

Bruno



TCC/UNICAMP
X41a
IE

Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP

Instituto de Economia – IE

Curso de Ciências Econômicas

CEDOC - IE - UNICAMP

**A ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS
NO RECENTE CICLO DE CRÉDITO: (2003/2010).**

Bruno Gomes Ximenes

Campinas

2010

TCC/UNICAMP
X41a
1290005300/IE

70100258

Bruno Gomes Ximenes

**A ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS
NO RECENTE CICLO DE CRÉDITO: (2003/2010).**

**Monografia apresentada ao Instituto
de Economia, da Universidade
Estadual de Campinas como
exigência para aprovação em
Monografia do Curso de Ciências
Econômicas.**

Orientadora: Profa. Dra. Ana Rosa Ribeiro de Mendonça Sarti



Campinas

Sumário

| | |
|---|----|
| Lista de gráficos | 5 |
| Agradecimentos..... | 7 |
| Introdução..... | 8 |
| Capítulo 1: O que os bancos públicos podem fazer?..... | 9 |
| 1.1 - Introdução | 9 |
| 1.2 - Discussão teórica: o papel desempenhado pelos bancos públicos | 9 |
| 1.2.1 Motivos para intervenção | 9 |
| 1.2.2 Formas de intervenção..... | 11 |
| 1.2.3 Bancos públicos..... | 12 |
| 1.3 - O crescimento recente do crédito no Brasil..... | 20 |
| 1.4 - Conclusão..... | 26 |
| Capítulo 2: Banco do Brasil..... | 28 |
| 2.1 - Introdução | 28 |
| 2.2 - História..... | 29 |
| 2.3 - Evolução dos ativos da instituição | 30 |
| 2.4 – Evolução dos passivos da instituição..... | 37 |
| 2.5 – Resultados da instituição | 39 |
| 2.6 – Conclusão | 39 |
| Capítulo 3: Caixa Econômica Federal..... | 41 |
| 3.1 - Introdução | 41 |
| 3.2 -História..... | 41 |
| 3.3 - Evolução dos ativos da instituição | 42 |
| 3.4 – Evolução dos passivos da instituição..... | 46 |
| 3.5 – Resultados da instituição | 49 |
| 3.6 – Conclusão | 50 |
| Capítulo 4: BNDES | 51 |

| | |
|---|----|
| 4.1 - Introdução | 51 |
| 4.2 - História | 51 |
| 4.3 - Evolução dos ativos da instituição | 53 |
| 4.4 - Evolução dos passivos da instituição..... | 58 |
| 4.5 - Resultados da Instituição | 60 |
| 4.6 - Conclusão | 61 |
| Capítulo 5: Bancos Regionais: BNB e Banco da Amazônia | 63 |
| 5.1 - Introdução | 63 |
| 5.2 - História..... | 63 |
| 5.3 - Evolução dos ativos das instituições | 64 |
| 5.4 - Evolução dos passivos das instituições..... | 72 |
| 5.4 - Resultados das instituições | 74 |
| 5.6 - Conclusão | 75 |
| Conclusão | 77 |
| REFERÊNCIAS | 81 |

Lista de gráficos

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 - Participação do estado nos ativos bancários | 14 |
| Gráfico 2 – Evolução dos ativos e operações de crédito e arrendamento para o SFN | 21 |
| Gráfico 3 - Evolução dos componentes do ativo do SFN..... | 22 |
| Gráfico 4 - Evolução da concentração do Sistema financeiro Nacional..... | 23 |
| Gráfico 5 - Evolução da origem dos recursos das operações de crédito..... | 24 |
| Gráfico 6 - Saldo das operações de crédito por setor | 24 |
| Gráfico 7 - Evolução da participação dos bancos públicos federais nas operações de crédito ... | 25 |
| Gráfico 8 - Evolução do total de ativos do Banco do Brasil..... | 31 |
| Gráfico 9 - Evolução dos ativos do Banco do Brasil em comparação ao Sistema Financeiro Nacional..... | 32 |
| Gráfico 10 - Evolução dos componentes do ativo do Banco do Brasil | 34 |
| Gráfico 11 - Operações de crédito / Ativo – Banco do Brasil em comparação a bancos privados | 34 |
| Gráfico 12 - Carteira de crédito por nível de risco | 35 |
| Gráfico 13 - Composição da Carteira de crédito do Banco do Brasil..... | 36 |
| Gráfico 14 - Participação do Banco do Brasil no crédito agrícola do SFN..... | 36 |
| Gráfico 15 - Composição do passivo do Banco do Brasil | 37 |
| Gráfico 16 - Depósitos / Passível exigível - Comparação Banco do Brasil / Bancos privados...38 | |
| Gráfico 17 - Participação do Banco do Brasil nos Passivos e Depósitos do SFN | 38 |
| Gráfico 18 - Comparação BB e SFN - Lucro líquido/ Patrimônio Líquido | 39 |
| Gráfico 19 - Evolução dos ativos da CEF em comparação ao Sistema Financeiro Nacional | 44 |
| Gráfico 20 - Evolução dos componentes do ativo da CEF | 45 |
| Gráfico 21 - Operações de crédito / Ativo – CEF em comparação a bancos privados..... | 45 |
| Gráfico 22 Composição da Carteira de crédito da CEF | 46 |
| Gráfico 23 - Evolução dos componentes do Passivo da CEF..... | 47 |
| Gráfico 24 - Participação dos depósitos no passivo, comparação CEF e SFN..... | 48 |
| Gráfico 25 - Composição dos depósitos da CEF | 49 |

| | |
|--|--------------------------------------|
| Gráfico 26 - Comparação CEF e SFN - Lucro líquido / Patrimônio líquido | 49 |
| Gráfico 27 - Evolução dos Ativos do BNDES em comparação ao PIB | 54 |
| Gráfico 28 - Evolução dos componentes do ativo do BNDES | 55 |
| Gráfico 29 - Evolução dos ativos do BNDES em comparação ao Sistema Financeiro Nacional | 56 |
| Gráfico 30 – Participação das regiões do Brasil no PIB nacional. | 57 |
| Gráfico 31 - Participação regional nos desembolsos do Sistema BNDES | 57 |
| Gráfico 32 - Desembolsos do Sistema BNDES por porte da empresa | 58 |
| Gráfico 33 - Composição da Carteira de crédito do BNDES | 58 |
| Gráfico 34 - Evolução dos componentes do passivo do BNDES | 59 |
| Gráfico 35 - Comparação dos componentes do passivo - BNDES e SFN | 60 |
| Gráfico 36 - Comparação BNDES e SFN - Lucro líquido / Patrimônio líquido | 60 |
| Gráfico 37 - BNB - Ativo como proporção do PIB..... | 65 |
| Gráfico 38 - Evolução dos componentes do ativo do BNB | 66 |
| Gráfico 39 - BNB e SFN - Operações de crédito como proporção do ativo | 66 |
| Gráfico 40 – BNB e SFN - Evolução do componente “TVM e Inst. Finan. Derivativos” como parte do ativo. | 67 |
| Gráfico 41 - Banco da Amazônia - Ativo como proporção do PIB..... | 69 |
| Gráfico 42 - Evolução dos componentes do ativo do Banco da Amazônia..... | 69 |
| Gráfico 43 - Banco da Amazônia e SFN - Operações de crédito como proporção do ativo | 70 |
| Gráfico 44 - Banco da Amazônia e SFN - Evolução do componente “TVM e Inst. Finan. Derivativos” como parte do ativo. | 71 |
| Gráfico 45 - Evolução dos componentes do passivo do BNB..... | 73 |
| Gráfico 46 - Evolução dos componentes do passivo do Banco da Amazônia..... | 73 |
| Gráfico 47 - Comparação BNB e SFN - Lucro líquido / Patrimônio líquido..... | 74 |
| Gráfico 48 - Comparação Banco da Amazônia e SFN - Lucro líquido / Patrimônio líquido..... | 75 |
| Gráfico 49 - Evolução da composição dos ativos dos bancos públicos federais considerados em conjunto | Erro! Indicador não definido. |

Agradecimentos

Com este trabalho encerro mais uma fase em minha vida, muitas pessoas foram importantes no meu caminho até aqui e para estas pessoas dedico esta seção. Listarei algumas que julgo serem essenciais nesta caminhada, mas com a certeza de que nunca conseguiria fazer uma lista completa das que merecem meu agradecimento.

Agradeço a Deus e a minha família, minha mãe Altair, meu pai Tadeu e meus irmãos Fabrício e Rodrigo a quem tanto devo por me ajudarem em todos os momentos que precisei. Agradeço a Letícia minha namorada por todo seu apoio e paciência.

Agradeço ainda a minha avó Iolanda por seu apoio, aos meus amigos de república por sua amizade, aos amigos da faculdade pelos momentos passados juntos, aos professores por seus ensinamentos e dedicação e aos funcionários do IE.

Agradecimento especial à professora Ana Rosa por sua ajuda e conselhos durante o desenvolvimento deste trabalho.

Introdução

Nas últimas décadas, a participação do Estado em instituições financeiras foi alvo de críticas e amplamente reduzida em grande parte dos países. No entanto, diante da crise, foi possível observar o ressurgimento do debate a cerca do papel que estas instituições podem desempenhar no sistema financeiro e econômico. Uma análise da forma de atuação dos cinco bancos públicos brasileiros federais durante o ciclo recente de crédito, que engloba o período da crise, pode explicitar o papel que estas instituições têm desempenhado no quadro econômico brasileiro.

O presente trabalho tem o objetivo de analisar questões concernentes ao debate sobre a intervenção do Estado no mercado financeiro e a atuação dos cinco bancos públicos federais, Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), BNDES, BNB e Banco da Amazônia, no período 2003/2010. Para realizar tal análise foram utilizadas pesquisas bibliográficas para a primeira parte e posteriormente dados do Banco Central do Brasil e dos balanços e relatórios das instituições analisadas.

O trabalho está organizado em cinco capítulos e uma seção de conclusão, além desta introdução. No primeiro capítulo será apresentado um levantamento de questões centrais acerca da intervenção do governo no mercado financeiro identificadas na literatura, com ênfase no debate acerca dos bancos públicos, além de uma breve análise do ciclo de crédito de 2003 a 2010.

Os capítulos dois a quatro apresentarão análises específicas de cada instituição, sendo dedicados ao BB, CEF e BNDES respectivamente, e o quinto é dedicado ao BNB e ao Banco da Amazônia ao mesmo tempo, por serem instituições de atuação regional. Estes capítulos apresentam um breve histórico das instituições e analisam os dados de suas atuações no período 2003 a 2010. O trabalho será finalizado com a conclusão, onde são levantados os principais pontos identificados na elaboração do trabalho.

Capítulo 1: O que os bancos públicos podem fazer?

1.1 - Introdução

Este capítulo visa levantar as bases para a análise que será realizada nos capítulos posteriores. Para tanto, aponta questões centrais acerca do debate sobre a intervenção do Estado no mercado financeiro e analisa o mercado de crédito no período 2003/2010, foco do trabalho.

O capítulo se inicia com uma análise dos principais motivos para intervenção estatal no mercado financeiro, seguido de um breve levantamento das principais propostas de formas de intervenção identificadas na literatura, para posteriormente entrarmos no debate sobre a intervenção direta do governo no setor bancário por meio de bancos públicos.

A seção sobre bancos públicos se inicia com o conceito de banco público, seguido de um breve histórico da atuação destas instituições e concluindo com as principais visões encontradas na literatura sobre esta forma de intervenção. Finalizando o capítulo é apresentada uma análise sobre o crescimento recente do crédito no Brasil e uma breve conclusão.

1.2 - Discussão teórica: o papel desempenhado pelos bancos públicos

1.2.1 Motivos para intervenção

As falhas de mercado e a importância do mercado financeiro para o desenvolvimento de um país são argumentos presentes em grande parte dos motivos levantados na literatura pesquisada que trata da intervenção estatal nesses mercados. Porém, Chang (2000) ressalva que é preciso considerar que o conceito de falha pode ser subjetivo. Sob determinada ótica um mercado pode parecer estar em perfeito funcionamento ao mesmo tempo em que para outra ótica este pode ser visto como um mercado em falha. Um exemplo seria o caso de mercados que para os Neoclássicos estejam em perfeito funcionamento, mas que sob a ótica Schumpeteriana estariam falhando por apresentar baixo dinamismo tecnológico. Por isso a intervenção justificada por certa ótica pode ser um desequilíbrio sob outra visão (Chang 2000).

Stiglitz (1993) defende a intervenção por considerar que as falhas se difundem mais no mercado financeiro do que nos mercados comuns, assim a intervenção governamental pode não só melhorar o funcionamento do sistema financeiro como

também melhorar o desempenho da economia como um todo. O autor foca seu estudo na existência de falhas, como assimetria de informações, mercados incompletos, competição imperfeita, ineficiência de Pareto em mercados competitivos e mercados desinformados dentre outras, que levam o mercado a funcionar de maneira ineficiente (Stiglitz 1993).

Stiglitz (1993) afirma que pode haver problemas decorrentes da intervenção, mas ressalta que isto ocorre principalmente por falhas na concepção desta intervenção. Uma análise dos limites e pontos fortes da intervenção, considerando-se o contexto de cada país, contribuiria para reduzir a ocorrência desses problemas. O alto custo de informação seria uma das principais justificativas do autor para uma intervenção governamental, pois a informação por ser um bem público não possui oferta na quantidade necessária em mercados competitivos, o que ocorre principalmente devido às dificuldades de apropriação dos retornos e das externalidades associadas (Stiglitz 1993).

Os autores Torres Filho e Mettenheim focam parte de sua análise no mercado de crédito. Torres Filho considera a especificidade do crédito como mercadoria se dá pelo fato de que variações na sua disponibilidade podem afetar os níveis de emprego, investimento e crescimento (Torres Filho 2007). Confirmando esta importância do crédito, Mettenheim (2005) levanta o fato de que na maioria dos países os mercados de capitais não são importantes como financiadores, e nesses países é o sistema bancário que promove a alocação de recursos (Mettenheim 2005). Assim, dada a importância desse mercado para a economia como um todo, há a necessidade de intervenção governamental.

Segundo Torres Filho (2007) as intervenções no mercado de crédito podem ser utilizadas com propósitos em três áreas distintas: regulação, política monetária e alocação de crédito. A regulação busca a preservação do mercado financeiro, a política monetária objetiva afetar a quantidade de moeda e o nível de preços, emprego e atividade, já a alocação de crédito visa privilegiar um setor ou região específica (Torres Filho 2007).

Uma visão alternativa às falhas de mercado pode ser extraída da discussão de Minsky (2008). O autor afirma que sistemas financeiros complexos, dinâmicos e sofisticados, em períodos de estabilidade, geram endogenamente forças desestabilizadoras. Isto se deve ao comportamento dos agentes que deixados ao livre

mercado aceitam maiores riscos, podendo levar a uma quebra de todo o sistema. A intervenção do governo seria necessária para atuar de maneira anticíclica mitigando o risco de falha do sistema ou mesmo garantindo as operações de crédito (Minsky 2008).

Pode-se observar que os motivos para a intervenção variam muito de autor para autor e isto repercute nas formas de intervenção que serão abordadas na seção seguinte.

1.2.2 Formas de intervenção

A literatura prevê diversas formas de intervenção do estado no mercado financeiro e a presente seção trata de algumas das principais formas identificadas. A intervenção por meio de bancos públicos será deixada para uma análise mais aprofundada na próxima seção por este ser o foco do trabalho.

Procura-se aqui apresentar visões de Stiglitz, Novaes, Minsky e Torres Filho, identificadas como relevantes para o tema. Stiglitz (1993) aponta a regulação dos mercados, direcionamento de crédito, políticas de competição, entre outras como formas indicadas de intervenção. Em Novaes (2007) pode-se encontrar referência à intervenção direta por meio de bancos públicos e intervenção indireta por contratação de empresa para atuação como banco público, embora estas não sejam as opções defendidas pela autora. Já Minsky (2008) coloca a defesa de uma atuação do Banco Central como prestador de última instância em destaque. Torres Filho (2007) acrescenta a política monetária como uma das formas de intervenção visando o controle da inflação, nível de atividade, emprego e do balanço de pagamentos.

A regulação implica imposição de regras de prudenciais visando à preservação da integridade do sistema financeiro (Pinheiro, 2007). Para intervir por meio da regulação o governo deve considerar qual política regulatória pode melhorar o funcionamento do mercado financeiro, e uma vez implementada esta política deve-se monitorar as instituições para garantir seu cumprimento. O autor considera que embora a regulação seja necessária, na visão de alguns ela pode produzir barreiras à competição (Stiglitz, 1993).

Políticas de restrição e incentivo à competição devem ser bem ponderadas quanto aos seus custos e benefícios, pois possuem um efeito dúbio. Por um lado, uma redução na competição leva a maiores taxas de juros, o que por sua vez eleva as taxas de lucro e com isto promove maior solidez às instituições, assim na utilização destas

políticas deve-se ponderar entre a solidez das instituições e altas taxas de juros (Stiglitz, 1993).

O direcionamento de crédito é uma forma de intervenção mais controversa por se tratar de uma política vertical, priorizando uma região ou categoria de empresas, e pode ser realizado de maneira direta ou indireta. No direcionamento direto, o governo provê o financiamento por entes ou bancos públicos utilizando recursos fiscais, como o financiamento do BNDES via FAT, ou captados junto ao público; já no mecanismo indireto o governo incentiva o mercado a financiar nos termos e condições desejados (Torres Filho, 2007).

A intervenção estatal indireta, por meio da contratação de uma empresa privada para atuar como banco público, é levantada na literatura como uma alternativa à criação de bancos públicos. Segundo Novaes (2007), esta iniciativa só é válida quando o governo sabe exatamente o que quer, pois assim poderia atuar no sentido de minimizar os riscos de problemas agente principal. No entanto, admitindo-se a possibilidade dos contratos serem incompletos, principalmente pelas dificuldades de medição da qualidade do serviço, esta alternativa se mostraria ineficiente, podendo ainda haver incentivos à redução de custo levando a uma piora no serviço prestado (Novaes, 2007).

A atuação do banco central como emprestador de última instância seria necessária principalmente em momentos onde há crise de liquidez. Neste contexto o Banco Central deve intervir provendo garantias, liquidez e reduzindo a incerteza (Minsky, 2008).

1.2.3 Bancos públicos

Esta seção realiza a exposição do debate sobre a atuação direta do governo no sistema financeiro por meio de bancos públicos, e se inicia com um breve histórico dos bancos estatais no mundo. O conceito de banco estatal utilizado no histórico refere-se apenas à propriedade estatal das instituições sem inferir nenhum juízo sobre seu modo de atuação. Em seguida apresenta o conceito de banco público proposto por Andrade e Deos (2007), para depois levantarmos as principais visões a cerca da atuação de bancos públicos.

Histórico

Segundo Novaes (2007) o surgimento do primeiro banco estatal ocorreu na Suécia em 1668. No século XIX os bancos estatais se tornaram mais comuns tendo

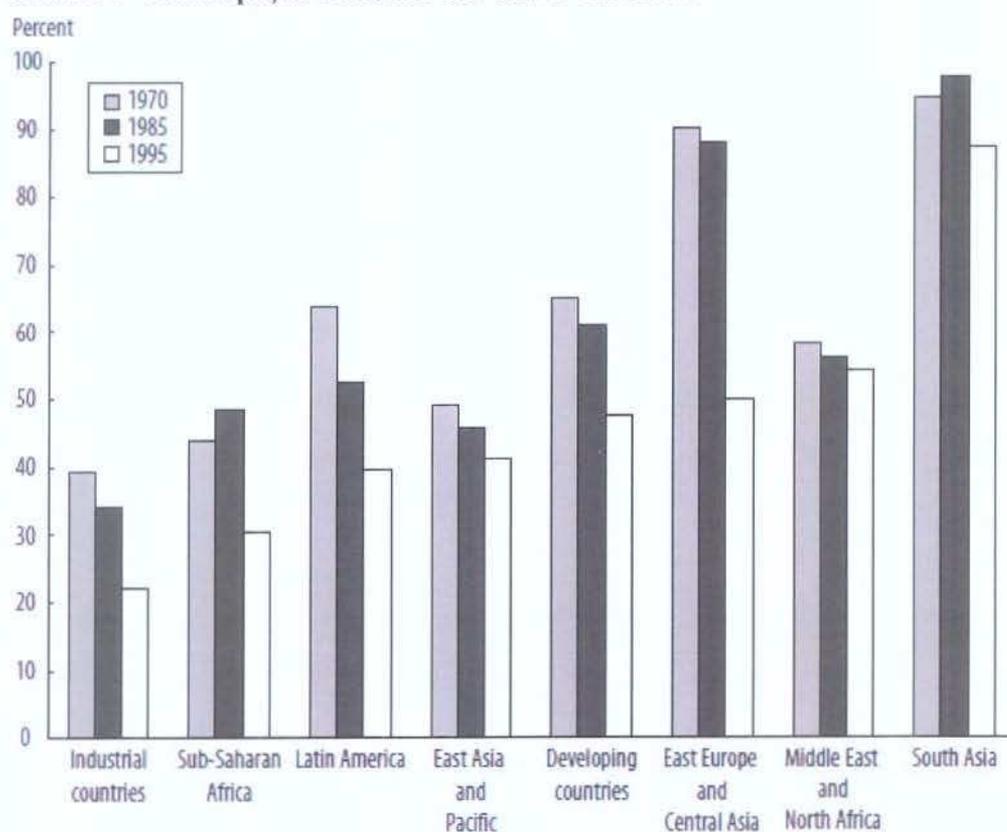
como objetivo o financiamento da indústria, como ocorrido na Holanda, França e Alemanha. Na primeira metade do século XIX surgem também alguns bancos postais, em especial o Francês que visava coletar poupança em populações rurais, onde o entesouramento era comum (Novaes, 2007).

Antes mesmo da primeira guerra mundial, diversos países possuíam bancos estatais. Vale notar que naquela época, as garantias estatais e o desconhecimento do modo de funcionamento dos bancos promoveram estas instituições (Novaes, 2007). Após a primeira guerra foram criados vários bancos estatais para a reconstrução, movimento reforçado após a segunda guerra mundial.

Nas décadas de 1950 e 1960, sob a influência do chamado “consenso Keynesiano”, observava-se de forma mais freqüente a defesa da participação direta do Estado na economia (Deos e Mendonça, 2010). Esta influência levou a um quadro em 1970 onde, nos países industrializados, 40% dos ativos dos maiores bancos eram do governo, e nos países em desenvolvimento esta proporção era de 65% (Yeyati; Micco; Panizza, 2006).

Nas décadas de 1980 e 1990, sob a influência do chamado consenso de Washington, há uma reviravolta na visão do papel do Estado na economia com a privatização de diversos bancos pelo mundo. Na metade dos anos 1990, nos países industrializados a participação do governo nos ativos dos maiores bancos já se reduziu a 25%, enquanto nos países em desenvolvimento esta proporção chegou a 50%. Esta evolução é percebida no gráfico 1. Apesar de variar na intensidade, pode-se observar que a redução da participação do Estado no sistema bancário afetou todas as regiões do mundo (Yeyati; Micco; Panizza, 2006).

Gráfico 1 - Participação do estado nos ativos bancários



Fonte: Yeyati; Micco; Panizza, (2006) baseado em dados de La Porta, Silanes e Shleifer (2002).

Novaes (2007), analisando dados do Bankscope para 1998 a 2004 observa que neste período iniciou-se uma fase de estabilidade da participação Estatal no sistema bancário, com exceção dos países asiáticos. A autora observa ainda uma maior participação do Estado no sistema bancário de países em desenvolvimento comparativamente aos países desenvolvidos, o que é coerente com a visão desenvolvimentista a ser apresentada posteriormente (Novaes, 2007).

Observa-se desde a década de 1980 uma redução da participação direta do governo no sistema financeiro mundial. No entanto, apesar disto a participação ainda é expressiva, participação esta que voltou a crescer com a crise de 2008, talvez não em um movimento coordenado com este objetivo, mas pela necessidade de estatização de grandes instituições em economias avançadas para o enfrentamento da crise.

Conceito

Andrade e Deos (2007) conceituam banco público como sendo uma instituição financeira sob controle acionário estatal que desempenha algumas destas funções listadas: oferecer créditos e produtos novos ou com prazos e custos não abrangidos pelo mercado privado, atuar como canal de transmissão das políticas creditícia e monetária

ou atuar como agente anticíclico minimizando a incerteza do mercado. O conceito de banco público dos autores se diferencia do banco estatal, pois o segundo, apesar de ter o controle acionário nas mãos do Estado, atua sob lógica predominantemente privada (Andrade e Deos, 2007).

Principais vertentes de análise de bancos públicos

Na literatura há diversas justificativas para a intervenção do governo por meio de bancos públicos, e esta seção apresenta algumas das principais visões identificadas e os argumentos de cada uma delas. O texto segue a separação utilizada por Deos e Mendonça (2010) onde os argumentos são separados em convencionais, que se caracterizam por entenderem a atuação dos bancos públicos apenas para a superação de falhas de mercado e melhor aproveitamento das externalidades, e em não convencionais que apesar de bastante heterogêneos consideram a atuação dos bancos públicos como necessária por motivos que ultrapassam a superação de falhas de mercados.

Visões convencionais

As visões convencionais mais debatidas na literatura são a visão social, a visão desenvolvimentista, a visão política e a visão da agência. Segue abaixo uma descrição do debate a cerca destas visões.

A visão social

A visão social defende a criação de bancos públicos para solucionar falhas de mercado, isto apenas quando os benefícios sociais excedem os custos. Novaes (2007) aponta Stiglitz, e sua discussão de como a informação imperfeita leva a um estado não Pareto eficiente, como sendo representante desta visão (Novaes, 2007). Na visão de Stiglitz a existência de externalidades e do alto custo associado à informação seriam os responsáveis pelo desequilíbrio e redução do bem estar da sociedade, a atuação do Estado poderia melhorar a situação de todos na sociedade desde que as intervenções sejam bem concebidas (Stiglitz, 1994).

Já para Yeyati, Micco e Panizza (2007) a ênfase desta visão é a intervenção pública para superar falhas de mercado que impedem o financiamento de investimentos socialmente lucrativos (Yeyati, Micco e Panizza, 2007). Os autores levantam que nesta visão os bancos públicos devem atuar de maneira mais ativa em setores onde há maior ocorrência de falhas de mercado, como agricultura, setores intensivos em pesquisa e

setores intensivos em capitais, pois nestes setores a existência de choques, as externalidades e o longo tempo de maturação do investimento podem levar ao subinvestimento. Outra possível atuação de um banco estatal no contexto desta visão seria a de estender os serviços bancários a regiões ou populações que o mercado usualmente não atenderia.

