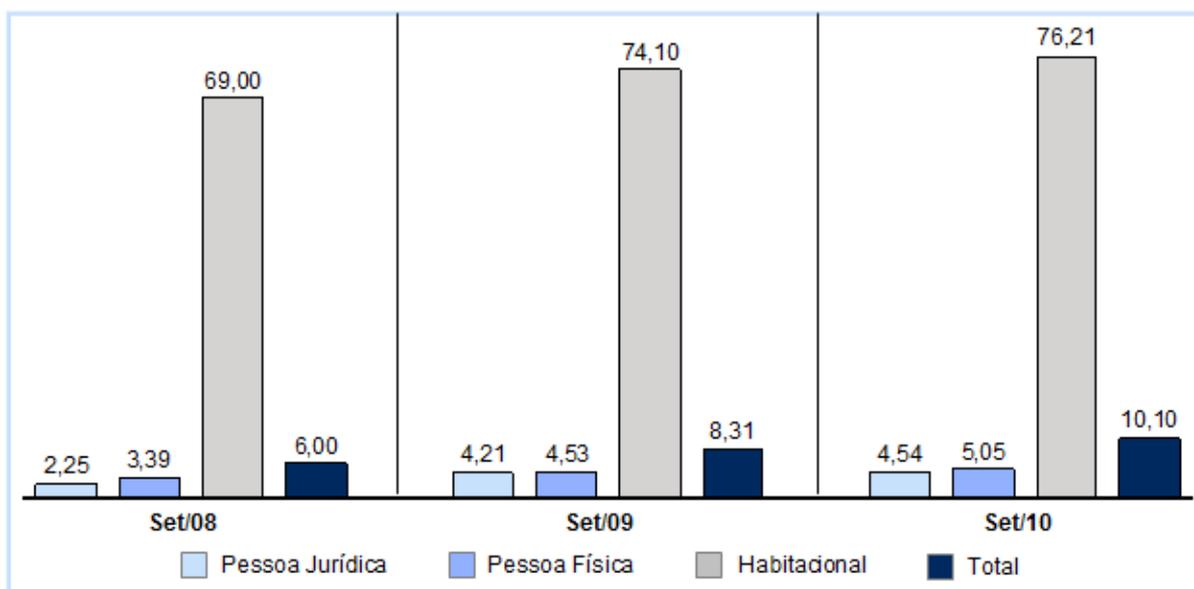


Fonte: BC; BB; CEF; elaboração própria

É importante notar que a atuação anticíclica dos bancos públicos não se restringiu apenas aos setores que recebem os recursos direcionados. De fato, como visto na tabela 2,

a Caixa Econômica Federal expandiu vigorosamente suas operações de crédito habitacional, com ápice de crescimento real anual de 54,59% em dezembro de 2009 (reflexo, principalmente, da implantação do programa Minha Casa, Minha Vida). Com isso, ao longo do período de crise, a Instituição aumentou sua participação no crédito habitacional e chegou a responder por 76,21% (ou R\$ 97,9 bilhões) dessas operações em setembro de 2010. No entanto, como mostra o gráfico 12, a expansão se deu em todas as esferas da carteira da CEF: sua participação aumentou tanto dentro do segmento das pessoas físicas quanto das jurídicas e, em setembro de 2010, a Caixa detinha 10,10% do total das operações de crédito no país, ante 6% em setembro de 2008.

Gráfico 12- Participação da CEF no crédito total, por segmento (%)

