



UFOP



UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E GERENCIAIS**

JÚLIA JUNCIONI MINAIER

**EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DOS BANCOS PÚBLICOS EM FUNÇÃO
DAS MUDANÇAS ECONÔMICAS PÓS PLANO REAL**

**MARIANA – MG
2017**

JÚLIA JUNCIONI MINAIER

EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DOS BANCOS PÚBLICOS EM FUNÇÃO DAS
MUDANÇAS ECONÔMICAS PÓS PLANO REAL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas da Universidade Federal de Ouro Preto
como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Me. Getúlio Alves de Souza Matos

MARIANA – MG
2017

Catálogo na fonte: Bibliotecário: Essevalter de Sousa - CRB6a. - 1407 - essevalter@sisbin.ufop.br

M663e Minaier, Júlia Juncioni

Evolução das Operações de Crédito dos Bancos Públicos em Função das Mudanças Econômicas Pós Plano Real [recurso eletrônico] : Júlia Juncioni Minaier.-Mariana, MG, 2017.

1 CD-ROM; 4 3/4 pol.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciências Econômicas e Gerenciais DECEG/ICSA/UFOP

1. Bancos - Teses. 2. MEM. 3. credito - Teses. 4. Monografia. 5. Finanças públicas - Teses - Brasil. 6. Produto interno bruto - Teses - Brasil. 7. Política monetária - Teses - Brasil. I.Matos, Getúlio Alves de Souza. II.Universidade Federal de Ouro Preto - Instituto de Ciências Sociais Aplicadas - Departamento de Ciências Econômicas e Gerenciais. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 336.1
: 15
: 1417516

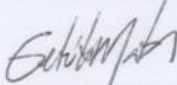
JÚLIA JUNCIONI MINAIER

**EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DOS BANCOS PÚBLICOS EM
FUNÇÃO DAS MUDANÇAS ECONÔMICAS PÓS PLANO REAL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito para a obtenção do título de Bacharela em Ciências Econômicas.

Aprovado em: 20 de Março de 2017.

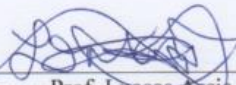
BANCA EXAMINADORA



Prof. Getúlio Alves de Souza Matos
Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP



Prof. Chrystian Soares Mendes
Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP



Prof. Luceas Assis Attilio
Universidade Federal de Ouro Preto - UFOP

Dedico esta Monografia à Deus, meus pais, minha irmã, ao Hugo, familiares e amigos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela vida. Aos meus pais, Moacir e Lucy pelo apoio e amor incondicional. À minha Bé, por ser minha grande companheira de vida. Ao Hugo, por sempre colocar meus pés no chão e ter me ajudado nessa fase acadêmica. À UFOP pelo ensino gratuito e de qualidade. Aos professores de Ciências Econômicas, que ajudaram reformar e melhorar nosso curso, em especial à Fernanda. Ao Getúlio pelo ensino e paciência. E por todos aqueles que torceram para a realização desse sonho de me tornar economista.

*Jamais desista de ser feliz, pois a vida é um
obstáculo imperdível, ainda que se apresentem
dezenas de fatores a demonstrarem o contrário.
Pedras no caminho?
Guardo todas, um dia vou construir um castelo . . .*

Fernando Pessoa

RESUMO

A década de 1990 no Brasil foi caracterizada pela instabilidade econômica. Alguns planos foram criados com o objetivo de diminuir a inflação e estabilizar a economia. Uma das consequências desses planos foram as altas taxas de juros como mecanismo de defesa à volatilidade dos fluxos de capitais, abertura econômica e aumento da participação estrangeira no setor bancário. Os bancos públicos optaram por uma política anticíclica de crédito, para aumentar a oferta de financiamentos, devido as expectativas sobre a estabilização. Contudo, essas mudanças levaram a um aumento da dívida pública. Outros projetos tiveram o objetivo de reestruturação das instituições financeiras, provocando uma onda de fusões e aquisições por parte dos bancos, diminuindo a participação dos bancos públicos no Sistema Financeiro Nacional e aumentando a dos bancos privados e estrangeiros. Contudo, a participação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, principalmente nas ofertas de créditos direcionados para os setores rural e habitacional aumentaram, causando um aumento nos financiamentos e fomento na economia do país. Com a crise de 2008, os bancos públicos federais foram convocados a continuar expandindo os créditos a fim de fortalecer o mercado e evitar uma grande desaceleração. A expansão da oferta de crédito direcionado foi uma das ferramentas para fortalecer o mercado domésticos. O objetivo do trabalho é analisar como as mudanças e instabilidades da década de 1980 e 1990 interferiu no Sistema Financeiro Nacional, nas instituições financeiras e como foi a evolução das operações de crédito direcionado. Será dividido em três partes. À princípio será feita uma introdução dos planos e projetos criados. Após será analisado as taxas de juros, evolução das operações de crédito e ao final é feito um estudo de caso através de uma entrevista com funcionários do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Esse trabalho pode concluir que as instabilidades econômicas influenciaram o Sistema Financeiro Nacional.

