



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

**A atuação do Banco do Brasil no mercado de crédito no
período recente (2006-2010)**

Aluno: Kim Ferreira de Souza

Campinas

2011

Kim Ferreira de Souza

A atuação do Banco do Brasil no mercado de crédito no período recente (2006-2010)

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. Ana Rosa Ribeiro Mendonça Sarti

Índice

Introdução	1
Capítulo 1 – Diferentes visões teóricas sobre bancos públicos	4
Capítulo 2 – A trajetória do BB a partir de 1995 até 2010	<u>1415</u>
Seção 1 - Período de 1995 a 2006	<u>1415</u>
Seção 2 – Período de 2006 até 2010	23
Conclusão	<u>4641</u>
Bibliografia.....	<u>4843</u>

Introdução

A existência de bancos públicos, assim como qualquer outra forma de intervenção direta do Estado na Economia, sempre foi altamente controversa. Na literatura sobre o assunto, quando favorável à existência destas instituições, a argumentação se estrutura na compreensão de que a sua necessidade está constantemente ligada a mercados financeiros imaturos, nos quais sua atuação se circunscreveria em redimir falhas de mercado ocasionadas por essa incompletude, provendo crédito ou certos serviços financeiros a segmentos econômicos ou áreas geográficas que o setor privado não tem interesse ou capacidade de atender (Beck, Levine e Loyanza 2000, Watchel 2003). Pinheiro (2006) argumenta que a interferência do Estado no mercado financeiro pode fracassar pelos mesmos motivos que fazem com que o setor privado não atue, como: assimetria de informação e direitos de propriedade mal definidos. Ainda na linha crítica, La Porta (2002) entende que os bancos públicos sofrem inevitavelmente de ingerência política, tornando sua atuação pouco transparente, inibindo e não fomentando o desenvolvimento financeiro e econômico.

Esta monografia trabalha no mesmo sentido da visão teórica heterodoxa apresentada por Deos e Mendonça (2010), que entende que a atuação dos bancos públicos deva ir além da correção das chamadas falhas de mercado. Entende-se que esses bancos devem atuar, mesmo em economias desenvolvidas, na regulação da concorrência do mercado, criação de novos mercados e, principalmente, atuar de forma anticíclica em momentos de fragilidade dos sistemas financeiros, garantindo assim a manutenção de operações de crédito.

O Banco do Brasil, objeto do presente trabalho, é instituição financeira pública, mas com um “complicador”: é de capital misto. Isto é, parte do controle acionário do banco não pertence ao Estado, o que confere a este banco um comprometimento com *performance*, como mostra sua missão: “Ser um banco competitivo e rentável, promover o desenvolvimento sustentável do Brasil e cumprir sua função pública com

eficiência”. Esta preocupação com a rentabilidade fica evidente em movimentos como: i) a adesão ao Novo Mercado da BM&FBOVESPA, que estabelece os princípios mais exigentes de governança corporativa; ii) a liderança em Ativos Totais, que torna o BB a maior instituição financeira da América Latina; iii) a série de quebra de recordes de lucros líquidos a partir de 2008; iv) a conquista da marca de 30,4% de suas ações em livre negociação na bolsa com o lançamento de novas ações ocorrida em 2010, colocando o BB no seleto rol das empresas que se enquadram no nível II do Novo Mercado(BB, 2010).

Esta particularidade do BB incita os autores Andrade e Deos (2007) a criar um novo conceito: o de banco estatal. O banco estatal, segundo tais autores, é uma instituição financeira híbrida, isto é, permeada pela lógica privada de atuação, mas com controle acionário estatal. Neste tipo de instituição, a perseguição de objetivos típicos da *rationale* da atividade empresarial privada, como maximização de lucros, otimização de receitas ou retorno para acionistas, terá foco predominante em detrimento das políticas públicas, centradas em retornos sociais. Isso não significa dizer que o banco atua de maneira totalmente desvincilhada das políticas governamentais, mas que há certo privilégio nas determinações que são condizentes com a lógica de atuação privada, em detrimento das determinações com efeito social.

Nóbrega (2007) questiona a necessidade de existência deste tipo de instituição, por entender que os bancos públicos federais brasileiros passaram a atuar de maneira similar às instituições privadas, como mostra o trecho abaixo:

Pelo que se vê das atividades dos bancos federais, eles trabalham do mesmo modo que as instituições privadas, oferecendo empréstimos e serviços semelhantes, como gestão de recursos, cartões de crédito, internet banking e assim por diante. Na disputa pelo mesmo mercado, desenvolvem campanhas de marketing de idêntica natureza. Se esses bancos não suprem mais falhas de mercado, se suas atividades são idênticas às do setor privado, se praticamente não dependem de recursos do Tesouro (salvo os regionais), que justificativa haveria para mantê-los sob o controle do governo? (Nobrega 2007, p.335)

O objetivo desta monografia é entender a atuação recente do BB (2006-2010) no mercado de crédito, procurando indícios de sua atuação que confirmem a sua

classificação como banco estatal, como convencionado por Andrade e Deos (2007). Procuraremos atualizar a discussão com dados recentes, analisando se houve mudança de comportamento que indique alteração de seu caráter de banco estatal. No primeiro capítulo, aprofundaremos a discussão acerca da função do banco público, apresentando os argumentos de diferentes autores. No segundo capítulo, dividido em duas seções, analisaremos a trajetória do BB, passando inicialmente pelo momento em que a lógica de atuação do BB mudou: a sua recapitalização de 1996, até o ano de 2006. A segunda seção do capítulo 2, será o enfoque desta monografia, a análise do período de 2006 a 2010, pois consideramos que em 2006 se consolida essa mudança na forma de atuação do BB, com a entrada do Banco no Novo Mercado da BMF&BOVESPA. Então, seguiremos para as observações finais, onde discutiremos se a aparente mudança de comportamento do banco no período de 2006 a 2010 sugere uma revisão da atribuição do conceito de banco estatal privado a este banco ou mesmo se justifica a sua existência no âmbito estatal.

Capítulo 1 – Diferentes visões teóricas sobre bancos públicos

Como ponto de partida de nossa análise de diferentes correntes teóricas sobre os bancos públicos, podemos destacar autores, cuja teoria tem forte tendência de considerar a atuação de bancos públicos como impeditiva ao desenvolvimento do sistema financeiro. Autores como Barth, Caprio e Levine (2009, p.2) argumentam que:

On average, greater state ownership of banks tends to be associated with more poorly developed banks, nonbanks, and stock markets and more poorly functioning financial systems.

A argumentação destes autores está baseada numa base de dados sobre regulação de bancos comerciais e o nível de presença do Estado no mercado financeiro que contam mais de 60 países (Barth, Caprio e Levine 2009, p.2). Eles analisam os efeitos conjuntos que diferentes níveis de práticas regulatórias e de presença de bancos públicos causam no desenvolvimento dos sistemas financeiros destes países. Esta análise tem como objetivo auxiliar na discussão que a presença de bancos públicos com importante atuação no sistema financeiro resulta em sistema financeiro pouco desenvolvido. O estudo também procura analisar se países que restringem a atuação de bancos comerciais em atividades de seguro, securitização e mercado imobiliário resulta em sistemas financeiros menos eficientes, porém mais estáveis. Por fim, os autores discutem a partir dos dados se países que permitem que bancos possam possuir empresas não financeiras e vice versa resulta em sistemas financeiros menos eficientes, mas mais estáveis.

Os autores acreditam que, baseados em suas pesquisas empíricas, quanto mais desenvolvido for o sistema financeiro de um país, mais acelerado será o seu crescimento econômico de longo prazo pela alocação mais eficiente de seus recursos escassos em investimentos mais produtivos do que ocorreria num sistema financeiro pouco desenvolvido. Daí a importância de se poder detectar as melhores práticas dos países quanto ao seu sistema financeiro. Os dados encontrados mostram que não há

relação estatística que suporte ou contrarie o argumento de que a restrição de atuação de bancos em atividades de seguro, securitização e mercado imobiliário influencie no desenvolvimento do sistema financeiro. Por outro lado, os dados são bastante convincentes para os autores no sentido de respaldar a idéia de que a regulação restritiva na atuação dos bancos no mercado de derivativos tem efeito prejudicial, resultando em sistemas financeiros mais frágeis. Os autores também não encontraram evidências estatísticas de que a restrição da atuação de instituições financeiras em mercados não financeiros, e vice versa, tenha influência positiva no desenvolvimento ou estabilidade do sistema financeiro. Pelo contrário, eles concluem que essa restrição potencializa a fragilidade do sistema financeiro. Por último, e mais intimamente relacionado com a problemática desta monografia, encontra-se a tese de que a atuação de bancos públicos é prejudicial ao desenvolvimento do sistema financeiro. Portanto, os autores embasados em análises empíricas e em argumentos de La Porta (2002), entendem como prejudicial a existência de bancos públicos no sistema financeiro.

La Porta (2002) critica a atuação de bancos públicos no sistema financeiro fazendo referência ao conceito de falha de governo. Trata-se de um argumento de que, na presença de mercados incompletos, em que há segmentos que não apresentam relação risco-retorno atraente ao setor privado, a ingerência política na forma de atuação dos bancos públicos seria justificada. Esta interferência, porém, se dá com o objetivo de se obter vantagens eleitorais, como a criação de empregos ou a geração de subsídios e outros benefícios para segmentos da sociedade que tenham relevância no cenário político local:

... governments acquire control of enterprises and banks in order to provide employment, subsidies and other benefits to supporters, who return the favor in the form of votes, political contributions, and bribes...(La Porta 2002, p.3)

Portanto, falhas de governo seriam mais prejudiciais que as falhas de mercado, pois as decisões de concessão de crédito dos bancos públicos tenderiam a ser guiadas pelas necessidades eleitoreiras dos políticos, ao invés de serem pautadas pela busca do desenvolvimento econômico e social. Sendo assim, melhor seria a extinção ou

privatização destes bancos, que geram mais problemas do que resolvem. Para sustentar seus argumentos, o autor faz uma análise empírica dos 10 maiores bancos de 92 países por meio da base de dados “Banker’s Almanac”, concluindo que quanto maior o nível de participação dos bancos públicos no mercado bancário, menor o crescimento do PIB daquele país.

Instituições multilaterais como o BID, BIS e FMI entendem que os bancos públicos são verdadeiras “dragas” fiscais. O que se verifica na análise dos indicadores microeconômicos destes bancos em geral é baixa eficiência e rentabilidade. Para chegar a esta conclusão, utilizam índices de rentabilidade sobre ativos e patrimônio líquido, assim como índices de inadimplência e cálculo de custos de provisionamento. O argumento fundamenta-se na não utilização da racionalidade privada para alocações de recursos pelas instituições financeiras públicas. O que se verifica, segundo trabalhos como Caprio (2005) e Hanson (2005), é a concentração de ativos de baixa *performance* e altos custos. Portanto, os possíveis benefícios que esse tipo de instituição teria a oferecer seriam neutralizados pelos custos que impõem a sociedade.

“Why has the performance of public sector Banks been poor and associated with slow development? One obvious explanation is the difference in credit allocation between these banks and private sector banks, which is the rationale for state-owned banks...their nonperforming loans are generally higher, and their profits are lower. Higher nonperforming loans mean that the use of the state-owned banks` credit is not sufficiently productive to service the loan and that alternative uses of the credit would be productive. Alternatively, the recipient of the loan might use a credit for private profit in a way that does not raise measured output and then choose not to repay the loan. In this case the other clients of the lending institution or the taxpayers provide the borrower, in effect, with a subsidy. The borrower benefits from the loan, but other investors must bear higher taxes and higher credit costs.” (Hanson, 2005)

A interpretação de que bancos públicos não contribuem, ou até impedem o desenvolvimento do sistema financeiro, teve forte influência nos governos das décadas de 1980 e 1990, como fica evidente com a grande onda de privatizações verificada no período, sob a justificativa de baixa *performance* e indicadores fracos das instituições financeiras públicas em relação às privadas. Como conclui Novaes (2007, p.65):

De modo geral, podemos presumir que o intuito dos governos, ao criar bancos estatais, foi promover o crescimento econômico por meio do financiamento de atividades que de outra forma não seriam financiadas e facilitar o desenvolvimento do sistema financeiro como um todo. A experiência mostrou que essas intenções nem sempre resultaram em efetivo crescimento econômico ou no aprofundamento do sistema financeiro... Como resultado desse desempenho um tanto anódino dos bancos estatais, houve uma onda de privatizações dos bancos públicos na Europa Ocidental e na América Latina durante os anos 1990... Essa onda de privatizações foi acompanhada de reformas estruturais que visaram aumentar a competitividade do setor e melhorar a supervisão bancária e o desempenho dos bancos estatais.

A autora usa a base de dados “Bankscope”, que mostram que há uma tendência geral no mundo de redução ou estabilidade de participação dos bancos estatais no total dos ativos bancários. O que corrobora com a argumentação de que houve mudança de filosofia por parte dos governos, diminuindo sua participação no mercado bancário. Interessante ressaltar que na análise da autora é verificado, em outros países, movimento parecido com o sofrido pelo BB, isto é, há casos de bancos públicos que foram saneados e nos quais foram introduzidas melhorias de governança associadas ao lançamento de ações na bolsa de valores. Tais medidas acabam por melhorar o desempenho operacional destas instituições. O trabalho da autora abrange, de certa maneira, os dois movimentos sofridos pelos bancos públicos brasileiros: privatização, no caso de estaduais; e saneamento, no caso dos federais. Mas a mesma conclui que, no caso dos saneamentos, os bancos melhoram seu desempenho, mas não alcançam o mesmo nível dos bancos privados, o que indicaria influência da visão política sobre a presença do Estado nesse setor.