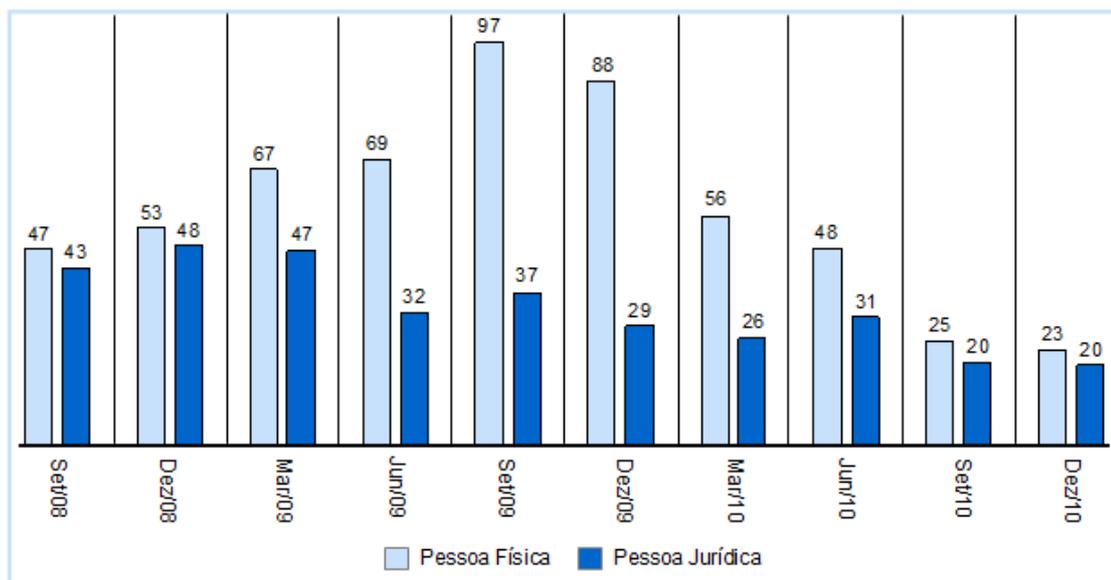


Fonte: BC; CEF; elaboração própria

Da mesma forma, essa tendência também pode ser observada para o Banco do Brasil. Com elevadas taxas de crescimento anual, principalmente para o segmento das pessoas físicas, a atuação do BB sustentou não só a atividade rural (tabela 3), como também o consumo e a atividade industrial a partir do último trimestre de 2008 (gráfico 13). De fato, no ápice da crise em 2009, o segmento que apresentou maior expansão foi o das pessoas físicas, que chegou a um aumento anual de 97% em setembro de 2009. Em 2010, com a recuperação econômica e a retomada das atividades dos bancos privados, a atuação do Banco do Brasil, ainda que em expansão, voltou a um ritmo de crescimento mais modesto e, em dezembro, os empréstimos às pessoas físicas e jurídicas cresceram 23% e 20%,

respectivamente.

Gráfico 13 - Banco do Brasil: variação do crédito referente ao mesmo mês do ano anterior, por segmento (%)



Fonte: Banco do Brasil; elaboração própria

Por fim, para entendermos a permanência da elevada demanda por crédito ao longo da crise, faz-se necessária uma análise do custo dos empréstimos. Conforme mostram os dados da tabela 5, os bancos públicos reduziram os *spreads* praticados (diferença entre taxa de aplicação e taxa de captação) em 2009 e 2010 e, com isso, garantiram empréstimos mais baratos em um período de elevada preferência pela liquidez por parte das instituições privadas. A principal queda se deu entre 2009 e 2010, quando a taxa de juros praticada pelas instituições públicas passou de 44,11% para 34,12%, mesmo com um aumento de mais de 3 p.p. na taxa de captação⁷. Isso implicou em uma redução de aproximadamente 13 p.p. no *spread* dos bancos públicos, que passou de 34,22 p.p. para 21,11 p.p.

⁷ Taxa correspondente à taxa de captação dos depósitos à vista, a prazo e de poupança.

Tabela 5 – Spread bancário prefixado - 2007 – 2010 (em pontos percentuais)

Bancos públicos				
Discriminação	2007	2008	2009	2010
Taxa de Aplicação	40,19	49,71	44,11	34,12
Taxa de Captação	11,46	12,71	9,89	13,01
<i>Spread Total</i>	28,73	37,00	34,22	21,11
Bancos privados				
Discriminação	2007	2008	2009	2010
Taxa de Aplicação	40,18	53,97	38,68	41,97
Taxa de Captação	11,85	12,99	10,71	11,46
<i>Spread Total</i>	28,33	40,98	27,97	30,51

Fonte: Banco Central

Nota: Não se consideram nesta tabela as taxas do crédito direcionado

Vale notar que, em 2008, tanto os bancos privados quanto os bancos públicos aumentaram muito as taxas de juros praticadas, chegando ao maior nível dentro do período considerado, com 53,97% e 49,71%, respectivamente. Segundo dados do Banco Central (2011), isso foi devido, principalmente, ao aumento das margens cobradas sobre os empréstimos e, com menor força, ao aumento da inadimplência ao final do ano. Já em 2009, chama a atenção o fato da queda geral dos juros e dos *spreads* ter tido como destaque as instituições privadas. Sobre este ponto, novamente, a maior influência foi a mudança na margem bruta: entre 2008 e 2009, a participação da margem bruta dentro do *spread* dos bancos privados caiu de 63,26% para 54,14%, enquanto que para os bancos públicos esse número saiu de 44,64% para 42,35% (BANCO CENTRAL, 2011). É importante ressaltar, no entanto, que apesar das instituições públicas terem apresentado menor redução no *spread* dos empréstimos livres em 2009, não se pode desconsiderar o grande peso do crédito direcionado, concedido a taxas muito inferiores às taxas de mercado, sobre a carteira total desses bancos.

A Caixa Econômica Federal, especificamente, em 2009, concomitante ao aumento dos empréstimos, promoveu uma sistemática redução do custo do crédito aos agentes. Segundo a CEF, ao longo do ano, a empresa reduziu por sete vezes a taxa de juros das linhas do crédito comercial para pessoa física e jurídica. No Banco do Brasil, o movimento de queda nas taxas cobradas pode ser percebido através do *spread* anual: em 2008, o *spread* médio global do BB (margem financeira bruta sobre ativos rentáveis médios) foi de aproximadamente 7%. Já em 2009 e 2010, caiu para 6,7% e 6,3%, respectivamente.