A visão do desenvolvimento

Na visão desenvolvimentista, que aparece normalmente associada a Alexander Gerschenkron (1962), o papel desempenhado pelos bancos públicos está ligado à incompletude de mercados financeiros, principalmente em países em desenvolvimento. Yeyati, Micco e Panizza (2007) descrevem esta visão como sendo favorável à intervenção estatal onde houver escassez de capital, desconfiança por parte do público ou práticas fraudulentas generalizadas que possam afetar o desempenho do sistema financeiro de maneira a limitar o desenvolvimento econômico. (Yeyati, Micco e Panizza, 2007).

La Porta, Silanes e Shleifer enfatizam o subdesenvolvimento do sistema financeiro como um dos determinantes do subdesenvolvimento econômico, devido à importância do financiamento no processo de desenvolvimento econômico. A intervenção estatal visaria adiantar o desenvolvimento promovendo acumulação de fatores e crescimento da produtividade. Nesta visão, a atuação pública promoveria o crescimento do setor privado no mercado financeiro ao desenvolver instituições como tribunais especializados e contratos padronizados além de exercer um efeito demonstração da rentabilidade do financiamento de longo prazo (La Porta, Silanes e Shleifer, 2002).

Como levantado por Deos e Mendonça (2010) esta visão se aproxima muito da visão social e, portanto a defesa da atuação de bancos públicos em setores como infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento é ponto comum entre as duas. Estes setores por serem sujeitos a maiores riscos e serem fundamentais para o incremento da produtividade, devem ser estimulados por bancos públicos (Deos e Mendonça 2010).

A visão política

Esta visão contrasta com a social e do desenvolvimento, em especial por se opor à intervenção. Enquanto na visão social o objetivo seria a promoção do bem estar social,

nesta visão a intervenção teria utilização política e promoção de objetivos pessoais. Novaes (2007) ressalta o pressuposto desta visão como sendo a utilização dos bancos públicos para beneficiar aliados e sua base eleitoral. Para a autora seria fácil conceder favores por meio de crédito favorecido.

Os adeptos desta visão são críticos à intervenção e argumentam que regulação e subsídios poderiam superar as falhas de mercado de uma melhor maneira do que a propriedade estatal de bancos (Yeyati, Micco e Panizza, 2007). Segundo esses autores este tipo de instituição seria mais comum em países subdesenvolvidos por que nestes países os bancos estatais não precisam competir com as instituições privadas por fontes de recurso. O governo atuaria financiando projetos ineficientes, mas politicamente desejáveis, que não seriam financiados por instituições privadas. Assim a atuação pública promoveria um efeito de deslocamento dos financiamentos privados, promovendo a poupança e a acumulação de capital e retardando o crescimento da produtividade e o desenvolvimento do sistema financeiro (La Porta, Silanes e Shleifer, 2002).

A visão da agência

Considerada por alguns autores como sendo a visão intermediária entre as visões do desenvolvimento e política, por destacar os benefícios e os problemas de uma intervenção estatal, esta visão aceita a possibilidade de intervenção do Estado, ao mesmo tempo em que afirma que os custos com a burocracia governamental podem anular os ganhos da intervenção (Novaes 2007).

Segundo Pinheiro (2007) esta visão enfatiza o problema de agência da falta de incentivos gerenciais aos gestores dos bancos públicos para que os objetivos destes coincidam com os dos políticos, cujos objetivos se identificariam com os da sociedade. Esta falta de incentivos geraria corrupção, ineficiência técnica e má alocação de recursos (Pinheiro 2007). Esta definição é semelhante à de Yeyati, Micco e Panizza (2007), que coloca esta visão como focada no equilíbrio entre eficiência alocativa e eficiência interna buscando identificar onde os custos de agência ultrapassam os benefícios sociais.

Outros argumentos

Tradicionalmente se distingue essas quatro principais visões convencionais. Porém, há na literatura diversos argumentos que, apesar de se basearem apenas em falhas de mercados e na existência de externalidades, não se encaixam nestas visões. Os argumentos utilizados em Novaes (2007) seriam exemplos disto. Em seu trabalho, a autora lista quatro motivos, conhecidos na literatura, que na sua visão justificam certo grau de intervenção governamental no setor bancário: manutenção da segurança e solidez do sistema, suavização das falhas de mercado, principalmente pela assimetria de informações, financiamento de projetos socialmente importantes e promover o acesso de populações distantes ao sistema financeiro (Novaes, 2007). Os dois primeiros motivos seriam alcançados utilizando apenas regulação e supervisão, não considerando o papel que as instituições financeiras públicas podem desempenhar neste sentido e, assim, relegando a estas instituições apenas os dois últimos papéis, estes, segundo a autora, poderiam de fato ser desempenhados indiretamente pelo Estado.

Apesar de reconhecer a possibilidade de ação anticíclica dos bancos públicos, há um esforço no sentido de levantar problemas decorrentes desta atuação, como a redução da eficácia da política monetária decorrente da falta de resposta de alguns bancos estatais às mudanças na taxa de juros, que seria coerente com a visão de agência. Neste argumento cabe ressaltar que há na literatura não convencional autores que defendem a existência de bancos públicos também por sua possível atuação como vetor de transmissão de políticas monetárias, como Andrade e Deos (2007).

Buscando possíveis justificativas para a ação contra cíclica dos bancos públicos, Novaes (2007) levanta: a internalização por parte do Estado dos benefícios de um ambiente mais estável, o fato de os depositantes poderem se sentir mais seguros com os depósitos em bancos públicos em épocas de crise, mantendo nestas instituições uma base mais estável de depósitos, e por último o argumento de que a falta de incentivos por desempenho aos funcionários destas instituições levaria a estes não responderem às variações no mercado. O último argumento é negado pela autora no próprio texto com base em pesquisas de Micco e Panizza (2004), que demonstram que os funcionários das instituições públicas expandiam as atividades extra-crédito de maneira pró-cíclica, demonstrando que o crédito anticíclico era um objetivo buscado por estas instituições.

Lapavitsas (2009) utiliza as falhas de mercado, apoiando-se na crise de 2008, para defender a criação de bancos públicos. O autor busca demonstrar que a crise de

2008 apresentou um momento de falha sistêmica dos bancos privados e, portanto os bancos públicos seriam mecanismos eficazes para superação da crise. As instituições públicas possuiriam uma autoridade social para lidar com o problema de solvência, de forma transparente e democrática, em contraposição às empresas privadas que durante a crise omitiram problemas financeiros (Lapavitsas, 2009).

Lapavitsas considera a existência de falhas de governo como corrupção e ineficiência, mas acredita que com transparência e mecanismos de prestação de contas os bancos públicos eliminariam o problema agente-principal, problema que nos bancos privados não poderia ser superado com mera regulação. O problema agente-principal que afeta os bancos privados consiste na lógica de curto prazo da avaliação das empresas pelo “shareholder value”, e no caso dos bancos, a busca por retornos de curto prazo leva as instituições a assumirem posições que podem resultar em problemas de solvência e liquidez (Lapavitsas, 2009).

Complementando sua argumentação acerca da necessidade de intervenção do governo, Lapavitsas levanta a natureza social do crédito. Em bancos públicos o crédito seria voltado a pequenas e médias empresas - já que as maiores teriam acesso ao mercado internacional - e aos trabalhadores e famílias, orientando o investimento agregado e promovendo novas áreas de atividade (Lapavitsas, 2009).

Visões não convencionais

As visões aqui discutidas se caracterizam por ampliarem o papel da atuação dos bancos públicos para além das falhas de mercados. A crise financeira de 2008 foi um importante marco de inflexão no debate sobre o papel das instituições financeiras públicas que desde o consenso de Washington sofriam com uma visão negativa a cerca de sua atuação. A partir da crise, com a atuação de instituições financeiras públicas de alguns países contribuindo para a superação da instabilidade, um novo papel para estas instituições entra em pauta (Deos e Mendonça 2010).

Andrade e Deos (2007) defendem uma atuação dos bancos públicos como estabilizadores do sistema, função que seria cumprida por meio de ação anticíclica reduzindo a incerteza e as instabilidades características do processo econômico. Os autores destacam ainda como funções de um banco público o fornecimento de crédito em modalidades não atendidas pelo mercado, tanto para suprir as falhas de mercado como para direcionar o crédito em consonância com a política econômica para a

promoção do desenvolvimento e o papel de agente difusor das políticas monetárias (Andrade e Deos 2007).

A própria definição de bancos públicos de Andrade e Deos coloca estas instituições como sendo instituições sob controle acionário do estado, mas que atuam sob lógica diferente da privada, provendo financiamento a segmentos politicamente prioritários, definindo novos produtos ou novos custos e prazos e assim induzindo o mercado a atuar de uma maneira diferente, atuando como canal de difusão das políticas monetária e creditícias e minimizando a incerteza já altera o enfoque da análise. Neste contexto, onde os bancos públicos atuam sob uma lógica diferente, os parâmetros para mensurar seu desempenho também devem ser distintos dos utilizados para o setor privado, uma vez que seus objetivos em alguns momentos podem ir contra o resultado financeiro da empresa.

Deos e Mendonça (2010) utilizam Minsky para apresentar o papel de estabilizador do sistema. Minsky desenvolve sua teoria apontando que a busca dos agentes para satisfazer seu próprio interesse leva à instabilidade, ao contrário do equilíbrio apontado pela teoria tradicional. O desequilíbrio é inerente ao sistema e o mercado financeiro é a fonte desta instabilidade.

Amparadas pela hipótese da instabilidade financeira de Minsky, Deos e Mendonça (2010) analisam o papel que os bancos públicos podem desempenhar neste contexto, um papel mais abrangente, onde além de prover maior eficiência na alocação de crédito, estas instituições assegurariam maior estabilidade ao sistema financeiro e à economia como um todo, além de poderem ser utilizados para a redução de desigualdades. Minsky não cita diretamente a atuação dos bancos públicos para superar a instabilidade, mas levanta a possibilidade de instituições criadas pela sociedade em determinadas conjunturas desempenharem este papel estabilizador.

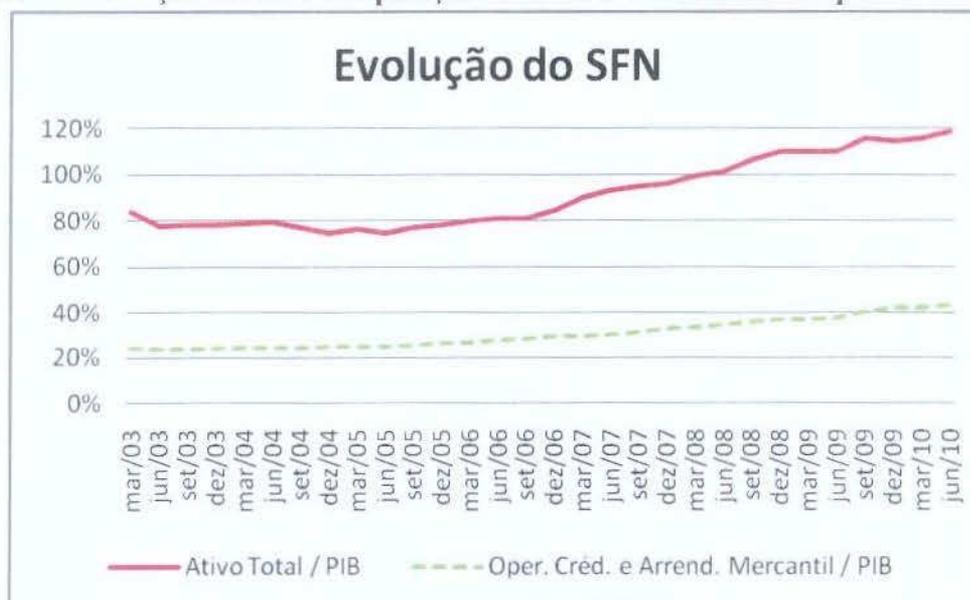
As autoras ressaltam a contraposição das idéias de Minsky com o *mainstream*, já que para Minsky o mercado é desestabilizador, exigindo a intervenção de instituições externas, enquanto que no *mainstream* as instituições externas que desestabilizam o mercado, que por si só levaria ao equilíbrio.

1.3 - O crescimento recente do crédito no Brasil

Esta seção complementa as bases necessárias aos capítulos posteriores com uma análise da evolução do mercado de crédito bancário brasileiro no ciclo de crescimento

recente, de março de 2003 a julho de 2010. No período analisado, a proporção crédito / PIB evoluiu de 24,2% para 43,2% enquanto que o total de ativos do sistema financeiro / PIB avançou de 83,6% para 118,9%, conforme apresentado no gráfico 2. Houve um aumento nominal de 293,5% das operações de crédito e arrendamento mercantil, acima do crescimento dos ativos do sistema financeiro, que cresceram 213,1%, e dos 120% de crescimento nominal do PIB.

Gráfico 2 – Evolução dos ativos e operações de crédito e arrendamento para o SFN



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.
PIB acumulado dos últimos 12 meses - Valores correntes

Esta expansão recente do crédito no Brasil é explicada por Prates e Freitas (2010) como resultado da reestruturação do sistema financeiro nacional, iniciada com o Plano Real em 1994, e da melhoria do ambiente macroeconômico brasileiro, que está intimamente ligada à abundância de capitais no mercado internacional. (Prates e Freitas, 2010).

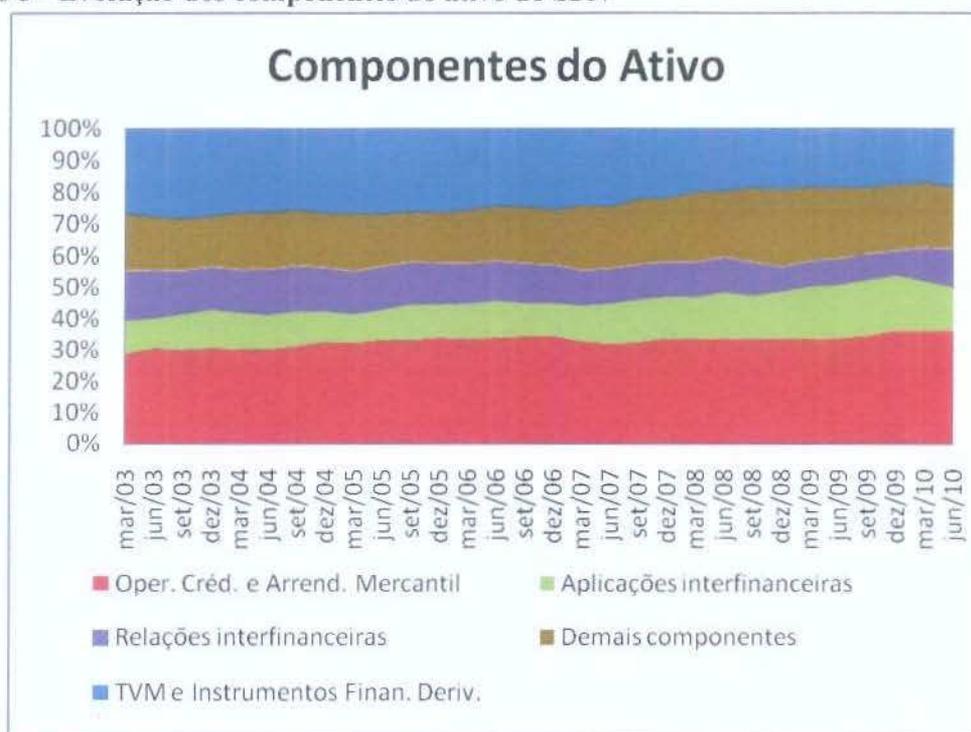
Prates e Biancareli (2009) destacam que o crescimento é fruto de uma postura de expansão ativa do crédito aos agentes privados por parte dos bancos, e não configura uma transformação estrutural no perfil de atuação do sistema financeiro nacional. Houve apenas uma alteração do portfólio de ativos destas instituições em busca de uma nova composição de ativo, mais rentável (Prates e Biancareli, 2009).

As visões de Prates e Freitas (2010) e Prates e Biancareli (2009) se complementam, uma vez que a reestruturação apontada no primeiro foi fruto de alterações do ambiente macroeconômico e internacional, cabendo aos bancos privados

apenas uma postura reativa de alteração de suas estratégias para se adequarem ao novo contexto, já o segundo demonstra esta alteração estratégica onde se destaca a expansão do crédito.

Prates e Freitas (2010) ressaltam, ainda, que em períodos de queda da taxa de juros, como o analisado, há uma redução da receita das aplicações em títulos públicos, o que força os bancos a expandirem suas operações de crédito em busca da manutenção da lucratividade. Isto é coerente com o gráfico 3, que aponta uma redução de 27% para 18% na participação do componente de títulos e valores mobiliários (TVM) e instrumentos financeiros de derivativos, enquanto que as operações de crédito e arrendamento mercantil expandiram de 29% para 36% do ativo total do SFN.

Gráfico 3 - Evolução dos componentes do ativo do SFN

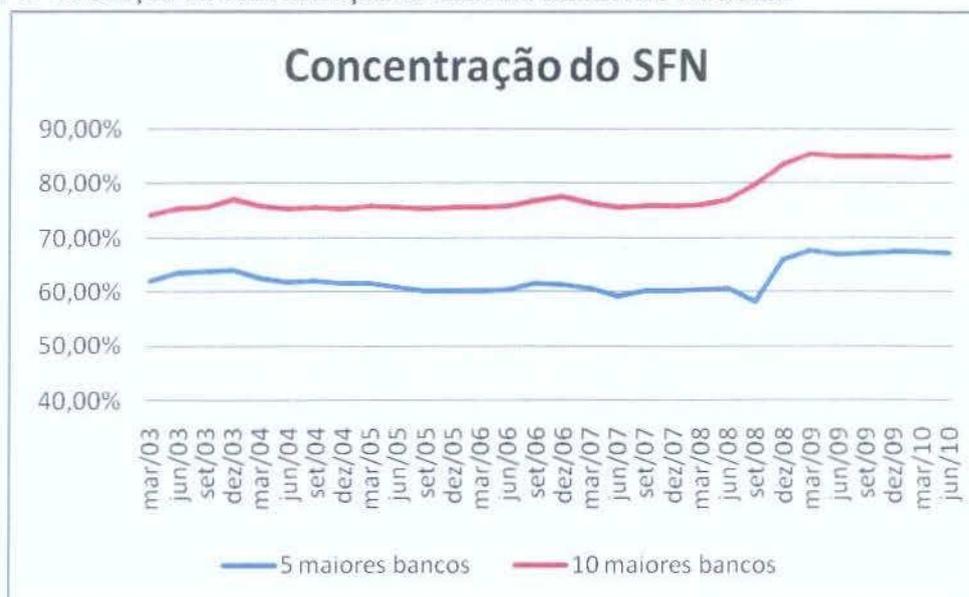


Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Analisando a evolução dos cinco e dos dez maiores ativos do sistema financeiro nacional, gráfico 4, destaca-se três momentos distintos. O primeiro, de março de 2003 a junho de 2008, onde houve um aumento da participação dos dez maiores bancos no total de ativos do SFN, passando de 74% para 77%, enquanto os cinco maiores bancos reduziram sua participação, passando de 57,1% a 55%. No segundo momento, de junho de 2008 a março de 2009, a participação dos cinco maiores bancos passou a 67,7%, e dos dez maiores a 85,5%, devido a diversas fusões ocorridas no setor. E no terceiro

momento, de março de 2009 a junho de 2010, há uma estabilidade da participação dos maiores no setor.

Gráfico 4 - Evolução da concentração do Sistema financeiro Nacional



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Quanto à origem dos recursos, gráfico 5, houve um crescimento do crédito no segmento livre acima do crédito direcionado; enquanto o primeiro praticamente dobra sua participação no PIB, o segundo tem um crescimento na participação de 50%. O crescimento do crédito direcionado se concentra no período de setembro de 2008 a dezembro de 2009, demonstrando uma atuação anticíclica, com menor crescimento no momento de alta do mercado e maior crescimento durante a crise. Já o crédito com recursos livres cresceu de participação, principalmente no período 2004 a 2008, e reduziu o ritmo de expansão com a crise.

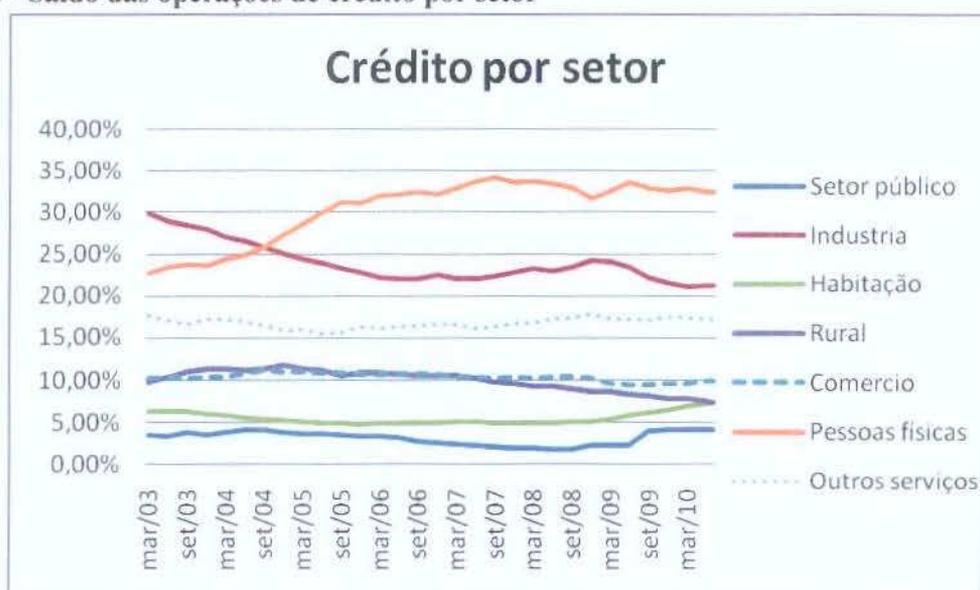
Gráfico 5 - Evolução da origem dos recursos das operações de crédito



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.
 PIB acumulado dos últimos 12 meses - Valores correntes

Uma análise da distribuição setorial do crédito, apresentada no gráfico 6, aponta que esse crescimento foi puxado principalmente pelo crédito a pessoas físicas, que passou de 22,6% das operações de crédito totais do sistema financeiro, em março de 2003, para 32,45% em junho de 2010, seguido pelo setor habitacional, que passou de 6,2% para 7,5%. Todos os demais setores apresentaram queda ou estabilidade na participação do total, embora tenham apresentado crescimento acima do crescimento do PIB.

Gráfico 6 - Saldo das operações de crédito por setor



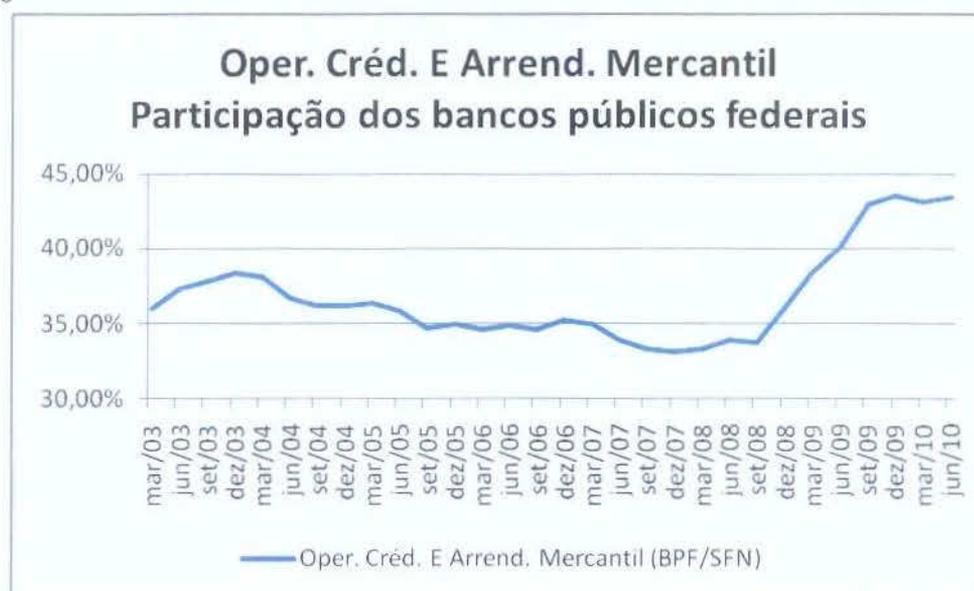
Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

O crescimento do crédito a pessoas físicas a partir de 2004, segundo Prates e Freitas (2010), se deve principalmente à introdução do crédito consignado pelo governo. As autoras destacam, ainda, que o crédito a pessoas físicas utiliza recursos domésticos, fonte que elevou sua participação no total de recursos. (Prates e Freitas, 2010).

Observando o comportamento dos bancos públicos federais em conjunto, gráfico 7, destaca-se a queda de mais de 4% na sua participação no total do SFN, durante a o ciclo de expansão de dezembro de 2003 a setembro de 2008. Apesar deste último mês, houve uma inflexão da curva que levou as instituições públicas federais a ganharem aproximadamente 10% do mercado até dezembro de 2009. Enquanto as operações de crédito e arrendamento mercantil do sistema financeiro como um todo cresceram 39,4% no período, nas instituições financeiras públicas federais o aumento foi de 79,5%.

De setembro de 2008 a junho de 2009 o total das operações de crédito e arrendamento mercantil do sistema financeiro se estabilizou, apesar do crescimento acelerado destas operações nas instituições públicas federais, situação que demonstra a atuação dessas instituições para compensar a retração do setor privado. Esta estagnação no ciclo de crescimento se deu durante o agravamento da crise financeira, com a quebra do Lehman Brothers - neste período houve um aumento da preferência pela liquidez por parte dos bancos privados. Em dezembro de 2009 os bancos públicos federais estabilizam sua participação no mercado, período onde o crédito volta a crescer.