Yeyatti, Micco e Paniza (2007) reconhecem a influência política nas decisões de concessão de crédito dos bancos públicos, mas descartam o argumento de que isso implica em não participação destas instituições no desenvolvimento de um país. Os autores sintetizam os principais argumentos que permeiam a discussão sobre bancos públicos:

Standard arguments for state intervention in the banking sector can be broadly classified into four groups: (i) maintaining the safety and soundness of the banking system; (ii) mitigating market failures due to the presence of asymmetric

information; (iii) financing socially valuable (but financially unprofitable) projects; and (iv) promoting financial development and giving access to competitive banking services to residents of isolated areas. (Yeyatti, Micco e Paniza, 2007, p.8)

Os autores entendem que os resultados empíricos dos trabalhos que procuram comprovar que instituições financeiras públicas inibem o desenvolvimento do sistema financeiro, como o trabalho de Barth, Caprio e Levine (2009), são menos robustos do que o previsto. Ademais, os dados de suas pesquisas sugerem que as instituições financeiras públicas têm papel fundamental na redução da pró-ciclicidade do crédito. Estes autores criticam as bases de dados usados por Barth, Caprio e Levine (2009) e La Porta (2002), pois consideram extremamente difícil tirar conclusões da participação de bancos públicos na qualidade do setor bancário como um todo, pois desenvolvimento financeiro e qualidade institucional estão diretamente ligados ao crescimento econômico. Por fim, os autores defendem que os estudos empíricos devam focar não em questões como eficiência dos bancos públicos, mas nas condições sob as quais os benefícios potenciais que este tipo de instituição financeira oferece suplante as potenciais ineficiências geradas pela natureza política que os bancos públicos têm.

No intuito de contrapor os argumentos desfavoráveis à existência de bancos públicos, Lapavitsas (2009) utiliza em sua argumentação a crise de 2008 e 2009. Para o autor, esta crise foi uma falha sistêmica ocasionada, principalmente, pelos bancos privados. A interação de diversos componentes do sistema financeiro resultou no desaparecimento da liquidez, perda de confiança, surgimento de ativos “podres” e necessidade de injeção de capital. Na análise das funções de um banco público passa, então, a permear a idéia de que estes têm função social importante, principalmente, neste tipo de cenário. Este autor interpreta a crise como:

The current crisis represents systemic failure of private banking. The private nature of banks has created opacity, and exacerbated problems of liquidity, bad assets and capital shortage. Furthermore, private banks have failed in information gathering and risk management, as well as in mediating the acquisition of vital goods by households. (Lapavitsas 2009, p.3)

O autor ressalta a importância da atuação dos bancos públicos nas economias em desenvolvimento no fornecimento de crédito, não para as grandes empresas que pelo seu porte já podem acessar outras formas de financiamento, mas para as pequenas e médias empresas, assim como para os indivíduos, que tendem a sofrer mais num cenário de crise de liquidez como a enfrentada em 2008. Quando as instituições privadas diminuem o fornecimento de crédito para este público, em consequência da aversão ao novo risco engendrado pela crise financeira, as empresas têm problemas de caixa e manutenção de seus investimentos, os indivíduos têm seu consumo diretamente afetado, o que acaba por contribuir para o aumento do desemprego. O autor afirma que por conta desses efeitos desastrosos impostos à sociedade, há razões suficientes para considerar o crédito para estes segmentos uma utilidade pública como transporte, água e energia. Portanto, a atuação anticíclica das instituições financeiras públicas, como o Banco do Brasil, é de suma importância para a reversão do cenário econômico, cenário este ocasionado, principalmente, pela atuação das instituições privadas.

Exceto por Lapavitsas, até agora, a discussão esteve centrada no que as autoras Deos e Mendonça (2010) definem como “visão convencional”, o que se traduz como um grupo abrangente de autores que centram sua discussão sobre bancos públicos na questão de alocação de recursos. Muitos dos autores deste grupo consideram a atuação dos bancos públicos como não efetiva e, portanto, injustificável. Apesar da revisão deste tipo de argumentação, conforme tendência apresentada após a crise de 2008, cabe ressaltar que a discussão destes autores está focada na alocação de recursos. Mesmo os autores que consideram positiva a existência de bancos públicos, como Yeyatti, Micco e Paniza (2007), entendem que instituições financeiras públicas podem ser interessantes em mercados imaturos, onde existem setores incapazes de gerar interesse por parte do setor privado, ou por apresentar uma relação risco-retorno desinteressante, ou por exigir uma quantidade de capital que o setor privado não teria disposição.

A questão da alocação de recursos centra-se nas falhas de mercado e na geração de externalidades. Por falhas de mercado, entende-se como a existência de

informações custosas e assimétricas no mercado bancário, isto se verifica tanto nas relações entre ofertantes e demandantes de crédito, quanto nas operações entre depositantes e captadores de depósitos. O resultado é um mercado imperfeito e, portanto, com alocação não ótima dos recursos. Por externalidade, compreende-se o efeito da existência desse tipo de mercado atingindo toda uma sociedade, e não só os participantes do mesmo. Uma característica inerente a este tipo de mercado é a fragilidade, que pode ser entendida como uma externalidade negativa, composta pelo descasamento de prazos que os bancos são obrigados a atuar, o que significa que os mesmos possuem ativos ilíquidos e de prazo longo, enquanto captam recursos de curto prazo. Nos casos de corridas bancárias e falências, por exemplo, verifica-se a alta suscetibilidade de contágio por todo o mercado, prejudicando toda a sociedade. Como externalidade positiva, poderíamos citar a capacidade que um banco público tem de financiar projetos importantes para o bem-estar da sociedade, mesmo não sendo lucrativos. Ou, ainda, a atuação anticíclica que bancos públicos podem adotar, colaborando com a política monetária do governo que, na ausência destes, poderia ser frustrada pela atuação pró-cíclica que as instituições privadas tendem a adotar. Como na questão de disponibilização de crédito ou spread praticado, por exemplo. (Pinheiros, 2006)

Como contraponto aos argumentos apresentados pelos diferentes autores citados até aqui, os autores Andrade e Deos (2007) entendem que a discussão sobre bancos públicos deva ir além da análise de indicadores microeconômicos, assimetrias de informação, externalidades e falhas de mercado. Dentro de uma perspectiva teórica minskyana-keynesiana, um banco público para ser considerado como tal, necessariamente precisa ser capaz de: prover linhas de fomento e de crédito de longo prazo para segmentos eleitos prioritários; definir novos produtos e/ou novos custos e prazos para produtos já existentes; regular o mercado através da atuação como canal de transmissão de decisões de política monetária e creditícia; e, por último, atuar como agente canalizador de posicionamento anticíclico no mercado de crédito para minimizar os efeitos da incerteza. Para estes autores, bancos públicos com carteiras comerciais, compromissados com *performance*, como é o caso do BB, fragilizam o caráter social da instituição. Como a busca pela rentabilidade pode, muitas vezes, ser oposta as

atividades inerentes a de um banco público, cria-se a dicotomia em que estas instituições estarão para sempre submetidas: buscar rentabilidade aos seus acionistas e cumprir seu papel social enquanto instituição pública. Tal dicotomia leva os autores a criar uma interessante conceituação, os chamados bancos estatais, que são bancos sob controle acionário do Estado, mas que sofrem de tendência a se desviar da conduta típica de uma instituição financeira pública, o que pode representar diminuição do caráter social deste tipo de banco.

... um banco estatal poderia ser definido como uma instituição financeira híbrida, em que, de um lado, a lógica de atuação predominante é aquela típica de um banco privado, mas que, de outro, o controle acionário permanece nas mãos do Estado. A busca e o cumprimento de objetivos definidos no âmbito das políticas públicas, quando ocorrem, dão-se de forma coadjuvante, secundária e subordinada a uma gestão empresarial privada. (Andrade e Deos, 2007)

Em complemento à argumentação acima, Carvalho e Tepassê (2010) entendem que essa lógica de atuação privada pode ser interpretada como um bom movimento engendrado pelos bancos públicos federais, pois ao adotar tal prática, estes passam a ter acesso a outras fontes de *funding* para suas concessões de crédito, que podem inclusive prover fundos para os empréstimos importantes do ponto de vista social, como o crédito rural, ou para as micro e pequenas empresas. Estes autores entendem que a existência de bancos públicos como bancos múltiplos é positiva, com capacidade de contribuir para o desenvolvimento do país e para a condução da política econômica por argumentos como: a vantagem da capilaridade da rede comercial capaz de atingir os beneficiários potenciais de programas de microcrédito e crédito agrícola, por exemplo; a possibilidade deste tipo de banco acumular depósitos em situação de crise econômica, onde o risco de fragilização dos bancos privados pode ser minimizado com a manutenção da concessão de crédito de curto prazo e inter bancário pelos mesmos; a existência de carteira comercial também pode ser importante no intuito de elevar a rentabilidade média dos bancos públicos garantindo a manutenção de carteiras de crédito deficitárias.

Deos e Mendonça (2010) apresentam outra forma de se enxergar a importância de atuação das instituições financeiras públicas, que não se baseia apenas na questão

da alocação de recursos, mas que se centra nos conceitos de instabilidade e incerteza. Isto é, bancos públicos podem contribuir de maneira importante para contrapor e atenuar a incerteza e a instabilidade inerente às economias capitalistas (Deos e Mendonça, 2010, p.66). Mesmo os argumentos da “visão não convencional”, termo estabelecido pelas autoras, que engloba a linha de pensamento que parte da interpretação de que os mecanismos de financiamento de decisões de gastos fundamentais, como o investimento, são de extrema importância e nem sempre assegurados pelos agentes privados, justificando a existência de bancos públicos, não são suficientes para compreender o potencial de atuação dos bancos públicos.

Uma forma mais abrangente de se analisar a atuação dos bancos públicos pode ser extraída a partir da teoria minskyana, a qual entende que a economia capitalista não tende ao equilíbrio, pelo contrário, a busca dos agentes pelo seu próprio interesse resulta na instabilidade do sistema. O desequilíbrio não é uma variável exógena, ocasionada por uma “falha de mercado” introduzida de fora do sistema, isto é, ele não existe apenas numa situação específica onde o mercado é imaturo ou incompleto, mas trata-se de uma variável endógena, intrínseca ao sistema capitalista. A discussão acerca de bancos públicos, nessa perspectiva, assume papel mais geral que a de suprimento de falhas de mercado, pois estes podem ser pensados como instituições capazes de estruturar mercados onde o setor privado reluta em atuar e assegurar maior estabilidade ao sistema econômico como um todo, por não compartilharem de mesma lógica de mercado dos bancos privados.

A seguinte passagem de Minsky evidencia a importância do estado no sentido de estabilizar a economia, sendo esse papel governamental propício para a atuação dos bancos públicos, como uma entidade que compõe a estrutura desse tipo de governo:

Big Government is the most important reason why today's capitalism is better than the capitalism which gave us the Great Depression. With Big Government, a move toward a deep depression is accompanied by a large government deficit that sustains or increases business profits. With profits sustained, output and employment are sustained or increased (...). However, the proportion that Big Government is necessary does not imply that government need be as big as our

present government (...). Each structure of government has system effects (...)
(Minsky, 2008, apud Deos e Mendonça, 2010, p. 68)

Sendo assim, concluímos este capítulo configurando o arcabouço teórico que será utilizado neste trabalho para analisar o desempenho do Banco do Brasil no mercado de crédito no período de 2006 até 2010. Na mesma linha de raciocínio apresentada pelas autoras Deos e Mendonça (2010), esta monografia trabalhará com a idéia de que bancos públicos têm papel maior do que suprir necessidades ocasionadas por existência de um mercado financeiro imaturo, devendo atuar além das chamadas falhas de mercado. Estes bancos são mais importantes do que sua capacidade de gerar externalidades positivas. Não basta analisarmos os seus indicadores microeconômicos para avaliarmos as instituições financeiras públicas, pois se faz fundamental a verificação se estas instituições são capazes de regular a concorrência dos mercados em que atuam ou ainda criar novos mercados, se possuem papel preponderante no combate à fragilização do sistema financeiro, atuando anticíclicamente, e se conseguem garantir a manutenção das concessões de crédito quando o sistema se encontra fragilizado. Com esta linha de pensamento buscaremos analisar o desempenho do BB, como é a composição de sua carteira de crédito, se ela tem um caráter social, se houve alterações na mesma quando o sistema financeiro se fragilizou em 2008. Levando em consideração também o conceito criado por Andrade e Deos (2007), verificaremos que a mudança na lógica de atuação do BB engendrada a partir de 1995, sendo consolidada em 2006, afeta a sua capacidade de atuar conforme os preceitos supracitados. Apesar de ter adotado uma postura de banco público ao aumentar a concessão de crédito durante o período de crise, as decisões deste banco tendem mais para a lógica privada do que a pública. Ainda consideraremos na análise, os argumentos de Carvalho e Tepassê (2010) no intuito de concluir se o caráter privado que o BB passou a ter após sua recapitalização pode ser realmente produtor do ponto de vista social.

Capítulo 2 – A trajetória do BB de 1995 até 2010

Seção 1 - Período de 1995 a 2006

O Banco do Brasil é uma instituição de mais de 200 anos, fundada pelo próprio Dom João VI em 1808 com a vinda da corte portuguesa para o país. Fica claro, portanto a importância deste banco, cuja história se confunde com a própria história do Brasil. Analisando brevemente a sua trajetória, observa-se que o banco, tal qual o conhecemos, é a sua terceira versão. A primeira, inaugurada em 1809, foi exaurida por saques da Corte Portuguesa em seu retorno a Lisboa em 1821, levando à sua liquidação em 1833 (BB, 2010). Em 1853, outro Banco do Brasil, criado pelo Barão de Mauá, fundiu-se com o Banco Comercial do Rio de Janeiro, um banco comercial de emissão, o que seria a sua segunda fase. Após 40 anos, este se uniu ao Banco da República dos Estados Unidos do Brasil, criando o Banco da República do Brasil, caracterizando, segundo alguns historiadores o terceiro Banco do Brasil (BB, 2010).

O BB é o maior banco brasileiro em ativos, sendo a instituição bancária federal mais diversificada, atuando em praticamente todos os segmentos do mercado bancário, além de ser o principal agente financiador do Tesouro Nacional. Tem papel crucial como agente do sistema de crédito rural, liderando também o crédito às pequenas empresas e o mercado de câmbio, financiando o comércio exterior, e é ainda um dos maiores gestores de recursos de terceiros do sistema.

Esta monografia tem como por objetivo analisar a trajetória recente do BB (2006-2010), mas para isso é preciso lembrar momentos cruciais deste banco na história atual, de 1995 até 2001, pois é neste período que houve um importante movimento de reorientação dos bancos públicos, empreitado pelo governo federal. O cenário era de estabilidade monetária com a implementação do Real, alcançada em 1994. Neste contexto, houve maior exigência de reservas compulsórias, com aumento da

inadimplência de clientes e queda dos ganhos inflacionários. Surgiu assim uma crise bancária que atingiu tanto os bancos privados quanto os públicos (BB, 2010).