Assim, conclui-se que através do crescimento e do barateamento da oferta de crédito

em um cenário de contração e aversão ao risco por parte das instituições financeiras privadas, os bancos públicos tiveram importante papel para atenuar os efeitos da crise. Estas instituições cumpriram com a sua missão institucional e lideraram o movimento de recuperação da economia brasileira. O Banco de Brasil e a Caixa Econômica Federal, em especial, expandiram todas as modalidades de sua carteira de crédito e, com isso, impediram que o nível da atividade econômica retraísse de maneira intensa, garantindo a rápida recuperação posterior.

3. OS EFEITOS DA CRISE SOBRE A QUALIDADE DA CARTEIRA DE CRÉDITO DO BB E DA CEF

Como visto anteriormente, durante o período de reversão do ciclo econômico, as instituições privadas adotaram um comportamento conservador e retraíram a concessão de seus empréstimos. Dada a elevada incerteza, os agentes bancários agravaram sua preferência pela liquidez. Isso porque, em épocas de crise, é esperado que ocorra uma deterioração na capacidade de pagamento dos tomadores de dívidas, consequência da piora no cenário econômico. Dessa forma, ao adotar uma posição contrária ao movimento do mercado, expandindo o crédito em um período de retração econômica e elevada incerteza, os bancos públicos podem ter colocado em risco a qualidade de suas operações atuais.

Neste sentido, esta seção busca analisar se a estratégia adotada pelo BB e pela CEF afetou negativamente a qualidade de suas carteiras de crédito. Em outras palavras, busca-se compreender se a manutenção de uma política de crédito expansiva anticíclica ao longo do período de crise resultou em piora na qualidade da carteira, maiores níveis de inadimplência e queda nas receitas desses bancos.

Para tanto, a avaliação da qualidade da carteira de empréstimos será feita de acordo com a classificação de risco determinada pela Resolução 2.682/99, do Banco Central do Brasil. Nela, as instituições financeiras devem classificar as operações de crédito em ordem crescente de risco, avaliando a situação financeira e atributos do devedor, a natureza, garantia e valor da operação e atraso do pagamento. Os níveis de risco vão de AA até H, sendo o primeiro considerado como sem risco e o último como prejuízo. Para cada nível, os bancos devem constituir provisão para perdas, de acordo com os dados da tabela 6 (Tecles, Tabak e Staub, 2009).

Tabela 6- Provisão segundo nível de risco

Classificação de risco	Percentual a provisionar (%)	Atraso em dias
AA	0	
A	0,5	< 15
B	1	15 a 30
C	3	31 a 60
D	10	61 a 90
E	30	91 a 120
F	50	121 a 150
G	70	151 a 180
H	100	> 180

Fonte: Resolução 2682 do Banco Central do Brasil

Cabe ressaltar que, apesar da classificação das operações ser de responsabilidade de cada instituição operadora, e, portanto, não haver uma padronização completa entre as respectivas classificações feitas pelas instituições financeiras, a Resolução 2.682/99 representou um grande avanço no que diz respeito aos procedimentos de provisão e contabilização de perdas. Se antes as provisões eram feitas apenas sobre os empréstimos atrasados, com a nova legislação, elas passaram a ser feitas no ato da contratação. Isso proporcionou maior transparência e segurança à carteira de crédito dos bancos, uma vez que a inexistência de atrasos não significa ausência de risco de inadimplência. Vale dizer, uma vez realizada a contratação, as classificações são revistas periodicamente, mudando suas posições de risco de acordo com os dias em atraso do empréstimo.