Gráfico 7 - Evolução da participação dos bancos públicos federais nas operações de crédito



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

No ciclo recente do crédito destaca-se o crescimento do crédito acima do PIB e do total dos ativos bancários, o crescimento do crédito a pessoas físicas acima das demais modalidades e o papel anticíclico desempenhado pelas instituições públicas federais que reduzem sua participação no SFN durante o ciclo expansivo e ampliam essa participação rapidamente durante a contração do mercado em 2008.

1.4 - Conclusão

Há na literatura certa aceitação da necessidade de intervenção estatal no mercado financeiro. Os principais argumentos para justificar essa intervenção se baseiam em falhas de mercado e na importância do mercado financeiro para a economia como um todo. Não há, porém, consenso sobre a forma desta intervenção, que poderia ser por regulação do mercado, direcionamento de crédito, intervenção direta por meio de bancos públicos, entre outras.

A intervenção por meio de bancos públicos, foco deste trabalho, passou por um período de descrédito nas décadas de 1980 e 1990, o que provocou uma redução da participação destas instituições no mercado financeiro. Durante a crise de 2008 houve uma reversão de tendência, com ampliação da participação estatal principalmente devido à estatização de grandes instituições em países desenvolvidos.

Tradicionalmente, os bancos públicos são analisados sob a perspectiva de suprirem falhas de mercado, como proposto nas visões social, política, do desenvolvimento e da agência. Porém, acreditamos que os bancos públicos podem ter um papel mais abrangente. A crise de 2008 serviu para colocar em pauta papéis não tradicionais para estas instituições, dentre esses destacamos o papel de estabilizador do sistema, apontado por Andrade e Deos (2007), pelo qual os bancos atuariam reduzindo o comportamento cíclico do mercado, suavizando os movimentos tanto de contração quanto de expansão.

Os dados do período referente ao ciclo de crédito recente, 2003 a 2010, apresentam o crescimento do crédito acima do PIB e dos ativos do setor bancário como um todo, apoiado principalmente no crédito às famílias. Identifica-se no período uma redução dos títulos na carteira ativa das instituições, fruto do movimento de queda das taxas de juros, e um crescimento das operações interfinanceiras.

Durante o ciclo de crédito houve um movimento de concentração do setor bancário, principalmente no período da crise. Quanto à origem dos recursos destaca-se o

movimento do crédito direcionado que durante a crise de 2008 apresentou um crescimento acelerado, enquanto que o crédito com recursos livres apresentou uma desaceleração - o que demonstra o papel anticíclico desempenhado por este tipo de crédito, que é ofertado majoritariamente pelos bancos públicos, durante a crise.

A análise da participação dos bancos públicos federais aponta para um movimento anticíclico destas instituições, principalmente após a quebra do Banco Lehman Brothers, quando as operações de crédito destas instituições assumem maior participação no SFN.

Capítulo 2: Banco do Brasil

2.1 - Introdução

Este capítulo apresenta o Banco do Brasil, o primeiro banco a operar no país, uma instituição que nasceu privada, porém desde seu início esteve ligada ao governo. Segundo relatório anual de 2009 pertencia ao Tesouro Nacional 53,65% das ações da instituição, garantindo assim o controle governamental da instituição.

Dados do relatório anual apresentaram que em 2009 os ativos da instituição totalizavam R\$ 708,5 bilhões, o qualificando como o maior banco do país, com uma carteira de crédito de R\$300,8 bilhões, que representava 20,1% do mercado de crédito nacional, contribuindo para um lucro recorde no ano de R\$10,1 bilhões (Banco do Brasil, 2009).

A instituição é reconhecida por sua importante atuação no crédito rural, em 2009 esse segmento representava 22% da carteira total do banco e 58% desse mercado. Os recursos para esse setor são captados principalmente de recursos da poupança, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Depósitos a vista entre outros. O Tesouro Nacional paga ao banco a diferença entre o valor cobrado do tomador e os custos e riscos da transação para as operações nesse setor (Banco do Brasil, 2009).

Segundo Andrade e Deos (2007) o Banco do Brasil vive um dilema por ser uma empresa pública de capital misto, esse conflito se traduz no embate entre a busca de maximização da lucratividade e o desempenho de suas funções públicas. Entre os argumentos para defender que o Banco está se afastando de suas funções públicas, apesar de manter uma atuação de banco público em alguns setores, os autores destacam o ingresso no Novo Mercado da Bovespa e os resultados bastantes positivos apresentados pelo banco no período 2001/2006 (Andrade e Deos, 2007).

No período de 2003 a 2010, foco da análise deste trabalho, destacam-se entre os fatos relevantes do banco, a incorporação em 2008 do Banco do Estado de Santa Catarina (BESC), com um ativo de R\$ 6.624 milhões, e do Banco do Estado do Piauí (BEP), com um ativo de R\$ 257 milhões, além da aquisição da Nossa Caixa, com um ativo de R\$ 53438 milhões. Já em 2009 o banco adquiriu 50% do Banco Votorantim, com um ativo de R\$ 72310 milhões (BANCO DO BRASIL, 2008).

O objetivo deste capítulo é destacar a atuação e o papel do Banco do Brasil enquanto instituição pública durante o ciclo de crédito que vai de 2003 a 2010. Para tanto o capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução: a primeira, que apresenta um breve histórico da instituição; a segunda e terceira, que apresentam e analisam a evolução dos ativos e passivos da instituição no período destacado, e a última, que levanta as conclusões destas análises.

2.2 - História

Em 1808, após a vinda da Coroa Portuguesa ao Brasil, D. João VI baixou um ato real criando o Banco do Brasil. Em 1821 D. João retornou a Portugal levando todos os recursos do banco, que acabou sendo liquidado em 1833 (Banco do Brasil, 2010).

Em 1851, Irineu Evangelista de Souza, que mais tarde se tornou Barão e Visconde de Mauá, criou um novo Banco do Brasil que se fundiu ao Banco da República dos Estados Unidos do Brasil (Breub) em 1953, e criou o Banco da República do Brasil (BRB) (Costa Neto, 2004).

Depois de recorrentes pedidos de auxílio, o governo liquidou o BRB em 1900 e cinco anos depois cria uma nova instituição denominada Banco do Brasil, cujo capital pertencia 50% ao governo federal, que passou a deter também o controle administrativo (Costa Neto, 2004).

Em 1945 com a criação da Superintendência da moeda e do crédito (SUMOC) o BB deixou de exercer o controle monetário, se concentrando na atividade bancária e de fomento a agricultura e indústria (Banco do Brasil, 2010).

Em 1964 a reforma bancária extinguiu a SUMOC e criou o Banco Central e o Conselho Monetário, retirando do BB e da SUMOC as funções de emissão de moeda e controle do redesconto e das reservas compulsórias. Porém o BB manteve parte de sua função de autoridade monetária, que foi extinta apenas em 1986 com o fim da Conta Movimento que garantia suprimento automático de recursos à instituição. Em contrapartida ao fim desta conta o BB passou a poder praticar todas as operações permitidas às demais instituições (Andrade e Deos, 2007).

Após o fim da Conta Movimento o banco passou por dificuldades e recebeu diversos aportes do Tesouro, dificuldades estas que foram ampliadas com a retirada em 1988 da função de caixa do Tesouro. Porém, ainda em 1987, diante das dificuldades, o banco passou por um processo de conglomeração, criando diversas subsidiárias que

atuam em diversos segmentos do setor financeiro, a BB Financeira S.A.; BB Leasing S.A.; BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S.A. e BB Administradora de Cartões de Crédito S.A. (Andrade e Deos, 2007).

As dificuldades se ampliaram com a redução dos recursos de origem fiscal durante o início dos anos 1990. O problema se tornou maior em 1994 com o Plano Real e o fim dos ganhos inflacionários e a valorização do Real, problemas estes que afetaram diversas instituições financeiras, públicas e privadas (Andrade e Deos, 2007). No ano seguinte foi lançado um programa de desligamento voluntário (PDV), por meio do qual 13.388 funcionários se desligaram do Banco do Brasil (Banco do Brasil, 2010).

Neste contexto de crise o BB apresentou prejuízos em 1995 e 1996, e somente em 1997, após a redução do número de agências e de funcionários, além de capitalização de R\$8 bilhões em 1996 por meio do qual o Tesouro passou de uma participação de 30% para 73%, que o banco voltou a apresentar lucros. Além das medidas acima listadas, o banco passou ainda por uma reorientação da sua carteira de crédito, passando a atuar como um banco comercial típico (Andrade e Deos, 2007).

O Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, lançado em 2001, adequou os bancos federais às exigências de Basileia. De 2001 a 2006 o banco apresenta resultados ótimos sob a ótica do mercado. Neste período cresce a importância do crédito rural dentro da carteira de crédito do BB. O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar Rural representam 24,7% da carteira do agronegócio em 2006. Esses programas são alimentados por recursos principalmente de depósitos de poupança, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), depósitos à vista, recursos do Fundo do Centro Oeste (FCO) e do BNDES (Andrade e Deos, 2007).

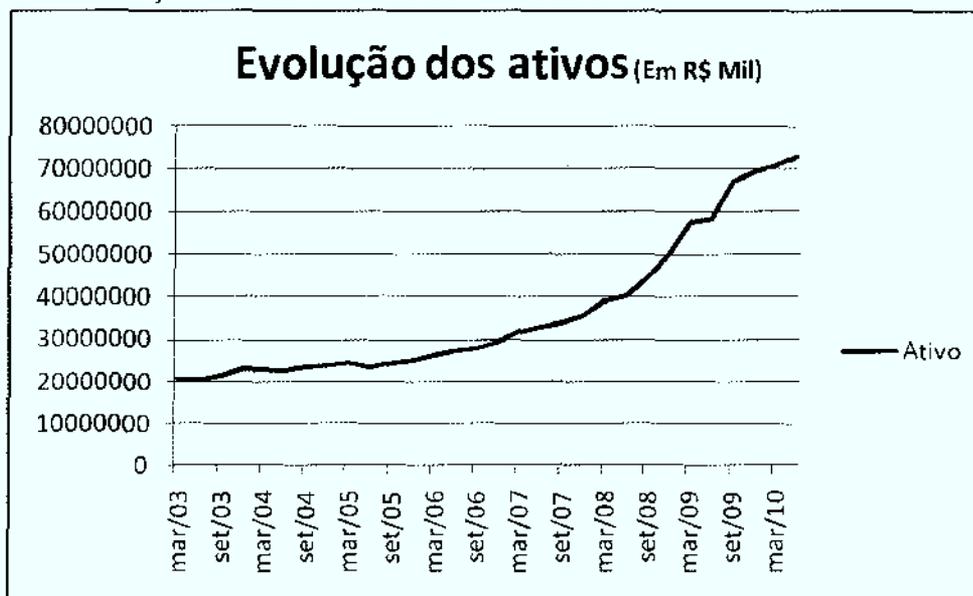
Em 2008, diante da crise mundial, o Banco do Brasil foi autorizado a comprar participação de outros bancos e instituições financeiras, o que liberou o banco para comprar diversos bancos estaduais e carteiras de outros bancos em dificuldade (Banco do Brasil, 2010).

2.3 - Evolução dos ativos da instituição

O ativo do Banco do Brasil atingiu, em junho de 2010, a marca de R\$729 bilhões, um crescimento em valores absolutos de aproximadamente 250% desde março de 2003, crescimento maior do que o apresentado pelos ativos do Sistema Financeiro Nacional. O

crescimento foi positivo na maioria dos semestres, conforme apresentado no gráfico 8. Apenas em março de 2004 e março de 2005 houve um recuo em relação ao trimestre anterior. Destaca-se o crescimento mais acelerado no período de junho de 2008 a junho de 2009, que corresponde ao período de agravamento da crise financeira.

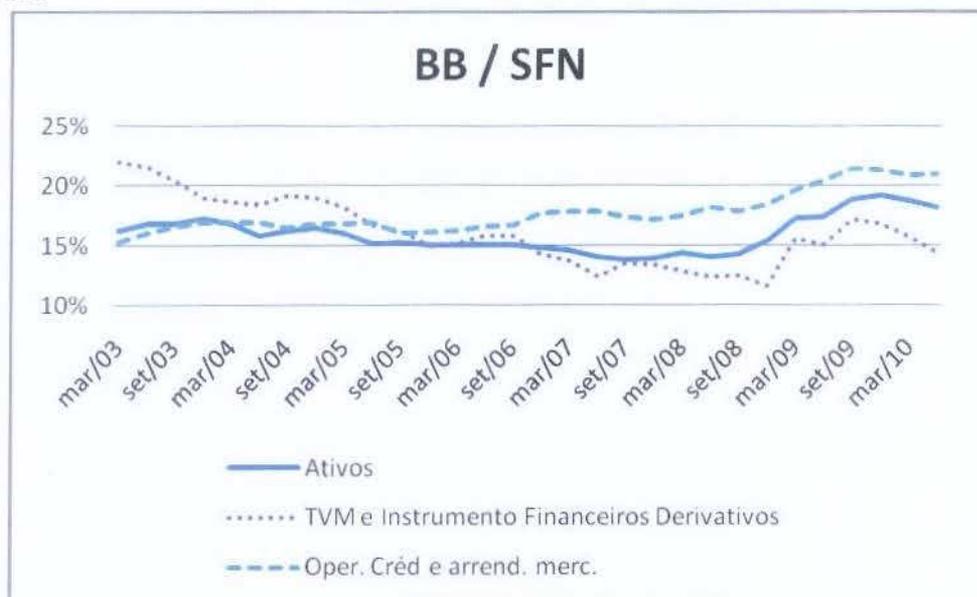
Gráfico 8 - Evolução do total de ativos do Banco do Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Quanto à participação dos ativos do Banco do Brasil no total do Sistema Financeiro Nacional (SFN), gráfico 9, observa-se que de junho de 2003 a setembro de 2008 houve uma queda, passando de 17% para 14%. Esta queda que foi revertida de setembro de 2008 até dezembro de 2009, quando houve um crescimento da sua participação, passando de 14% para 19%. Este movimento pode ser identificado como anticíclico, pois a participação do seu ativo reduz durante o período de crescimento do mercado, apresentando um crescimento abaixo da média, e cresce de maneira rápida durante o período crítico da crise financeira de 2008 com uma pequena paralisação no crescimento de março a junho de 2009.

Gráfico 9 - Evolução dos ativos do Banco do Brasil em comparação ao Sistema Financeiro Nacional



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

A composição dos ativos do banco do Brasil, gráfico 10, apresentou um crescimento expressivo na participação das operações de crédito e arrendamento mercantil no total dos ativos do banco, passando de 27% em março de 2003 a 42% em junho de 2010. Este crescimento foi acima da média do mercado, como se pode observar com a evolução da participação das operações de crédito do banco no total do SFN, no gráfico 9, que passa de 15%, no início do período, para 21% em julho de 2010.

Apesar do crescimento das operações de crédito do banco no total do sistema financeiro, houve uma redução da participação destas operações no total do ativo do banco, de junho de 2008 a março de 2009, passando de 44% para 38%. Este movimento pode ser explicado pelo grande crescimento das aplicações interfinanceiras, conforme apontado na tabela 1, o que demonstra que não ocorreu um ajuste defensivo em resposta à crise.

Tabela 1 - Ativo do Banco do Brasil (2008/2010)

| Balancete | Ativo | | Aplicações Interfinanceiras | | Oper. Créd. e Arrend. Mercantil | |
|-----------|---------------|-------------|-----------------------------|-------------|---------------------------------|-------------|
| | Total | Varição (%) | Total | Varição (%) | Total | Varição (%) |
| mar-08 | 392.585.734,0 | - | 72.650.835,0 | - | 159.884.180,0 | - |
| jun-08 | 403.468.392,0 | 2,8% | 54.260.251,0 | -25,3% | 176.378.836,0 | 10,3% |
| set-08 | 444.702.058,0 | 10,2% | 71.068.604,0 | 31,0% | 186.439.645,0 | 5,7% |
| dez-08 | 507.348.206,0 | 14,1% | 119.299.453,0 | 67,9% | 204.138.155,0 | 9,5% |
| mar-09 | 577.192.942,0 | 13,8% | 131.709.813,0 | 10,4% | 220.530.598,0 | 8,0% |
| jun-09 | 583.325.840,0 | 1,1% | 132.432.865,0 | 0,5% | 231.870.811,0 | 5,1% |
| set-09 | 669.904.747,0 | 14,8% | 157.534.492,0 | 19,0% | 264.717.859,0 | 14,2% |
| dez-09 | 691.968.417,0 | 3,3% | 168.353.947,0 | 6,9% | 279.694.727,0 | 5,7% |
| mar-10 | 707.440.826,0 | 2,2% | 152.562.622,0 | -9,4% | 284.770.473,0 | 1,8% |
| jun-10 | 729.976.934,0 | 3,2% | 132.512.329,0 | -13,1% | 306.217.589,0 | 7,5% |

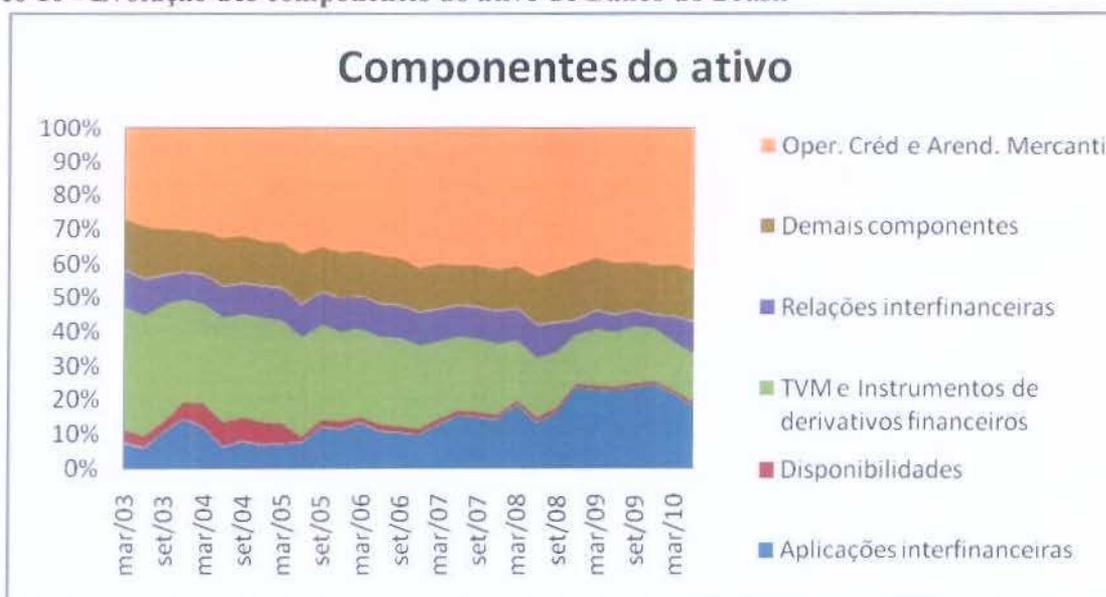
Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

O crescimento das aplicações interfinanceiras, que passou de 7% do ativo em março de 2003 para 24% em setembro de 2008, auge da crise, e se reduziu a 18% em junho de 2010 pode ser interpretado como um reflexo da atuação anticíclica da instituição, funcionando como um braço do governo. Segundo o Relatório Anual de 2008 do Banco do Brasil o estímulo do Banco Central foi essencial para o crescimento deste componente do ativo, pois recursos disponibilizados pela flexibilização das regras do compulsório foram em parte utilizados nessas aplicações.

Destaca-se ainda na evolução dos componentes do ativo, a redução do componente 'TVM e instrumentos de derivativos financeiros' que caiu de 36% do ativo, para 14% em junho de 2010. Redução maior do que a promovida pelo resto do mercado já que houve uma queda na participação do banco no total do SFN passando de 22% para 14% ao final do período analisado. Segundo relatório anual de 2003 esta redução fez parte da estratégia da empresa de ampliar a carteira de crédito, este movimento ocorreu em todo o sistema financeiro devido principalmente à queda das taxas de juros.

Essas alterações na composição dos ativos demonstram uma aproximação do comportamento do banco com o que se espera de uma instituição pública, uma menor participação do componente "TVM e instrumentos de derivativos" e uma maior participação das operações de crédito. O crescimento das aplicações interfinanceiras representa um esforço no sentido de reduzir as incertezas no sistema financeiro adquirindo carteiras de instituições em dificuldade, promovendo assim maior liquidez ao sistema.

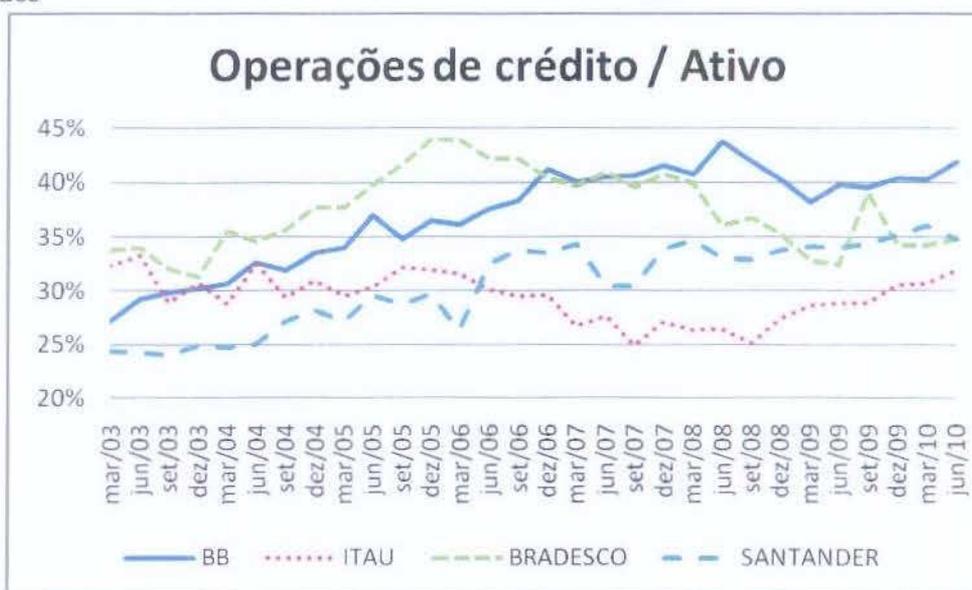
Gráfico 10 - Evolução dos componentes do ativo do Banco do Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Comparando a proporção das operações de crédito em relação ao total do ativo do Banco do Brasil com as três maiores instituições privadas em junho de 2010, gráfico 11, observa-se que em março de 2003 esta relação era muito baixa para o Banco do Brasil, sendo apenas 27% enquanto que o Bradesco possuía 34%. Durante o período analisado o Banco do Brasil apresentou um crescimento das operações de crédito acima dos seus concorrentes; em junho de 2008 essas operações correspondiam a 44% do ativo da instituição, ultrapassando todos os concorrentes neste aspecto.

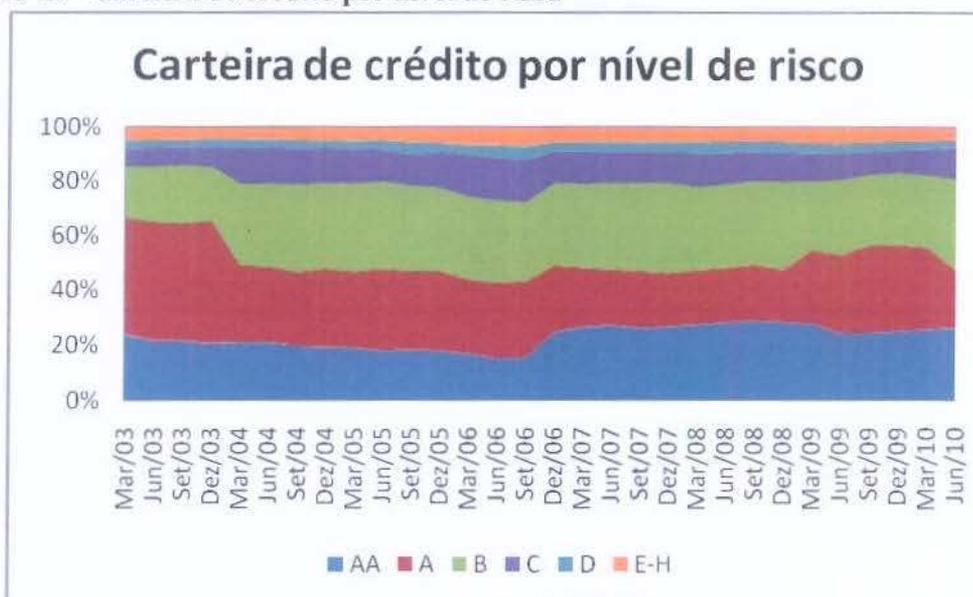
Gráfico 11 - Operações de crédito / Ativo – Banco do Brasil em comparação a bancos privados



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Apesar do crescimento vigoroso das operações de crédito do Banco do Brasil, este não foi acompanhado por um aumento expressivo do risco de sua carteira. No gráfico 12 observa-se que os créditos de risco A apresentaram uma grande queda, que foi mais do que compensada pelo crescimento das carteiras de risco AA, B e C, de modo que as carteiras AA-C, juntas, totalizavam 92,5% em junho de 2010, valor pouco superior ao apresentado de março de 2003.

Gráfico 12 - Carteira de crédito por nível de risco

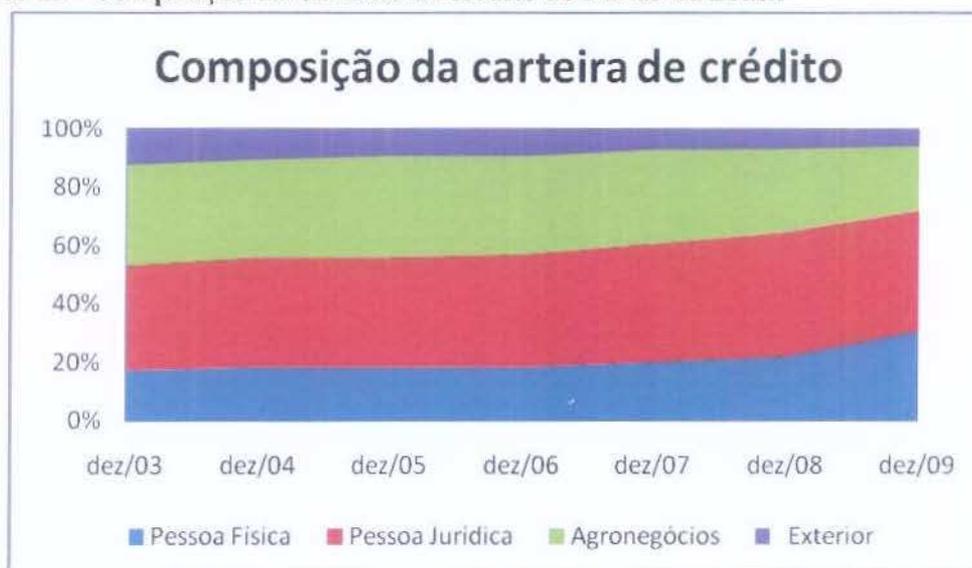


Fonte: Banco do Brasil. Séries históricas 2T10. Elaboração própria.

