

Bancos federais

Contrariamente à visão comum de que há uma mudança global em andamento para substituir a alocação governamental de recursos em favor dos mercados, a experiência brasileira sugere que os bancos públicos federais ainda desempenham um papel essencial no crescimento sustentável do país e no desafio de inclusão social. O artigo analisa as transformações pelas quais passaram esses bancos após a liberalização financeira do governo FHC e as reestruturações recentes do setor financeiro.

por **Kurt E. von Mettenheim** FGV-EAESP e **Maria Antonieta Del Tedesco Lins** FGVprojetos

Os três maiores bancos do Brasil ainda são instituições financeiras do governo federal. Fundado inicialmente em 1808, o Banco do Brasil continua a ser o maior banco comercial do país, um dos principais bancos de investimento e agente primário em mercado de ações, agricultura, comércio internacional e financiamento de exportações.

Fundada em 1860, a Caixa Econômica Federal lidera em termos de poupança e crédito popular, desenvolvimento urbano, saneamento e moradia enquanto serve como agente central de transferência dos benefícios sociais do governo. Fundado em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social domina a oferta de cré-

dito de longo prazo para setores econômicos estratégicos; coordenou as privatizações nos anos de 1990; continua sendo uma fonte importante de financiamento de exportações; e, no atual governo, procura implementar novas políticas de desenvolvimento.

A existência de bancos de propriedade estatal justifica-se, acima de tudo, por argumentos relacionados com as finanças direcionadas ao desenvolvimento e às políticas sociais. Essas instituições deveriam ser capazes de garantir acesso ao crédito para financiar atividades prioritárias ao desenvolvimento e não contempladas pelo mercado, as sua existência justifica-se também pela necessidade de responder às novas características do capitalismo financeiro que se observam no Brasil desde 1994, cuja análise será feita neste artigo.

Pano de fundo. Um estudo de bancos públicos envolve, necessariamente, teorias e conceitos polêmicos sobre mercados, intervenção governamental e política. O pano de fundo dominante dos debates recentes sobre o tema é a chamada teoria da vantagem comparativa institucional.

A maioria dos sistemas financeiros em países em desenvolvimento continua centrada em bancos e, apesar de grande variação, com uma inclinação no sentido do controle estatal e nacional nas maiores economias, especialmente na China, Rússia e Índia.

Consideramos que os bancos federais brasileiros atuam como alicerces institucionais de vantagem comparativa desde 1994 com a estabilização de preços e a consolidação da democracia, o que contradiz as expectativas de que a globalização e a liberalização levariam os sistemas financeiros a convergir e os mercados de ações a conduzir o crescimento.

Contudo, a experiência brasileira está longe de ser anômala. Vejamos quais são as variedades de capitalismo

financeiro encontradas em países em desenvolvimento e, em seguida, o caso brasileiro.

Variedades de capitalismo. A liberalização financeira e a mudança bancária nas nações em desenvolvimento desde os anos 1990 parecem ter tomado três caminhos distintos. Um deles é o das reformas radicais, as quais produziram uma internacionalização extrema de sistemas financeiros. Estas experiências são encontradas, em larga medida, na Europa Oriental em consequência das transições ocorridas após o colapso dos regimes stalinistas com economias centralizadas.

Um segundo caminho, seguido pelas economias latino-americanas, envolve uma liberalização e internacionalização substancial. E um terceiro aparece entre os países em desenvolvimento que liberalizaram seus setores financeiros de modo seletivo, estratégico ou reduzido e, consequentemente, conservaram um maior controle político direto sobre o sistema bancário.

O que permanece na maioria dos países em desenvolvimento, e especialmente entre os maiores, são bancos sob

controle estatal e forças domésticas em vez de privatização, liberalização e internacionalização para capitalizar os mercados de ações. Dados do BIS (Bank for International Settlements) oferecem vários indícios dessa permanência de 1980 a 2000.