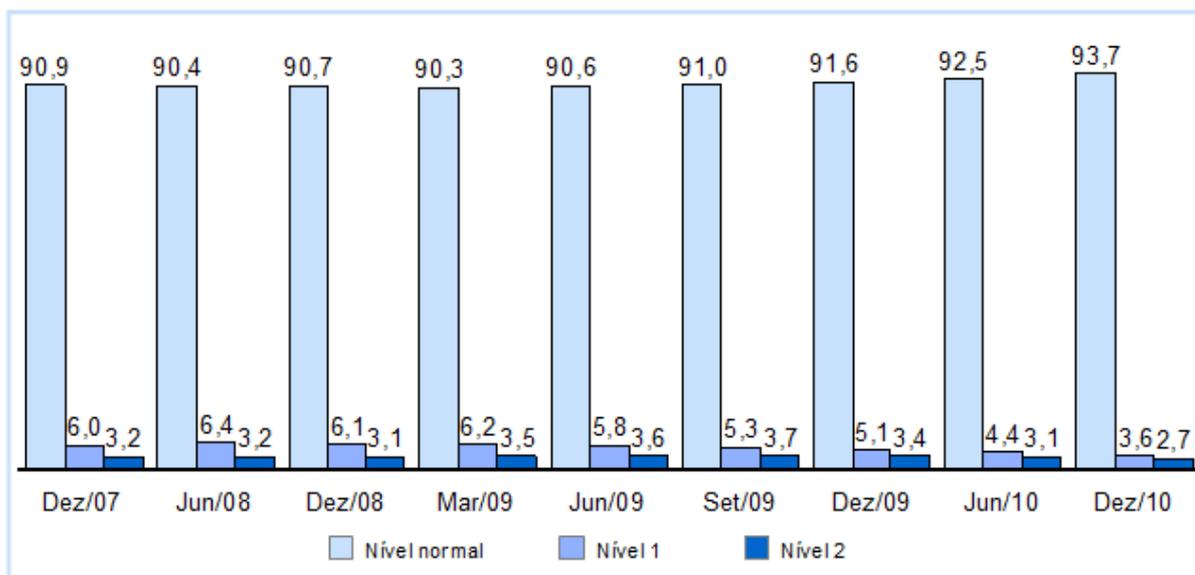
Os gráficos 14 e 15 evidenciam a evolução da carteira de crédito do BB e da CEF segundo o nível de risco. Considerando-se crédito de nível normal os que estão nas faixas entre AA e C, nível 1 entre D e G e nível 2 como equivalente a H, pode-se perceber que tanto para o Banco do Brasil quanto para a Caixa Econômica Federal o que se observou foi uma melhora na distribuição dos riscos das carteiras entre dezembro de 2007 e dezembro de 2010. Segundo o Banco do Brasil, essa melhoria geral é devida, em grande medida, às mudanças no mix da carteira, com ênfase nas operações de menor risco – em especial o crédito consignado, tendência que tem sido observada ao longo de todo o ciclo de crédito.

No Banco do Brasil, as operações com classificação AA até C, consideradas como risco normal e com no máximo 60 dias de atraso, aumentaram sua participação em 3 p.p. entre dezembro de 2008, auge da crise financeira no Brasil, e dezembro de 2010, quando passaram a representar 93,7% do total das operações de crédito do banco. No outro extremo, as operações de nível 2, que se referem às com maior probabilidade de calote,

tiveram sua participação reduzida em 0,9 p.p. no mesmo período, chegando a apenas 2,7% do total em dezembro de 2010. Cabe ressaltar, no entanto, que essa melhora não se deu de forma contínua, uma vez que houve uma leve reversão na trajetória a partir de dezembro de 2008. De um lado, as operações de crédito nível normal sofreram redução até março de 2009, recuperando-se novamente no segundo trimestre do ano. De outro, as operações de crédito de maior risco tiveram aumento contínuo até setembro, quando atingiram 3,71%. No entanto, o aumento pequeno (0,64 p.p. em doze meses) logo teve sua tendência revertida, o que garantiu a composição relativamente estável do nível de risco da carteira do Banco do Brasil ao longo do período analisado.

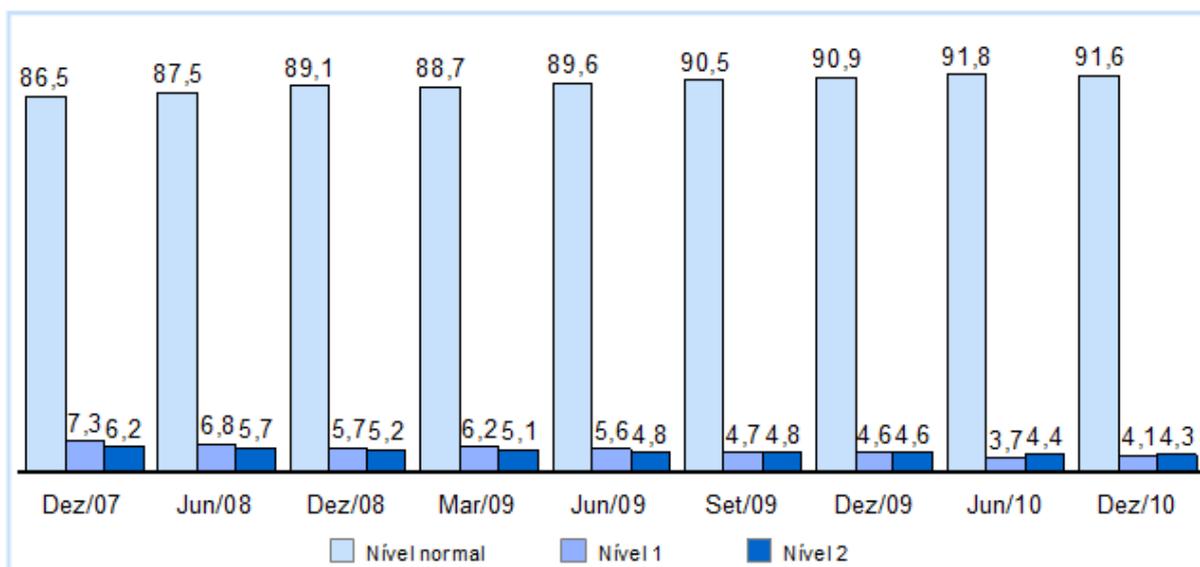
A Caixa Econômica Federal, por sua vez, apresentou uma evolução ainda melhor. Desde dezembro de 2007, a participação das operações de crédito de risco normal segue trajetória ascendente, perdendo fôlego apenas entre dezembro de 2008 e março de 2009, quando caiu 0,4 p.p. na participação do total. No entanto, já no segundo trimestre do ano, em pleno desenrolar da crise, essas operações de menor risco retomaram o crescimento, atingindo 89,6%, patamar superior ao nível pré-crise. Ao mesmo tempo, o crédito nível 2 seguiu trajetória de queda de forma ininterrupta, mesmo durante o ano de retração econômica (2009), e chegou a 4,3% em dezembro de 2010 ante 6,2% em dezembro de 2007.