O crescimento da carteira de crédito do Banco do Brasil foi liderado principalmente pelo crédito a pessoa física, conforme apresentado no gráfico 13. De dezembro de 2003 a dezembro de 2008 o crédito a pessoa física subiu de 17%, do total da carteira de crédito, para 22% em dezembro de 2008, e chegou a 31% em dezembro de 2009. Outro componente que apresentou crescimento foi o crédito a pessoa jurídica que passou de 36% para 42% da carteira de crédito. Este crescimento contrasta com a redução na participação do crédito ao comércio exterior e ao agronegócio, setor tradicionalmente de domínio do Banco do Brasil.

Destaca-se que estes movimentos de crescimento da participação do crédito a pessoa física e redução da participação do crédito ao comércio exterior e ao agronegócio no total da carteira de crédito se deram em um contexto de crescimento desta carteira, em valores absolutos todos estão crescendo.

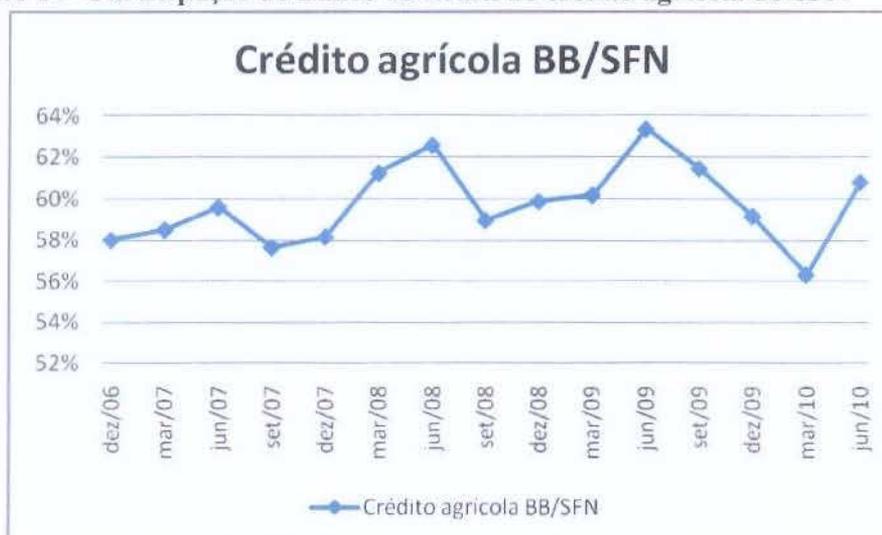
Gráfico 13 - Composição da Carteira de crédito do Banco do Brasil



Fonte: Banco do Brasil. Relatórios Anuais. Elaboração própria.

Apesar da redução da participação do crédito agrícola na carteira de crédito do Banco do Brasil, a participação do banco no total deste tipo de crédito no SFN sofreu um ligeiro aumento, passando de 58% em dezembro de 2006 para 61% em junho de 2010, como apresentado no gráfico 14, mantendo assim a posição de principal agente da política de crédito rural. Isso demonstra que o movimento de queda na participação do agronegócio na carteira de crédito da instituição não representou um “abandono” deste setor, que é um dos mais representativos papéis de banco público desempenhado pela instituição, mas que apenas seu ritmo crescimento foi inferior ao crescimento da carteira de crédito como um todo.

Gráfico 14 - Participação do Banco do Brasil no crédito agrícola do SFN



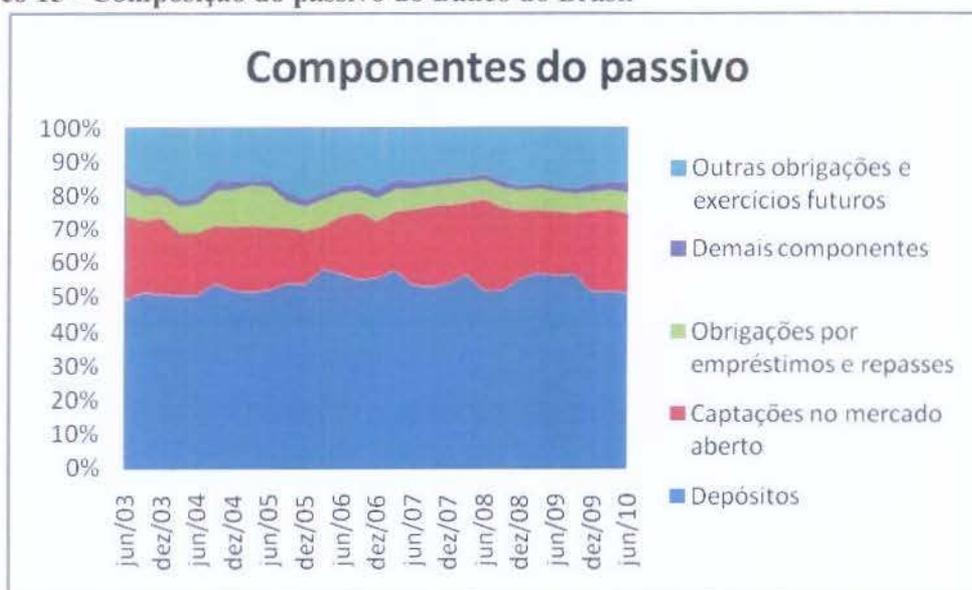
Fonte: Banco do Brasil - Séries históricas e Banco Central do Brasil - Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Elaboração própria.

Esta breve análise dos ativos do BB demonstrou que ocorreu um crescimento das operações de crédito acima do crescimento do total do ativo e acima do crescimento do crédito no SFN, com destaque para o período posterior a setembro de 2008, o que se caracteriza como uma atuação anticíclica. Apesar da queda da participação do crédito agrícola no total da carteira de crédito, a participação estável do BB no total deste crédito no SFN aponta para uma manutenção do papel desempenhado pelo banco no setor, papel típico de banco público.

2.4 – Evolução dos passivos da instituição

Os passivos do Banco do Brasil, apesar de apresentarem algumas variações significativas no intervalo analisado, gráfico 15, mantiveram sua composição bastante estável na comparação do início com o final do período analisado. Destacou-se a redução da rubrica “Obrigações por empréstimos e repasses”, que passou de 9% do total do passivo em março de 2003 para 6% em junho de 2010, tendo atingido 12% no início de 2005.

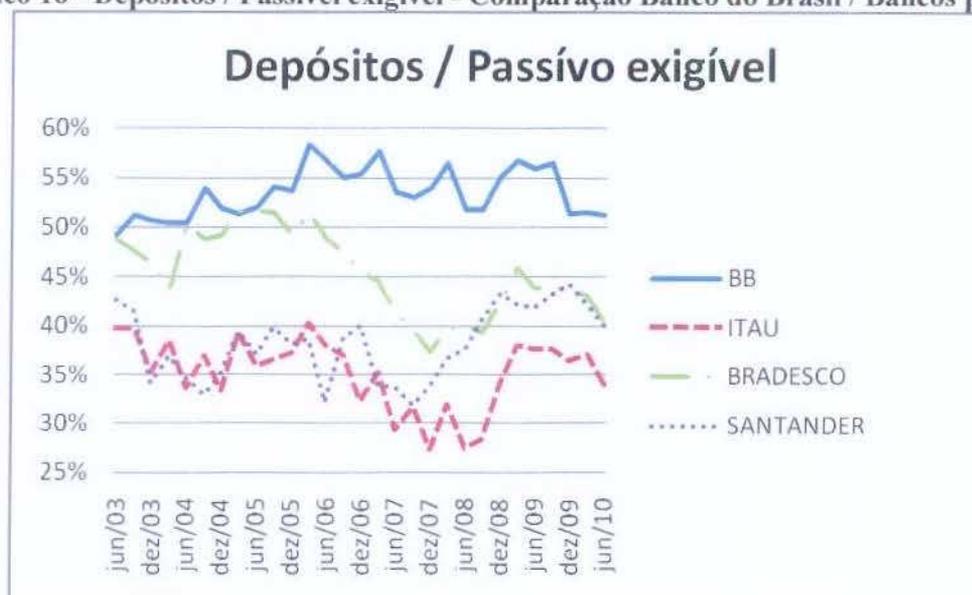
Gráfico 15 - Composição do passivo do Banco do Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Uma comparação da evolução da participação dos depósitos no passivo exigível de cada instituição, gráfico 16, demonstra crescimento dos depósitos no Banco do Brasil em comparação aos três maiores bancos privados em junho de 2008. Isto é coerente com Pinheiro (2007), que aponta que os bancos públicos por possuírem uma garantia implícita contra quebra, atrairiam maiores volumes de depósitos.

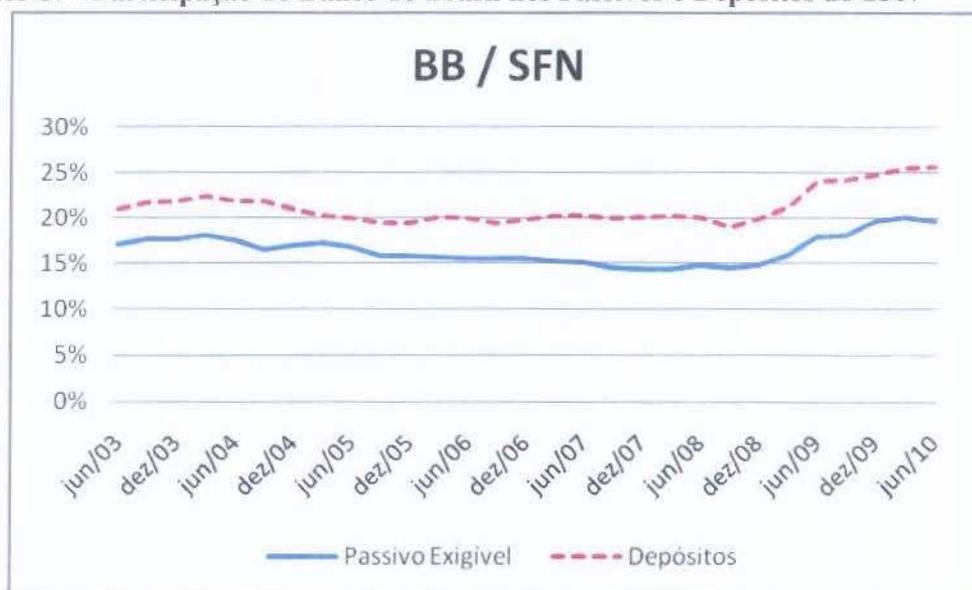
Gráfico 16 - Depósitos / Passível exigível - Comparação Banco do Brasil / Bancos privados



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

A participação do Banco do Brasil no passivo exigível do SFN apresentou crescimento no período, passando de 17% em 2003 para 20% em 2010, crescimento este que foi concentrado de dezembro de 2008 a dezembro de 2009. A participação dos depósitos também cresceu, passando de 21% para 26% no final do período, sendo mais expressivo de setembro de 2008 até junho de 2010, período no qual os depósitos passaram de 19% para 26%. Neste período de crescimento mais acelerado, além da crise que poderia levar ao crescimento dos depósitos por meio da fuga para qualidade, houve a incorporação do Banco Nossa Caixa, Banco do Estado de Santa Catarina e Banco do Estado do Piauí em 2008.

Gráfico 17 - Participação do Banco do Brasil nos Passivos e Depósitos do SFN

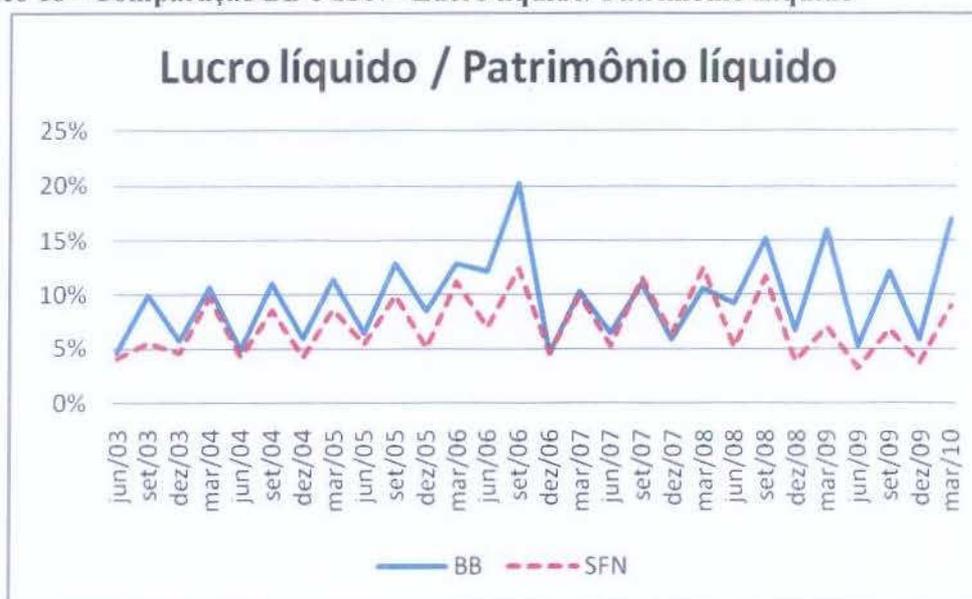


Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

2.5 – Resultados da instituição

Toda a alteração no portfólio de ativos da instituição parece ter impulsionado a lucratividade da instituição, conforme apresentado no gráfico 18, onde se destaca o período após setembro de 2008. Andrade e Deos (2007) apontam estes resultados positivos do banco como indícios de uma conduta voltada para a busca de resultados financeiros, ainda que ainda cumpra papéis de banco público. Mas parece ter havido uma compatibilidade nos dois objetivos da instituição.

Gráfico 18 - Comparação BB e SFN - Lucro líquido/ Patrimônio Líquido



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

2.6 – Conclusão

A evolução dos ativos da instituição de 2003 a 2010 foi superior ao crescimento dos ativos do SFN, sendo que de 2003 a 2008, período pré-crise, o banco cresceu abaixo do SFN e após setembro de 2008, após o agravamento da crise, o banco passou a ganhar participação no mercado.

As operações de crédito e das aplicações interfinanceiras ganharam participação no ativo, enquanto que as aplicações em 'TVM e instrumentos de derivativos' perderam participação. A redução da carteira de 'TVM e instrumentos de derivativos' ocorreu em todo o sistema financeiro, porém o Banco do Brasil promoveu uma redução maior, o que foi apontado pela queda da participação do banco no total destas operações no SFN.

O crescimento do ativo, das operações de crédito e das aplicações interfinanceiras acima do mercado, no período de crise, aponta para uma atuação anticíclica do banco, promovendo liquidez ao sistema e ampliando o crédito em um

momento de contração do mercado. Isto se deu com um pequeno aumento do risco na carteira, o que não comprometeu a solidez da instituição.

O crescimento da carteira de crédito do banco se deu, principalmente, com uma ampliação do crédito à pessoa física, o que implicou em uma redução da participação do crédito agrícola na carteira. Porém isto não representou uma alteração no papel de principal ofertante de crédito agrícola desempenhado pela instituição, pois houve apenas uma pequena queda na participação do Banco no total das operações de crédito desta modalidade.

Quanto ao passivo da instituição, este se manteve com uma composição estável durante o período, destacando apenas a elevada participação dos depósitos no total do passivo exigível, o que é esperado para uma instituição pública. O lucro sobre patrimônio líquido cresceu no período da crise, o que demonstra que apesar de atuar como estabilizador do sistema a instituição não comprometeu sua rentabilidade compatibilizando, neste período, a busca de resultados financeiros e o desempenho de suas funções públicas.

Capítulo 3: Caixa Econômica Federal

3.1 - Introdução

Este capítulo apresenta a Caixa Econômica Federal (CEF), uma empresa 100% pública que tem reconhecida atuação nos setores de habitação, saneamento e infraestrutura. Ela atua como agente do governo para políticas sociais e é o agente operador do FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, além de em 2003 ter passado a atuar também como dealer do BACEN no mercado de títulos da dívida pública.

Segundo o relatório da administração de 2009, a CEF apresentava um total de ativos de R\$341,8 bilhões e um lucro líquido de R\$3,0 bilhões, totalizou no ano operações de crédito de R\$154,5 bilhões sendo que deste total, R\$70,5 bilhões voltados ao crédito habitacional. O valor do FGTS administrado pela instituição alcançou, em 2009, R\$ 235,0 bilhões.

Segundo Mettenheim (2006) o monopólio das loterias permitiu à Caixa expandir os serviços bancários para o interior e regiões menos desenvolvidas, o que é essencial para desempenhar sua função de agente de políticas sociais. Sua rede de atendimento é a maior do país, abrangendo todos os municípios brasileiros (Caixa Econômica Federal 2010).

Este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta um breve histórico da instituição, sendo seguida de duas seções de análise da evolução recente dos ativos e passivos e finalizando com uma breve conclusão. Destaca-se que a análise aqui apresentada é mais limitada do que as apresentadas para as demais instituições pela falta de informações disponíveis.

3.2 - História

Foram fundadas em 1861 no Rio de Janeiro a Caixa Econômica e Monte de Socorro, instituições precursoras da Caixa Econômica Federal, com o propósito de incentivar a poupança e conceder empréstimos sob penhor. Somente em 1874 que outras províncias passaram a contar com instituições semelhantes, mas as diversas Caixas Econômicas instaladas não possuíam interligação administrativa (Costa Neto, 2004).

Em 1931 passou a operar a carteira hipotecária para bens imóveis, e em 1934 a Caixa passou a exercer, com exclusividade, as operações de empréstimos sob penhor (Caixa Econômica Federal, 2009).

Em 1970 as Caixas Econômicas foram transformadas em um único banco. Após 1970 a Caixa se tornou responsável pela administração do PIS, do monopólio das loterias, se tornou agente de distribuição de empréstimos educacionais, administrador de empréstimos habitacionais, de saneamento e créditos de infra-estrutura a estados e municípios, além de se tornar executor das políticas determinadas pelo Conselho de Desenvolvimento Social através do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) (Mettenheim, 2006).

Em 1986 a Caixa incorporou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e seu portfólio de empréstimos habitacionais, e assumiu o papel de gestor do FGTS, antes desempenhado pelo BNH. Em 1993 a Caixa finalizou os trabalhos de unificação das contas do FGTS que antes ficavam espalhadas em mais de 70 instituições (Caixa Econômica Federal, 2009).

O Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, lançado em 2001, adequou os bancos federais às exigências de Basileia e injetou na Caixa Econômica R\$9,3 bilhões para capitalização. No mesmo ano, o Plano de Reestruturação Patrimonial realizou uma transferência de ativos de financiamentos imobiliários desequilibrados de R\$ 26,7 bilhões, amortizou dívidas da Caixa junto ao FGTS, estimadas em R\$ 8 bilhões, modernizou os processos de crédito imobiliário, para aumentar a rentabilidade e reduzir os riscos, e implantou um novo modelo de gestão que prevê um retorno mínimo sobre o patrimônio líquido (Bueno, 2002).

A partir de 2001, a Caixa assumiu a distribuição dos benefícios sociais concedidos pelo governo. Em 2003 a Caixa ganhou o status de dealer do BACEN nos mercados primários e secundários de títulos da dívida pública. E apresentou lucros consideráveis de 2002 a 2004 (Mettenheim, 2006).

Em 2002 foi lançado o programa Caixa Aqui de crédito popular, voltado para a inclusão de pessoas no sistema bancário. Neste programa o cliente pode abrir uma conta sem depósito mínimo e comprovante de residência e renda, e após três meses este cliente pode obter empréstimos pequenos a baixas taxas. (Mettenheim 2006). Segundo relatório de 2007, as contas abertas neste programa totalizavam 4,5 milhões.

3.3 - Evolução dos ativos da instituição

A Caixa Econômica Federal apresentou, no período de março de 2003 a junho de 2010, um crescimento nominal de 177% nos seus ativos, crescimento abaixo do

alcançado pelo total do SFN, que foi de 213%. Isto refletiu na participação do total do ativo da Caixa no SFN, que passou de 11% para 9,5%, no período analisado, tabela 2. Uma comparação anual dos ativos da CEF e do SFN explicita que a Caixa superou o crescimento do SFN em três anos, de 2003 a 2004, 2005 a 2006 e 2008 a 2009, e neste último ano a Caixa acelerou o ritmo de crescimento enquanto que o do SFN diminuiu, apontando um possível movimento anticíclico da instituição na crise.

Tabela 2 - Evolução do total de ativos da CEF

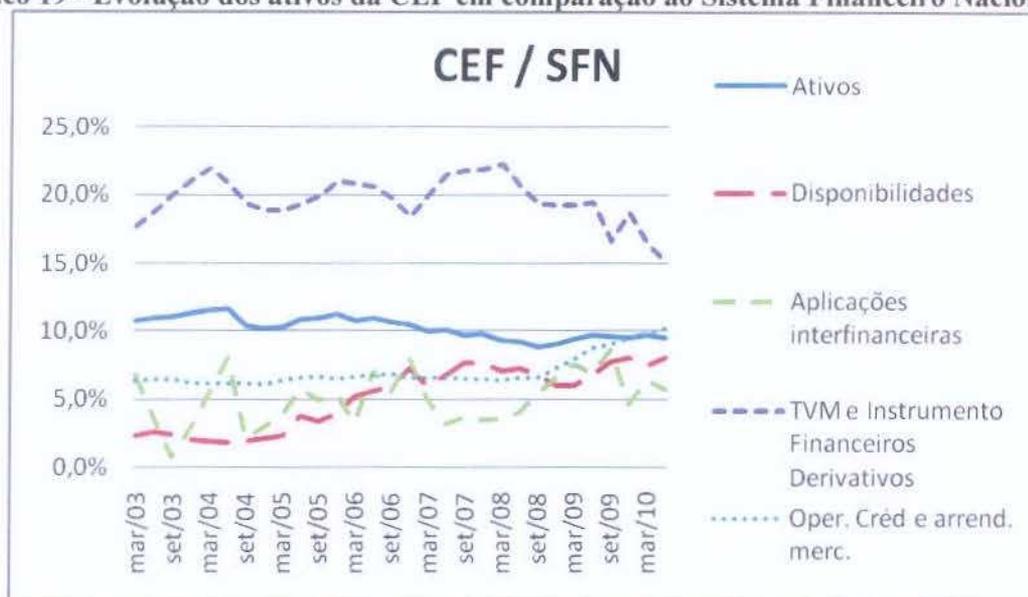
| Evolução do total de ativos da CEF (Em R\$ mil) | | | | | |
|---|----------------|------------------|------------------|------------------|-----------|
| | Ativo CEF | Variação anual % | Ativo SFN | Variação anual % | CEF / SFN |
| jun/03 | 134.329.360,00 | - | 1.221.924.782,00 | - | 11,0% |
| jun/04 | 166.697.414,00 | 24,1% | 1.437.517.258,00 | 17,6% | 11,6% |
| jun/05 | 166.960.926,00 | 0,2% | 1.533.541.078,00 | 6,7% | 10,9% |
| jun/06 | 199.551.958,00 | 19,5% | 1.816.382.029,00 | 18,4% | 11,0% |
| jun/07 | 237.518.141,00 | 19,0% | 2.354.943.415,00 | 29,7% | 10,1% |
| jun/08 | 264.392.895,00 | 11,3% | 2.862.443.567,00 | 21,6% | 9,2% |
| jun/09 | 323.656.801,00 | 22,4% | 3.353.775.325,00 | 17,2% | 9,7% |
| jun/10 | 381.237.941,00 | 17,8% | 4.011.863.984,00 | 19,6% | 9,5% |

Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Uma análise mais detalhada da participação dos ativos da Caixa no SFN, gráfico 19, demonstra que a Caixa promoveu uma alteração da composição de seu ativo em relação ao SFN. Destaca-se neste quadro a participação elevada do componente “TVM e instrumento financeiro de derivativos” da Caixa no total deste mesmo componente do SFN, superando a participação da Caixa no total dos ativos no SFN mesmo após uma redução da participação da Caixa neste componente.

Houve um crescimento significativo da participação das disponibilidades, principalmente de março de 2005 a setembro de 2007. E cresceu também a participação das operações de crédito e arrendamento mercantil após setembro de 2008, o que aponta mais uma vez para o papel anticíclico desempenhado pela instituição, já que neste período o total de crédito do SFN esteve estável.

Gráfico 19 - Evolução dos ativos da CEF em comparação ao Sistema Financeiro Nacional

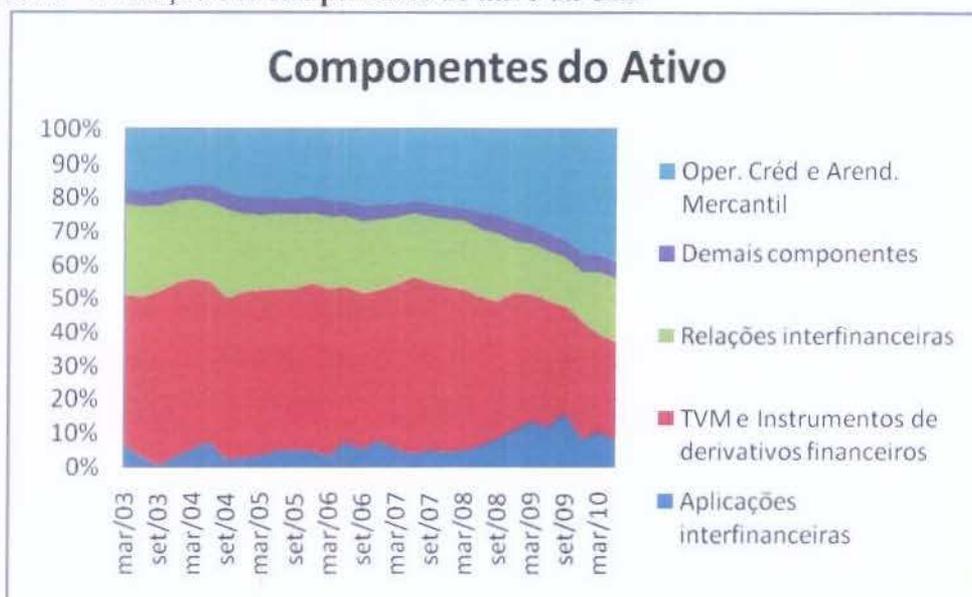


Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Uma análise da composição dos ativos da Caixa, gráfico 20, pode explicitar se estes movimentos foram frutos de alterações da composição dos ativos do SFN ou de uma alteração ativa da Caixa, no sentido de promover as operações de crédito. Observa-se que houve um crescimento da participação das operações de crédito e arrendamento mercantil no total dos ativos, principalmente após setembro de 2008, o que demonstra uma posição ativa da Caixa, com a expansão suas operações de crédito no momento de redução da liquidez do mercado. No mesmo período observou-se um crescimento das aplicações interfinanceiras, que pode também ser entendido como reflexo de uma atuação anticíclica, provendo outras instituições de liquidez.