De acordo com o BIS, a maioria dos sistemas financeiros em países em desenvolvimento continua centrada em bancos e, apesar de grande variação, tenden-

do para a presença de controle estatal e nacional nas maiores economias, especialmente na China, Rússia e Índia. Além disso, os dados do BIS também sugerem que eficiência, lucratividade, custo operacional e alocação de crédito contra-cíclico, ou seja, aquele que se oferece a fim de estimular a economia em períodos de recessão, estagnação ou crescimento muito baixo, são distribuídos de maneira importante entre instituições de crédito privadas, públicas e estrangeiras. Portanto, a distribuição das operações

dito de longo prazo para setores econômicos estratégicos; coordenou as privatizações nos anos de 1990; continua sendo uma fonte importante de financiamento de exportações; e, no atual governo, procura implementar novas políticas de desenvolvimento.

A existência de bancos de propriedade estatal justifica-se, acima de tudo, por argumentos relacionados com as finanças direcionadas ao desenvolvimento e às políticas sociais. Essas instituições deveriam ser capazes de garantir acesso ao crédito para financiar atividades prioritárias ao desenvolvimento e não contempladas pelo mercado, as sua existência justifica-se também pela necessidade de responder às novas características do capitalismo financeiro que se observam no Brasil desde 1994, cuja análise será feita neste artigo.

Pano de fundo. Um estudo de bancos públicos envolve, necessariamente, teorias e conceitos polêmicos sobre mercados, intervenção governamental e política. O pano de fundo dominante dos debates recentes sobre o tema é a chamada teoria da vantagem comparativa institucional.

A maioria dos sistemas financeiros em países em desenvolvimento continua centrada em bancos e, apesar de grande variação, com uma inclinação no sentido do controle estatal e nacional nas maiores economias, especialmente na China, Rússia e Índia.

Consideramos que os bancos federais brasileiros atuam como alicerces institucionais de vantagem comparativa desde 1994 com a estabilização de preços e a consolidação da democracia, o que contradiz as expectativas de que a globalização e a liberalização levariam os sistemas financeiros a convergir e os mercados de ações a conduzir o crescimento.

Contudo, a experiência brasileira está longe de ser anômala. Vejamos quais são as variedades de capitalismo

financeiro encontradas em países em desenvolvimento e, em seguida, o caso brasileiro.

Variedades de capitalismo. A liberalização financeira e a mudança bancária nas nações em desenvolvimento desde os anos 1990 parecem ter tomado três caminhos distintos. Um deles é o das reformas radicais, as quais produziram uma internacionalização extrema de sistemas financeiros. Estas experiências são encontradas, em larga medida, na Europa Oriental em consequência das transições ocorridas após o colapso dos regimes stalinistas com economias centralizadas.

Um segundo caminho, seguido pelas economias latino-americanas, envolve uma liberalização e internacionalização substancial. E um terceiro aparece entre os países em desenvolvimento que liberalizaram seus setores financeiros de modo seletivo, estratégico ou reduzido e, conseqüentemente, conservaram um maior controle político direto sobre o sistema bancário.

O que permanece na maioria dos países em desenvolvimento, e especialmente entre os maiores, são bancos sob

controle estatal e forças domésticas em vez de privatização, liberalização e internacionalização para capitalizar os mercados de ações. Dados do BIS (Bank for International Settlements) oferecem vários indícios dessa permanência de 1980 a 2000.

De acordo com o BIS, a maioria dos sistemas financeiros em países em desenvolvimento continua centrada em bancos e, apesar de grande variação, tendendo

para a presença de controle estatal e nacional nas maiores economias, especialmente na China, Rússia e Índia. Além disso, os dados do BIS também sugerem que eficiência, lucratividade, custo operacional e alocação de crédito contra-cíclico, ou seja, aquele que se oferece a fim de estimular a economia em períodos de recessão, estagnação ou crescimento muito baixo, são distribuídos de maneira importante entre instituições de crédito privadas, públicas e estrangeiras. Portanto, a distribuição das operações

financeiras nas economias em desenvolvimento combina as vantagens comparativas, bem como as deficiências, de bancos nacionais, estrangeiros e estatais em um grande mosaico multiforme.