Gráfico 14- Operações de crédito do BB segundo nível de risco (participação no total; %)



Fonte: Banco do Brasil; elaboração própria

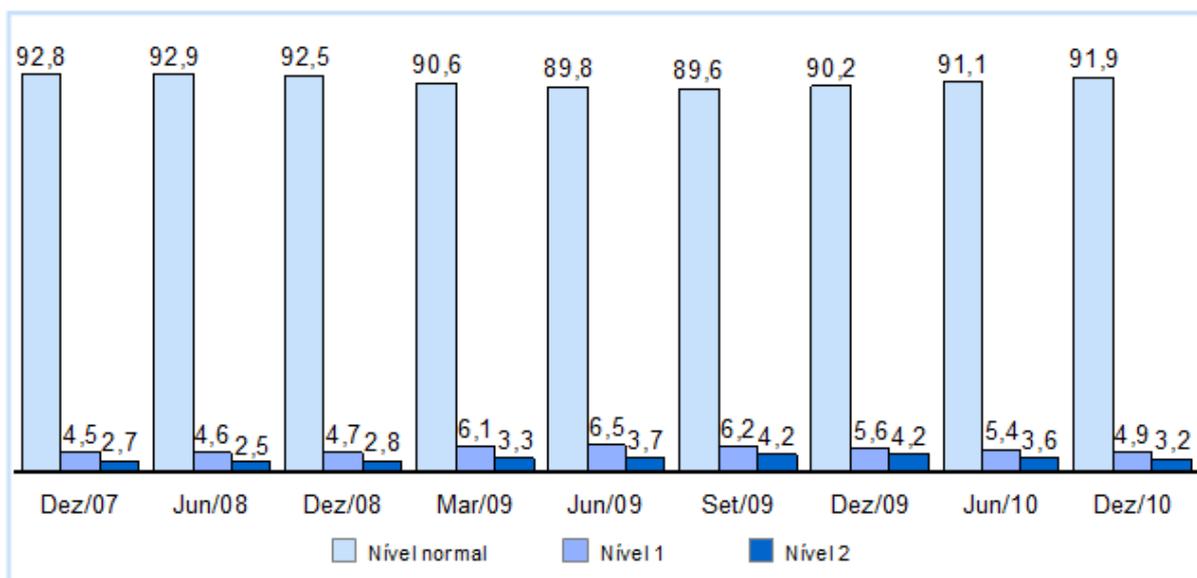
Gráfico 15- Operações de crédito da CEF segundo nível de risco (participação no total; %)



Fonte: Caixa Econômica Federal; elaboração própria

É importante notar que, para os bancos privados, os impactos negativos da crise sobre a qualidade do crédito se mostraram muito mais intensos quando comparados ao BB e a CEF. Conforme mostra o gráfico 16, entre dezembro de 2008 e dezembro de 2009, a participação dos créditos de nível normal caiu de 92,5% para 90,2%, enquanto as operações de risco máximo (nível 2) saltaram de 2,8% para 4,2% do total. Somente em 2010 as instituições privadas começaram a apresentar melhora nos índices de qualidade de crédito, mas com números ainda piores que os observados no período pré-crise.