Palavras chaves: Bancos Públicos, Crédito, Operações, PIB, Financiamentos, Instabilidades

ABSTRACT

The last decade of the 20th century in Brazil was characterized by economical instability. Thus, some plans were created aiming to lower inflation and stabilize the economy. Some of the consequences were the implementation of high interest rates so that it can serve as a mechanism of defence against the volatility of capital flow. Another consequence was the introduction of foreign participation in the bank sector. Public banks chose to introduce a countercyclical policy to raise financing offers, as they had the expectation of economical stabilization. However, such changes increased the national debt. Other projects had as purpose the restructuring of financial institutions, provoking a wave of mergers and acquisitions in the bank sector, which minimised the participation of public banks in the National Financial System and consequently, increased the participation of private and foreign banks. Nevertheless, the participation of ‘Banco do Brasil’ and ‘Caixa Economica Federal’, particularly when offering credit directly to the rural sector and the housing sector still increased, which caused the increase of loans and financing and promoted the nation’s economy. With 2008 financial crises, public and federal banks were requested to continue expanding its credits so it can strengthen the market and avoid a huge economical deceleration. The expansion of credit offers was one of the major tools to strengthen the domestic market. The objective of this paper is to analyze how the changes and instabilities of the 1980s and 1990s interfered in the National Financial System, in financial institutions and how the evolution of targeted credit operations. It will be divided into three parts. Initially, the plans and projects created will be introduced. Afterwards, we will analyze the interest rates, evolution of credit operations and at the end a case study will be done through an interview with Banco do Brasil and Caixa Econômica Federal employees. This work could conclude that the economic instabilities influenced the National Financial System.

Keywords: Public banks, Credit, Operations, GDP, Financing, Instability

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 - Crédito Total do SFN / PIB - %.....	25
Figura 2.2 - Dívida Líquida do Setor Público - % no PIB.	26
Figura 2.3 - Saldos das Operações de Crédito com Recursos Livres em Relação ao PIB - %	29
Figura 2.4 - Operações de Crédito de Recursos Livres e Direcionados do Sistema Financeiro - %PIB	30
Figura 2.5 - Operações de crédito ao Setor Rural do Sistema Financeiro em Relação ao PIB	33
Figura 2.6 - Riscos dos Saldo das Operações de Crédito das Instituições Financeiras sob Controle Público do Setor rural – R\$ milhões.	36
Figura 2.7 - Valor dos Contratos Concedidos a Produtores e Cooperativas – R\$ bi.	37
Figura 2.8 - Carteira de Crédito de Agronegócio por Destinação do BB – %.	39
Figura 2.9 - Carteira de Crédito Concedida ao Setor Rural e Agronegócio pelo BB – R\$ bi..	40
Figura 2.10 - Operações de crédito ao Setor Habitacional do Sistema Financeiro em Relação ao PIB.	43
Figura 2.11 - Saldo das Operações de Crédito das Instituições Financeiras do Setor Habitacional.....	46
Figura 2.12 - Contratação de Créditos Habitacionais pela CEF – R\$ bi.	47

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 - Participação Relativa dos 10 maiores bancos comerciais, múltiplos, a CEF e BB no SFN.....	17
Tabela 2.2 - Número de Instituições por Controle de Capital.	20
Tabela 2.3 - Participação percentual das instituições do segmento bancário nas operações de crédito deste segmento.	27
Tabela 2.4 - Direcionamento de Recursos do SBPE – R\$ mi.	44