O caso brasileiro. A modernização dos bancos brasileiros, tanto dos privados como dos públicos, não ocorreu exclusivamente devido à liberalização financeira presenciada no Brasil depois de 1995 com o governo FHC, mas antes dela, entre os anos 1980 e início dos 1990. Isso se deveu a várias razões.

Em primeiro lugar, as mudanças na operação dos bancos reduzindo custos, introduzindo novas tecnologias, como o uso do cartão, caixas eletrônicos e difusão do uso de transferências eletrônicas. Em segundo lugar, e paradoxalmente, os bancos brasileiros se modernizaram rapidamente no final dos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990 devido aos grandes ganhos durante esse período de inflação alta. O investimento dos depósitos de clientes em instrumentos indexados, em larga medida em papéis do governo, fez com que os bancos desenvolvessem um sofisticado aparato tecnológico para dar agilidade às transações, abrissem novas agências e oferecessem ampla gama de produtos e serviços aos seus clientes.

No entanto, em 1995 o governo FHC reduziu a pro-

teção oferecida às empresas do ramo financeiro que haviam sido estabelecidas na Constituição de 1988, permitindo a participação estrangeira nos leilões de privatização e oferecendo novos incentivos ao investimento estrangeiro no ramo bancário. De 1994 a 2002, o investimento estrangeiro direto no setor financeiro chegou a US\$ 19,8 bilhões, ou seja, 15% do total de investimentos externos diretos no Brasil nesse período.

Entre diversos autores é aceita a idéia de que essa liberalização transformou o sistema financeiro brasileiro de um "sistema fechado e centrado nos bancos públicos", no qual maior parte do crédito era dirigida e a maior parte dos lucros vinha de aplicações financeiras em regime de *floating* com inflação alta. O novo sistema seria formado por um reduzido número de bancos públicos ou estatais com grande participação de bancos estrangeiros, o crédito sendo livremente alocado. O sistema bancário deixaria de depender, para sua rentabilidade, de elevadas taxas inflacionárias. Estudos recentes captaram tendências importantes no setor bancário privado, mas deixaram de explorar o papel dos bancos federais no novo sistema bancário brasileiro.

Os impactos da liberalização. A comparação entre bancos públicos, privados e estrangeiros desde o início da estabilização dos preços indica o surgimento de

Tabela 1: Brasil: participação das instituições financeiras do segmento bancário nos principais agregados financeiros do Cosif, junho de 2005

	QUANTIDADE	PATRIMÔNIO LÍQUIDO	ATIVOS TOTAIS ⁵	DEPÓSITOS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO
Bancos ¹					
Públicos ²	14	17,9	33,3	37,9	32,2
Privados	147	82,1	66,7	62,1	67,8
Nacionais	81	37,9	25,7	22,7	22,3
Nacionais com participação estrangeira ³	9	17,4	17,7	19,3	18,9
Nacionais com controle estrangeiro ⁴	48	25,9	22,5	19,9	26,2
Filiais de bancos estrangeiros	9	1,0	0,9	0,2	0,4
Totais	161	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: Banco Central do Brasil. Relatório de Estabilidade Financeira, novembro de 2005, p. 95, e Cosif: Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional.

(1) Inclui bancos múltiplos, bancos comerciais e Caixa Econômica Federal.

(2) Inclui Caixa Econômica Federal.

(3) Participação estrangeira igual ou superior a 10% e inferior a 50%.

(4) Bancos múltiplos com controle estrangeiro.

(5) Não deduzida a intermediação.

uma nova estruturação e de um remanejamento das tarefas no setor financeiro no Brasil. Em termos de capital bancário, o declínio da participação dos bancos estatais, de mais de 34% do total, em 1994, para 16%, em 2002, reflete tanto a privatização de bancos estaduais como a reorganização das carteiras dos bancos federais.