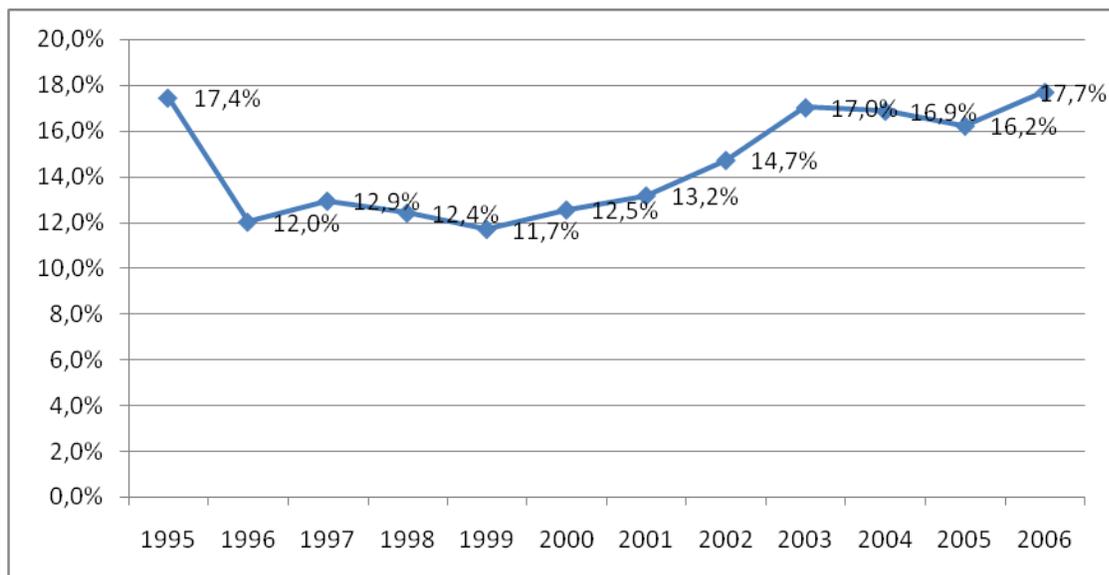
Para lidar com a situação, o governo federal lançou, em 1995, o Plano de Ação Imediata (PAI), no qual ficava explícita a necessidade de sanear os bancos públicos e definir mais claramente o papel deles. Publicou-se também a Nota Técnica (NT) 020, de extrema relevância para o destino dos bancos federais. O objetivo era estabelecer missões, estratégias, objetivos, parâmetros de ajustamento e linhas de ação para essas instituições. A NT 020 definia que o BB seria o 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. (Vidotto 2002, p.19).

Em 1995, o BB amargou profundo prejuízo, de R\$4,88 bilhões, puxado principalmente pelo alto grau de inadimplência de sua carteira de crédito. Naquele contexto, iniciaram-se medidas de saneamento implementadas pelo próprio BB, com o intuito de reduzir despesas e ampliar receitas. Porém, em 1996 o prejuízo do banco foi ainda maior, atingindo R\$8,22 bilhões, enquanto seu patrimônio líquido era de R\$ 3,97 bilhões. É possível afirmar que teria entrado em falência, se não fosse feita a sua recapitalização (Andrade e Deos 2007). A capitalização ocorreu da forma que se segue: emitiram-se novas ações no valor de R\$ 8 bilhões, sendo que R\$6,4 bilhões adquiridas pelo Tesouro Nacional, R\$500 milhões pelo BNDESPAR e o R\$1,1 bilhão restante pela PREVI. A participação do Tesouro no BB passava a ser de 73%, contra 30% no ano anterior. Este movimento permitiu também a adequação desta instituição às regras de Basileia, que definia a porcentagem mínima de 8% entre o capital da instituição e os ativos ponderados pelo seu risco. Em 1995, este índice era de 5,7% no BB, enquanto em 1996, após a recapitalização atingiu 11,1%. (BB, 2010)

A partir de 1997, o banco passou a gerar lucro. O perfil da carteira de crédito estava intimamente ligado com essa reversão realizada pelo banco. A concessão de crédito passou a ter como referência uma avaliação dos setores de acordo com a análise interna do banco de sua relação risco-retorno, sofrendo menor influência política. Foi definida uma nova estrutura administrativa, tentando diminuir a influência

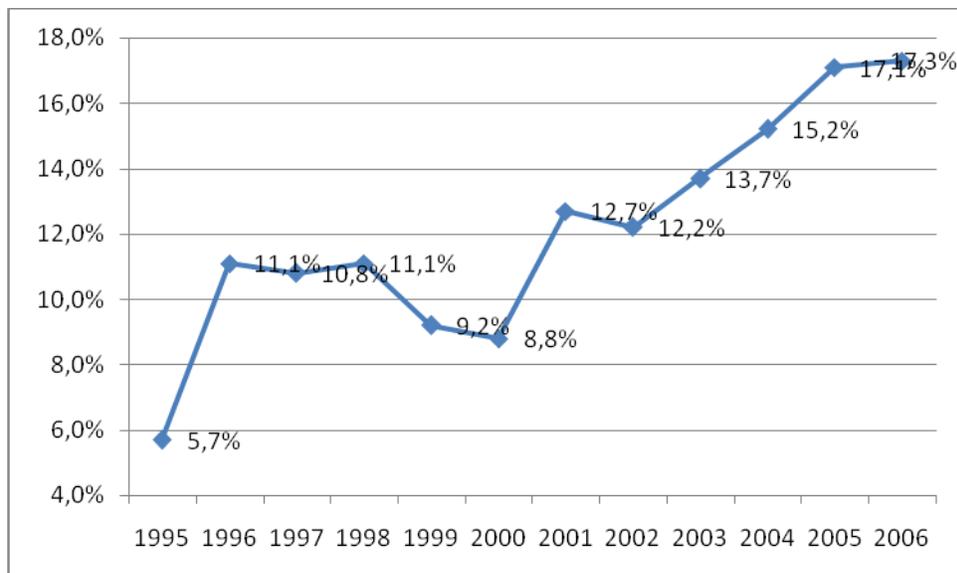
política sobre as operações da instituição. O que se afirma na literatura é que a partir deste momento, em que o próprio BB elaborou suas regras de conduta, houve uma aproximação do perfil de sua atuação com o das instituições financeiras privadas (Vidotto 2002). Os resultados positivos verificados nos anos seguintes pareciam confirmar a tese de que a gestão do crédito tornou-se mais “eficiente”. O resultado dessa nova forma de atuação foi a queda da participação do BB no total das operações de crédito do sistema bancário brasileiro devido ao saneamento de seus ativos, como mostra o gráfico 1 de *market share* do BB em relação ao SFN em operações de crédito e arrendamento mercantil. Em 1994, a participação do BB no mercado era de 19,9%, mas caiu para 17,4% em 1995, chegando a atingir o patamar de 11,7% em 1999. O encolhimento de sua carteira de crédito foi expressivo, de R\$ 38,8 bilhões em 1996, para R\$ 28 bilhões em 1998. O BB chegou em 2000, como detentor de 12,5% do total das operações de crédito e arrendamento mercantil do sistema financeiro brasileiro. O que mostra que o banco só conseguiu recuperar sua participação a partir de 2001, numa trajetória de ganho de participação até 2006, quando atinge 17,7% percentagem equivalente à sua participação em 1995. Outra questão interessante deste banco foi a sua adequação ao índice de Basileia. Em 1997, o Banco Central do Brasil elevou a exigência deste índice, passando de 8% para 11%. Tal fato gerou dificuldades para o BB se manter dentro deste requisito, como mostra o gráfico 2, ficando dentro do estabelecido somente em 1996 e 1998, e a partir de 2001.

Gráfico 1 – Market Share do BB no SFN quanto às operações de crédito e arrendamento mercantil



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Gráfico 2 - Índice de Basiléia



Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

Durante a segunda metade dos anos 1990, verificou-se uma tendência de gestão nos moldes da lógica privada no BB engendrada pela administração do banco

com o intuito de reverter a difícil situação financeira em que se encontrava. Ao se considerar o cenário político econômico então vigente, no qual os bancos estaduais e diversas empresas públicas foram privatizadas, o Banco do Brasil implantou uma reestruturação que sugeria uma preparação para também ser privatizado. Porém, a NT 020 esclareceu que a intenção do governo era aproximar ao máximo a atuação dos bancos públicos federais a dos bancos privados. (BB, 2010)

Ao entrarmos nos anos 2000, o propósito de se imprimir um caráter privado à gestão dessa instituição prosseguiu. Em 2001, com o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (MP 2196 de 28/06/01) procurou-se adequar os bancos federais a uma forma de regulamentação semelhante à dos bancos privados, medida esta que representava a continuidade das medidas de saneamento e capitalização realizadas a partir de 1995, como afirma documento emitido pelo Ministério da Fazenda (2001, apud Andrade e Deos, 2007, p. 19):

Trata-se de assegurar que as instituições públicas federais estejam preparadas tanto para competir como bancos comerciais como também para desempenhar com eficiência sua missão de fomento ao desenvolvimento econômico e social dado que sua privatização neste governo é hipótese definitivamente afastada conforme já se manifestou publicamente o Presidente Fernando Henrique Cardoso.

O objetivo anunciado era impor os padrões internacionais estabelecidos pelo acordo de Basileia a todo o sistema bancário brasileiro, sem exceção. Com a implementação do programa, o índice de Basileia do BB, que em 2000 era de 8,8%, atingiu 12,7 % em 2001, seguindo em trajetória ascendente até 2006 com índice de 17,3%, como mostra o gráfico 2. A importância desta medida, entre outras, foi trazer maior segurança ao sistema bancário, por meio do melhor gerenciamento de risco das instituições públicas financeiras federais. (Andrade e Deos, 2007)

Como é possível observar nos dados da tabela 1, o BB apresenta trajetória condizente com o exposto até agora, quanto à adoção de um novo perfil de comportamento no período de 1999-2006. Fica evidente a preocupação crescente do banco com uma gestão eficiente como demonstra a evolução de seus índices de rentabilidade e produtividade no gráfico 3. O retorno sobre o patrimônio líquido (RSPL),

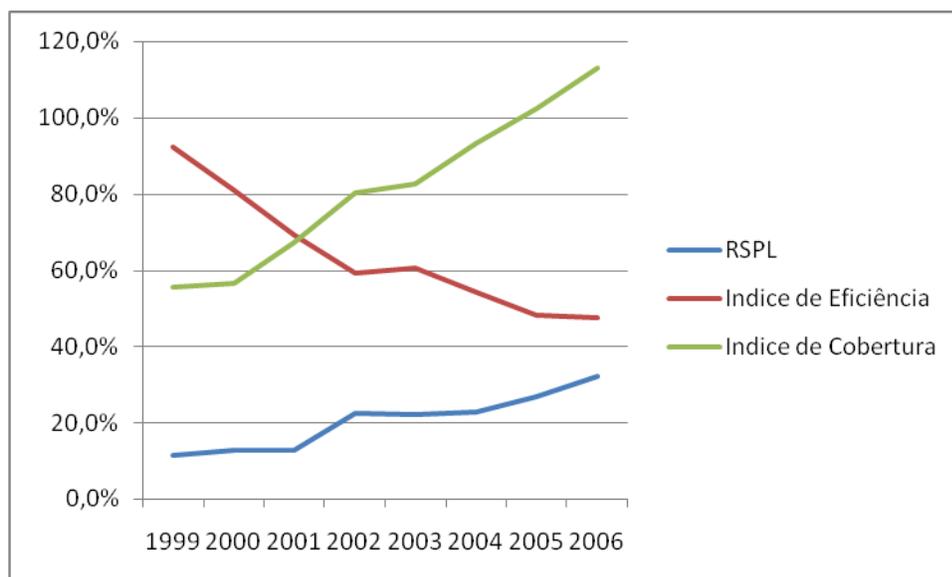
que é o cálculo do lucro líquido dividido pelo patrimônio líquido médio, indica quanto a empresa teve de lucro para cada unidade monetária de Capital Próprio investido. Como demonstrado, o BB apresentou trajetória ascendente importante, saindo de um índice de 11,6%, em 1999, para 32,1% em 2006, quando se consolidou a lógica de atuação privada desta instituição. O índice de eficiência, que expressa a relação entre as despesas operacionais da instituição e sua receita bancária, sendo a receita bancária entendida como a soma da receita de intermediação financeira, receita de serviços e outras receitas operacionais, indica que as despesas operacionais têm diminuído expressivamente em relação à receita bancária, o que quer dizer ganho expressivo de eficiência da instituição, saindo de 92,2%, em 1999, para 47,5% em 2006. O índice de cobertura, que demonstra a capacidade de cobertura dos custos fixos apenas com as receitas de prestação de serviços, indica da mesma maneira que os demais índices sofreram expressiva melhora. Enquanto em 1999 o índice era de 55,6%, em 2006 atingiu o patamar de 112,9%.