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Formulação do Problema	11
1.2	Justificativa	11
1.3	Objetivos	12
1.3.1	Objetivo Geral	12
1.3.2	Objetivos Específicos	12
1.4	Metodologia	12
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	13
2.1	Mudanças Bancárias na Economia Brasileira.....	13
2.2	Planos de Estabilização Econômica das Décadas de 1980 e 1990	13
2.3	Programas de reestruturação dos bancos públicos na década de 1990	18
2.4	O Acordo de Basiléia	20
2.5	Taxa de Juros, Crédito e Dívida Pública: Mudanças Econômicas 1990 e 2000.....	22
2.6	Operações de Créditos no Setor Bancário Público	26
2.7	Créditos Direcionados.....	31
2.8	Crédito Rural.....	32
2.9	Crédito Habitacional	41
3	ESTUDO DE CASO	49
4	CONCLUSÃO.....	51
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53
	APÊNDICE	55

1 INTRODUÇÃO

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por crises econômicas no Brasil. Foram implantados planos com objetivo de estabilizar a economia e conter a inflação. O Plano Cruzado cujo objetivo era a estabilidade do preço, o Plano Collor I e II que visava o ajuste fiscal e desindexação da economia, a Política Nacional de Desestatização (PND) cuja função era a privatização de empresas estatais e o Plano Real, em 1994, que tinha como principal objetivo a estabilização monetária. Todos eles afetaram o sistema bancário brasileiro, alterando a composição bancária e consequentemente suas ofertas de crédito (ARAÚJO e CINTRA, 2011).

As taxas de juros também foram importantes no combate da inflação e nas oportunidades para ativos financeiros e ativos de captação. Os papéis dos bancos públicos, dando ênfase ao Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, se modificaram e se assemelharam aos bancos privados e estrangeiros após associar-se ao Acordo de Basiléia. Além disso, ocorreu uma grande onda de fusões e aquisições (F&A) no setor bancário, aumentando a participação privada e estrangeira na composição do capital bancário.

A década de 1990, marcada por tentativas de estabilização inflacionária, econômica e do mercado creditício, não era possível prever o futuro das operações financeiras bancárias. O mercado de crédito, usado para analisar o desenvolvimento econômico, deveria ser destinado a produção e não especulação para ser benéfico (SANT'ANNA, JUNIOR e ARAÚJO, 2009).

Em épocas de recessão, os bancos optam por liquidez econômica e diminuição de riscos. Entretanto, no período pós Plano Real, enfrentaram o trade-off entre liquidez e rentabilidade e optaram por adotar políticas anticíclicas de expansão de crédito, devido as expectativas de crescimento dos empréstimos bancários, mesmo cientes dos riscos (IBGE; ANDIMA, 1997). O princípio desse pensamento era, aumentar a oferta de crédito, ocasionando o fomento econômico.

Todavia, a demanda por crédito não aumentou conforme as expectativas e acabou prejudicando as instituições financeiras. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, foram responsáveis pela cobertura das dificuldades financeiras de outros bancos, ocasionando a desestabilidades estruturais após a tentativa de solucionar os problemas. Houve mudanças no controle de capital, nos ativos, depósitos, patrimônio e nas operações de crédito, principalmente os destinados aos setores rural e habitacional.

A abertura econômica e a implementação das regras do Acordo de Basileia fizeram com que os bancos privados e estrangeiros compusessem grande parte da participação bancária, alterando as funções dos bancos públicos uma vez que se assemelharam aos privados e aos estrangeiros, conforme a normatização do sistema bancário. A concorrência, na década de 1990, não foi impactante, devido à falta de interesse dos bancos privados pelas funções dos bancos públicos. A intervenção estatal no setor bancário diminuiu devido a criação de projetos de reestruturação dos bancos públicos e cresceu a participação dos bancos privados e estrangeiros em consequência da abertura econômica.

Essas políticas alteraram as instituições financeiras públicas e suas operações de crédito. O Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal cujas destinações eram para setores de fomento da economia, rural e habitacional, sofreram consequências durante esses anos.