O capital dos bancos privados caiu pouco, de 56% do total de bancos, em 1994, para 50%, em 2002, enquanto os bancos estrangeiros aumentaram sua fatia de 9,6%, em 1994, para mais de 33% em 2002. Isso descreve um grau de liberalização financeira muito maior do que o ocorrido na Europa durante a integração monetária e na maioria das economias emergentes, à exceção de algumas experiências selecionadas do Leste Europeu.

A oferta de crédito também reflete a mudança: redução do crédito oferecido por bancos estatais e conseqüente aumento do oferecido pelos bancos privados. A participação dos bancos estatais na concessão de crédito caiu de 59%, em 1994, para 28%, em 2002, enquanto o crédito privado aumentava de 40% para 70%, com os bancos estrangeiros aumentando sua fatia de 5,2% para 30,6%. Isso confirma a ênfase na mudança da atividade bancária de pública para privada no país.

Porém, a comparação da alavancagem de crédito em bancos públicos, privados e estrangeiros sugere que essas

instituições não convergiram em termos de gestão de carteiras e estratégias de negócios. A alavancagem de crédito dos bancos públicos caiu de 10,32, em 1994, para 6,65, em 1999, mas aumentou depois para 8,68 em 2000. Em comparação, a dos bancos estrangeiros durante esse período se manteve abaixo de um pico de 3,11 em 1998. Os bancos estrangeiros aplicam em crédito menos de um terço do que é aplicado pelos bancos públicos e menos da metade do que é aplicado pelos bancos privados nacionais.

Reorientação dos bancos públicos. A capitalização das instituições financeiras federais brasileiras em 2001 reforçou a necessidade de que se desenvolvessem novas estratégias e políticas. A trajetória recente do Banco do Brasil reflete uma série de reformas implementadas durante os anos 1980 e 1990 que separaram cada vez mais as suas operações bancárias comerciais de outras atividades associadas à política monetária e fiscal do governo. Desde 2001, a Caixa Econômica Federal adotou uma estratégia dupla que envolve programas de crédito popular e poupança, bem como operações de um banco de investimento.

O BNDES afastou-se das políticas seguidas nos anos 1990 (privatizações e operação como um banco de investimento) e procura novas estratégias de desenvolvimento, em conformidade com o programa do PT. Dados dos de-

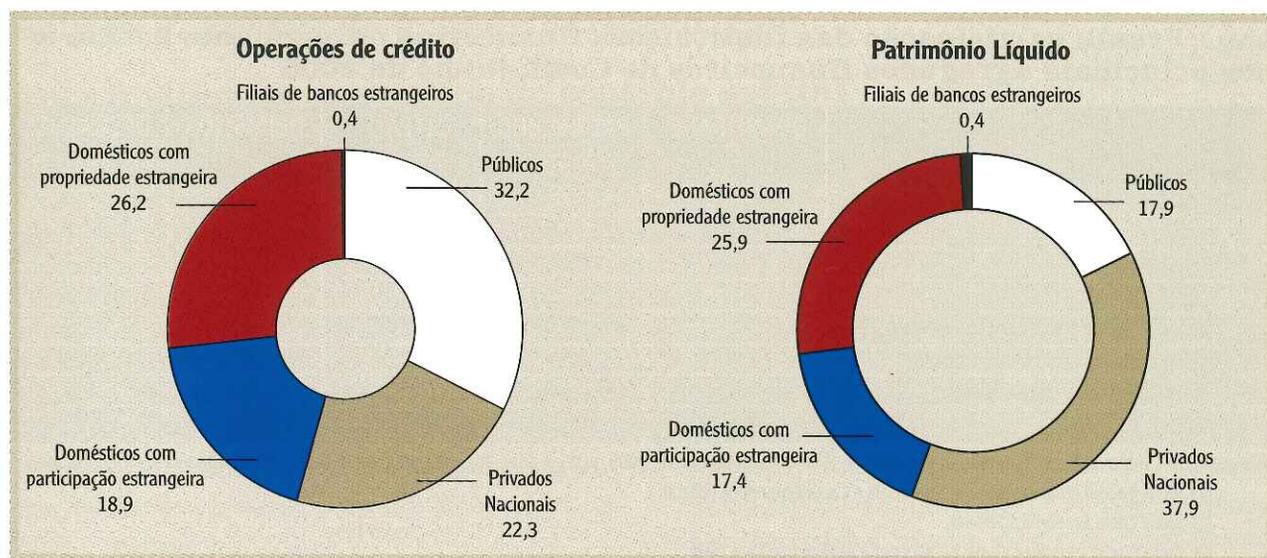


Gráfico 1 – Importância relativa das instituições bancárias brasileiras por origem de propriedade, junho de 2005