Gráfico 16- Operações de crédito dos bancos privados segundo nível de risco (participação no total; %)

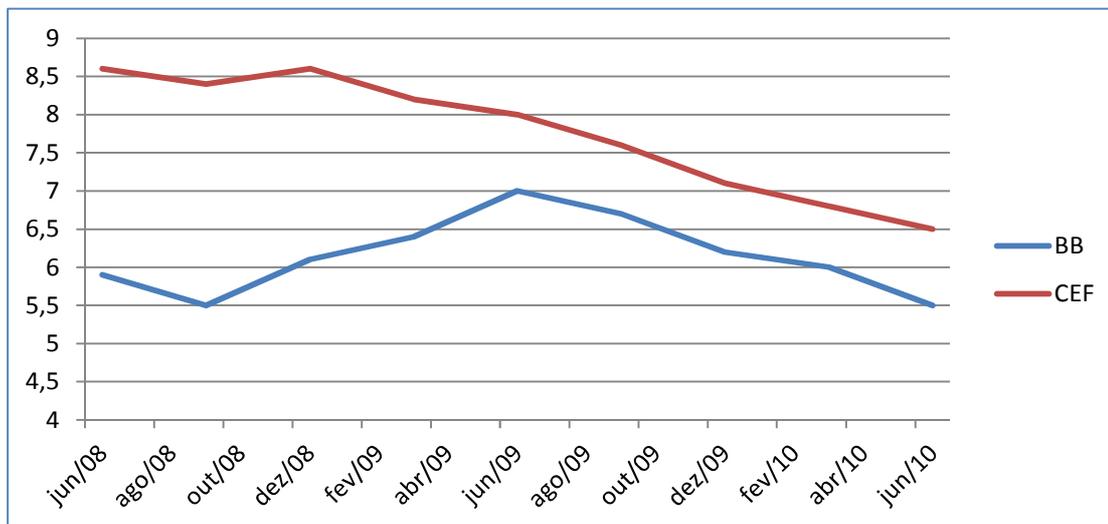


Fonte: Banco Central do Brasil; elaboração própria

Dessa forma, em um primeiro momento, é possível afirmar que, de forma geral, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal foram capazes de manter a qualidade de suas carteiras de crédito, garantindo índices superiores aos dos bancos privados, os quais adotaram uma postura mais cautelosa a partir do último trimestre de 2008. Isso indica que a leve piora das carteiras dos bancos públicos no início de 2009, principalmente do BB, foi sentida por todas as instituições, mesmo pelas privadas, que atuaram próciclicamente, não indicando que houve equívoco na estratégia de atuação dos bancos públicos.

O gráfico 17 ilustra melhor a trajetória de ambos os bancos. Conforme apontado anteriormente, o Banco do Brasil experimentou uma leve piora nas condições de risco da sua carteira de crédito a partir do final de 2008. Assim sendo, com maiores índices de risco, o banco foi obrigado a aumentar a provisão relativamente ao volume total da carteira de crédito. Esse aumento se deu até o segundo trimestre de 2009, quando o BB provisionou 7% do total dos empréstimos concedidos. A partir desse momento, com a melhora na qualidade dos empréstimos, a banco deu início a uma contínua redução nos índices de provisionamento. A Caixa Econômica Federal, por outro lado, passou por 2009 sem sofrer com as restrições do período e foi capaz de diminuir, em termos relativos, seus gastos com provisões ano após ano.

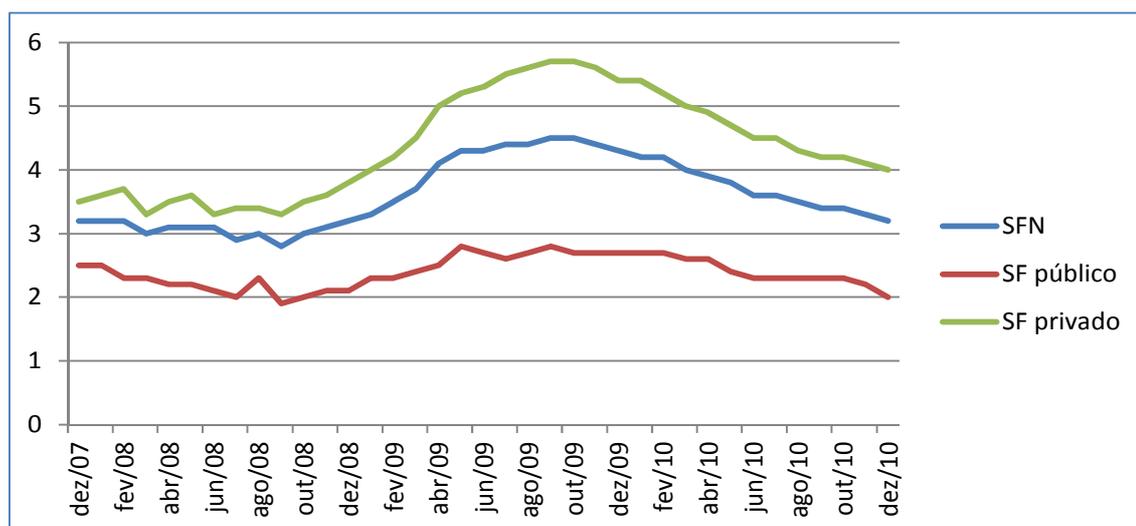
Gráfico 17- Provisões de crédito de liquidação duvidosa: BB e CEF (provisões/total da carteira de crédito; %)