O trabalho está dividido em cinco capítulos. O primeiro introduz um breve resumo sobre o tema, com os objetivos e a justificativa. O segundo refere-se a revisão bibliográfica e encontra-se as mudanças bancárias na economia brasileira do final da década de 1980 até 2000. Menciona os planos implementados no período com objetivo de estabilidade econômica e as mudanças na participação relativa no Sistema Financeiro Nacional dos maiores bancos. Explica os programas de reestruturação dos bancos públicos, como o PROER, PROES e PROEF e quais as mudanças na composição do setor bancário após a implementação desses programas e da inclusão no Acordo de Basileia. Analisa a relação das taxas de juros como principal ferramenta para conter a inflação, as operações de créditos no setor público, nas mudanças percentuais na participação das operações em diferentes instituições de financiamento, assim como a comparação entre as operações creditícias destinadas a pessoa física e jurídica e dos recursos livres e direcionados.

Ao fim do capítulo 2, é explicado sobre as operações de crédito direcionado para os setores rural e habitacional, comparando as ofertas de financiamentos dos bancos públicos, privados e estrangeiros, a evolução das operações em relação ao PIB, quais foram os riscos encontrados, e a quantidade de crédito ofertado pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Por fim, o capítulo três explica a metodologia usada para descrever o capítulo quatro, o qual apresenta uma entrevista com funcionários do BB e da CEF cuja efetivação durou todo o período estudado. Analisa os pontos de vista, destacados nesse trabalho, colocando na prática as questões abordadas. A conclusão do trabalho irá diagnosticar se as mudanças da economia influenciaram o Sistema Financeiro Nacional e suas operações de crédito.

1.1 Formulação do Problema

A instabilidade e baixo crescimento econômico estiveram presentes desde o início da década de 1990. Esses problemas ocasionaram grandes mudanças econômicas e também mudanças no setor bancário. O presente estudo visa analisar como essas mudanças e instabilidades econômicas afetaram o setor público, instituições financeiras, com ênfase no Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, e como foi a evolução das operações de crédito rural e habitacional. Esse trabalho pode contribuir para o desenvolvimento e/ou melhoria dos processos dos laboratórios de pesquisas de instituições de ensino superior e para o sistema bancário brasileiro, colaborando para eventuais crises futuras.

1.2 Justificativa

Em um passado recente, muitos planos foram feitos, porém poucos obtiveram sucesso nos seus objetivos. O Plano Real foi o que mais alcançou mudanças benéficas para a economia e conseguiu alterar a composição e princípios do Sistema Financeiro Nacional. As questões da inflação e volatilidade dos preços no começo da década de 1990, foram umas das responsáveis pela instabilidade da economia e o ponto que sucedeu foi em como melhorar essa situação, usando ferramentas como as taxas de juros, para diminuir a inflação e como esquivar-se da estagnação que acompanhava o país.

A consolidação do setor bancário teve grandes mudanças, começando pelos projetos de reestruturação, a abertura econômica para bancos estrangeiros e a grande onda de fusões e aquisições entre as instituições financeiras. As políticas de operações de créditos foram modificadas, a participação relativa do setor público no Sistema Financeiro Nacional teve queda, enquanto a do setor privado e estrangeiro cresceu.

Coube ao governo interferir e convocar os bancos públicos, BB e CEF, a cobrirem os déficits bancários, expandindo suas ofertas de crédito, visando a melhoria econômica e fomento do país, expandindo suas operações de créditos rural e habitacional.

O mercado de crédito é muito influenciado pelas condições econômicas. Pelo lado das instituições financeiras e pelo lado das pessoas física ou jurídica, ou seja, pelo lado da oferta e pela demanda. Em razão disso, esse cenário da economia afetou o setor creditício brasileiro.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

O objetivo geral é analisar a evolução do crédito bancário, mais precisamente aos setores rural do Banco do Brasil e habitacional da Caixa Econômica Federal, após as décadas de 1980 e 1990, marcadas por instabilidades na economia e mudanças no setor bancário.

1.3.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos fazem análises com base nos planos e políticas instituídas no período, utilizando artigos científicos e base de dados disponíveis na literatura atual.

Analisar o período pós Plano Real, de como essas instabilidades, abertura econômica e o aumento na participação dos bancos privados no setor creditício afetaram os bancos públicos.

Analisar também a evolução das operações de financiamentos rural e habitacional recorrentes do setor público.