Fonte: Banco Central do Brasil. Relatório de Estabilidade Financeira, novembro de 2005.

monstrativos financeiros dos bancos federais e do Relatório de Estabilidade Financeira do Banco Central do Brasil indicam que as reservas de capital, carteiras de crédito e provisões de risco nessas instituições continuam dentro da legislação e das diretrizes recomendadas.

O custo da capitalização dos bancos federais em 2001 foi alto. Mas o que se observou desde 2001 mostra que lucros consideráveis, empréstimos contra-cíclicos e novas políticas destinadas a acelerar a inclusão social tiveram papel fundamental durante o período conturbado que vai do fim do governo de coalizão do PSDB aos primeiros dois anos do governo do PT.

As percepções que as elites políticas têm dos bancos federais refletem sua importância na economia política do país. Uma pesquisa feita com deputados federais realizada em 2002, portanto antes da eleição, detectou um realismo moderado sobre o potencial de uso dessas instituições para fins eleitorais, assim como uma forte oposição à sua possível privatização.

Dos 75 deputados entrevistados, em amostra cruzada de partidos, regiões e ideologias, 46,7% responderam que não achavam que os bancos federais fossem usados para influenciar eleições, enquanto 34,7% pensavam que esse uso era possível e 16% acreditavam que era provável. Isso sugere algum realismo com relação aos bancos federais, porém a oposição à privatização beira o consenso: 89,3% dos deputados federais entrevistados eram contra a privatização do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, enquanto 90,7% se opunham à privatização do BNDES.

Hegemonia preservada. Constata-se que, a despeito da abertura financeira, da liberalização que ocorreu nos países emergentes desde o início da década de 1990 e das profundas transformações na estrutura econômica brasileira que decorreram da estabilização monetária de 1994, os bancos federais continuaram como protagonistas importantes na política econômica brasileira.

A estabilização econômica e as mudanças estruturais no sistema financeiro repercutiram intensamente nos bancos brasileiros. Enquanto quase todos os bancos públicos estaduais foram privatizados ou desapareceram, as instituições federais passaram por um difícil processo de saneamento e reorganização de suas estratégias de atuação. Hoje, os três maiores bancos federais ainda respondem por parte substantiva das operações de crédito e depósitos, atuando em setores prioritários para o desenvolvimento e desmistificando o senso comum de que a participação estatal na intermediação financeira tenderia a desaparecer.

Apesar do amplo movimento de abertura financeira e liberalização entre os países emergentes desde o início da década de 1990 os bancos federais continuam a desempenhar um papel de protagonistas na economia brasileira.

Mais do que isso, a história recente da economia brasileira parece demonstrar a importância da atuação ativa dos bancos federais na promoção de políticas de desenvolvimento, no apoio a estratégias setoriais e, especialmente, na inclusão financeira das camadas de renda mais baixa. Bancos estatais sólidos e operando nos diversos segmentos de mercado em complementaridade com as instituições privadas nacionais e estrangeiras não representam restrições ao funcionamento desses mercados, mas, pelo contrário, podem contribuir para seu fortalecimento e expansão.

Kurt E. von Mettenheim

Prof. do Departamento de Fundamentos Sociais e Jurídicos da Administração da FGV-EAESP
E-mail: kurtm@fgvsp.br

Maria Antonieta Del Tedesco Lins

Consultora da FGVprojetos
Profª. convidada do MBA da Construção
E-mail: madtlins@fgvsp.br