Tabela 1 - Rentabilidade e Produtividade BB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RSPL	11,60%	12,80%	12,90%	22,60%	22,30%	23,00%	26,80%	32,10%
Índice de Eficiência	92,20%	80,90%	69,20%	59,30%	60,60%	54,20%	48,10%	47,50%
Índice de Cobertura	55,60%	56,70%	67,40%	80,30%	82,50%	93,10%	102,30%	112,90%

Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

Gráfico 3 – Evolução dos índices de rentabilidade e produtividade do BB

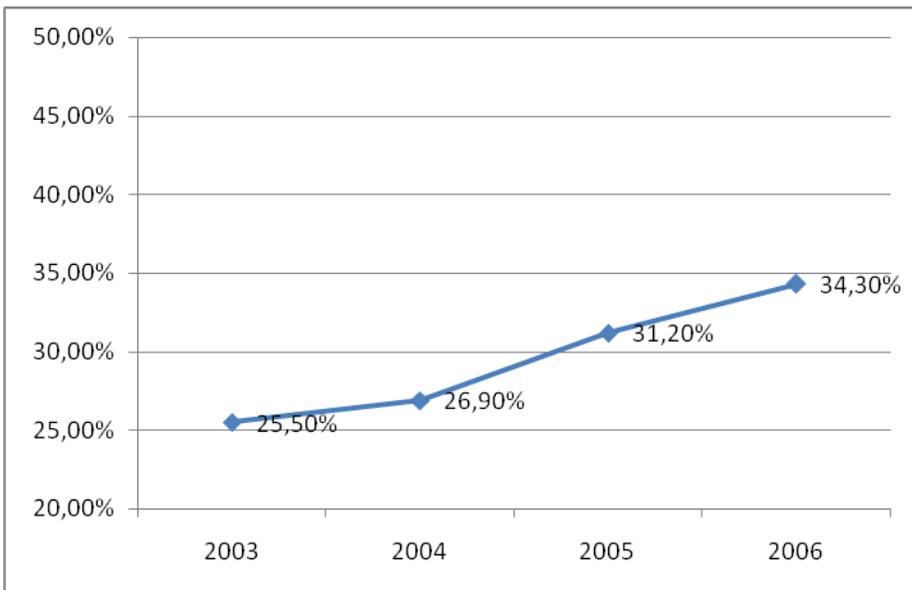


Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

Em 2003, o BB registrava um excesso de patrimônio líquido da ordem de R\$3,4 bilhões, o que possibilitaria crescimento de até R\$30,8 bilhões em ativos ponderados a 100% pelo risco, atendendo ao Acordo de Basileia (BB, 2010). Com isso, recuperou a participação no total das operações de crédito no sistema bancário de 1994, que era de 19,9%. Tal movimento estava relacionado com o ciclo de crescimento do mercado de crédito brasileiro, iniciado no ano de 2003 até 2010. Como mostra o gráfico 4, houve importante aumento da porcentagem do crédito em relação ao PIB no período. Este incremento estava relacionado ao cenário de estabilidade econômica, que fez com que ativos de maior liquidez e menor risco tenham se tornado menos rentáveis à medida que a incerteza sobre os rumos da economia diminuía. Esse movimento justificou a maior oferta de crédito no mercado tanto por bancos públicos como por privados, pois representa uma estratégia de busca de maior rentabilidade para seus ativos (BNDES, 2009). Para Prates e Biancareli (2009), houve apenas uma alteração do portfólio de ativos destas instituições em busca de uma nova composição de ativo, mais rentável. Porém esse movimento, de aumento da participação das operações de crédito nos ativos totais em detrimento dos títulos e valores mobiliários não ocorreu no SFN, durante o período desta seção, como fica evidente no gráfico 5. O gráfico 6 mostra que a evolução da participação das operações de crédito do BB em seus ativos totais é

patente, sendo, até mesmo, mais aprofundado que o movimento de expansão de crédito vivido pelo setor bancário brasileiro no período, o que explica o ganho de *market share* citado anteriormente.

Gráfico 4 – Relação Crédito/PIB no Brasil (%)



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Gráfico 5 – Composição percentual dos ativos dos bancos comerciais brasileiros

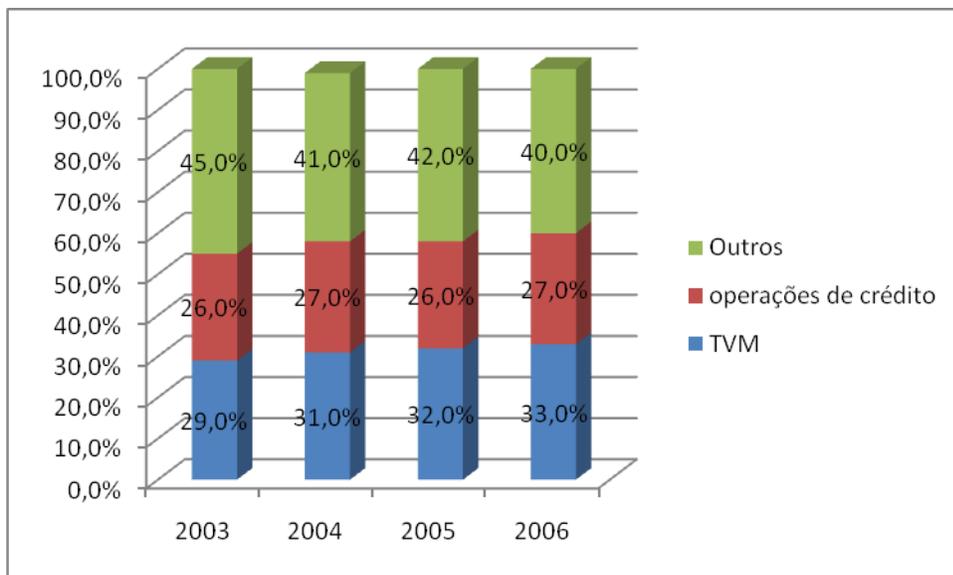
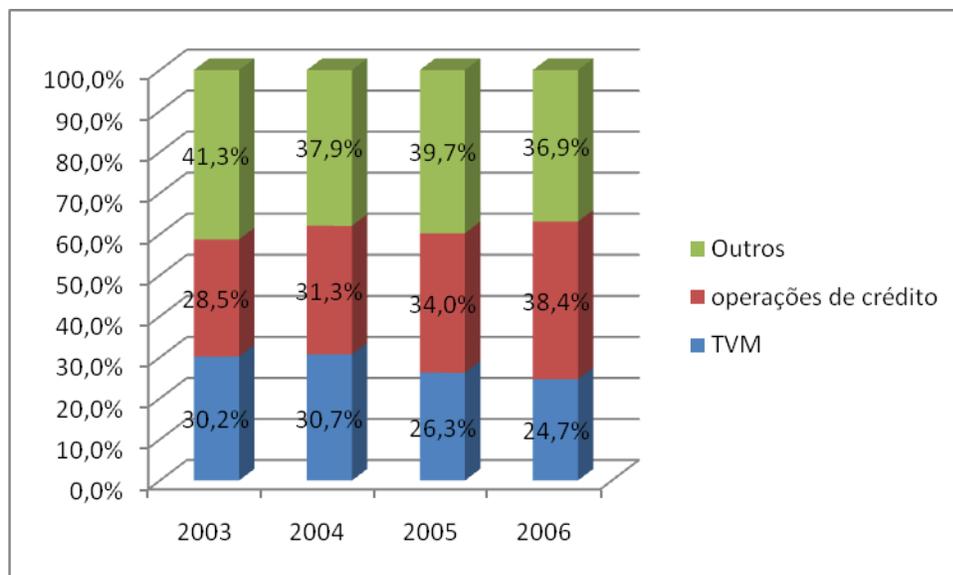


Gráfico 6 – Composição percentual dos ativos do BB



Para obtermos mais subsídios que reforcem a percepção de mudança na lógica de atuação do BB, analisamos a evolução do banco na captação de depósitos e a administração de recursos de terceiros, apresentados na tabela 2, pois são fatores que indicam que houve mudança na forma de enxergar o BB pelo mercado, a partir do momento que ocorreu a melhora na gestão da empresa do ponto de vista empresarial. Os dados indicam que houve aumento de cada item da tabela 2, ao longo de todo o período, com destaque para 2003, quando o resultado desse processo para o banco foi um ganho de credibilidade representado pelo crescimento considerável no volume de recursos disponibilizados a esta instituição financeira federal. Destaque deve ser dado às operações de crédito a partir de 2003, representado pelo início do ciclo de crédito vivenciado pela economia brasileira no período de 2006 a 2010.

Tabela 2 – Valores Patrimoniais em R\$ milhões (Valores deflacionados pelo IPCA)

Ativo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Operações de Crédito	29.006	35.197	40.225	51.470	72.819	80.240	91.288	117.297
Variação	%	21,34%	14,29%	27,96%	41,48%	10,19%	13,77%	28,49%
Adm. de Rec. de Terceiros	33.527	47.967	61.438	66.153	113.971	133.000	163.056	188.200
Variação	%	43,07%	28,08%	7,67%	72,28%	16,70%	22,60%	15,42%
Passivo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Depósitos	72.214	69.070	73.436	97.253	122.138	123.897	146.220	163.638
Variação	%	-4,35%	6,32%	32,43%	25,59%	1,44%	18,02%	11,91%

Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

O objetivo desta seção foi qualificar a história recente do BB. O que se sugere é que houve a transformação do banco em uma instituição com uma lógica de atuação bem próxima à apresentada pelos bancos privados, como indica a evolução dos índices de eficiência apresentados na tabela 1. Ficou evidente que o processo iniciado pela capitalização a que o BB foi submetido, em 1996, mudou sua lógica de atuação, aproximando-o à gestão privada. Tal fato implicou na perda inicial de *market share* pelo BB nas operações de crédito, visto que houve a necessidade de sanear suas operações em inadimplência logo após a recapitalização do banco. O crescimento de participação do mercado voltou a ocorrer principalmente a partir de 2003, onde houve importante expansão no volume de crédito concedido, o que resultou na conquista do índice de 17% de *market share* em 2003, patamar muito próximo ao encontrado no ano de 1997. Não por coincidência, o ano de 2003 representou o início do ciclo de crédito no Brasil, período em que os bancos em busca de maior rentabilidade para suas operações, adotam a estratégia de expansão das operações de crédito. O BB acompanhou esse processo, atuando inclusive de forma mais acentuada que os bancos privados, expandindo as operações de crédito e diminuindo a importância dos títulos e valores mobiliários na composição de seus ativos como mostram os dados.

Seção 2 – Período de 2006 até 2010

O ano de 2006 foi um marco no processo de mudança de lógica de atuação que o BB vem sofrendo desde 1995. Foi nesse ano que se verificou a consolidação da

atuação do banco nos moldes da “eficiência” de mercado, finalizando o processo com a oferta pública de ações no valor de R\$2,3 bilhões. A operação marcou a entrada do BB no rol das empresas participantes do Novo Mercado da BM&FBOVESPA, do qual participam empresas que têm o maior grau de governança corporativa, de acordo com a bolsa de valores de São Paulo, adotando práticas e regras societárias mais rígidas do que as exigidas pela legislação brasileira.

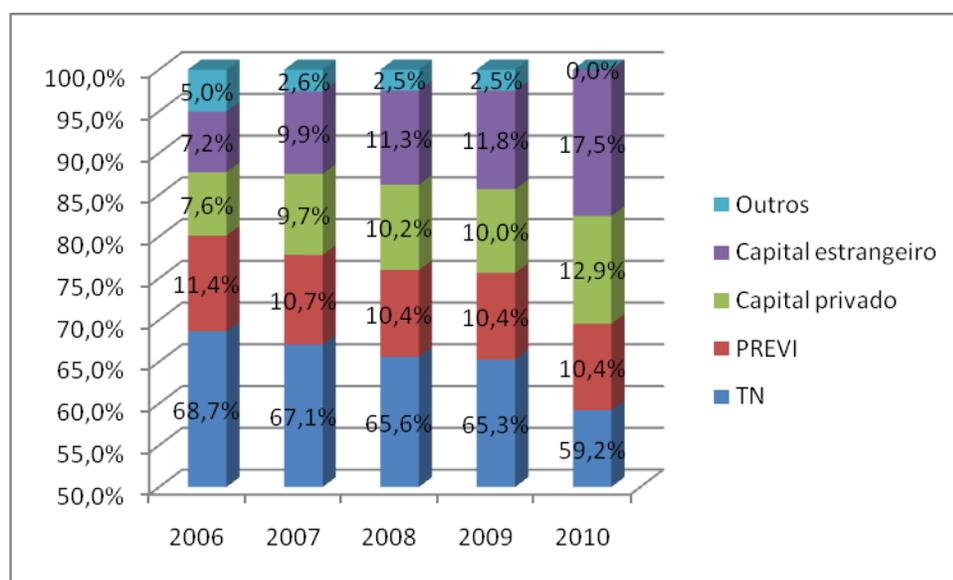
Nesta nova oferta de ações, o banco atingiu o nível de 14,8% de suas ações no mercado *free float*, adequando-se aos requisitos do Novo Mercado, como mostra o gráfico 8. A nova composição acionária do BB fica evidente na tabela 3. Ela demonstra que o Tesouro Nacional perdeu participação no controle acionário da empresa com conseqüente aumento de participação tanto do capital privado nacional como do capital estrangeiro. O gráfico 7 evidencia a mudança da composição acionária do BB em termos percentuais. Essa nova composição, onde o capital privado adquire maior importância, incentiva ainda mais o comportamento de caráter privado do banco. O cumprimento destas rígidas exigências levou o BB a atingir resultados de excelência do ponto de vista do mercado. Sendo assim, ao entrar para o rol de empresas participantes do novo mercado, se consolida a lógica de atuação privada da empresa. O BB, a partir desse momento, comprometeu-se a buscar sempre o máximo de desempenho, rentabilidade aos acionistas, maximização dos lucros, sendo estes alguns dos elementos que passam a nortear as decisões do banco. Esse compromisso faz com que sua atuação como banco público esteja subordinada a esta lógica, com a qual o banco firmou comprometimento perante o mercado.