Houve uma redução expressiva dos investimentos em ‘TVM e instrumentos de derivativos financeiros’, redução maior do que a realizada pela média do SFN, fato que levou à redução da participação da Caixa neste componente do SFN. Apesar desta redução, ainda é alta a participação deste componente nos ativos da Caixa, posição que não é esperada de um banco público. Mendonça (2007) destaca que a grande participação dos títulos na carteira da instituição, além de resultar da estratégia de composição da carteira e da absorção de títulos em 2001 devido ao PROEF, é fruto também da atuação da CEF como braço da política financeira e de estabilidade, que contribuiu para a rolagem da dívida pública em momentos de adversidade.

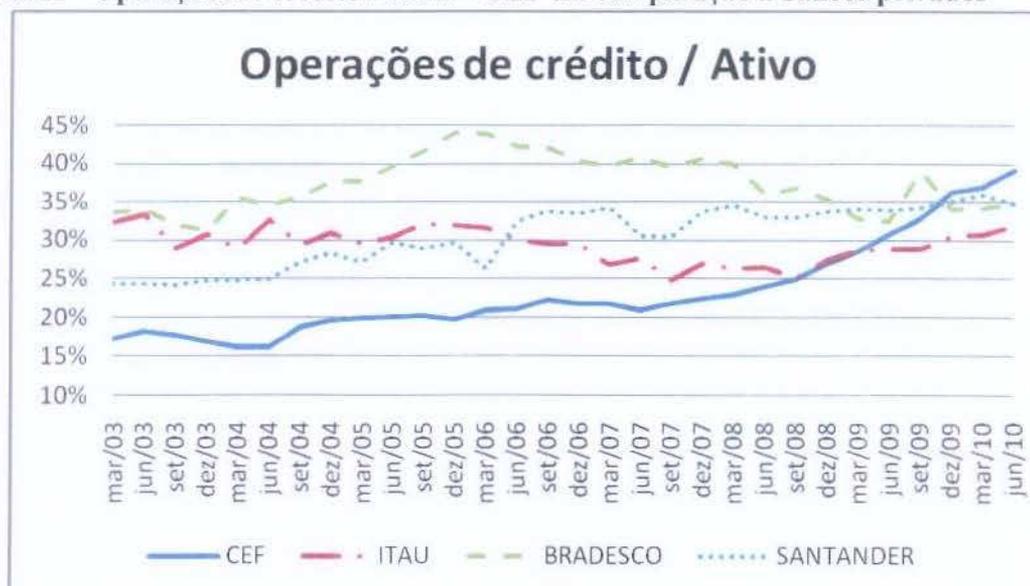
Gráfico 20 - Evolução dos componentes do ativo da CEF



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Observando a evolução das operações de crédito no total de ativos da Caixa em comparação aos três maiores bancos privados, gráfico 21, se destaca a baixa participação observada na CEF, em 2003. Tal fato se reverteu a partir de setembro de 2007, com um movimento de alta que se intensificou no período de agravamento da crise, o que acabou por levar a Caixa a superar estas instituições privadas após dezembro de 2009, apresentando assim um comportamento mais próximo do esperado de uma instituição pública.

Gráfico 21 - Operações de crédito / Ativo – CEF em comparação a bancos privados

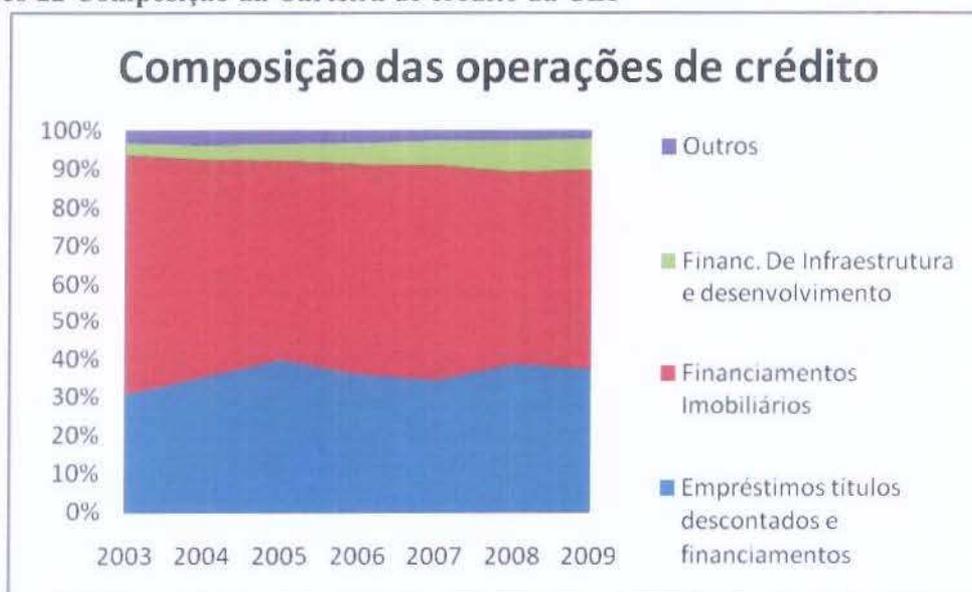


Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

As operações de crédito da CEF se concentravam, principalmente, no financiamento imobiliário e na rubrica “Empréstimos, títulos descontados e financiamentos”, gráfico 22. De 2003 a 2009, contudo, a participação dos financiamentos imobiliários no total das operações de crédito caiu de 63% para 52%, sendo que a rubrica de “Financiamento de Infraestrutura e desenvolvimento”, que passou de 3% a 8%, e a rubrica “Empréstimos, títulos descontados e financiamentos”, que cresceu de 31% a 37%, foram as que mais cresceram no período.

De 2008 a 2009, período de agravamento da crise, houve um crescimento de 53% das operações de crédito, frente a uma média de 21% no período de 2003 a 2008. O crescimento das operações de crédito se deu de maneira homogênea sobre seus componentes, apresentando apenas um pequeno crescimento da participação das operações de financiamento imobiliário e uma queda nos ‘Empréstimos, títulos e financiamentos’.

Gráfico 22 Composição da Carteira de crédito da CEF



Fonte: Caixa. Balanço patrimonial, vários anos. Elaboração própria.

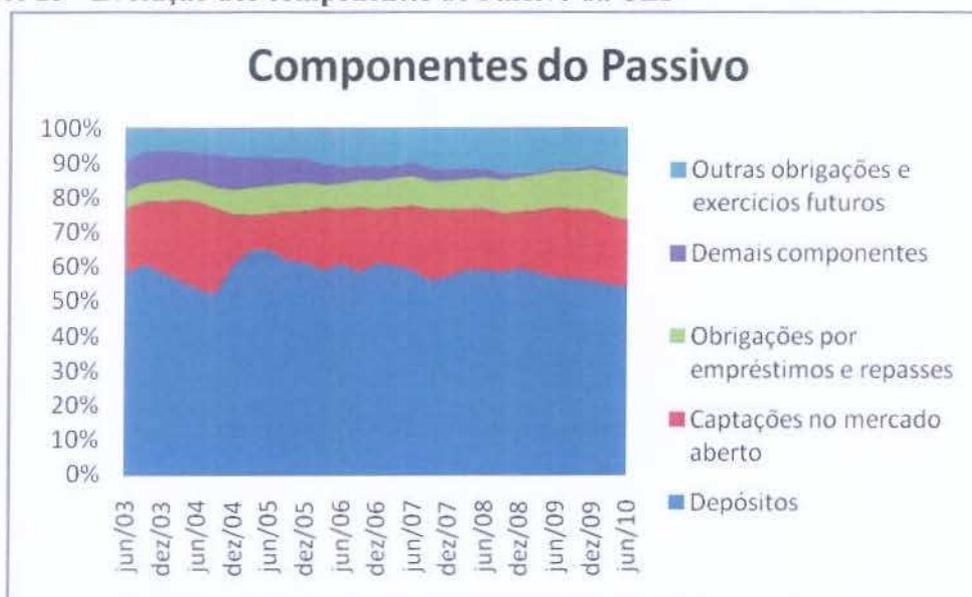
3.4 – Evolução dos passivos da instituição

O passivo da instituição, gráfico 23, se caracteriza por apresentar uma grande participação dos depósitos, apesar da redução observada de dezembro de 2008 a junho de 2010, esta redução se deu pelo elevado ritmo de crescimento das captações no mercado aberto, que de setembro de 2008 a julho de 2009 cresceram 43%, enquanto os depósitos cresceram 12%. Observa-se, ainda, um crescimento nas obrigações por

empréstimos e repasses, devido ao crescimento dos repasses do FGTS, segundo demonstrativo financeiro do primeiro semestre de 2010.

Mendonça (2007) destaca a importância do FGTS como fonte de recurso para financiamentos imobiliários, de saneamento básico e de infra-estrutura urbana. A autora ressalta que há regras de direcionamento destes recursos, pelas quais 65% destes recursos devem ser aplicados em empréstimos imobiliários, e destes 80% devem ser aplicados no SFH com taxas de juros limitadas a TR mais 12% a.a.

Gráfico 23 - Evolução dos componentes do Passivo da CEF



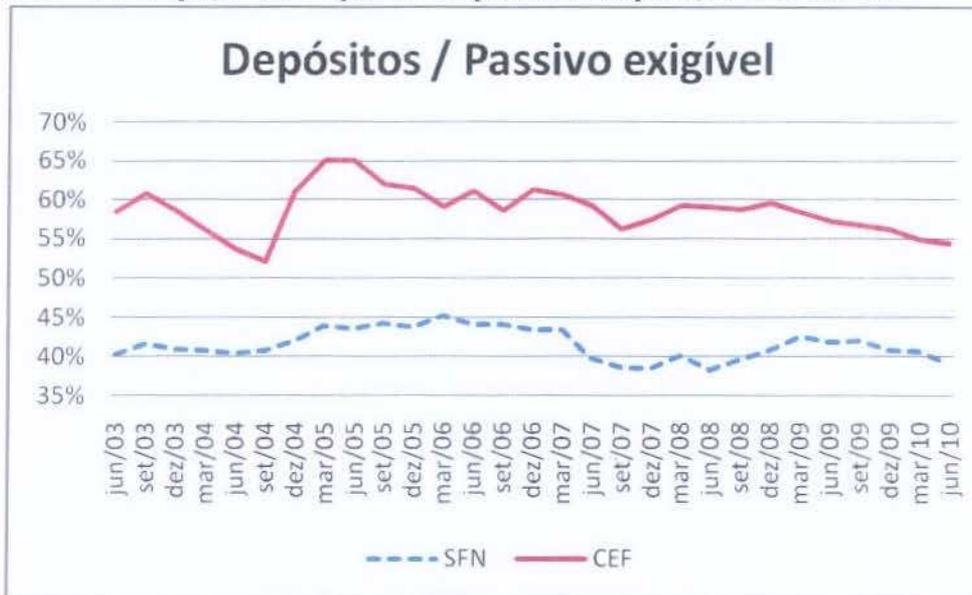
Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

A participação dos depósitos no total de passivos da caixa é muito superior a esta participação no SFN, gráfico 24, o que é condizente com Pinheiro (2007), aponta que os bancos públicos, por possuírem uma garantia implícita contra quebra, atrairiam maiores volumes de depósitos. Porém o movimento de queda na participação nos depósitos após setembro de 2008 é mais acentuado para a Caixa, com ganhos de participação para as captações no mercado aberto e obrigações por empréstimos e repasses, o que contrasta com a fuga para a qualidade esperada em momentos de crise.

Destaca-se que esta queda de participação dos depósitos é apenas fruto de uma diferença do ritmo de crescimento entre os depósitos e os demais componentes do passivo. Porém comparando o crescimento do total de depósitos do SFN com a Caixa no período de setembro de 2008 a setembro de 2009 observamos que a Caixa apresentou um crescimento de 18% enquanto que no SFN foi de 15%, contrastando com

os 42% apresentado pelo Banco do Brasil. Assim a Caixa se beneficiou menos do movimento de fuga para a qualidade do que o Banco do Brasil.

Gráfico 24 - Participação dos depósitos no passivo, comparação CEF e SFN.

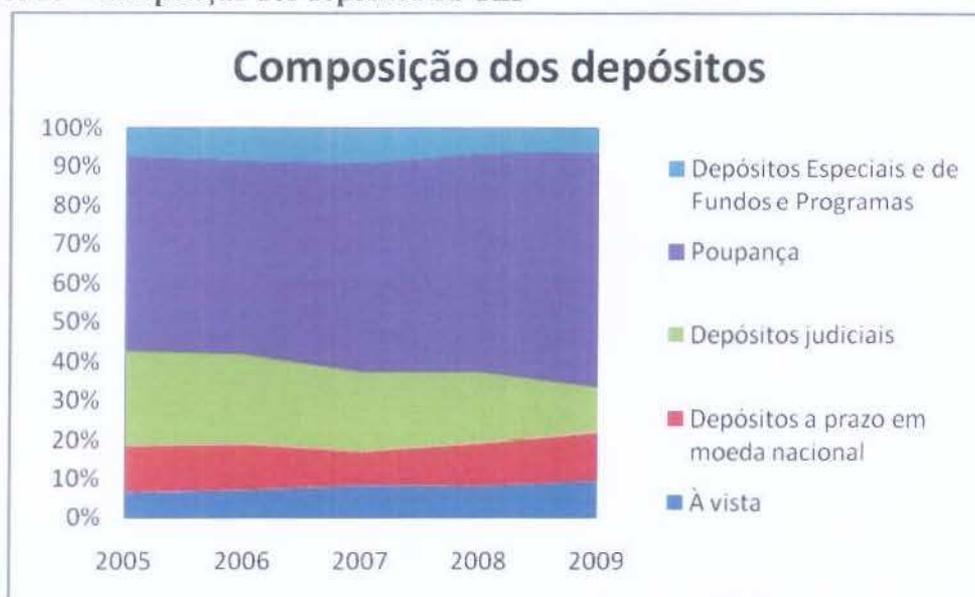


Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Uma análise da composição dos depósitos da Caixa, gráfico 25, demonstra que no período de queda da participação destes no total do ativo da instituição, após setembro de 2008, quem perde participação dentre os depósitos da Caixa são os depósitos judiciais e os depósitos especiais e de fundos e programas, que não são dados pelo mercado. No período analisado ocorreu um crescimento de participação da poupança, que passa de 53% em 2007, para 60% em, além de uma grande queda dos depósitos judiciais, que passa de 24% em 2005 a 12% em 2009. Os depósitos judiciais, de 2005 a 2008 apresentaram um ritmo de crescimento abaixo do total de ativos o que levou a quedas na sua participação, já de 2008 a 2009 houve uma queda em valor absoluto.

Por estes dados identificamos que os movimentos de queda da participação dos depósitos da Caixa no total de seu passivo, no período da crise, não são contraditórios com fuga para a qualidade, uma vez que grande parte da queda pode ser explicada por componentes do depósito que não dependem do público e do crescimento nos repasses do FGTS, que ganharam participação no passivo.

Gráfico 25 - Composição dos depósitos da CEF

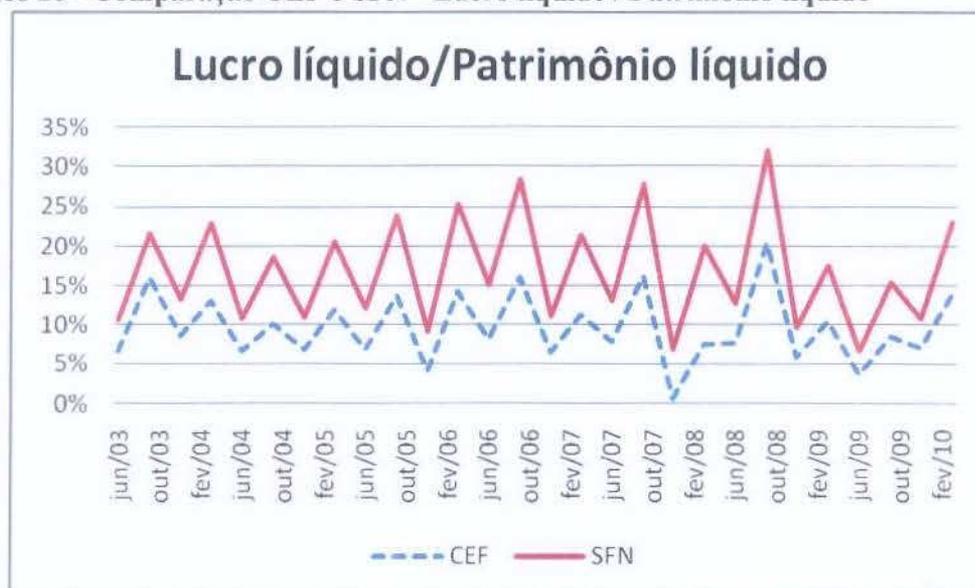


Fonte: Caixa. Balanço patrimonial, vários anos. Elaboração própria.

3.5 – Resultados da instituição

Analisando a evolução do lucro líquido sobre o patrimônio líquido, gráfico 26, observa-se que a Caixa apresenta resultados aquém do SFN. Isto é coerente com a função de um banco público, para os quais, em determinados momentos, o papel a ser desempenhado pode não ser coerente com a maximização dos lucros, como exposto por Andrade e Deos (2007). Assim, este resultado, por si só, não significa uma ineficiência da instituição já que sua eficiência não pode ser medida pelos mesmos padrões das instituições privadas que possuem uma lógica de atuação diferenciada.

Gráfico 26 - Comparação CEF e SFN - Lucro líquido / Patrimônio líquido



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

3.6 – Conclusão

A Caixa Econômica Federal apresentou de 2003 a 2010, um crescimento dos ativos abaixo do SFN. Com isso, de 2003 a 2008, a instituição perdeu participação no total de ativos do SFN. Após este período, apresentou uma recuperação, porém ainda sem alcançar a participação apresentada no ano de 2003. Este movimento de recuperação em um momento de crise aponta para uma possível atuação anticíclica.

As operações de crédito da CEF iniciam o período analisado com uma participação no total de ativos menor do que a observada no SFN, o que não é a posição esperada de uma instituição pública, quando se parte do papel a ser desempenhado por essas na alocação do crédito. Após setembro de 2008, contudo, houve um rápido crescimento destas operações, chegando a superar as três maiores instituições privadas na proporção crédito por ativo. Este movimento, que se deu principalmente pelo crescimento das operações de crédito da Caixa no total de seu ativo, pode ser descrito como anticíclico, pois apesar de seu início ser anterior à crise, houve uma aceleração durante o agravamento da crise.

Dentre os demais componentes do ativo da Caixa destaca-se a grande participação dos investimentos em ‘TVM e instrumentos de derivativos financeiros’ nos ativos da instituição, que apesar de apresentar uma redução maior do que a promovida pelo SFN se mantém com uma participação no ativo acima da observada no SFN. Mendonça (2007) destaca que a grande participação dos títulos na carteira da instituição, além de serem resultados da estratégia de composição da carteira, é fruto também da atuação da CEF como braço da política financeira.

O passivo da Caixa, se destaca por possuir uma participação dos depósitos no total do passivo muito acima do SFN, demonstrando um menor custo de captação. A lucratividade da instituição esteve sempre abaixo da observada no SFN, o que não significa que a instituição seja ineficiente, pois isto pode ser decorrente de uma função objetivo diferenciada das instituições privadas – portanto, sua eficiência deve ser medida com outros parâmetros.

Capítulo 4: BNDES

4.1 - Introdução

Este capítulo apresenta o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES, empresa 100% pública reconhecida por promover o investimento através da concessão de crédito de longo prazo. Ao banco é destinado por lei, 40% dos recursos do FAT, o que garante uma fonte estável de recursos.

Segundo dados do relatório da administração 2009, o banco apresentava ativos de R\$ 386,6 bilhões de reais e um lucro líquido de R\$6,7 bilhões. Dos desembolsos da instituição, que somavam R\$136,3 bilhões em 2009, 46% eram voltadas à indústria e 36% à infra-estrutura, deste valor disponibilizado 85% estavam com empresas de grande porte.

O Sistema BNDES é composto pelo BNDES e três subsidiárias, a FINAME, a BNDESPAR e a BNDESLimited. A FINAME é a Agência Especial de Financiamento Industrial e foi criada para gerir o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Novos. A BNDESPAR é a BNDES Participações, cujo objetivo é realizar operações de capitalização, apoiar o desenvolvimento de novos empreendimentos e empresas que apresentem eficiência econômica, contribuir para o fortalecimento do mercado de capitais e administrar carteira de valores mobiliários. A BNDESLimited foi constituída, em 2009, no Reino Unido e tem como finalidade a aquisição de participação de outras companhias.

Este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta um breve histórico da instituição, sendo seguida de duas seções de análise da evolução recente dos ativos e passivos e finalizando com uma breve conclusão.

4.2 – História

Em 1952 foi criado o BNDE, uma autarquia sob a égide do Ministério da Fazenda e com o objetivo de ser o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. Além dos fundos captados e dos impostos adicionais que por cinco anos proveriam a instituição, foi facultado o acesso a 4% do total de depósitos da Caixa Econômica Federal, a 25% das reservas técnicas de companhias de seguros e capitalização e a 3% da receita anual dos órgãos de previdência social (Costa Neto, 2004).

Quadro 1 – Histórico do BNDES – 1982 a 1997

| Data | Acontecimento |
|-------------|---|
| 1952 | Criação do BNDE |
| 1971 | Tornou-se uma empresa pública |
| 1974 | Passou a gerenciar os recursos do PIS e do PASEP |
| 1982 | Criado o BNDESPAR |
| 1982 | O Banco passou a se chamar BNDES e foi criado o Fundo de Investimento Social (Finsocial). |
| 1986 a 1989 | O banco promoveu um processo de privatização das empresas sob seu controle. |
| 1988 | Substituição do PIS-PASEP pelo FAT, e 40% dos recursos arrecadados deste passa a ser direcionados ao BNDES. |
| 1990 | O banco foi designado como gestor do Fundo Nacional de Desestatização. E volta a atuar no planejamento econômico. |
| 1997 | Reestruturação do programa de apoio ao exportador, criando o BNDES-Exim. |
| 2003 | Passou a apoiar o investimento direto de empresas brasileiras no exterior. |
| 2009 | Criação da BNDESLimited em Londres. |

Fonte: (BNDES 2002) e (BNDES 2010)

De 1964 a 1965, a instituição descentralizou suas operações, abriu escritórios e estabeleceu parcerias com agentes financeiros credenciados, o que se deu em meio à criação do Programa de Financiamento a Pequenas e Médias Empresas (Fipeme). Ainda neste período foram criados o Fundo para Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (Finame), o Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico (Funtec) e o Fundo Agroindustrial para Reconversão (Funar), sendo que o primeiro, principalmente, desempenhou um papel importante no desenvolvimento do país (BNDES 2002).

Em 1971, o banco se tornou uma empresa pública. Em 1974 estabeleceu três subsidiárias para atuar no mercado de capitais, a Mecânica Brasileira SA (Embramec), a Insumos Básicos SA Financiamentos e Participações (Fibase) e a Investimentos Brasileiros SA (Ibrasa). Estas se fundiram em 1982, dando origem à BNDESPAR.

Ainda em 1974 o Banco passou a gerenciar os recursos do Programa de Integração Nacional (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), recursos estes que se colocaram como importante fonte de financiamento para o Banco (BNDES 2002).

Em 1982, o Banco passou a se chamar BNDES, quando passou a integrar às preocupações do desenvolvimento as questões sociais, ao mesmo tempo em que foi criado o Fundo de Investimento Social (Finsocial). Mas apenas em 1986 o banco assumiu uma presença mais ativa na gestão deste fundo, e já em 1990 esses recursos deixaram de ser aplicados pelo BNDES. A destinação de 40% do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é um fato marcante, pois este se torna a mais importante fonte de financiamento da instituição. Em 1997 foi criado o BNDES-Exim, que auxiliou diversas empresas brasileiras em suas vendas ao exterior.

4.3 - Evolução dos ativos da instituição

Comparando a evolução dos ativos do BNDES com os ativos do SFN, tabela 3, identifica-se que de junho de 2003 a junho de 2008 o BNDES apresentou um crescimento abaixo do SFN. De junho de 2008 a junho de 2010, período que engloba a crise financeira, o crescimento dos ativos do BNDES foi em muito superior ao SFN, o que dá indícios de uma ação anticíclica, neste curto período o ativo mais que dobra. Cabe aqui ressaltar que o BNDES reage também aos movimentos do investimento no país.