Fonte: Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; elaboração própria

Para o sistema financeiro público como um todo, o gráfico 18 nos mostra que, de fato, houve uma piora na qualidade do crédito ao longo de 2009, representada pelo índice de inadimplência. A partir de abril de 2009, a inadimplência nas operações do sistema financeiro público ultrapassou os 2,5%, índice que não experimentava desde janeiro de 2008. No entanto, esse aumento se mostrou pouco expressivo quando comparado ao índice de inadimplência do setor financeiro privado, que saltou 2,4 p.p. entre setembro de 2008 e setembro de 2009 ante o aumento de 0,8 p.p. no setor público e 1,7 p.p. no SFN. Isso reforça a conclusão acima de que, mesmo agindo de forma expansiva em um período de elevada incerteza, os bancos públicos foram capazes de manter índices de qualidade da carteira de crédito superiores aos observados nos bancos privados.

Gráfico 18- Inadimplência no sistema financeiro nacional por origem de capital (%)



Fonte: Banco Central do Brasil; elaboração própria

Portanto, conclui-se que a atuação anticíclica por si só não comprometeu a estabilidade financeira das instituições, cabendo a cada uma delas o controle dos riscos assumidos. O Banco do Brasil, por exemplo, passou a adotar estratégias voltadas para o crédito de menor risco (crédito consignado, por exemplo), garantindo o aumento da participação relativa dessas operações e, com isso, melhores índices de qualidade da carteira (BANCO DO BRASIL, 2010). Dessa forma, os bancos públicos, em especial o BB e a CEF, mostraram que foi possível conciliar o cumprimento da missão institucional a eles designada com resultados sustentáveis e competitivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência, no Sistema Financeiro Brasileiro, de instituições financeiras públicas de grande porte e atuação ampla e diversificada tem reiterado sua importância estratégica para o país. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, em especial, se mostraram capazes de cumprir com a missão institucional de um banco público, ao mesmo tempo em que alcançaram resultados competitivos dentro da lógica de concorrência privada.

Fortemente condicionada pelas transformações estruturais que ocorreram ao longo do processo de reestruturação bancária entre meados dos anos 1990 e início dos 2000, a capacidade do BB e da CEF em cumprir com suas funções típicas de instituições públicas foi comprovada ao longo do ciclo de crédito brasileiro iniciado em 2003. O programa de reforma dos bancos públicos federais, ao promover o reforço patrimonial e a incorporação de critérios mais rigorosos de gestão, permitiu o surgimento de instituições financeiras sólidas e eficientes, capazes de assumir papel relevante no financiamento da economia brasileira.

Nesse sentido, nos momentos de expansão do ciclo, desde o início de 2003 até agosto de 2008, verificou-se que o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal tiveram destaque através da atuação setorial, confirmando seu papel de banco de fomento. Principais responsáveis pelos recursos direcionados, as instituições públicas financeiras tem importante fatia da sua atuação vinculada aos empréstimos de aplicação obrigatória, que tem como *funding* os recursos de natureza para-fiscal (entre os principais estão o FAT, FGTS e os Fundos Constitucionais) e as exigibilidades sobre os depósitos bancários. Dessa forma, apesar de apresentarem ritmos de expansão menores que os bancos privados, líderes do ciclo de crédito até meados de 2008, os bancos públicos foram, nesse período, fundamentais para a sustentação de atividades-chaves ao desenvolvimento econômico: rural, habitacional e industrial.

Quando a trajetória expansiva do ciclo se inverteu, em setembro de 2008, o BB e a CEF colocaram em prática seu papel estabilizador, passando a atuar de forma anticíclica. No “estouro” da crise financeira internacional, quando os agentes privados assumiram comportamento prócíclico, retraíram as operações de crédito, e elevaram a preferência pela liquidez, coube aos bancos públicos “amortecer” os efeitos negativos do período, impedindo, em um primeiro momento, a brusca retração da atividade econômica e, garantindo, em um segundo momento, a rápida recuperação. Vale dizer, apesar da estabilidade do *funding* do crédito direcionado ter sido um importante fator para a garantia do nível de empréstimos

durante a crise, a atuação anticíclica dos bancos em questão não se restringiu apenas a essa modalidade, uma vez que a expansão das operações de crédito ocorreu em todas as esferas de suas carteiras.

Esta atuação, no entanto, não comprometeu a estabilidade financeira das instituições em questão. Mesmo expandindo as concessões de empréstimos em um período de incerteza e reversão das expectativas, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal foram capazes de manter a qualidade de suas carteiras de crédito, a níveis superiores até mesmo ao das instituições privadas, que assumiram postura mais conservadora no período.

Conclui-se, portanto, que ao cumprirem com suas típicas funções de banco público, o BB e a CEF não deterioraram a qualidade de seus ativos. Pelo contrário, foram capazes de atuar de forma eficiente e competitiva, superando, no período em questão, a aparente inconsistência que existe entre a lógica pública e privada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, R.; DEOS, S. A trajetória do Banco do Brasil no período recente (2001-2006): banco público ou banco estatal “privado”? **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.13, n.1, p. 47-79, jan/abril de 2009.