Tabela 3 – Composição acionária em número de ações

	2006	2007	2008	2009	2010
TN	566.778.036	1.660.334.789	1.684.809.058	1.677.309.058	1.693.134.063
PREVI	94.415.335	265.946.012	266.253.012	266.446.187	296.564.911
BNDES	41.604.052	64.368.679	64.005.679	62.409.779	235.119
PF	34.390.756	132.488.139	148.120.394	138.350.557	157.533.219
PJ	28.356.792	107.587.783	114.697.550	119.595.044	211.771.934
Capital Estrangeiro	59.771.452	245.223.867	289.150.427	302.921.738	501.489.782
Incorporação BNC	-	-	-	1.677.770	-
Ações em tesouraria	-	-	1.150.365	1.150.379	219
TOTAL	825.316.423	2.475.949.269	2.568.186.485	2.569.860.512	2.860.729.247

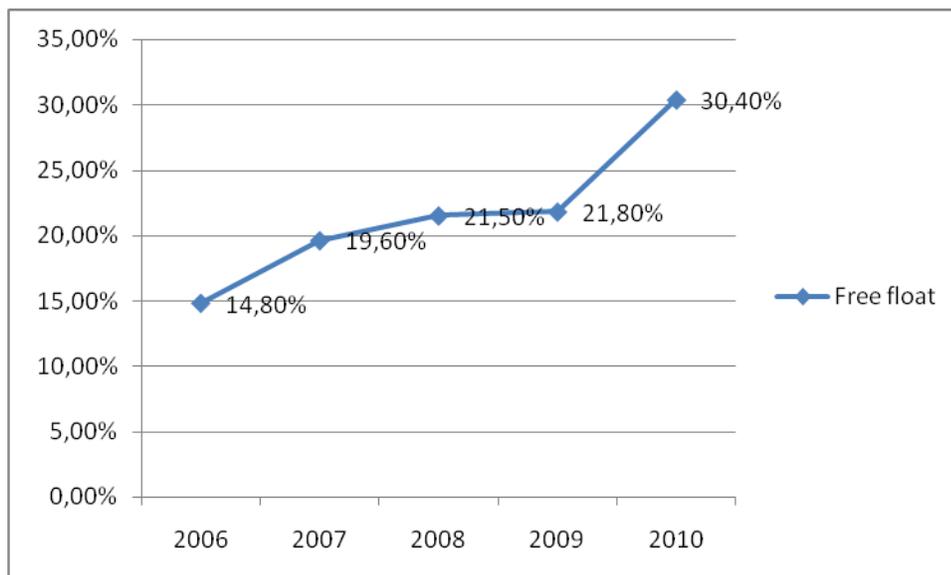
Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

Gráfico 7 – Composição acionária em percentual da BB



Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

Gráfico 8 – Free Float do BB



Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

A crise financeira que atingiria o mundo em 2008 começava a tomar forma em 2007. Porém, a economia brasileira vinha apresentando bons resultados, nos possibilitando verificar queda dos juros reais e a inflação mantida sob controle. Em consequência desse cenário macroeconômico favorável, as agências de risco elevaram o *rating* do país, nos mantendo a apenas um nível do grau de investimento (BB, 2008). Houve oferta pública secundária de ações de propriedade da PREVI e da BNDESPar, contribuindo para elevar o *free float* para 21,7%. O lucro líquido do banco atingiu R\$5,1 bilhões, o terceiro maior do mercado, atrás de Itaú com R\$8,47 bilhões, o maior, e Bradesco com R\$8,01 bilhões, em segundo.

Neste ano, o BB aderiu aos Princípios do Equador, regulamentação desenvolvida pela International Finance Corporation (IFC) em conjunto com os dez maiores bancos de financiamento de projetos do mundo, com o objetivo de garantir a sustentabilidade, o equilíbrio ambiental, o impacto social e a prevenção de acidentes nas decisões de concessão de crédito (BB, 2007). Esse movimento poderia indicar uma das características de atuação de um banco público, que é a criação de novos mercados, fazendo com que os seus concorrentes privados adotassem tal medida, que

pode ser relevante do ponto de vista social. Porém, a entrada do BB se deu tardiamente, pois Bradesco e Itaú já haviam aderido em 2004.

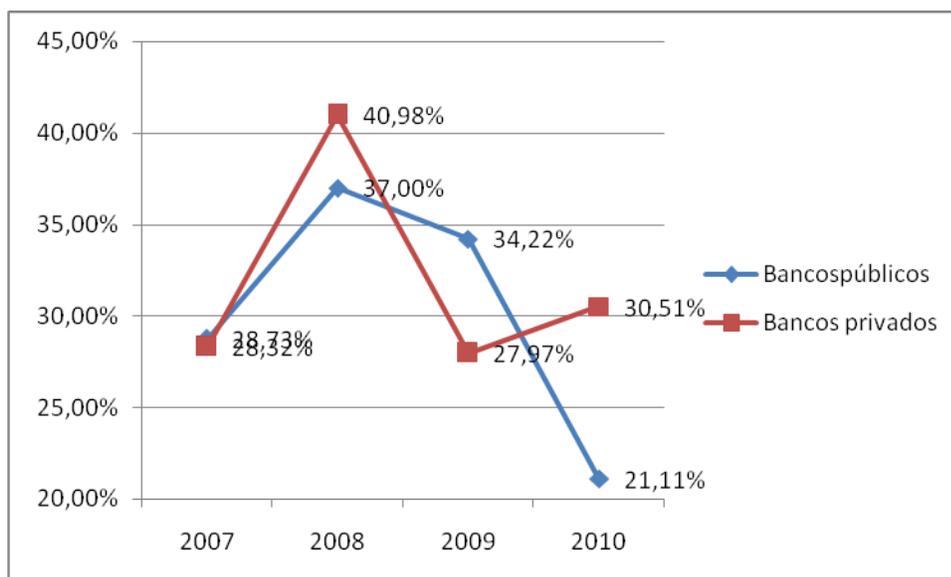
O ano de 2008 abrigou uma das maiores crises financeiras globais. O mundo viu ruir os dois sistemas financeiros até então tidos como os mais seguros e eficientes – o norte-americano e o europeu. A consequência imediata foi falta de liquidez. O mundo se encheu de temores e expectativas pelo porvir. O Brasil teve bom desempenho frente aos desafios a que sua economia e sistema financeiro foram submetidos. O problema de liquidez afetou somente os bancos de pequeno porte e as medidas lastreadas nos índices de compulsório do País, que o Banco Central do Brasil editou para garantir a monetização do sistema, foram suficientes para manter o equilíbrio do sistema. Neste ano (2008), foi aprovada a Medida Provisória 443, que autorizou o Banco do Brasil, pela primeira vez em sua história, a comprar participação de bancos e outras instituições financeiras (BB, 2010). Isso possibilitou ao BB a aquisição do Banco Nossa Caixa, o que reforçou sua presença no ranking do setor bancário no Estado de São Paulo, o mais importante do País. Além disso, o ano de 2008 testemunhou incorporação pelo Banco do Brasil dos bancos do Estado do Piauí (BEP) e do Estado de Santa Catarina (Besc) (BB, 2008). Essas aquisições podem ser entendidas como um movimento de manutenção da estabilidade do sistema financeiro pelo BB, mas também como uma forma de acentuar sua presença, expandindo seus ativos e conquistando *market share*.

Em 2009, o BB divulgou resultado recorde na história do mercado bancário brasileiro, até então: R\$10,15 bilhões. Ao mesmo tempo, se consolidou como maior banco em ativos da América Latina, com R\$708,5 bilhões, sendo ainda o maior participante do mercado de crédito, com 20,1%. Vale notar que a incorporação do banco Nossa Caixa e a aquisição de 50% das ações do banco Votorantim têm importante influência no resultado. Tal desempenho veio em conjunto com o alinhamento de suas diretrizes com a política anticíclica do governo. Este alinhamento resultou em importante movimento de expansão na oferta de crédito. A carteira de crédito ampliada do BB, que inclui as carteiras dos bancos Nossa Caixa e Votorantim, atingiu o valor de R\$320,7 bilhões, evolução de 35,2% em relação ao ano anterior. O

resultado desta atingiu o volume de R\$300,8 bilhões, número 33,8% maior que 2008. Isto só foi possível graças à expansão da base de depósitos da empresa, que atingiu o valor de R\$337,6 bilhões, volume 24,6% maior do que em 2008. Esta expansão tem forte relação com a expansão do crédito pessoal, que cresceu 84,24%, em termos reais, devido ao alongamento dos prazos e redução das taxas de juros, em cumprimento à requisição do governo federal. Podemos aqui destacar o crédito consignado, modalidade que o valor da parcela é debitado diretamente da folha de pagamento do cliente, que cresceu 107,2%, fato que contribuiu para a estabilização dos índices de inadimplência da carteira total (BB, 2009).

Durante este período, houve forte requisição por parte do governo para que os bancos reduzissem seu *spread*. O *spread* é entendido como a diferença entre os juros que o banco paga na captação de recursos e o que ele cobra na concessão de empréstimo. Banco Central (2008) passou a discriminar o spread bancário entre os bancos privados (12 maiores instituições) e os bancos públicos (Caixa Econômica Federal e BB). Conforme o gráfico 9 evidencia, a forma de influenciar a baixa deste índice no mercado bancário foi através dos bancos públicos. No período pré-crise, os bancos públicos cobravam um spread sensivelmente mais alto do que os bancos privados, fato que se altera após a crise de 2008, conforme determinação do governo Lula, resultando em inversão dos dados, sendo que, em 2011, os bancos públicos diminuíram seu spread para 21,11%, enquanto os bancos privados praticavam a taxa de 30,51%. Além da manutenção da concessão de crédito durante a crise, um importante papel desempenhado por bancos públicos, como definem Deos e Mendonça (2010), o BB, em conjunto com a Caixa Econômica Federal, foi capaz de atuar no sentido de regular a concorrência do mercado bancário. Ao adotar postura diversa do mercado, o BB influencia diretamente na decisão do spread praticado pelo mercado, pois a sua diferença pode implicar em perda de *market share* pelos bancos privados.

Gráfico 9 – Spread Bancário: bancos privados x bancos públicos (%)



Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

Em 2010, registrou-se recuperação da atividade econômica graças às características do mercado financeiro brasileiro e as políticas de emergência adotadas por nosso governo, com destaque para a manutenção do crédito pelos bancos públicos. Essa recuperação ocorreu apesar das dúvidas quanto à sustentabilidade fiscal de alguns países europeus, que afetaram a estabilidade financeira do mundo. Em consequência dessa recuperação, houve reversão das políticas anticíclicas adotadas pelo governo em 2008/2009. A economia brasileira apresentou bom desempenho nos mercados de trabalho e de crédito, incentivando a demanda doméstica. Nesta conjuntura, verificou-se relevante expansão do crédito, liderada pelos bancos públicos. A rápida expansão da demanda pressionou os preços, deteriorando a expectativa futura em relação à taxa de inflação, resultando em alta da taxa SELIC ao longo do ano. (BB, 2010)

Um importante movimento no mercado financeiro foi o lançamento da nova bandeira de cartão de crédito pelo BB, em conjunto com o Bradesco, a Elo. Tal medida é vista pelo BB como resultado das ações do governo para aumentar a concorrência no setor, o que pode significar um movimento do BB típico de banco público: o de regular

a concorrência do mercado de cartões de crédito, dependendo dos resultados que serão verificados a partir de 2011.

O banco atingiu lucro recorde em sua história, atingindo o valor de R\$11,7 bilhões. Foi consolidada a liderança em Ativos Totais, cujo valor foi de R\$811,2 bilhões. Uma nova oferta pública de ações foi efetivada, aumentando o capital da empresa em R\$8 bilhões, atingindo o nível de *free float* de 30,4%. Com isso, o BB atingiu o nível II do Novo Mercado da BMF&BOVESPA, o mais alto compromisso com a governança corporativa (BB, 2010).

Tabela 4 – Destaques Patrimoniais em R\$ milhões (Valores deflacionados pelo IPCA)

	2006	2007	2008	2009	2010	Varição (2006-2010)
Ativos Totais	305.306	382.596	539.768	738.450	857.493	180,86%
Varição	%	25,32%	41,08%	36,81%	16,12%	
Carteira de Crédito	137.178	167.433	239.165	334.960	404.607	194,95%
Varição	%	22,06%	42,84%	40,05%	20,79%	
Títulos e Valores Mobiliários	75.316	78.352	77.902	129.584	149.938	99,08%
Varição	%	4,03%	-0,57%	66,34%	15,71%	
Depósitos	168.642	204.302	306.967	366.408	392.327	139,66%
Varição	%	21,15%	50,25%	19,36%	7,07%	
*À Vista	40.100	53.449	55.323	58.842	66.183	65,04%
Varição	%	33,29%	3,51%	6,36%	12,48%	
*De Poupança	37.808	47.719	58.515	78.938	93.056	146,12%
Varição	%	26,21%	22,62%	34,90%	17,88%	
*Interfinanceiros	5.048	5.314	15.001	12.109	19.800	292,23%
Varição	%	5,27%	182,29%	-19,28%	63,51%	
*A Prazo	79.531	89.603	159.691	201.682	213.288	168,18%
Varição	%	12,66%	78,22%	26,30%	5,75%	
Captações no Mercado Aberto	50.771	75.298	97.277	167.608	148.175	191,85%
Varição	%	48,31%	29,19%	72,30%	-11,59%	
Patrimônio Líquido	21.385	25.279	31.851	37.643	52.570	145,83%
Varição	%	18,21%	26,00%	18,18%	39,65%	

Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

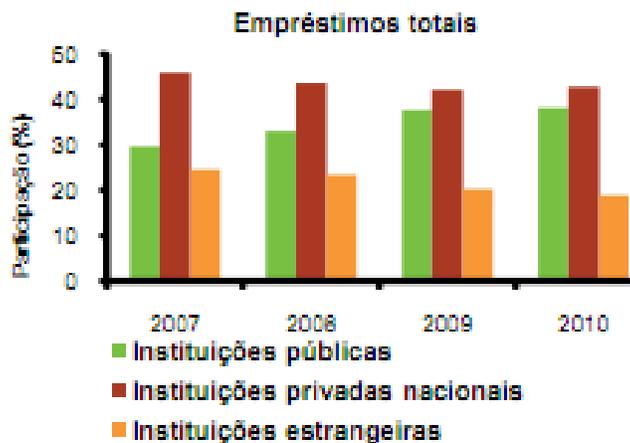
Tabela 5 - Rentabilidade e Produtividade BB

Rentabilidade e Produtividade BB					
	2006	2007	2008	2009	2010
RSPL	32,10%	22,50%	32,50%	30,70%	27,00%
Índice de Eficiência	47,50%	51,40%	41,90%	43,40%	42,60%
Índice de Cobertura	112,90%	108,10%	121,70%	128,20%	133,00%

Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

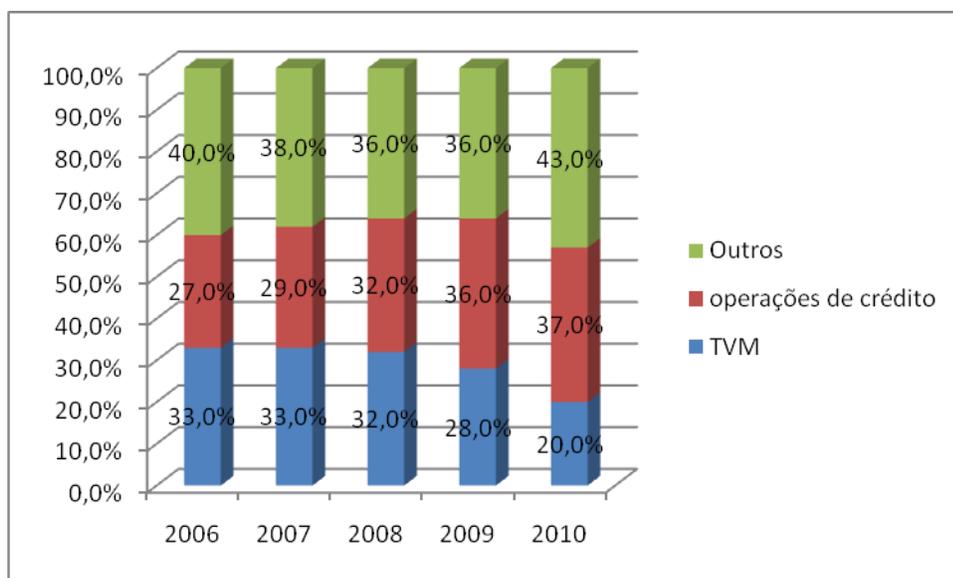
Após situar o desempenho do BB ao longo do período, focaremos na atuação do Banco, principalmente, no mercado de crédito. Como os dados das tabelas 4 e 5 mostram, o BB apresentou bom desempenho até este ponto de sua história, atingindo o mais alto grau de governança corporativa, de acordo com os critérios adotados e publicados pela BMF&BOVESPA, demonstrando que a lógica de atuação privada se instalou na gestão da empresa estatal, conduzindo a instituição financeira federal a resultados consistentemente crescentes. É possível observar crescimento das operações de crédito, principalmente durante a crise de 2008/2009, onde o banco, em atendimento a demanda do governo federal, apresentou crescimento de sua carteira de crédito de 42,84%, de 2007 para 2008, e 40,05%, de 2008 para 2009. A consequência deste movimento dos bancos públicos é o ganho de participação de mercado, como se observa no gráfico 10 elaborado pelo BCB (2010). O crescimento das operações de crédito observado a partir de 2003, fenômeno denominado de ciclo de expansão do crédito, se aprofunda neste período de 2006 a 2010, como se observa no gráfico 11. No BB esta mudança de composição dos ativos da instituição é ligeiramente mais acentuada, dada a atuação anticíclica do BB no período de crise. Enquanto no SFN, a expansão das operações de crédito na composição dos ativos totais foi de 10% no período de 2006 a 2010; no BB esta expansão foi de quase 12%, como evidencia o gráfico 12. Lembrando que essa mudança de composição dos ativos totais foi iniciada no período anterior, no caso do BB. No caso do SFN, essa mudança fica mais evidente durante o período analisado por esta seção.

Gráfico 10 – Participação por segmento nos Empréstimos Totais



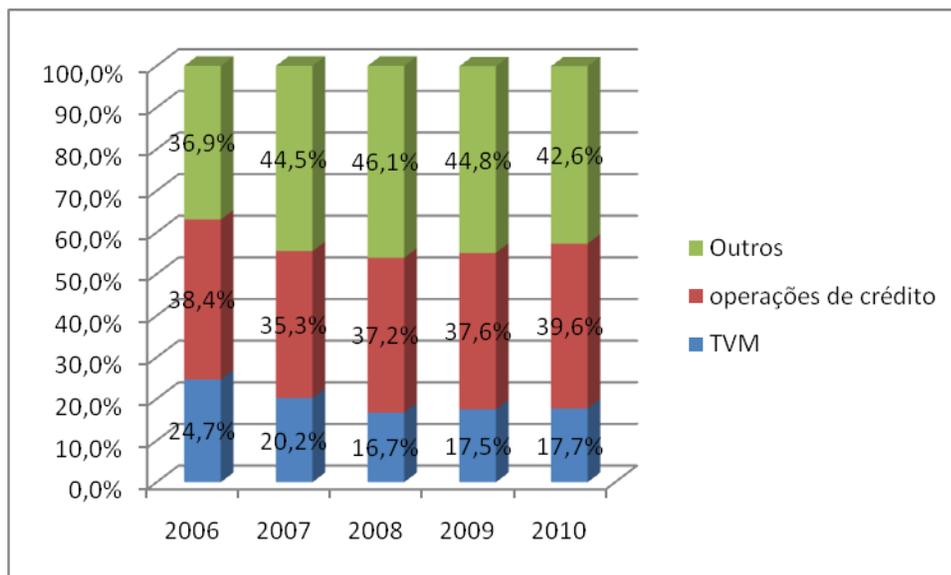
Fonte: BCB (2010),.

Gráfico 11 – Composição percentual dos ativos dos bancos comerciais brasileiros



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Gráfico 12 – Composição percentual dos ativos do BB



Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

Fatos interessantes podem ser visualizados na tabela 4 como a expansão na captação de depósitos pelo BB no período de crise, sugerindo fuga para os bancos públicos federais, e a queda de 19,28% do Interfinanceiro em 2008, indicando que uma característica da crise, a de crise de confiança no sistema bancário brasileiro, resultando na diminuição da interação entre as instituições financeiras. Interessante notar que apesar desta crise, o BB continuou apresentando queda do índice de eficiência e aumento do índice de cobertura. Portanto, é factível entender que do ponto de vista de mercado, o BB vem apresentando resultados expressivos atestando sua eficiência equiparável aos bancos privados. Quando analisamos os indicadores do Banco do Brasil, não observamos a baixa eficiência apontada como inerente aos bancos públicos dentro da visão teórica das instituições multilaterais, como é possível verificar na tabela 6 a seguir, que compara os índices de desempenho do BB em relação aos dois maiores bancos brasileiros privados (Itaú e Bradesco). De acordo com a tabela 6, o RSPL do BB é maior que os dos outros dois bancos privados, mostrando que o BB é capaz de gerar rentabilidade para seus acionistas como fazem os bancos privados, até mais que os dois maiores bancos privados brasileiros. Analisando os índices de eficiência, é possível afirmar que a relação custos com pessoal/receitas do BB tem um desempenho melhor que os demais bancos analisados. O índice de

Basiléia do BB mostra menor conservadorismo, pois o índice é menor que os dos outros dois bancos, sem, porém, implicar em riscos maiores, como mostra seu índice de inadimplência, que é menor que os dos dois bancos privados. O que os dados sugerem é que esse tipo de teoria não é mais adequada, pelo menos em relação ao BB. Claro que este banco sofreu um processo de mudança intrinsecamente ligado à sua lógica de atuação como já apontado por Andrade e Deos (2007), o que afetou a sua forma de atuar do ponto de vista sistêmico.

Tabela 6 - Tabela comparativa dos Índices de desempenho em 2009 e 2010

	Banco do Brasil		Itaú Unibanco		Bradesco	
	2010	2009	2010	2009	2010	2009
Retorno sobre o Patrimônio Líquido	27%	30,7%%	24,10%	21,40%	25,80%	23,80%
Retorno sobre Ativos	1,50%	1,70%	2%	1,60%	2,40%	2,10%
Índice de Basiléia (Solvabilidade)	14,10%	13,70%	15,40%	16,70%	18,80%	15,60%
Índice de Eficiência	42,60%	40,70%	48,80%	47,20%	42,10%	43,10%
Índice de Inadimplência (90 dias)	2,30%	3,30%	4,20%	5,60%	3,60%	4,90%

Fonte: Relatórios anuais de cada instituição. Elaboração própria

Tabela 7 – Carteira de crédito em R\$ milhões (Valores deflacionados pelo IPCA)

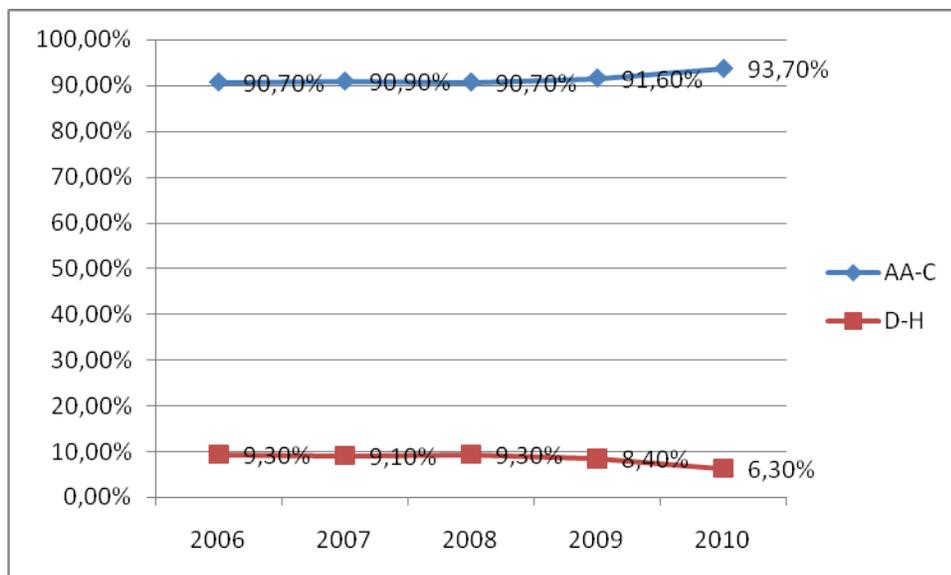
	2006	2007	2008	2009	2010	Varição (2006-2010)
No país:	124.628	155.624	222.028	299.144	338.600	171,69%
Varição	%	24,87%	42,67%	34,73%	13,19%	
PF	24.721	33.339	51.930	95.674	113.100	357,51%
Varição	%	34,86%	55,76%	84,24%	18,21%	
PJ	53.484	70.013	107.637	130.588	149.800	180,08%
Varição	%	30,90%	53,74%	21,32%	14,71%	
*MPE	18.876	25.654	37.130	46.795	50.900	169,65%
Varição	%	35,91%	44,73%	26,03%	8,77%	
*Demais	34.608	42.575	66.272	83.793	98.900	185,78%
Varição	%	23,02%	55,66%	26,44%	18,03%	
Agronegócios	46.425	54.005	67.760	69.932	75.700	63,06%
Varição	%	16,33%	25,47%	3,21%	8,25%	
Exterior	12.549	11.850	16.081	19.176	23.000	83,28%
Varição	%	-5,57%	35,70%	19,25%	19,94%	
Total	137.178	174.109	252.360	334.859	388.200	182,99%
Varição	%	26,92%	44,94%	32,69%	15,93%	

Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria

A tabela 7 demonstra que a carteira de crédito cresceu consideravelmente como um todo, mas principalmente na concessão de empréstimos para Pessoa Física. A carteira de agronegócios foi a que menos cresceu no período, representando o menor crescimento da carteira de crédito, sendo seguida pelos empréstimos no exterior e para as micro e pequenas empresas. Um dado interessante, visto que dois dos setores extremamente importantes para o desenvolvimento do país contam com um crescimento menor do volume de crédito concedido. O fato do crédito à Pessoa Física crescer desproporcionalmente ao resto da carteira é condizente com a política de incentivo promovida pelo governo Lula no período pós- crise, o que justifica a quase duplicação do valor concedido em 2009 em relação a 2008. Interessante ressaltar que apesar do aumento expressivo no volume de crédito concedido, isto não significou piora na qualidade do crédito concedido. Como é possível observar no gráfico 8, o risco da carteira de crédito do BB no período de 2006-2010 manteve-se praticamente estável. Inclusive, é possível observar ligeira tendência de melhora, pois houve aumento da participação dos créditos classificados nos níveis de AA-C, considerados

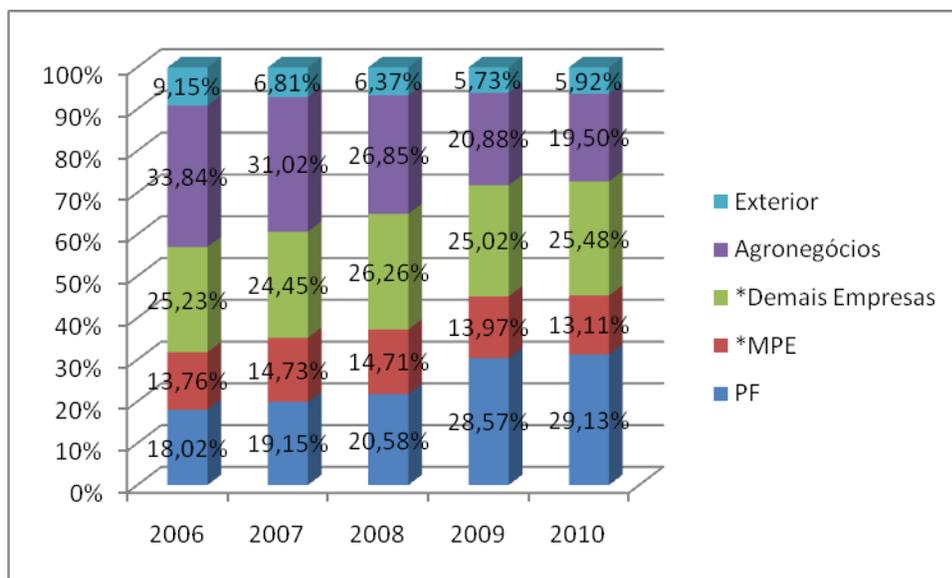
os de menor risco, enquanto houve queda na participação dos créditos concedidos de nível D-H, entendidos como os de maior risco. Como mostra o gráfico 9, houve mudança na composição da Carteira de Crédito no período de 2006 à 2010. As mudanças mais expressivas são o aumento de importância do crédito PF e a diminuição da relevância do crédito rural.