Tabela 3 - Evolução do total de ativos do BNDES

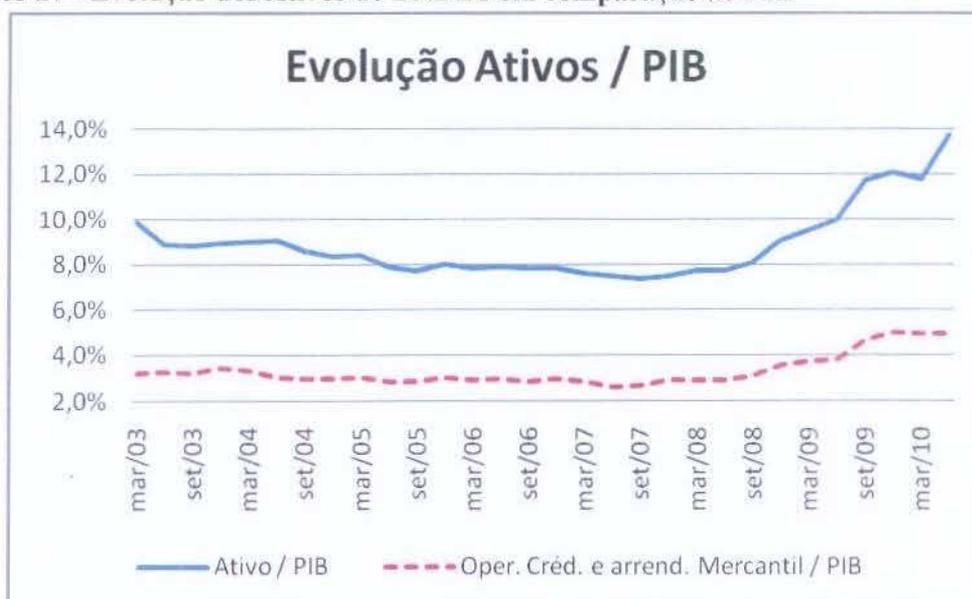
| Evolução do total de ativos do BNDES (Em R\$ mil) | | | | | |
|---|----------------|------------------|------------------|------------------|-------------|
| | Ativo BNDES | Variação anual % | Ativo SFN | Variação anual % | BNDES / SFN |
| jun/03 | 140.540.091,00 | - | 1.221.924.782,00 | - | 11,5% |
| jun/04 | 164.125.113,00 | 16,8% | 1.437.517.258,00 | 17,6% | 11,4% |
| jun/05 | 161.886.610,00 | -1,4% | 1.533.541.078,00 | 6,7% | 10,6% |
| jun/06 | 177.635.521,00 | 9,7% | 1.816.382.029,00 | 18,4% | 9,8% |
| jun/07 | 188.745.288,00 | 6,3% | 2.354.943.415,00 | 29,7% | 8,0% |
| jun/08 | 218.598.275,00 | 15,8% | 2.862.443.567,00 | 21,6% | 7,6% |
| jun/09 | 303.875.762,00 | 39,0% | 3.353.775.325,00 | 17,2% | 9,1% |
| jun/10 | 463.300.423,00 | 52,5% | 4.011.863.984,00 | 19,6% | 11,5% |

Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

O gráfico 27 é coerente com o movimento anticíclico, pois a evolução dos ativos do BNDES como parte do PIB em valores correntes aponta um crescimento desta relação após setembro de 2008, antes desta data a curva apresentava um movimento decrescente. Movimento semelhante é observado nas operações de crédito que de junho

de 2008 a dezembro de 2009 passaram de 2,9% a 5%, se estabilizando nesse patamar até junho de 2010.

Gráfico 27 - Evolução dos Ativos do BNDES em comparação ao PIB



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.
PIB acumulado dos últimos 12 meses - Valores correntes

A evolução da composição dos ativos do BNDES, gráfico 28, mostra um crescimento relativo das operações de crédito, passando de 32% dos ativos em março de 2003 a 42% em março de 2010. De março de 2010 a junho de 2010 houve uma queda acentuada, passando a 36%, o que não se deu não por uma redução no volume destas operações, mas por um crescimento de 136% nas operações de 'TVM e instrumentos de derivativos' devido aos repasses do Tesouro Nacional.

As operações de crédito não apresentaram crescimento da sua participação no ativo durante o período de agravamento da crise financeira, mas devido ao aumento expressivo dos ativos do banco no período, a manutenção desta participação já representa um crescimento do volume de crédito ofertado, conforme apresentado na tabela 4.

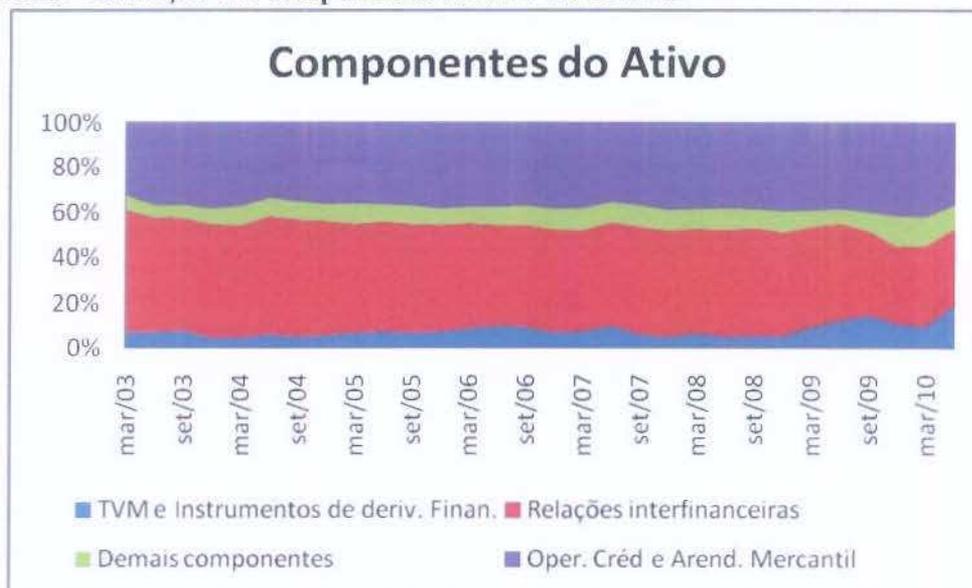
Tabela 4 - Evolução das operações de crédito do BNDES- jun-2008 a jun-2010

| Balancete | Ativo | Variação (%) | Oper. de cré. e | |
|-----------|----------------|--------------|-------------------|--------------|
| | | | arrend. mercantil | Variação (%) |
| jun/08 | 218.598.275,00 | 3,9% | 82.443.018,00 | 3,1% |
| set/08 | 236.635.368,00 | 8,3% | 90.200.113,00 | 9,4% |
| dez/08 | 272.092.458,00 | 15,0% | 106.632.273,00 | 18,2% |
| mar/09 | 287.396.947,00 | 5,6% | 111.599.801,00 | 4,7% |
| jun/09 | 303.875.762,00 | 5,7% | 115.282.088,00 | 3,3% |
| set/09 | 360.473.568,00 | 18,6% | 143.044.904,00 | 24,1% |
| dez/09 | 379.279.940,00 | 5,2% | 157.049.402,00 | 9,8% |
| mar/10 | 383.416.042,00 | 1,1% | 159.973.500,00 | 1,9% |
| jun/10 | 463.300.423,00 | 20,8% | 167.005.462,00 | 4,4% |

Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

As relações interfinanceiras apresentaram queda na sua participação no ativo em todo o período, passando de 53% dos ativos em março de 2003 a 33% em junho de 2010. As operações de “TVM e instrumentos de derivativos” foram as que cresceram, principalmente após dezembro de 2008, quando passaram de 6% para 20% do ativo. Segundo Relatórios da Administração, de 2009 e de junho de 2010, o crescimento na carteira de TVM se deu pela captação de recursos, do Tesouro Nacional, da ordem de R\$ 105 bilhões em 2009 e R\$80 bilhões em 2010, na forma de títulos públicos e parte destes títulos ainda estavam na carteira da instituição.

Gráfico 28 - Evolução dos componentes do ativo do BNDES



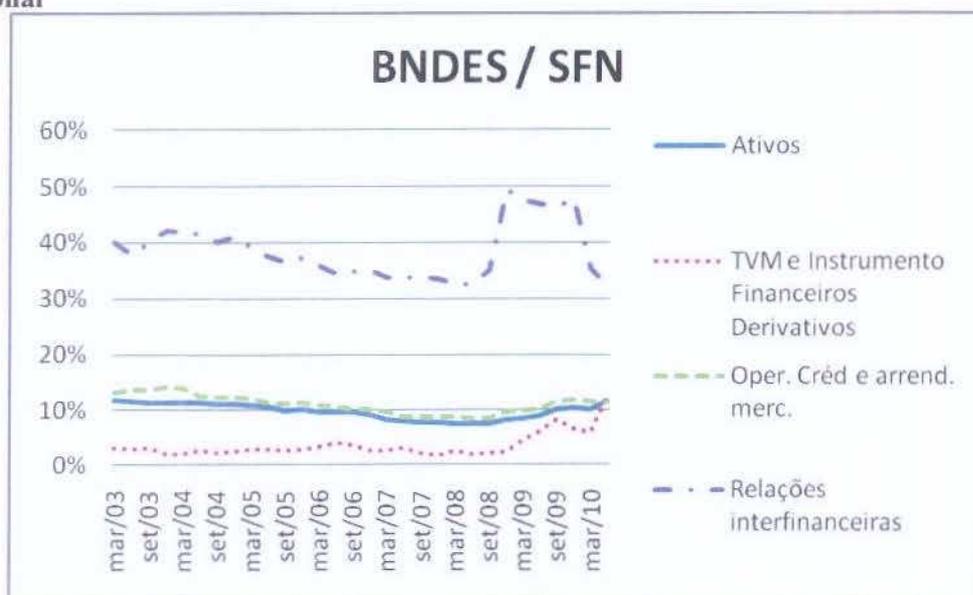
Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Analisando a participação dos componentes do ativo do BNDES no SFN, gráfico 29, observa-se que a participação das operações de crédito fica pouco acima da participação do ativo, o que demonstra que a instituição empresta proporcionalmente ao

seu ativo o mesmo que a média do SFN. Isto não é o ideal para uma instituição pública cuja função é o apoio ao crédito de longo prazo, pois seria esperada uma maior participação das operações de crédito no seu ativo, superando o SFN.

Destaca-se ainda a grande participação da instituição nas relações interfinanceiras do SFN, principalmente entre dezembro de 2008 a dezembro de 2009. Neste período houve uma redução da participação destas operações no total dos ativos do BNDES, o que demonstra que este aumento foi fruto da contração destas operações no SFN como um todo, reflexo da crise. O BNDES se destaca na sua participação no total do componente “relações interfinanceiras” do SFN por possuir diversos programas que são operacionalizados por meio de repasses interfinanceiros.

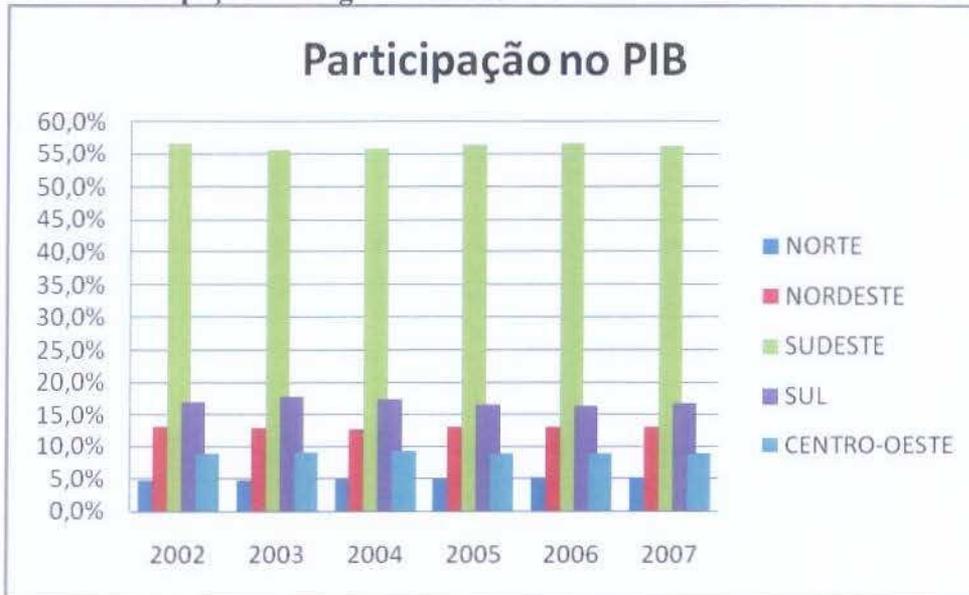
Gráfico 29 - Evolução dos ativos do BNDES em comparação ao Sistema Financeiro Nacional



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

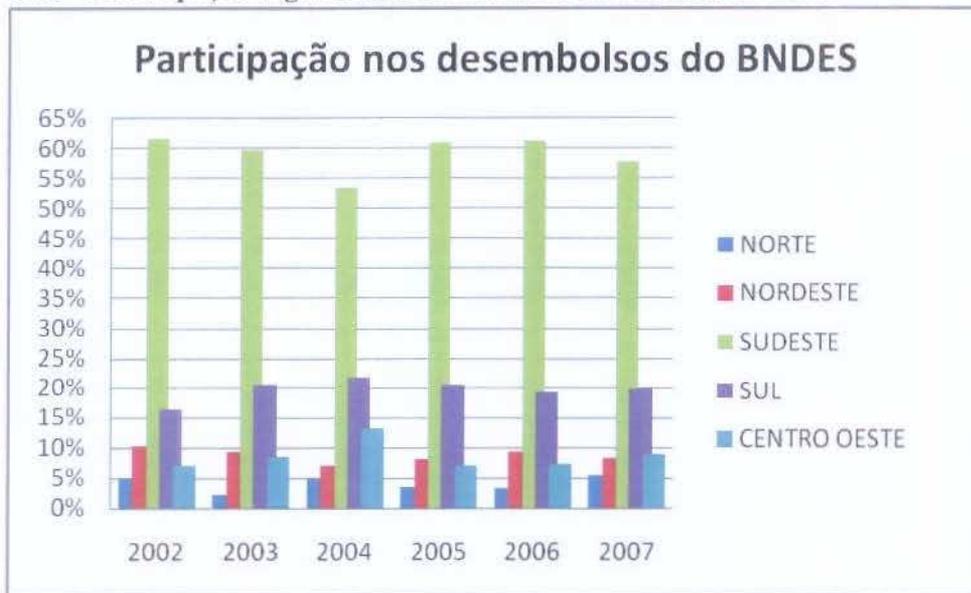
Uma comparação entre a participação de cada região no PIB, gráfico 30, e a participação nos desembolsos do BNDES, gráfico 31, aponta para uma participação das regiões Sudeste e Sul nos desembolsos do BNDES superior a sua participação no PIB, comportamento que não é o ideal para uma instituição pública, que deveria combater as diferenças regionais. Cabe ressaltar que reduzir as disparidades regionais não é o foco principal da instituição e que ela responde aos movimentos de investimento que podem levar a este comportamento concentrador.

Gráfico 30 – Participação das regiões do Brasil no PIB nacional.



Fonte: IBGE Contas Regionais do Brasil - 2003-2007. Elaboração própria.

Gráfico 31 - Participação regional nos desembolsos do Sistema BNDES



Fonte: BNDES. Estatísticas operacionais do Sistema BNDES. Elaboração própria.

Quanto aos desembolsos por porte da empresa, gráfico 32, destaca-se a predominância do crédito às grandes empresas, percentual que cresce com o passar dos anos, e uma redução da participação do crédito à pessoa física. O esperado para uma instituição pública seria não apresentar um predomínio tão grande do crédito às grandes empresas, pelo fato de essas terem acesso a outras fontes de financiamento, como o mercado internacional. Cabe aqui apontar que para essa classificação o BNDES considera grande empresa aquela que possui receita operacional bruta maior que R\$300 milhões.

Gráfico 32 - Desembolsos do Sistema BNDES por porte da empresa



Fonte: BNDES. Estatísticas operacionais do Sistema BNDES. Elaboração própria.

A separação dos desembolsos por setor demonstra uma grande variação, com predominância dos setores de comércio e serviços e da indústria de transformação. Neste período identificou-se um maior crescimento do setor de comércio e serviços e uma queda da participação da agropecuária.

Gráfico 33 - Composição da Carteira de crédito do BNDES



Fonte: BNDES. Estatísticas operacionais do Sistema BNDES. Elaboração própria.

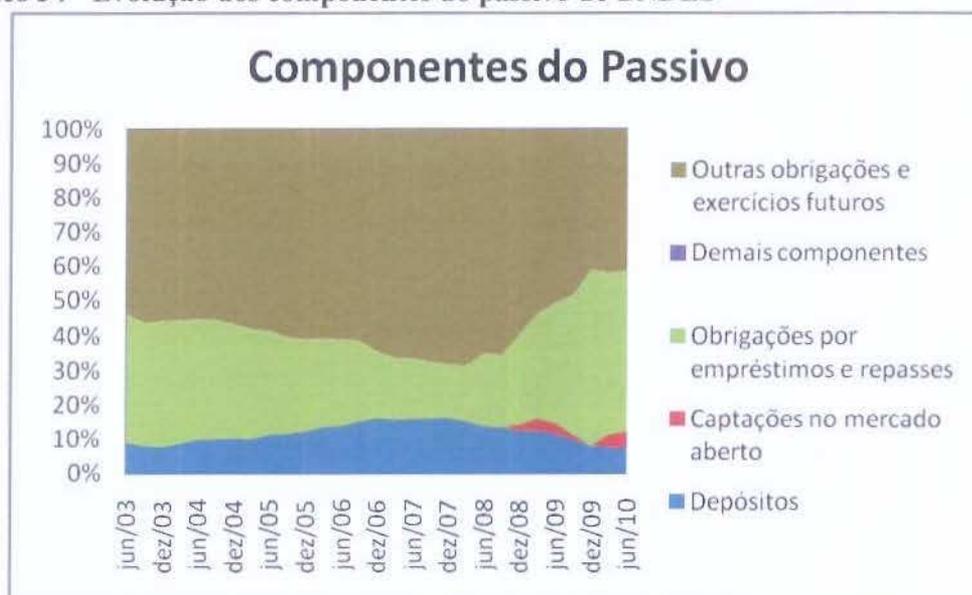
4.4 – Evolução dos passivos da instituição

Analisando a composição do passivo do BNDES, gráfico 34, identifica-se uma grande participação do componente ‘Outras obrigações e exercícios futuros’, isto se

deve à contabilização dos recursos constitucionais do FAT nesta rubrica. Houve uma grande redução da participação deste componente após junho de 2009, porém ele ainda correspondia a 41% do passivo. Isso demonstra uma estabilidade de fonte de recursos, o que permite à instituição ofertar crédito de longo prazo.

O aumento do componente ‘Obrigações por empréstimos e repasses’, que passou de 16% em junho de 2009 a 46% em junho de 2010, se deu principalmente por repasses do Tesouro Nacional. Já os depósitos possuem uma participação menor no passivo do BNDES em relação aos bancos já apresentados, o que é esperado para uma instituição não depositária.

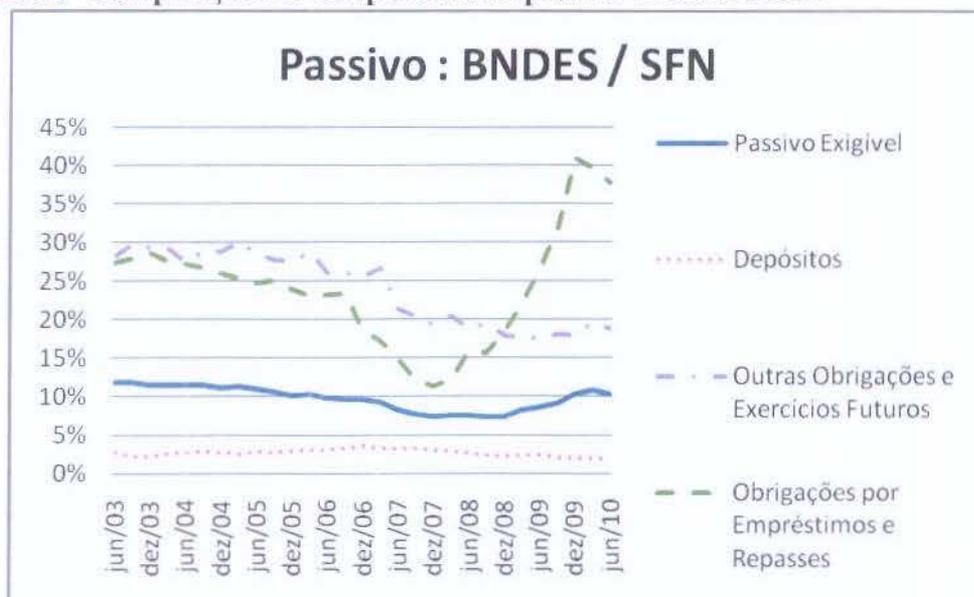
Gráfico 34 - Evolução dos componentes do passivo do BNDES



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Uma comparação entre a participação dos componentes do passivo do BNDES ao correspondente do SFN, gráfico 35, apresenta uma pequena participação dos depósitos, abaixo do passivo exigível e uma grande, porém decrescente, participação do componente ‘Outras obrigações e exercícios futuros’. Além da grande participação do componente ‘Obrigações por empréstimos e repasses’ que cresceu de modo acelerado após junho de 2008.

Gráfico 35 - Comparação dos componentes do passivo - BNDES e SFN

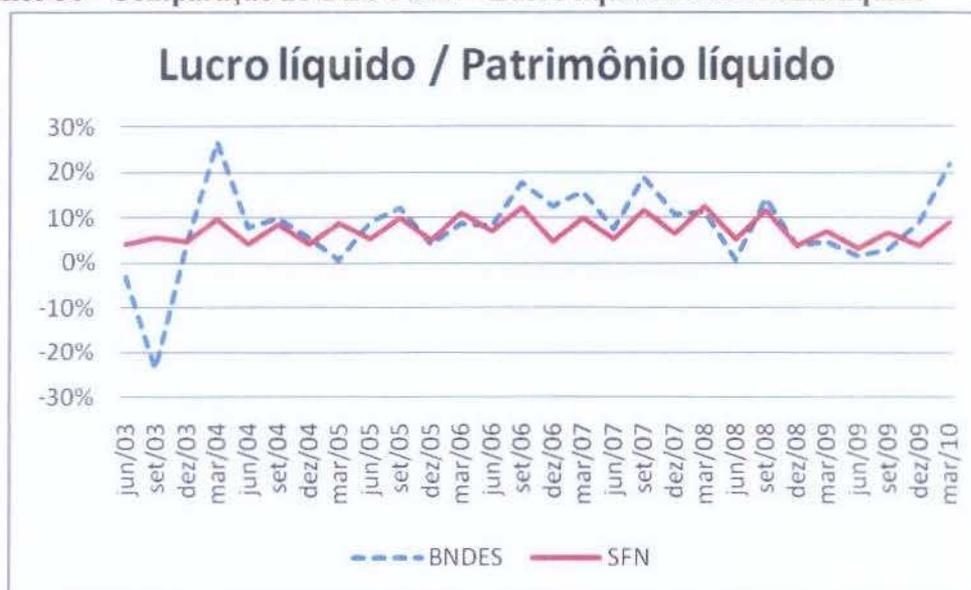


Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

4.5 – Resultados da Instituição

A evolução da relação lucro líquido como proporção do patrimônio líquido, gráfico 36, apresenta um comportamento próximo do BNDES com o total do SFN. Observa-se, ainda, um crescimento da lucratividade no final do período analisado, crescimento este que foi fruto tanto do crescimento dos resultados das aplicações em títulos e valores mobiliários, como do crescimento das receitas das operações de crédito, destaque para as operações em moeda estrangeira, conforme apresentado na tabela 5.

Gráfico 36 - Comparação BNDES e SFN - Lucro líquido / Patrimônio líquido



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Tabela 5 - Demonstrações do resultado do BNDES no semestre findo em 30 de junho

| DEMONSTRAÇÕES DO RESULTADO DO SEMESTRE FINDO EM 30 DE JUNHO (em milhares de reais) | | |
|--|-----------------|----------------|
| | 2010 | 2009 |
| RECEITAS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA | 16.251.973,00 | 2.926.660,00 |
| Operações de crédito e repasses interfinanceiros | | |
| . Moeda Nacional | 8.004.374,00 | 6.828.859,00 |
| . Moeda estrangeira | 3.742.349,00 | - 5.726.901,00 |
| Resultado com aplicações em títulos e valores mobiliários | 3.758.661,00 | 1.443.547,00 |
| Rendas de operações vinculadas ao Tesouro Nacional | 503.046,00 | 125.507,00 |
| Rendas com administração de fundos e programas | 243.543,00 | 255.648,00 |
| DESPESAS DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA | - 11.067.801,00 | - 1.216.164,00 |
| RESULTADO BRUTO DA INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA | 5.184.172,00 | 1.710.496,00 |
| OUTRAS RECEITAS (DESPESAS) OPERACIONAIS | 216.521,00 | - 388.870,00 |
| RESULTADO ANTES DA TRIBUTAÇÃO SOBRE OS LUCROS | 5.400.693,00 | 1.321.626,00 |
| Imposto de Renda | - 1.158.461,00 | - 372.954,00 |
| Contribuição Social | - 701.965,00 | - 229.251,00 |
| Impostos e contribuição social diferidos - constituição líquida de realização | 30.359,00 | - 17.305,00 |
| LUCRO LÍQUIDO ANTES DA PARTICIPAÇÃO SOBRE O LUCRO | 3.570.626,00 | 702.116,00 |

Fonte: BNDES, Demonstrações Financeiras, Individuais e Consolidadas. Julho de 2010

4.6 – Conclusão

Os ativos do BNDES apresentaram um comportamento anticíclico, superando o SFN em um momento de crise, setembro de 2008 a setembro de 2009. As operações de crédito também cresceram de modo acelerado durante a crise e de modo lento durante o período de 2003 a 2008, onde a instituição perdeu participação no total destas operações do SFN.

Uma análise regional e por porte de empresa dos desembolsos do BNDES aponta para uma maior participação das regiões mais desenvolvidas e das grandes empresas, o que não é o esperado para uma instituição pública que deveria promover a igualdade e o acesso ao crédito às empresas que possuem maior dificuldade em acessar outras fontes de financiamento. Ainda, que este comportamento seja decorrente do tipo de crédito ofertado, de longo prazo e principalmente para investimentos.

Dentre as fontes de financiamento do BNDES destacamos a grande participação dos recursos do FAT, que perdem participação no passivo da instituição devido a grandes repasses do Tesouro Nacional à instituição, repasses estes que ocasionaram a elevação da participação dos títulos e valores mobiliários nos ativos da instituição, devido à realização dos repasses por títulos públicos, e permitiram a expansão das operações ativas da instituição durante o agravamento da crise.

Esta estrutura do passivo, com grande participação de recursos do FAT e do Tesouro Nacional, propicia uma maior estabilidade de recursos o que favorece a oferta de crédito de longo prazo, objetivo da instituição, e permite ação anticíclica.