ARAUJO, E. **Os bancos públicos frente ao processo de privatização e internacionalização bancária no Brasil nos anos 90**. 2001. 105f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas.

ARAUJO, V. L.; CINTRA, M. A. M. **O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira**. Brasília, Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1.604). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1604.pdf>. Acesso em: 15 out. 2011.

BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **PROER - Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?RED1-PROER>>. Acesso em: 05 mai. 2011

BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. Evolução recente do crédito, da inadimplência e do endividamento das famílias. In: **Relatório de Inflação**. Brasília, v.10, n.3, p. 39- 42 , set. 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/port/2008/09/ri200809b2p.pdf>> . Acesso em: 10 out. 2011

BCB - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Economia Bancária e Crédito**. Vários anos. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2011

BANCO DO BRASIL. **História**. 2011. Disponível em: <<http://www.bb.com.br>>. Acesso em: 20 abr. 2011

BANCO DO BRASIL. **Análise do desempenho**. Vários anos. Disponível em: <<http://www.bb.com.br>>. Acesso em: 05 ago 2011

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **História**. 2011. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2011

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório da Administração**. Vários anos. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br>> Acesso em: 20 ago 2011

CARVALHO, F. The real stabilization plan and the banking sector in Brazil. **Banca Nazionale de/ La varo Quarterly Review**, Itália, 1998.

CARVALHO, C.E.; OLIVEIRA, G. C. de; TEPASSÊ, A.C.. A Relevância da Atuação dos Bancos Públicos Federais Brasileiros diante dos Impactos da Crise Financeira Internacional. In: Dossiê da crise II. **Associação Keynesiana Brasileira**. agosto de 2010. p. 64 – 70. Disponível em: < <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/dossie-crise-II.pdf>>. Acesso em: 1 nov 2011

DEOS, S.; MENDONÇA, A. R. Aspectos teóricos e institucionais: uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos. **Bancos Públicos e Desenvolvimento**, Ipea, Rio de Janeiro, 2010.

DICK, C.I.. **A atuação dos bancos e o comportamento do crédito no Brasil 1994 a 2008**. 2008. 75f. Monografia (Conclusão do curso) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas.

FREITAS, M. C. P. Transformações institucionais do sistema bancário brasileiro. In: **Subprojeto VIII. Crédito Bancário no Brasil: evolução e transformações institucionais**. Pesquisa BNDES, CECON – Instituto de Economia / Unicamp, mar.2007. Disponível em: <<http://www.iececon.net/bndes/SubprojetoVIIIRelat1BNDES.pdf>> Acesso em: 10 abr 2011

FREITAS, M. C. P. Dinâmica concorrencial e bancos públicos: questões conceituais **Bancos Públicos e Desenvolvimento**., Ipea, Rio de Janeiro, 2010.

FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. **O mercado de crédito no Brasil: tendências recentes**. FUNDAP, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/debatesfundap/pdf/conjuntura/O_mercado_de_cr%C3%A9dito_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011

HERMANN, J. Desenvolvimento financeiro e concorrência privada: desafios para a funcionalidade macroeconômica dos bancos públicos. **Bancos Públicos e Desenvolvimento**, Ipea, Rio de Janeiro, 2010. (a)

HERMANN, J. **O papel dos bancos públicos**. Brasília, Ipea, 2010b (Textos para discussão CEPAL-IPEA, n.15)

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal: a atuação dos bancos públicos federais no período 2003-2010. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 105, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110810_comunicadoipea105.pdf> Acesso em: 20 ago 2011

PRATES, D. M.; FREITAS, M. C. P. Crédito bancário corporativo no Brasil: evolução recente e perspectivas. In: **III Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira**, 2010, São Paulo. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/58.pdf>>.

Acesso em 10 jun. 2011

SANT´ANNA, A. A.; JUNIOR, G.R. B.; ARAUJO, P. Q. Mercado de crédito no Brasil: evolução recente e o papel do BNDES (2004-2008). **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.16, n. 31, p.41-60, 2009

TECLES, P.L.; TABAK, B.M.; STAUB, R.B.. **Concentração e inadimplência nas carteiras de empréstimos dos bancos brasileiros**. BCB, Brasília, set. 2009 (Trabalhos para discussão, n. 191) Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps191.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2011

VIDOTTO, C. A.. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. **Economia e Sociedade**, v.14, n.1, n.24, p.57-84, Campinas, 2005. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V14-F1-S24/03-Vidoto.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2011

VIDOTTO, Carlos Augusto. Caráter estratégico dos bancos federais: a experiência brasileira recente. **Bancos Públicos e Desenvolvimento**, Ipea, Rio de Janeiro, 2010.