Gráfico 8 – Carteira de crédito por nível de risco



Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

Gráfico 9 - Composição da Carteira de Crédito

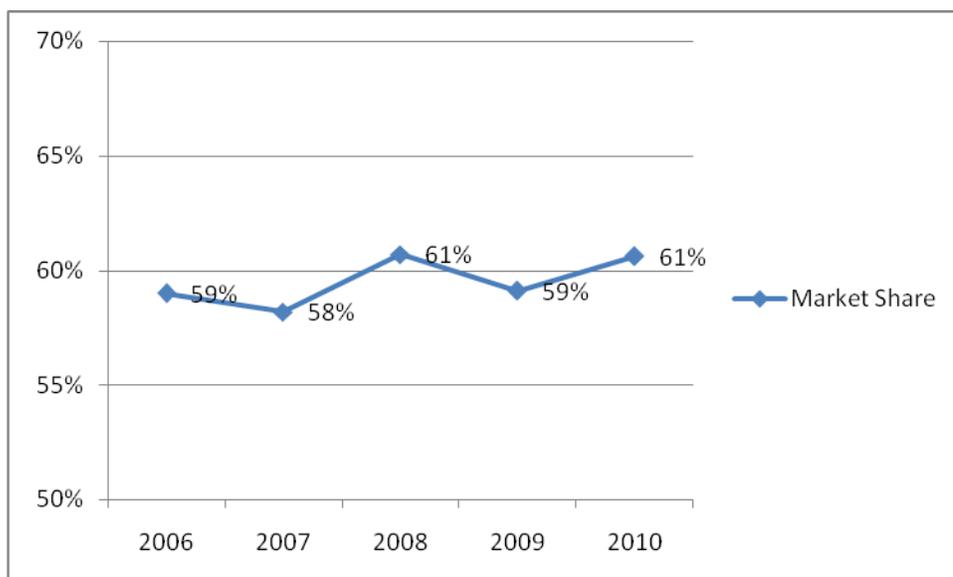


Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

O crédito rural é uma das razões da existência do BB como banco público, de acordo com o estabelecido na NT 020, porém perdeu expressividade no montante total de crédito que esta instituição concede. Enquanto no ano de 2006, esse segmento de crédito representava 33,84% do total da carteira, em 2010 passou a representar 19,50%. O banco usa recursos da chamada Poupança Ouro, depósitos à vista, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Proger Rural, Pronaf e BNDES/FINAME para o fornecimento de crédito agrícola. O Tesouro Nacional paga ao banco, na forma de equalização, a diferença entre os custos de captação, os riscos, os custos administrativos e tributários e o valor cobrado do tomador de crédito. Enquanto, o crédito rural aumentou 63,06%, os depósitos de poupança cresceram 136,16%, de acordo com os dados da tabela 4. Retomando os argumentos de Carvalho e Tepassê (2010), o aumento de eficiência dos bancos públicos geraria mais fundos para aumentar a concessão de crédito para os segmentos prioritários do ponto de vista social, porém o que se verificou é que apesar

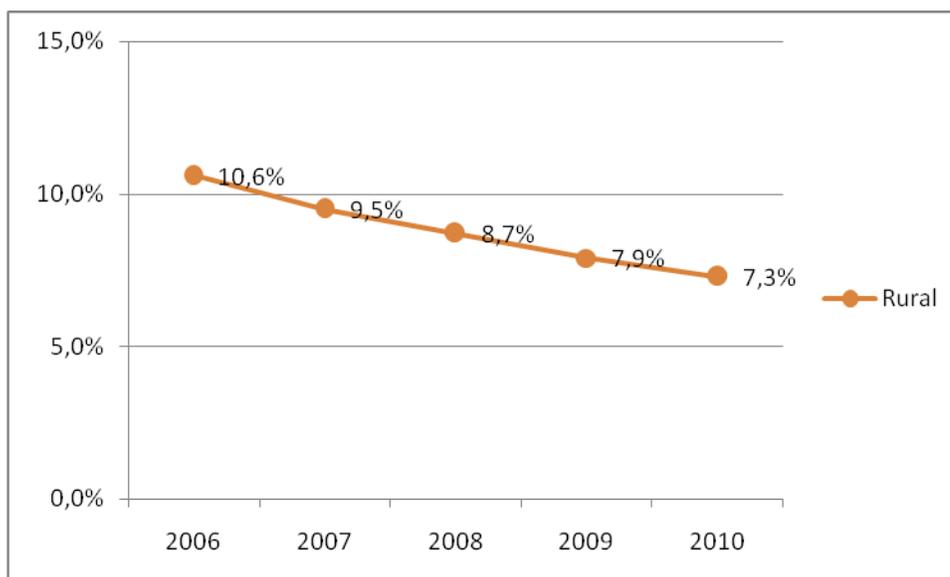
de ter havido expressivo aumento da captação de poupança, um dos principais fundos de captação para a concessão do crédito rural, o aumento na concessão de crédito agrícola foi menos expressivo. Isto é, apesar do aumento da captação, não houve conversão em aumento de volume de crédito rural concedido. Porém, se analisarmos a participação do BB no mercado de crédito rural, veremos que sua participação sofreu pequena variação, como mostra o gráfico 10. Ou se verificarmos o direcionamento do crédito do SFN, observaremos que a queda de participação do crédito rural, apesar de menos acentuada, é sistêmica, como mostra o gráfico 11. Tal fato indica o foco do BB, principalmente, para linhas de crédito PF em atendimento a demanda do governo federal durante a crise.

Gráfico 10 – *Market Share* do BB no mercado de crédito rural



Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

Gráfico 11 – Participação do crédito rural no total de crédito concedido pelo SFN (%)



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Especial destaque deve ser dado ao BB como principal agente financeiro do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que em 2010 atingiu o saldo de carteira de R\$17,1 bilhões, como mostra a tabela 8. Também se destaca o fato do maior crescimento ter sido na concessão de crédito para o comércio e indústria de produtos agropecuários, impressionantes 163,34%.

Tabela 8 – Carteira de Crédito de Agronegócios em R\$ milhões (Valores deflacionados pelo IPCA)

	2006	2007	2008	2009	2010	Variação (2006-2010)
Custeio Agropecuário	14.741	15.979	18.952	18.485	16.704	13,32%
Variação	%	8,40%	18,61%	-2,46%	-9,63%	
Com. e Ind. de Prod. Agropec.	6.337	9.796	15.812	12.854	16.689	163,34%
Variação	%	54,58%	61,41%	-18,71%	29,84%	
Pronaf/Proger Rural	11.455	13.430	16.052	19.051	22.084	92,79%
Variação	%	17,24%	19,52%	18,68%	15,92%	
FCO Rural	3.937	4.316	5.994	5.617	5.732	45,59%
Variação	%	9,63%	38,88%	-6,29%	2,05%	
BNDES/Finame Rural	4.495	4.259	4.852	6.989	6.749	50,15%
Variação	%	-5,25%	13,92%	44,04%	-3,43%	
Outros	5.459	6.278	6.097	6.242	7.057	29,28%
Variação	%	15,00%	-2,88%	2,38%	13,06%	

Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

Quanto ao crédito ao segmento PJ, verificamos um aumento de 180,08% no volume de concessão de crédito, sendo que para as médias e grandes empresas a evolução foi de 185,78%, enquanto para as micros e pequenas empresas (MPE) o aumento foi de 169,65%. Apesar da evolução no montante de crédito concedido ao segmento MPE, este manteve um nível de participação total na carteira de crédito praticamente estável, sendo que em 2006 era de 13,76% e passou para 13,11%, condizente com a evolução mais expressiva no crédito as médias e grandes empresas. Com o objetivo de destacar as operações do banco que mais se relacionam com seu caráter social podemos destacá-lo na importante função de intermediário financeiro entre o BNDES e as empresas. A instituição Financeira Federal é líder em desembolso de operações de crédito com o BNDES, constituindo-se como principal parceiro do banco de fomento no mercado.

Outro segmento prioritário para o desenvolvimento do país é o crédito ao comércio exterior. O BB também se manteve líder neste nicho durante todo o período. Apesar da tabela 9 demonstrar que o financiamento à exportação tem participação pequena no total da carteira PJ e ter crescido apenas 18,05% em volume de contratações no período de 2006 a 2010, em 2006, o banco detinha 31,7% do *market share* em financiamento à exportação, mais especificamente em Adiantamento sobre Contratos de Câmbio (ACC) e Adiantamento sobre Cambiais Entregues (ACE), sendo que, em 2010, o market share foi de 33,6% (Relatório anual BB 2010), confirmando a sua liderança no segmento em todo o período. Em decorrência da crise de 2008, é possível verificar que houve uma queda expressiva no volume contratado de ACC em 2009. Tal queda, de 28,19%, teve impacto importante no resultado da variação de 2006 a 2010, pois o crescimento esta linha vinha sendo mais expressivo, anteriormente a crise, como por exemplo o crescimento de 2007 para 2008, que foi de 49,92%. O que nos permiti inferir que esse crescimento mais contido tem relação direta com a queda da demanda por esta linha de crédito, visto que a crise atingiu diretamente as exportações brasileiras (BB, 2009).

Tabela 9 – Carteira de Crédito PJ em R\$ milhões (Valores deflacionados pelo IPCA)

	2006	2007	2008	2009	2010	Varição (2006-2010)
Capital de Giro	18.868	27.144	47.015	65.801	75.630	300,84%
Varição	%	43,86%	73,21%	39,96%	14,94%	
Investimento	9.842	13.939	20.409	26.225	33.046	235,77%
Varição	%	41,63%	46,42%	28,50%	26,01%	
Recebíveis	10.535	11.694	13.718	15.214	16.257	54,32%
Varição	%	11,00%	17,31%	10,91%	6,86%	
Conta Garantida	1.548	1.750	2.711	3.890	3.070	98,29%
Varição	%	13,05%	54,91%	43,49%	-21,08%	
ACC/ACE	7.621	7.878	11.811	8.481	8.997	18,05%
Varição	%	3,37%	49,92%	-28,19%	6,08%	
BNDES Exim	2.800	3.437	4.699	4.652	5.116	82,72%
Varição	%	22,75%	36,72%	-1,00%	9,97%	
Cartão de Crédito	261	516	927	2.109	3.994	1428,68%
Varição	%	97,70%	79,65%	127,51%	89,38%	
Cheque Especial	99	110	139	151	178	78,99%
Varição	%	11,11%	26,36%	8,63%	17,88%	
Demais	1.909	1.761	1.973	4.104	3.521	84,41%
Varição	%	-7,75%	12,04%	108,01%	-14,21%	

Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

O segmento PF, que apresentou crescimento mais expressivo no que tange ao volume de crédito concedido, atingiu o valor de R\$113,1 bilhões, em 2010, resultado 357,51% maior que o de 2006. Também cresceu na participação da composição da carteira de crédito do banco, que em 2006 era de 18,02% passou para 29,13%. Como destacou Lapavitsas (2009), o fornecimento de crédito à pessoa física num contexto de crise de liquidez, como o ocorrido em 2008/2009, é de importância fundamental do ponto de vista sistêmico, pois ao facilitar o acesso ao consumo de bens e serviços, gera-se renda e emprego diminuindo o efeito negativo ocasionado pela retração na concessão de crédito por parte dos bancos privados, estimulados pela crise de confiança instalada no sistema financeiro. As linhas de crédito ligadas ao recebimento de salário dos clientes, como o crédito consignado e o CDC Salário, são as principais linhas que justificam o crescimento da carteira PF do banco. Essas linhas apresentam crescimento importante durante todo o ciclo de crédito (2003-2010), porém se acentuam fortemente durante a crise de 2008/2009. Essas linhas são importantes também para a manutenção da qualidade do crédito concedido pelo BB, visto que são

linhas com importante redução de risco nas operações por estarem diretamente relacionadas com o recebimento dos proventos do cliente. Um dado que também se destaca na tabela 10 é o crescimento expressivo da linha de crédito de financiamento de veículos. Uma linha importante no sentido de manter o consumo, principalmente durante a crise onde o governo adotou medidas com o objetivo específico de manter o consumo deste tipo de produto. Tal crescimento mostrou que o BB teve importante atuação, focando na expansão desta linha de crédito. Em 2008, o BB focou em parcerias com as concessionárias e lojas multimarcas de veículos resultando em crescimento de 125,35%, em 2008 (BB, 2008). Ainda em 2008, o banco adquiriu 50% das ações do Banco Votorantim, incorporando a sua carteira de crédito, as operações de financiamento de veículo do Banco Votorantim, uma das principais linhas deste banco, em 2009, o que resultou em expansão desta linha na ordem de 203,51%. Ainda dentro do segmento PF, cabe ressaltar o crédito imobiliário, que passou a ser uma linha de crédito importante para o BB. Em 2006, houve aprovação para a implementação desta linha de crédito no rol de produtos do banco, com início das operações em 2008, sendo que, em 2010, atingiu a quinta posição no ranking das instituições que atuam nos financiamentos do mercado imobiliário (BB, 2010). De acordo com a tabela 10, sua carteira de crédito imobiliário chegou ao valor de R\$3 bilhões em 2010. Em 2009, o BB ingressou no Programa Minha Casa Minha Vida para auxiliar no cumprimento da meta de um milhão de casas financiadas ao amparo do Programa do governo federal. Também de extrema relevância é o Microcrédito, operações de baixo valor direcionadas ao público de baixa renda que não tem acesso às linhas de crédito convencionais. A lei 10.735/03, que regulamenta a concessão deste tipo de crédito, dispõe sobre o direcionamento de no mínimo 2% dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de microcrédito com taxas não maiores que 2% ao mês. Como mostra a tabela 11, em 2006, o BB concedeu R\$535 milhões neste segmento de crédito, expandindo este valor até R\$1,1 bilhão em 2010. Enquanto, esta linha de crédito representava 2,23% do total concedido ao segmento de Pessoa Física em 2006, esta importante linha, do ponto de vista social, passou a representar apenas 0,97% do total concedido ao segmento PF em 2010, estando ainda fora do estabelecido pela lei. Em 2006, o percentual do microcrédito

concedido em relação aos depósitos à vista foi de apenas 1%, chegando ao máximo de 1,77% em 2010.

Tabela 10 – Carteira de Crédito PF em R\$ milhões (Valores deflacionados pelo IPCA)

	2006	2007	2008	2009	2010	Varição (2006-2010)
Crédito Pessoal	14.296	19.297	28.183	54.350	63.438	343,75%
Varição	%	34,98%	46,05%	92,85%	16,72%	
*Consignado	8.516	12.376	18.753	38.055	44.976	428,15%
Varição	%	45,33%	51,53%	102,93%	18,19%	
*Empréstimo Pessoal	3.540	4.047	4.017	6.731	5.585	57,77%
Varição	%	14,32%	-0,74%	67,56%	-17,03%	
*CDC Salário	2.240	2.874	6.214	9.564	12.878	474,78%
Varição	%	28,30%	116,21%	53,91%	34,65%	
Financiamento Imobiliário	-	-	85	1.595	2.951	3353,18%
Varição	%	-	-	1776,47%	85,02%	
Financiamento a Veículos	946	3.160	7.121	21.613	27.395	2797,10%
Varição	%	234,04%	125,35%	203,51%	26,75%	
Cartão de Crédito	2.912	3.961	8.071	9.778	11.867	307,50%
Varição	%	36,02%	103,76%	21,15%	21,36%	
Cheque Especial	2.178	2.394	2.626	2.537	2.598	19,29%
Varição	%	9,92%	9,69%	-3,39%	2,40%	
Microcrédito	414	582	544	702	1.123	171,35%
Varição	%	40,58%	-6,53%	29,04%	59,97%	
Demais	3.975	3.945	4.499	5.090	3.724	-6,31%
Varição	%	-0,75%	14,04%	13,14%	-26,84%	

Fonte: Relatórios anuais. Elaboração própria.