A expansão das operações ativas promoveu um crescimento dos resultados da instituição em 2010, o que demonstra que na ocasião foi possível o casamento da função pública do banco com a elevada lucratividade.

Capítulo 5: Bancos Regionais: BNB e Banco da Amazônia

5.1 - Introdução

Este capítulo apresenta o Banco do Nordeste do Brasil, BNB, e o Banco da Amazônia, antigo BASA, que são instituições públicas federais de atuação regional reconhecidas por operarem, respectivamente, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).

Tanto o BNB quanto o Banco da Amazônia são sociedades de economia mista. A União possuía, em dezembro de 2009, 94,2% do capital do BNB (BNB 2009), e o Tesouro Nacional possuía, no mesmo período, 96,9% do capital social do Banco da Amazônia (Banco da Amazônia, 2010).

Segundo dados do caderno de demonstrações contábeis de 2009, o BNB possuía ativos de R\$19,1 bilhões e apresentou lucro líquido de R\$421 milhões no ano com operações de crédito totalizando R\$4,1 bilhões. Já o banco da Amazônia, segundo relatório da administração de 2009, apresentou uma total de ativos de R\$7,8 bilhões, com R\$1,5 bilhão em operações de crédito, e um lucro líquido de R\$26,3 milhões, resultado atípico, uma vez que em 2008 o lucro foi de R\$215,9 milhões.

Este capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução, a primeira contém um breve histórico das instituições, sendo seguida de mais duas seções onde estão apresentadas análises sobre a evolução recente dos ativos e passivos da instituição. Finalizando o capítulo há uma breve conclusão.

5.2 - História

BNB

O Banco do Nordeste foi criado em 1952, com 70% de seu capital pertencente à União, com a função de gerir os recursos destinados ao Nordeste por meio da lei 1.004/49, que direcionava 3% das receitas tributárias da União e dos estados da região para obras e serviços, assistência econômica e social (Costa Neto, 2004).

Na década de 1960, o foco do banco foi no apoio a obras de infra-estrutura urbana. Nos anos 1970, priorizou o desenvolvimento dos setores produtivos. Em 1988 foi criado o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), administrado pelo BNB (Costa Neto, 2004). E em 1993 foi criado o Programa de Geração de Emprego e Renda no Nordeste, operado com recursos do FNE e, posteriormente, também do FAT (BNB, 2010).

Em 1995, o Banco iniciou um processo de modernização administrativa buscando elevar sua presença na região. Em 2001, o Banco recebeu um aporte de R\$2,5 bilhões como parte do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (Barros Filho e Correia, 2003).

Após 2003, o Banco intensifica suas operações de empréstimo e financiamento, atingindo em 2006 a marca de R\$7,6 bilhões em operações globais contratadas (BNB, 2010).

Banco da Amazônia

Foi criado em 1942 o Banco de Crédito da Borracha (BCB), precursor do atual Banco da Amazônia, em uma sociedade entre Brasil e EUA, na qual os EUA detinham 40% do capital por meio da Ruber and Reserve Company (Costa Neto, 2004).

Em 1946, com o fim da segunda guerra e queda da dependência americana da borracha brasileira, a Assembléia constituinte brasileira estabeleceu o programa de desenvolvimento das Amazônia que recebia 3% do total da receita de impostos federais e dos estados e municípios da região (Costa Neto, 2004).

Em 1950, o banco se transformou em Banco de Crédito da Amazônia e somente em 1969 o capital pertencente à Rubber Development Company foi nacionalizado (Costa Neto, 2004).

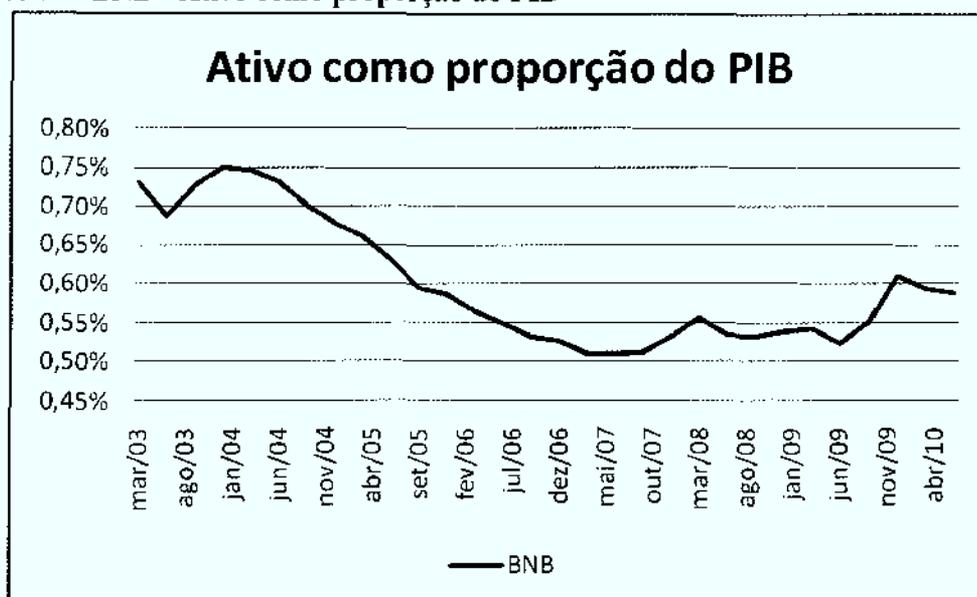
Em 1970, passou ser uma sociedade de capital aberto, detendo o Tesouro Nacional 51% das ações e o público 49%. Em 1989, tornou-se o gestor do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO). A partir de 2002 deixa de utilizar a antiga sigla BASA (Banco da Amazônia, 2010).

5.3 - Evolução dos ativos das instituições

BNB

Uma análise da evolução dos ativos do BNB como proporção do PIB da sua região seria o mais adequado para verificar se este possui um movimento pró-cíclico, ou não. Porém, pela falta de dados do PIB regional para o período analisado, utilizou-se o PIB nacional. Observou-se, no gráfico 37, uma queda significativa desta participação no período de dezembro de 2003 a março de 2007 e uma estabilidade no período de junho de 2008 a junho de 2009, quando o esperado seria uma expansão para compensar os efeitos da crise no mercado financeiro - e uma recuperação de março a dezembro de 2009.

Gráfico 37 - BNB - Ativo como proporção do PIB

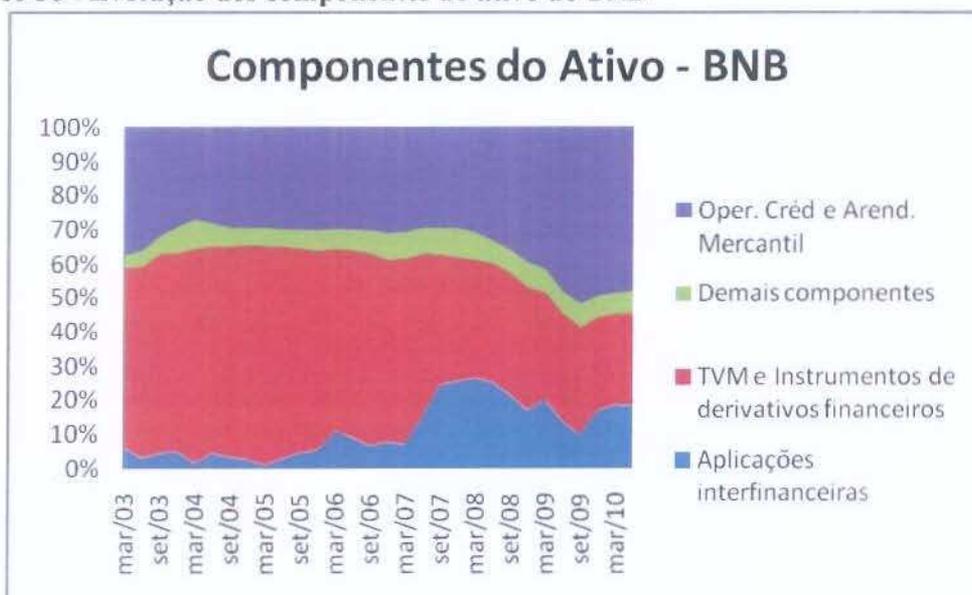


Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

A evolução da composição do ativo do BNB, gráfico 38, apresentou um crescimento das aplicações interfinanceiras, que de março de 2003 representavam apenas 6% do ativo, e após crescerem de junho de 2007 a junho de 2010, chegaram a 18%. Este grande crescimento das aplicações interfinanceiras se deu principalmente sobre a participação do componente 'TVM e Instrumentos Financeiros Derivativos', que sofreu uma grande queda no mesmo período. Destaca-se, ainda, a redução da participação das aplicações interfinanceiras no período de agravamento da crise, após setembro de 2008.

As operações de crédito, que em março de 2003 correspondiam a 37% do total do ativo, sofreram uma redução, chegando a março de 2008 com 31% dos ativos. De 2008 a março de 2010 o crescimento destas operações elevou sua participação a 48% do ativo. Este movimento de crescimento das operações de crédito coincide com o período da crise, apontando para um possível movimento anticíclico.

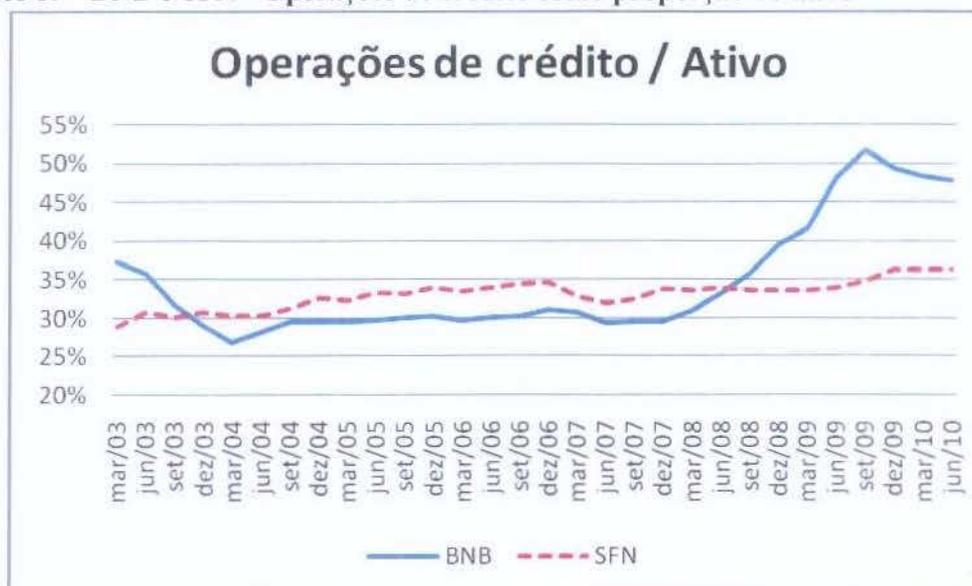
Gráfico 38 - Evolução dos componentes do ativo do BNB



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Comparando a participação das operações de crédito no ativo do BNB relativamente às operações de crédito no ativo total do SFN, gráfico 39, observa-se uma participação relativamente baixa dessas operações nos ativos do BNB, já que apenas após junho de 2008 o BNB atingiu marcas superiores ao SFN. Esta ampliação da participação das operações de crédito no ativo do BNB, após junho de 2008, pode ser identificada como uma resposta do banco à contração do SFN no período de crise.

Gráfico 39 - BNB e SFN - Operações de crédito como proporção do ativo

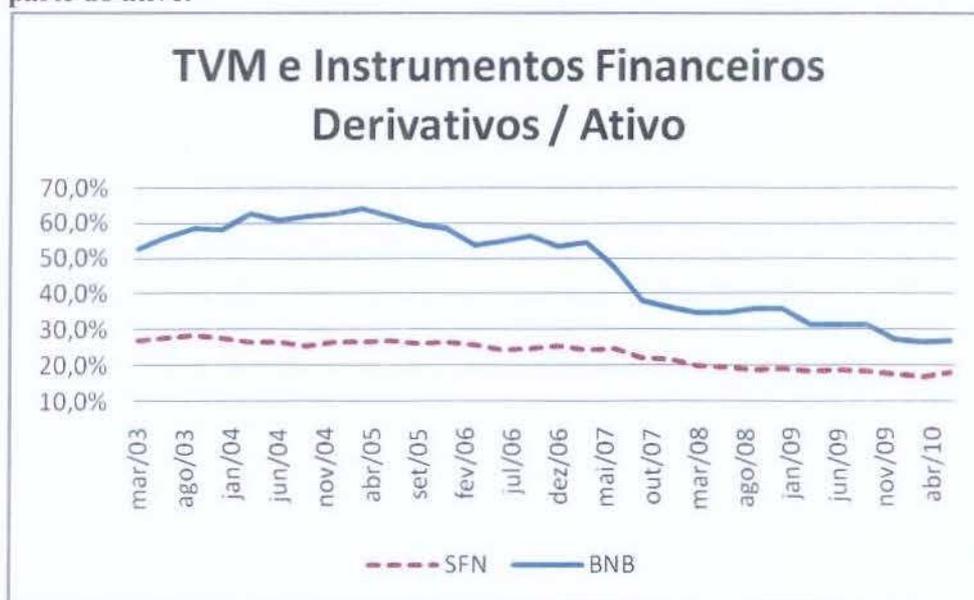


Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Uma análise da participação do componente 'TVM e Instrumentos Financeiros Derivativos', gráfico 40, apresenta uma grande participação deste componente para os

ativos do BNB. Ainda que esta participação tenha apresentado uma queda significativa, ela permaneceu acima da observada no SFN, o que não é compatível com as funções esperadas de um banco público.

Gráfico 40 – BNB e SFN - Evolução do componente “TVM e Inst. Finan. Derivativos” como parte do ativo.



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Na tabela 6 é apresentada a evolução da distribuição setorial das operações do BNB. Através dos dados observou-se que em 2004 a participação do setor rural se destacava, com 36% do total. Esta participação se reduziu de 2007 para 2009, chegando a 22% neste ano. O setor industrial e o comércio cresceram de participação no período, chegando a 28% em 2009. O setor de infra-estrutura perdeu participação, saindo de 19% em 2004 e chegando a 10% em 2009.

Tabela 6 - Operações globais por setor econômico - BNB

| BNB - Operações globais por setor econômico | | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|-----|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | |
| Rural | 36% | 36% | 38% | 37% | 36% | 25% | 22% |
| Industrial | 16% | 16% | 25% | 20% | 16% | 24% | 28% |
| Infraestrutura | 19% | 19% | 9% | 10% | 7% | 10% | 10% |
| Comércio | 16% | 16% | 22% | 27% | 34% | 26% | 28% |
| Serviços | 13% | 13% | 6% | 6% | 8% | 15% | 12% |

Fonte: BNB. Demonstrações contábeis – Demonstrações completas. Elaboração própria.

A participação do BNB no total das operações de crédito da região Nordeste, tabela 7, apresentou queda no período de 2004 a 2008, saindo de 10,5% para 4,0%. Já de 2008 a 2010 houve uma ligeira recuperação da sua participação, no período de agravamento da crise, de 2008 a 2009, o banco apresentou um crescimento das

operações acima do observado na região. Este movimento pode ser interpretado como uma resposta do banco à contração do mercado, porém o crescimento de sua participação não foi expressivo, além de sua participação no mercado ser muito baixa, o que limita os impactos de sua atuação na região como um todo.

Tabela 7 - Participação do BNB nas operações de crédito da região Nordeste

| Participação regional (Em R\$ milhões) | | | | | |
|--|---|---|---|--|---|
| Data | Saldo das oper. de créd. na Região Nordeste | Crescimento das Oper. de Créd. na Região Nordeste | Oper. de Créd. e Arrend. Mercantil do BNB | Crescimento das Oper. de Créd. E Arrend. Mer. do BNB | Participação do BNB nas Oper. De Créd. na Região Nordeste |
| jun/04 | 37.106,00 | | 3.894,44 | | 10,5% |
| jun/05 | 43.305,00 | 17% | 3.737,96 | -4% | 8,6% |
| jun/06 | 54.796,00 | 27% | 3.847,81 | 3% | 7,0% |
| jun/07 | 67.283,00 | 23% | 3.702,05 | -4% | 5,5% |
| jun/08 | 94.472,00 | 40% | 3.796,20 | 3% | 4,0% |
| jun/09 | 118.211,00 | 25% | 4.996,11 | 32% | 4,2% |
| jun/10 | 162.173,00 | 37% | 7.701,36 | 54% | 4,7% |

Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos e Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Elaboração própria.

Banco da Amazônia

Assim como para o BNB, devido à falta de dados do PIB regional, utilizou-se uma comparação entre os ativos da instituição e o PIB nacional. Observou-se uma queda significativa desta participação no período de dezembro de 2003 a dezembro de 2004, e uma recuperação gradual de dezembro de 2004 a dezembro de 2009. Destacou-se, neste período, a queda observada em setembro de 2008, o que não é o movimento esperado para uma instituição pública no auge da crise.

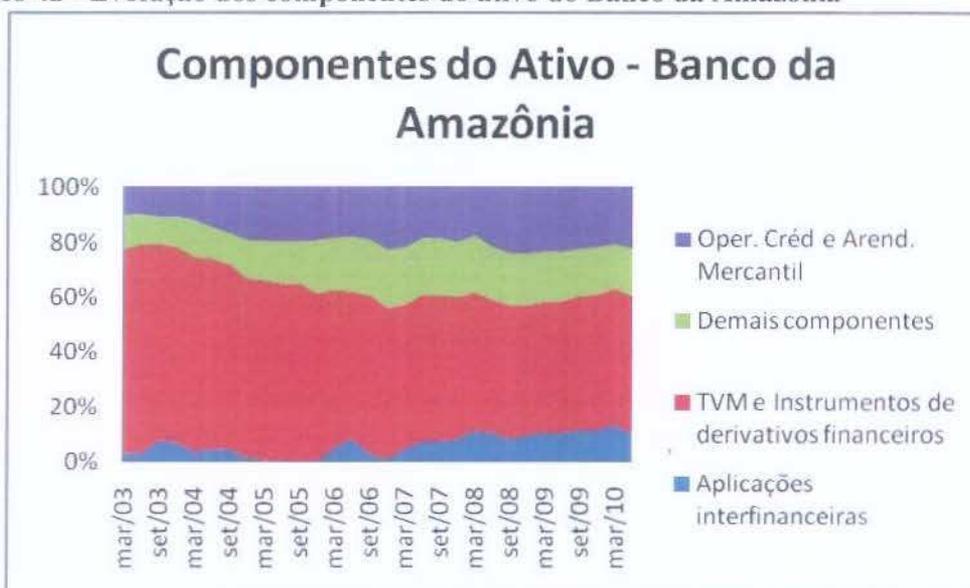
Gráfico 41 - Banco da Amazônia - Ativo como proporção do PIB



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

O ativo do Banco da Amazônia, gráfico 42, apresentou um movimento de reposicionamento no período analisado, com crescimento das operações de crédito e das aplicações interfinanceiras. Porém, a grande participação do componente 'TVM e instrumentos de derivativos financeiros' e a pequena participação das operações de crédito, mesmo após o crescimento, não são compatíveis com a atuação esperada de um banco público.

Gráfico 42 - Evolução dos componentes do ativo do Banco da Amazônia

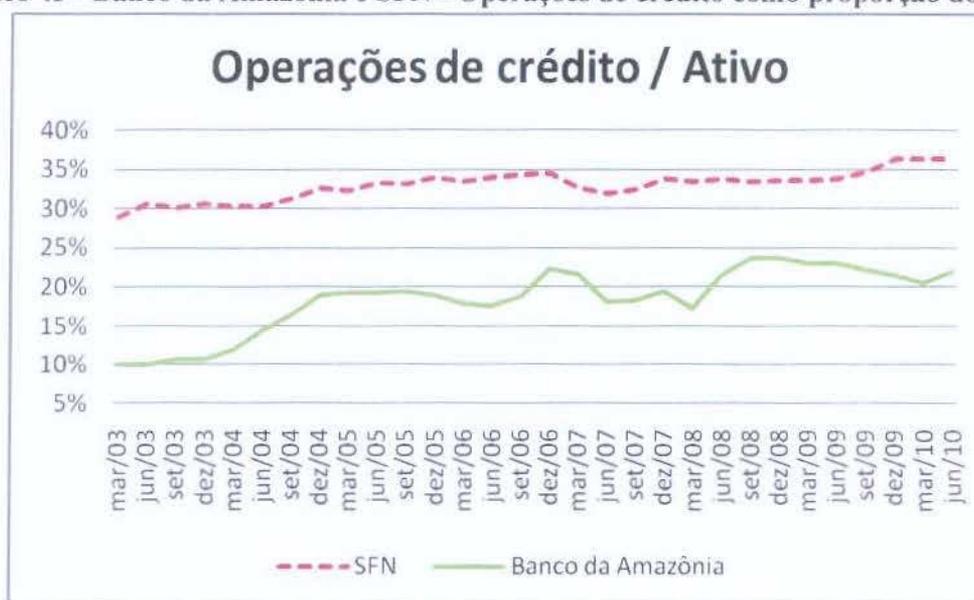


Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

A baixa participação das operações de crédito no ativo do Banco da Amazônia também fica evidente comparando a instituição com o SFN, gráfico 43, onde se pode

observar que, em nenhum momento, o Banco superou o SFN. Destaca-se, ainda, que de março de 2008 a setembro de 2008 houve um crescimento das operações de crédito no ativo da instituição, porém após este período a participação voltou a cair. A baixa participação e a estabilidade do crédito em seu ativo demonstram que a instituição possui uma atuação contrária à esperada por um banco público, ainda que em 2008 tenha esboçado um movimento anticíclico na crise, que logo foi abortado.

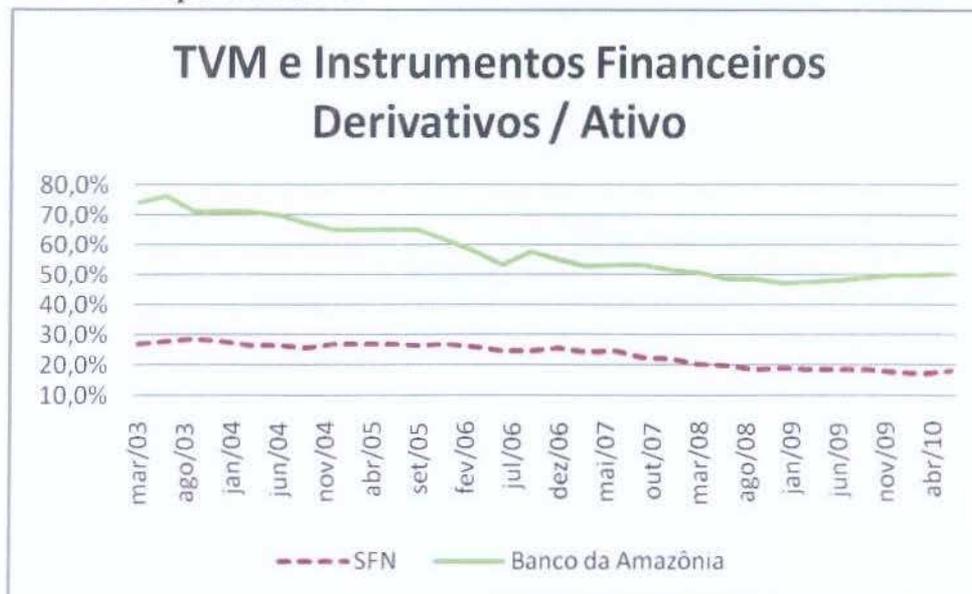
Gráfico 43 - Banco da Amazônia e SFN - Operações de crédito como proporção do ativo



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Uma análise da participação do componente 'TVM e Instrumentos Financeiros Derivativos', gráfico 44, apresenta uma grande participação deste componente nos ativos do Banco da Amazônia. Ainda que esta participação tenha apresentado uma queda, ela ainda representa mais do que o dobro da relação observada no SFN, o que não é compatível com as funções esperadas de um banco público.

Gráfico 44 - Banco da Amazônia e SFN - Evolução do componente “TVM e Inst. Finan. Derivativos” como parte do ativo.



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Uma análise das operações de crédito do Banco da Amazônia por setor de atividade, tabela 8, aponta uma predominância do crédito aos setores rural e industrial, com participação significativa dos setores de comércio e serviço. O setor público apareceu como relevante apenas em 2008 e 2009, com uma participação de 11%. As operações às pessoas físicas, apesar de significativas, perderam participação.

Tabela 8 - Operações de crédito por setor de atividade

| | Operações de crédito por setor de atividade | | | | | | |
|-----------------|---|------|------|------|------|------|------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Rural | 24% | 30% | 36% | 31% | 32% | 25% | 22% |
| Indústria | 27% | 31% | 26% | 28% | 24% | 25% | 27% |
| Comércio | 22% | 15% | 16% | 13% | 15% | 15% | 15% |
| Serviços | 14% | 11% | 11% | 21% | 19% | 17% | 16% |
| Pessoas físicas | 12% | 12% | 10% | 7% | 9% | 7% | 8% |
| Setor público | 1% | 0% | 0% | 0% | 0% | 11% | 11% |

Fonte: Banco da Amazônia. Relatório da Administração. Elaboração própria.

A participação do Banco da Amazônia nas operações de crédito na região Norte, tabela 9, apresentou crescimento de 2004 a 2006, sendo seguido por um período de retração de 2006 a 2008, o que levou a uma estabilidade desta participação considerando o período como um todo. De 2008 a 2010 o banco promoveu um crescimento das operações de crédito acima do observado no crédito da região, levando a um aumento da sua participação. Em especial no período de 2008 a 2009, onde o crescimento foi de 42% enquanto que o crescimento do crédito na região foi de 23%, o

que pode ser interpretado como uma resposta do banco à crise financeira. Apesar deste movimento, observamos que a participação da instituição na região não é de grande relevância.

Tabela 9 - Participação do Banco da Amazônia nas operações de crédito da região Norte

| Participação regional (Em R\$ milhões) | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| Data | Saldo das oper. de créd. na Região Norte | Crescimento das Oper. de Créd. na Região Norte | Oper. de créd. e Arrend. Mer. do Banco da Amazônia | Crescimento das Oper. de Créd. E Arrend. Mer. do Banco da Amazônia | Participação do Banco da Amazônia nas Oper. De Créd. na Região Norte |
| jun/04 | 12.750,00 | | 394,23 | | 3,1% |
| jun/05 | 15.283,00 | 20% | 607,25 | 54% | 4,0% |
| jun/06 | 18.979,00 | 24% | 781,99 | 29% | 4,1% |
| jun/07 | 24.145,00 | 27% | 837,82 | 7% | 3,5% |
| jun/08 | 32.761,00 | 36% | 1.027,99 | 23% | 3,1% |
| jun/09 | 40.325,00 | 23% | 1.456,82 | 42% | 3,6% |
| jun/10 | 49.709,00 | 23% | 1.749,35 | 20% | 3,5% |

Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos e Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Elaboração própria.

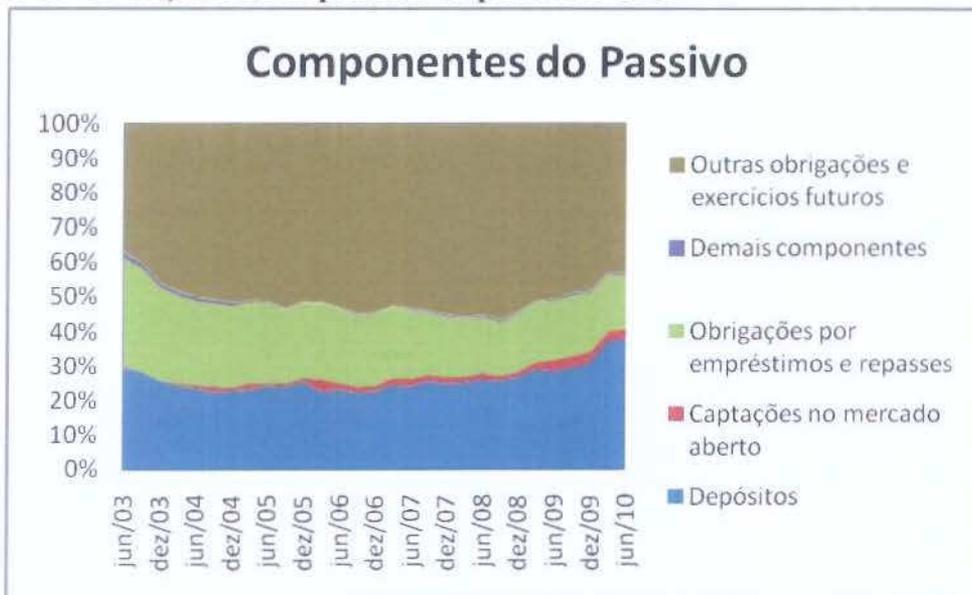
5.4 – Evolução dos passivos das instituições

BNB

A evolução dos componentes do passivo do BNB, gráfico 45, apresentou uma grande participação do componente ‘Outras obrigações e exercícios futuros’ que iniciou o período analisado com 37% de participação no passivo e chegou a 43% em junho de 2010. Esta participação é fruto da contabilização neste componente dos recursos do FNE, que segundo relatório financeiro de 2009, representava aproximadamente 50% do total deste componente do passivo.

O total de depósitos é a fonte mais relevante de recursos, e cresceu de participação no período analisado, principalmente em 2010, chegando a junho com 38%. As obrigações por empréstimos e repasses perderam participação, saindo de 32% em março de 2003 e chegaram a junho de 2010 a 16%. Neste componente do passivo, em 2009, se destacaram a participação dos repasses do BNDES e do BID.

Gráfico 45 - Evolução dos componentes do passivo do BNB

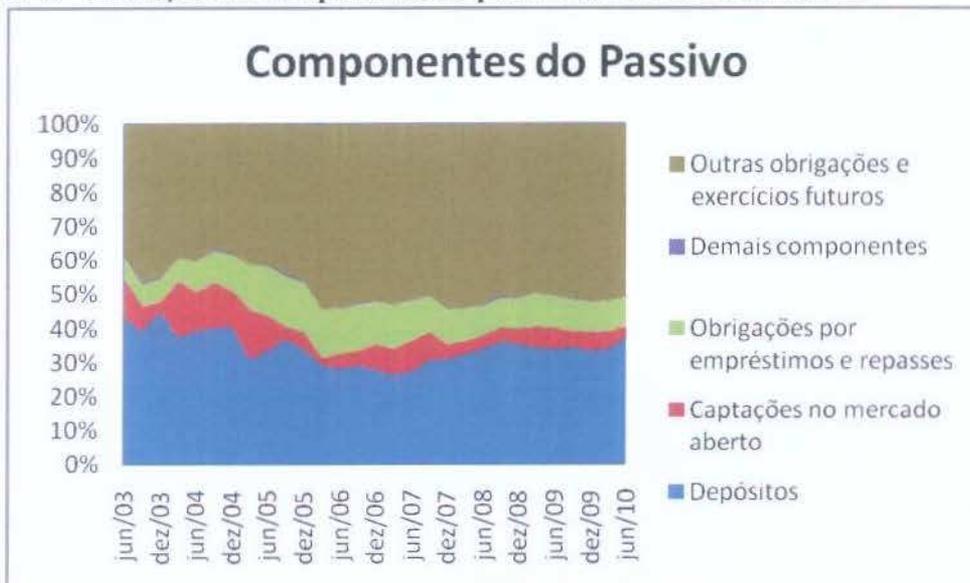


Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Banco da Amazônia

Os passivos do Banco da Amazônia, gráfico 46, se caracterizam por uma grande participação dos depósitos e ‘outras obrigações e exercícios futuros’, que em junho de 2010 correspondiam a 37% e 51% do passivo respectivamente. As obrigações por empréstimos e repasses e captações no mercado externo também são relevantes, porém com uma menor participação. A grande participação do componente ‘Outras obrigações e exercícios futuros’ se deve principalmente pela contabilização do FNO.

Gráfico 46 - Evolução dos componentes do passivo do Banco da Amazônia



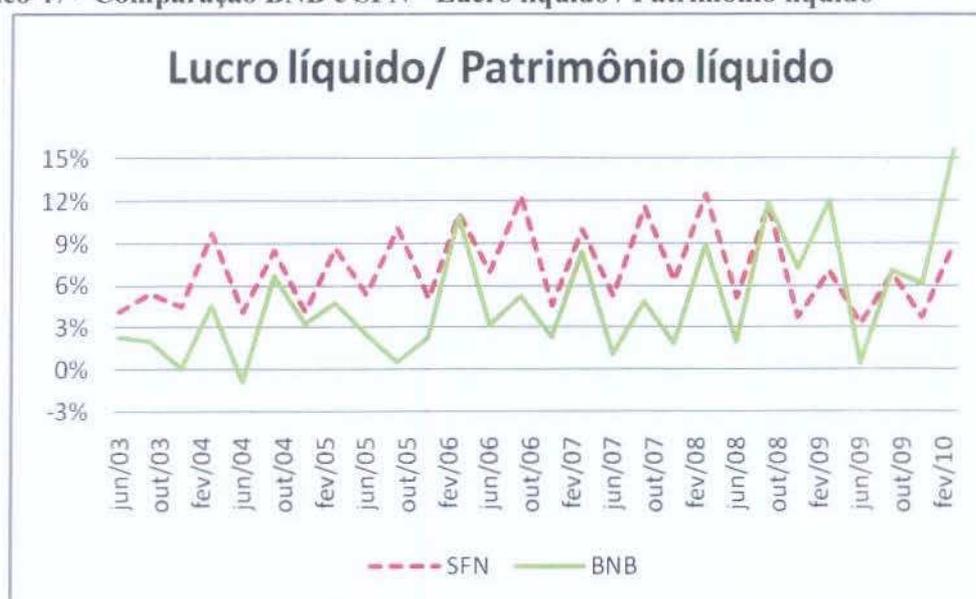
Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

5.4 – Resultados das instituições

BNB

Segundo dados do Banco central, gráfico 47, o BNB apresentou no período analisado, resultados sobre patrimônio líquido abaixo do SFN, o que não é um problema já que o objetivo desta instituição não é a maximização da lucratividade. Após outubro de 2009, o BNB apresentou resultados acima do SFN, se destacando os resultados de 2010, reflexo da alteração de sua carteira de ativos, com um maior peso das operações de crédito.

Gráfico 47 - Comparação BNB e SFN - Lucro líquido / Patrimônio líquido

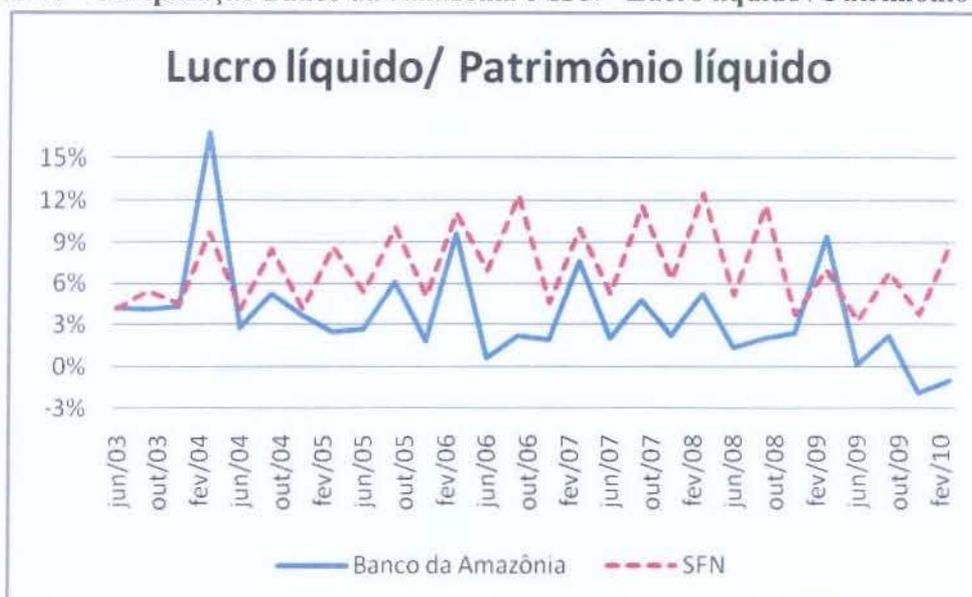


Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

Banco da Amazônia

O Banco da Amazônia apresentou resultados sobre patrimônio líquido abaixo do SFN na maior parte do período analisado, mas este dado isolado não representa um problema já que o objetivo desta instituição não é a maximização da lucratividade. Mas, considerando que a instituição não vem apresentando uma atuação típica de banco público, isto pode ser um problema de ineficiência.

Gráfico 48 - Comparação Banco da Amazônia e SFN - Lucro líquido / Patrimônio líquido



Fonte: Banco Central do Brasil. 50 maiores bancos. Elaboração própria.

5.6 – Conclusão

As duas instituições apresentam uma participação das operações de crédito em seu ativo inferior à média do SFN em quase todo o período analisado. Isto foi revertido apenas pelo BNB durante o período de agravamento da crise, demonstrando uma atuação anticíclica da instituição. Já o Banco da Amazônia apresentou um pequeno crescimento da participação das suas operações de crédito no total do ativo, ficando ainda abaixo do SFN, tendo como resultado uma atuação pró-cíclica.

Os ativos das duas instituições apresentaram, em 2003, uma grande participação do componente 'TVM e Instrumentos Financeiros Derivativos'. Esta participação se reduz até março de 2010, principalmente no BNB, porém continua acima do SFN. Este quadro não é compatível com as funções que se espera que desempenhe um banco público, que passaria por uma maior participação de operações que promovam o desenvolvimento de sua região.

Os dois bancos apresentam uma pequena participação nas operações de crédito da região, após 2006. No período de 2008 a 2009, as instituições apresentaram um crescimento das operações de crédito acima do apresentado pela respectiva região, o que pode representar um movimento anticíclico.

O passivo das instituições se caracteriza pela grande participação dos fundos constitucionais, ainda que os depósitos venham crescendo no BNB. Isto demonstra uma estabilidade de recursos, o que possibilitaria às instituições apresentarem uma menor

participação de títulos em sua carteira, com uma maior participação das operações de crédito, sem apresentar aumento nos riscos de descasamento, por possuírem uma fonte de recursos estáveis.

Esta composição defensiva de suas carteiras se refletiu na lucratividade, que esteve abaixo do SFN em grande parte do período analisado. No período atual, após grandes alterações de sua carteira de ativos, o BNB passou a apresentar uma lucratividade maior que a média do SFN, já o Banco da Amazônia, nos últimos quatro trimestres, apresentou prejuízos. Neste caso observamos que uma baixa lucratividade das instituições não denota uma maior preocupação com suas funções públicas, já que o BNB, que apresentou uma alteração no seu portfólio de ativos em resposta à crise apresenta melhores resultados, e o Banco da Amazônia que apresentou prejuízos, não possui uma composição de ativos compatível com uma atuação típica de instituição pública de fomento.

Conclusão

A análise do debate a cerca da intervenção por meio de bancos públicos apresentou que, tradicionalmente, os bancos públicos são analisados sob a perspectiva baseada em falhas de mercado, como observado nas visões social, política, do desenvolvimento e da agência. Porém, acreditamos que os bancos públicos podem ter um papel mais abrangente e a crise de 2008 serviu para colocar em pauta papeis diferenciados para estas instituições. Dentre esses destacamos o papel de estabilizador do sistema apontado por Andrade e Deos (2007), onde os bancos atuaram reduzindo o comportamento cíclico do mercado, suavizando os movimentos tanto de contração quanto de expansão.

Identificamos, no ciclo recente de crédito, um crescimento das operações de crédito acima do crescimento do total de ativos do setor bancário e do crescimento da economia como um todo, apoiado principalmente no crédito às famílias. No período de agravamento da crise, próximo a setembro de 2008, houve um grande crescimento das operações de crédito dos bancos públicos federais considerados em conjunto, período este que apresenta uma estagnação das operações de crédito do SFN, o que demonstra que estas instituições atuaram de maneira a minimizar os impactos da contração da oferta de crédito por parte dos bancos privados.

Analisando a variação dos componentes do ativo dos bancos públicos federais considerados em conjunto, identifica-se, que no período de crise, houve um crescimento expressivo das aplicações interfinanceiras, promovendo a liquidez no sistema e uma redução das relações interfinanceiras, fruto da flexibilização das regras do compulsório, uma vez que esta rubrica abrange os depósitos no Banco Central.

Além disto, houve uma continuidade de queda na participação dos Títulos e estabilidade nas operações de crédito no período de crise. O crescimento da carteira de títulos, logo após setembro de 2008, coincidiu com o período da captação de recursos na forma de títulos pelo BNDES, o que demonstra que este crescimento não fez parte de alguma estratégia defensiva das instituições. Esta estabilidade das operações de crédito aponta não para uma estagnação destas operações em valores absolutos, mas para um crescimento tão rápido quanto o observado nos ativos destas instituições. Isto fica demonstrado pelo gráfico 7, onde observamos o ganho de participação destas instituições no total de crédito ofertado pelo SFN.

A análise de cada instituição, separadamente, apontou que o Banco do Brasil, no período de agravamento da crise, atuou de maneira ativa, ampliando suas operações de crédito e aplicações interfinanceiras. Houve, ainda, uma redução das relações interfinanceiras, como observado no total dos bancos públicos federais. De um modo geral no período 2003 a 2010, o banco promoveu uma redução dos títulos em sua carteira e ampliou o crédito, sobretudo a pessoa física.

O crédito agrícola perdeu participação na carteira de crédito da instituição e, apesar disto, a instituição continuou como a principal ofertante de crédito no setor, chegando a ampliar sua participação no mercado. Todas estas alterações na carteira de ativos da instituição contribuíram para uma melhora dos resultados, apontando para uma compatibilização dos objetivos privados e públicos neste contexto.

Já a Caixa Econômica Federal apresentou, durante o período de agravamento da crise, um crescimento expressivo da participação das operações de crédito e arrendamento mercantil e das aplicações interfinanceiras no ativo da instituição, com quedas na participação dos títulos e das relações interfinanceiras. Esta alteração na composição de seu ativo demonstra o papel anticíclico desempenhado pela instituição no período.

Considerando o período de 2003 a 2010 como um todo, a CEF se destaca pela redução da participação dos títulos na sua carteira, e pelo crescimento da participação das operações de crédito e arrendamento mercantil, que chega a dobrar sua participação. Isto não foi suficiente, para ampliar os resultados da instituição, que ficam abaixo da média do SFN, porém, isto não significa que a instituição seja ineficiente..

O BNDES se destacou no período da crise por apresentar um crescimento expressivo de seu ativo e passar de 7,6% do total de ativos do SFN em junho de 2008 para 9,1% em junho de 2009. As operações de crédito da instituição mantiveram a mesma participação nos ativos, mas dado o crescimento do ativo isto significa um grande crescimento em valores absolutos. O ativo continuou crescendo de maneira acelerada até junho de 2010, chegando a 11,5% dos ativos do SFN. Este crescimento acelerado dos ativos se deu principalmente, por repasses do Tesouro Nacional.

No período de 2003 a 2010, o BNDES apresentou um crescimento do total de títulos na sua carteira, devido aos repasses do Tesouro Nacional na forma de títulos públicos. Além disso, a instituição se caracteriza por ser responsável por aproximadamente 35% das relações interfinanceiras no SFN, isto por operacionalizar

diversos programas por meio de repasses interfinanceiros. Durante a crise, a manutenção destas operações por parte do BNDES, em um contexto de contração do mercado, significou um crescimento expressivo da sua participação nestas operações do SFN, o que contribuiu para minimizar os efeitos da crise.

Já o BNB no período de crise apresentou uma atuação ambígua, com crescimento das operações de crédito e redução das aplicações interfinanceiras, com o qual a instituição superou o SFN em proporção da carteira comprometida com operações de crédito. Apesar de aumentar o crédito em sua carteira de ativos a instituição vem perdendo participação no mercado de crédito da região Nordeste - o crescimento das suas operações de crédito superou o crescimento do crédito na região apenas de 2008 a 2010, fruto de sua atuação anticíclica na crise. Porém, esta atuação anticíclica foi comprometida pela retração da participação das aplicações interfinanceiras de março de 2008 a dezembro de 2008.

No período de 2003 a 2010 a instituição promoveu uma grande alteração na sua carteira de ativos, com maior participação das operações de crédito e das aplicações interfinanceiras e uma redução da participação dos títulos. Esta alteração rendeu frutos e os resultados da instituição cresceram nos últimos trimestres, superando a média do SFN.

O Banco da Amazônia, no período de crise, promoveu alterações em seu ativo: houve uma redução das operações interfinanceiras e um crescimento nas operações de crédito. Em comparação ao total de crédito da região Norte, a instituição ganha participação no período 2008/2009, demonstrando uma resposta à crise, mas logo em seguida volta a cair.

A atuação da instituição, no período de 2003 a 2010, se destaca pela elevada participação dos títulos e pela baixa participação das operações de crédito e aplicações interfinanceiras. Sendo que o comprometimento da sua carteira com as operações de crédito, apesar de apresentar uma recuperação em 2004 e 2008, fica muito abaixo da média do SFN.

De um modo geral os bancos públicos federais de atuação nacional, BB, CEF e BNDES, atuaram de maneira coerente com suas funções públicas no período analisado, destacando a sua atuação no período de crise, de setembro de 2008 a setembro de 2009, onde promoveram expansão de operações que contribuíram para conter a restrição à liquidez e ao crédito e reduziram os riscos sistêmicos.

Dentre as instituições de atuação regional o BNB se destaca com uma atuação mais coerente com o que se espera de um banco público, especialmente após 2007, apesar de ainda ficar aquém do desempenho apresentado pelas instituições de atuação nacional. Já Banco da Amazônia, apesar de promover alterações em seus ativos e ter atuado durante a crise como um banco público, ainda não atua como o esperado. Destaca-se a perda de relevância destas instituições no mercado de crédito da sua região, o que pode levar a uma incapacidade destas influírem no mercado financeiro da região, como na crise de 2008, onde o crescimento de suas operações pouco representava no total do sistema.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rogério Pereira; DEOS, Simone. **A trajetória do Banco do Brasil no período recente (2001-2006): banco público ou banco estatal “privado”?** IE Unicamp, n. 136, outubro 2007.

BANCO DA AMAZÔNIA. Relatório da Administração. (Diversos anos). Disponível em: <http://www.bancoamazonia.com.br/bancoamazonia2/investidores_item5_1.asp>

BANCO DA AMAZÔNIA. **História**. Acessado em 13/10/210. Disponível em: <<http://www.bancoamazonia.com.br>>

BANCO DO BRASIL. **História do Banco do Brasil**. 2010. Disponível em: <<http://www.bancodobrasil.com.br>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório anual**. Diversos anos. Disponível em: <<http://www45.bb.com.br/docs/ri/ra2009/index.html>>

BARROS FILHO, Valdemar; CORREIA, Everton Chaves. **O Banco do Nordeste: balanço da atuação e perspectivas**. In: Velloso, João Paulo dos Reis, Albuquerque, Roberto Cavalcanti de (coordenadores) A promoção do Desenvolvimento: Os 50 anos do BNDES e do Banco do Nordeste. Rio de Janeiro, José Olympio, 2003.

BARTH, James; CAPRIO, Gerard; LEVINE, Ross. **Banking System around the Globe : do regulation and Ownership affect performance and stability?** The World Bank, Policy Research Working Paper n. 2325 (April 2000).

BNB. **Demonstrações contábeis – Demonstrações completas** (Diversos anos). Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/O_Banco/Demonstrativos_Contabeis/gerados/demonstracoes_financeiras.asp?idTR=democon>

BNB. **Histórico**. Acessado em 12/10/2010. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/Content/aplicacao/O_Banco/Historico/gerados/hist_2000.asp?idTR=historico>

BNDES, **50 Anos de Desenvolvimento**. 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Paginas/livro_bndes50anos.html>

BNDES, **Relatório da Administração**. (Vários anos). Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Demonstrativos_Financeiros/demonstrativos_bndes.html#dcbndes>

BNDES, Sistema BNDES. Acessado em 26/10/2010 em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Em_presa/sistema_bndes.html>

Bueno, Eduardo, **Caixa: uma história brasileira**. São Paulo: Metalivros, 2002.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, **Apresentação**. Acessado em 02/12/2010. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/acaixa/index.asp>>

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, **Relatório da Administração. Vários anos**. Disponível em: <<http://www100.caixa.gov.br/acaixa/relatorios/demonstrativo.asp>>

CHANG, Ha-Joon. **An Institutional Perspective on the Role of the State: towards an institutionalist perspective**. In: Bulamarqui, L., Castro, A. e Chang, H. (eds), *Institutions and the Role of the State*. Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

COSTA NETO, Yttrio Corrêa da. **Bancos oficiais no Brasil: origens e aspectos do seu desenvolvimento**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?BANCOFIC>>

DEOS, Simone; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de. **Aspectos Teóricos e Institucionais: Uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos**. Mimeo, 2010.

DEOS, Simone; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de. **How Public Banks Faced the Crisis in Brazil**. Campinas. Mimeo, 2009.

HADDAD, Cláudio. **Bancos públicos no Brasil: reflexões e propostas**. In: Pinheiro, A.; Oliveira Filho, L. (orgs.), *Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas*. Rio de Janeiro/São Paulo, Contra Capa Livraria/ANBID, 2007.

LA PORTA, Rafael; SILANES, Florencio de Lopes; SHLEIFER, Andrei. **Government Ownership of Banks**. *The Journal of Finance*, vol. LVII, n.1 (Fev 2002).

LPAVITSAS, Costas. **Systemic Failure of Private Banking: a case for Public Banks**. *Research on Money and Finance Discussion Paper n.13*. Department of Economics, School of Oriental and African Studies, 2009.

MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de. **Caixa Econômica Federal: em busca da solução do dilema público e rentável**. Campinas. Mimeo, 2007.

METTENHEIM, Kurt Von. **Commanding Heights: para uma sociologia política dos bancos federais brasileiros**. *RBCS*, vol. 20 n.58 (Jun 2005)

METTENHEIM, Kurt Von. **Still the Century of Government Savings Banks? The Caixa Econômica Federal**. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 26 n.1 (jan-mar 2006)

METTENHEIM, Kurt Von; LINS, Maria Antonieta Del Tedesco. **Government Banking. New Perspectives on Sustainable Development and Social Inclusion**

From Europe and South America. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2008. v. 1. 232 p.

MICCO Alejandro e PANIZZA, Ugo (2004). **Bank Ownership and Lending Behavior**, Inter-American Development Bank, Working Paper No. 520, Washington, DC, novembro 2004.

MINSKY, Hyman Phillip. **Stabilizing an Unstable Economy**, McGraw-Hill, 2008 (First edition published in 1986 by Yale University Press).

MINSKY, Hyman Phillip. **The financial instability hypothesis**, Levy Economics Institute, Working paper N° 74 1992.

NOVAES, Ana. **Intermediação Financeira, Bancos Estatais e o Mercado de Capitais: a experiência internacional.** In: Pinheiro, A.; Oliveira Filho, L. (orgs.), Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro/São Paulo, Contra Capa Livraria/ANBID, 2007.

PRATES, Daniela Magalhães; FREITAS, Maria Cristina Penido de. **Crédito bancário Cooperativo no Brasil: evolução recente e perspectivas.** In: III Encontro Internacional da Associação, 2010, São Paulo. Anais do III Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2010.

PRATES, Daniela Magalhães; BIANCARELI, André Martins. **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 Livraria/ANBID, 2007.

STIGLITZ, Joseph; VALLEJO, Jaime Jaramillo; PARK, Yung Chal (1993). **The role of the state in financial markets**, In: World Bank Research Observer, Annual Conference on Development Economics Supplement: 19-61., The World Bank, Washington D.C. 1993

TORRES FILHO, Ermani. **Direcionamento de Crédito: o papel dos bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES.** In: Pinheiro, A.; Oliveira Filho, L. (orgs.), Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas. Rio de Janeiro/São Paulo, Contra Capa Livraria/ANBID, 2007.

VIDOTTO, Carlos Augusto. **Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas**, *Economia e Sociedade*, vol. 14, no. 1 (24).

Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, p.57-84, jan/jun. 2005. Disponível em – <http://www.eco.unicamp.br/>.

YEYATI, Eduardo; MICCO, Alejandro; PANIZZA, Ugo. **A Reappraisal of State-Owned Banks.** *Economia*, v.7, n.2, Spring, 2007. (p.209-247).