Os dados apresentados mostram que o BB teve atuação consistente com a demanda do governo federal de manutenção do crédito, o que qualifica tal atitude como típica de um banco público. Notou-se que os créditos que são prioritários para o BB, conforme definido pela NT 020, perderam expressividade na composição da carteira de crédito da instituição. Os dados sugerem que o foco do banco foi na ampliação das linhas de crédito à PF durante a crise de 2008/2009, com especial destaque para o crédito consignado, produto implementado no início do ciclo de expansão do crédito, em 2003 (Prates e Biancharelli, 2009). Essa linha de crédito tem importância no sentido de manter o financiamento do consumo durante a crise financeira, porém sem afetar

intensamente a qualidade de crédito concedido, devido a característica de baixo risco que o crédito consignado possui. Outros tipos de créditos importantes como o financiamento imobiliário e o microcrédito, apresentam trajetória ascendente de volume de concessão expressivo, porém sua participação no total da carteira ainda é bastante baixa. Como contraponto, é patente o crescimento da concessão de crédito por meio do cartão de crédito, linha certamente mais rentável, apresentando crescimento no volume concedido de 307,50%, crescimento inferior apenas aos CDC Salário e crédito consignado, linhas de crédito PF de consumo diretamente vinculados ao recebimento de salário dos clientes com baixo de risco de inadimplência, que apresentou crescimento desde sua instalação em 2003 e se intensificou, em 2009, durante a crise.

Portanto, é possível inferir que o BB apresentou uma mudança interessante durante o período em destaque nesta seção, principalmente durante a crise de 2008/2009, atuando no sentido de manter a oferta de crédito mesmo num cenário de incerteza e instabilidade. A expansão no volume de operações de crédito não tem apenas a crise como justificativa, há de se levar em consideração o ciclo de expansão do crédito na economia brasileira vivido no período de 2003 até 2010. Tal ciclo significou que não só o BB, mas o Sistema Financeiro Nacional como um todo expandiu a concessão de crédito, em consequência de um cenário macroeconômico mais estável, onde os títulos e valores mobiliários perderam capacidade de gerar rentabilidade com risco consideravelmente baixo como acontecia anteriormente. Também interessante, é a trajetória descendente do spread cobrado pelo BB, sugerindo que há uma tentativa de regular a concorrência no mercado de crédito, apesar de o spread dos bancos privados ainda não ter apresentado uma reação a este movimento do BB, o que nos impede de concluir a eficácia desta medida.

Como contra-argumento, foi possível verificar alguns pontos em que o BB poderia ter avançado em sua atuação enquanto banco público, porém, não o fez, durante o período analisado. A adoção dos Princípios do Equador¹, que ocorre em

¹ São critérios mínimos, definidos pela International Finance Corporation, para a concessão de crédito assegurando que os projetos financiados sejam desenvolvidos de forma responsável do ponto de vista social e ambiental.

2007, é uma medida interessante, que poderia sinalizar a busca do BB pela regulação da concorrência no mercado por adotar medidas inovadoras, como este Princípio, porém esta foi tardia uma vez que as instituições privadas como o Itaú e o Bradesco já haviam aderido em 2004, não indicando, portanto, o comportamento de banco público. O microcrédito é um instrumento importante na inclusão bancária de parte da sociedade com renda mais baixa, sendo um objetivo explícito da política de crédito do governo brasileiro, como a definição da lei 7.305/03, porém o seu volume de concessão é baixo comparativamente ao total concedido pelo banco, sugerindo que o banco não atuou como um banco público no sentido de operacionalizar uma política pública do governo. O comércio exterior é extremamente importante para o país, porém o volume de crédito concedido para o financiamento das exportações pelo BB apresentou baixo crescimento em relação às demais linhas, de apenas 18,05% no período de 2006 a 2010.

Conclusão

Norteados pelo entendimento feito na discussão do primeiro capítulo de que um banco público deve possuir papel preponderante no combate à fragilização do sistema financeiro, atuando anticíclicamente; que deve ter a capacidade de regular a concorrência dos mercados em que atua, assim como criar novos mercados; e que deva garantir a manutenção das concessões de crédito quando o sistema se encontra fragilizado, iremos concluir se o BB se enquadrava nestes termos, com base nos dados apresentados no capítulo anterior.

Quanto à atuação anticíclica, ficou evidente a importância do BB no mercado de crédito PF. Enquanto o mercado adotava uma posição defensiva, o BB expandiu a sua oferta, aumentando o volume emprestado em 84,24% entre 2008 e 2009, conquistando em conjunto com as demais instituições federais públicas, principalmente a Caixa Econômica Federal, maior participação no mercado de crédito. Sendo que o aumento do volume de crédito concedido não implicou em piora na qualidade da carteira de crédito do banco. Cabe a ressalva de que foi necessária a queda do presidente Antônio Francisco de Lima Neto e posse de novo presidente Aldemir Bendine, alinhado com as determinações do governo Lula quanto à ampliação da concessão de crédito (Valor Econômico, 08/04/2008), para que o BB perseguisse as determinações da política anticíclica do governo. Isso sugere que a lógica de atuação privada ainda é preponderante nas decisões do banco.

No que tange à regulação da concorrência ou criação de novos mercados, não há evidência empírica localizada por esta monografia que apóie o argumento de que o BB atue neste sentido. O banco teve o importante papel não só na manutenção da concessão do crédito durante a crise, mas também na redução do spread praticado. Essa medida foi adotada em conjunto com a Caixa Econômica Federal. Porém, pelo que se verificou é que essa redução ainda não teve efeito completo na regulação da concorrência no mercado bancário, pois de 2009 para 2010, houve aumento do spread cobrado pelos bancos privados. Algo, também, a ser analisado no futuro é a criação da

nova bandeira de cartão de crédito Elo, que de acordo com o Relatório Anual do BB em 2010 está em paralelo com as ações do governo para aumentar a concorrência do setor. Concessão de linhas de crédito prioritárias do ponto de vista social como crédito rural, financiamento à exportação, crédito às MPE, microcrédito ou crédito imobiliário, têm presença importante do BB, mas esta não é pioneira ou tem expressividade na composição da carteira de crédito do banco. Algo a ser reparado é a liderança deste banco no repasse dos recursos do BNDES no segmento de atacado. Tal movimento pode indicar uma participação do banco no intuito de prolongar prazos e reduzir taxas de financiamento para empresas de qualquer porte, porém seria necessária análise das demais instituições financeiras para verificar se tal movimento do BB cria novas linhas de crédito ao segmento PJ pelas instituições privadas.

F evidente também a importância da existência do banco para atuar em momentos de fragilidade financeira como foi a crise de 2008, quando o BB teve atuação fundamental na concessão de crédito num momento em que as instituições financeiras privadas retraíram o crédito em consequência da crise de confiança que estava tomando forma no cenário tanto internacional como nacional.

Acreditamos haver espaço para o BB confirmar sua posição de banco público, isto é, aprofundar o seu caráter sistêmico tão importante para o desenvolvimento do país. Expandir o financiamento aos setores prioritários definidos pela NT 020, liderar o processo de instalação do fornecimento de crédito de longo prazo até o momento inexistente, ou incipiente no país, são algumas das medidas que deveriam ser consideradas por esta instituição financeira federal no intuito de aprofundar sua participação no desenvolvimento efetivo do país.

Por fim, concluímos que a existência do BB é vital para manter a estabilidade do sistema financeiro pela sua capacidade de ação anticíclica, como já provou em 2008/2009, o que nos faz contrários ao argumento apresentado na introdução desta monografia por Nóbrega (2009). Porém, a sua *rationale* tipicamente privada sugere que a perseguição da rentabilidade máxima aos acionistas da empresa, ainda preponderam sobre a atuação tipicamente pública da instituição. Parece haver espaço para o BB avançar na conquista dos objetivos típicos de um banco público, desde que haja a

cobrança clara do governo federal quanto à forma desta instituição atuar. Isto é possível, pois os seus números mostram que há espaço para implementação de medidas que caracterizem o BB como um banco público dentro da perspectiva formada por Deos e Mendonça (2010), mesmo que implique em menor rentabilidade, pois tais medidas poderiam ser cobertas pelos ótimos resultados de seus produtos típicos de bancos comerciais, seguindo a linha de raciocínio de Carvalho e Tepassê (2010).

Bibliografia

ALDEMIR Bendine assume BB com metas de elevar o crédito e concorrência. Valor Econômico, 8 abril 2004. Disponível em:
<http://www.valor.com.br/arquivo/615587/aldemir-bendini-assume-bb-com-metas-de-elevar-credito-e-concorrenca>

ANDRADE, R.; DEOS, S. A trajetória do Banco do Brasil no período recente: banco público ou banco estatal privado. Revista de Economia Contemporânea, v. 13, p. 1, 2009.

Araújo, P.Q.; Borça Jr., G.R.; Sant`Anna, A.A. Mercado de Crédito no Brasil: Evolução Recente e o Papel do BNDES. Revista do BNDES, rio de Janeiro, V.16, N.31, P.41-60, 2009

BACHA, E.L. Bancos Públicos: O que fazer? In: PINHEIRO, A.; OLIVEIRA FILHO, L. (Org.). Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro/São Paulo: Contra Capa/ANBID, 2007.

Banco Central do Brasil. Relatório anual 2010. Disponível em:
[<http://www.bcb.gov.br/?BOLETIM2010>]

Banco do Brasil. Banco do Brasil: 200 anos – 1964-2008. Belo Horizonte: Del Rey, Fazenda Comunicação & Marketing Ltda., 2010.

Banco do Brasil. Relatório Anual 2006 BANCO DO BRASIL. Disponível em:
[<http://www.bb.com.br/portalbb/page3,136,3433,0,0,1,8.bb?codigoMenu=198&codigoNoticia=10805&codigoRet=214&bread=1>]

Banco do Brasil. RELATÓRIO ANUAL 2007 BANCO DO BRASIL. Disponível em:
[<http://www.bb.com.br/portalbb/page3,136,3433,0,0,1,8.bb?codigoMenu=198&codigoNoticia=10805&codigoRet=214&bread=1>]

Banco do Brasil. RELATÓRIO ANUAL 2008 BANCO DO BRASIL. Disponível em:
[<http://www.bb.com.br/portalbb/page3,136,3433,0,0,1,8.bb?codigoMenu=198&codigoNoticia=10805&codigoRet=214&bread=1>]

Banco do Brasil. RELATÓRIO ANUAL 2009 BANCO DO BRASIL. Disponível em:
[<http://www.bb.com.br/portalbb/page3,136,3433,0,0,1,8.bb?codigoMenu=198&codigoNoticia=10805&codigoRet=214&bread=1>]

Banco do Brasil. RELATÓRIO ANUAL 2010 BANCO DO BRASIL. Disponível em:
[<http://www.bb.com.br/portalbb/page3,136,3433,0,0,1,8.bb?codigoMenu=198&codigoNoticia=10805&codigoRet=214&bread=1>]

BECK, T.; LEVINE, R.; LOYASA, N. "Finance and the Sources of Growth", Journal of Financial Economics, vol. 58, No. 1, 2000.

CAPRIO, G.; FIECHTER, J.; LITAN, R.; POMERLEANO, M. The future of state-owned financial institutions (introduction). Washington: Brookings Institution Press, 2005.

CARVALHO, C.E.; TEPASSÊ, A.C. Banco Público como Banco Comercial e Múltiplo: Elementos para a Análise do Caso Brasileiro. In: Crocco, M.; Jayme Jr., F.G. (org.) Bancos Públicos e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010

DEOS, S.; MENDONÇA, A.R.R. Uma Proposta de Delimitação Conceitual de Bancos Públicos. In: CROCCO, M.; JAYME JR., F.G. Bancos Públicos e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010

HADDAD, C. Bancos Públicos no Brasil: reflexões e propostas. In: PINHEIRO, A.; OLIVEIRA FILHO, L. (Org.). Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro/São Paulo: Contra Capa/ANBID, 2007.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. Government ownership of banks. The Journal of Finance, v. LVII, n. 1, Feb. 2002.

LAPAVITSAS, C. Systemic failure of private banking: a case for public banks. Department of Economics, School of Oriental and African Studies, 2009 (Research on Money and Finance Discussion Paper, n. 13).

METTENHEIM, K. Commanding heights: para uma sociologia política dos bancos federais brasileiros. RBCS, v. 20, n. 58, jun. 2005.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais. Brasília, DF, 2001. (Nota Oficial, 22/06/2001). Disponível em:
[<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2001/r010622.asp>.]

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

NÓBREGA, M. Privatização de Bancos Federais e liderança. In: PINHEIRO, A.; OLIVEIRA FILHO, L. (Org.). Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro/São Paulo: Contra Capa/ANBID, 2007.

NOVAES, A. Intermediação financeira, bancos estatais e o mercado de capitais: a experiência internacional. In: PINHEIRO, A.; OLIVEIRA FILHO, L. (Org.). Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro/São Paulo: Contra Capa/ANBID, 2007.

PRATES, D. M.; BIANCARELI, A. M. Panorama do ciclo de crédito recente: condicionantes e características gerais. In: Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos. Campinas. Mimeo. 2009.

PINHEIRO, A. Bancos públicos no Brasil: para onde ir. In: PINHEIRO, A.; OLIVEIRA FILHO, L. (Orgs.). Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro/São Paulo: Contra Capa/ANBID, 2007.

VIDOTTO, C. A. O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa – Um balanço das mudanças estruturais. Tese (Doutorado)–Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2002.

WACHTEL, P., How Much Do We Really Know about Growth and Finance? Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review, First Quarter, 2003.

YEYATI, E.; MICCO, A.; PANIZZA, U. A reappraisal of state-owned banks. *Economía*, v. 7, n. 2, p. 209-247, Spring 2007.