Fazer um estudo de caso, através de entrevista com funcionários dessas instituições financeiras, efetivos no período mencionado, levantando questões conforme a estrutura do trabalho e posteriormente fazer uma análise de pesquisa e discussão dos resultados.

1.4 Metodologia

Primeiramente foi realizado um estudo de revisão bibliográfica acerca dos artigos cujos assuntos são referentes aos bancos públicos, operações de créditos rural e habitacional, e o Sistema Financeiro Nacional. Também foram usadas bases de dados extraídos do site do Banco Central do Brasil e Relatórios Anuais do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. Na revisão bibliográfica, é feita a análise das mudanças no setor bancário influenciadas pelas instabilidades econômicas.

Em seguida foi feito um estudo de caso, por meio de entrevistas com funcionários do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, efetivos durante todo o período estudado, entre a década de 1980 até 2013. As perguntas foram conforme a estrutura do trabalho e posteriormente é feita uma análise de pesquisa e discussão dos resultados das entrevistas realizadas.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 Mudanças Bancárias na Economia Brasileira

Essa seção, irá abordar as grandes mudanças econômicas do Brasil nas décadas de 1980 e 1990. Foram criados planos com o objetivo de estabilização econômica e queda da inflação, causando alterações na participação dos ativos, depósitos, patrimônios e nas operações de crédito dos bancos no Sistema Financeiro Nacional. Além disso aborda os programas de reestruturação bancária cujo grau de concentração aumentou devido às fusões e aquisições. O Acordo de Basiléia também foi grande influenciador das mudanças no setor bancário brasileiro.

2.2 Planos de Estabilização Econômica das Décadas de 1980 e 1990

A década de 1980, chamada de “a década perdida”, foi um período de instabilidade monetária, baixo – ou nulo - crescimento econômico, altas taxas de inflações e volatilidade das taxas de câmbio e juros. Houve a criação de planos com objetivo de conter a crise. O Estado era ativo nas participações, no desenvolvimento econômico e na economia, e essa estagnação e desequilíbrio dos anos 80, fizeram com que o governo se manifestasse pela melhoria do ambiente econômico (MALLMANN, 2008).

A crise financeira afetou os bancos públicos analisados nesse trabalho, no caso Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Como uma das suas principais funções eram o comprometimento de ativos nos setores rural e habitacional, que estavam em recessão, suas receitas operacionais foram penalizadas pela crise. A substituição de fontes orçamentárias por *funding*¹ em ambos os bancos, foi necessária devido à crise fiscal. Essa mudança no passivo encareceu os custos de operação em relação às receitas operacionais de empréstimos, reduziu o número de operações financeiras e dos prazos de empréstimos, mudaram os critérios dos custos e renegociaram os empréstimos não pagos (ARAUJO e CINTRA, 2011).

A fim de amenizar a crise, houve uma reestruturação dos bancos públicos uma vez que, em 1986, devido ao Plano Cruzado, responsável pela reforma monetária que tinha como objetivo a estabilidade do preço, a “Conta Movimento” do BB no Banco Central do Brasil (Bacen) foi extinta, e fez com o que o primeiro tivesse acesso aos recursos do Bacen para cobrir os déficits de liquidez. Além disso, a CEF incorporou o Banco Nacional da Habitação

¹ *Funding* é a conversão de débito de curto prazo para um de longo prazo para emissão de títulos.

(BNH) e com isso começou a ser responsável pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (HERMANN, 2010)

O início da década de 1990 foi marcado pela alta inflação e altas taxas de juros. Portanto, o atual presidente da época, Fernando Collor, criou o Plano Collor.

O Plano Collor, instituído em março de 1990, tinha como objetivo o “ajuste fiscal para obter um superávit operacional de 2% do PIB, a reforma monetária para o Estado recuperar o controle da moeda e a política de rendas, com a prefixação e desindexação da economia” (ALBUQUERQUE e AL., 1990), derrubou a alta acelerada da inflação, imediatamente após o bloqueio da liquidez da maioria dos haveres financeiros. Essa tentativa de estabilização monetária fracassou, devido a rapidez da recomposição da liquidez, quando o Banco Central do Brasil (Bacen) estava sujeito a financiar o sistema bancário após o bloqueio dos haveres financeiros, o qual provocaria uma paralisação nos pagamentos e uma eclosão de crise bancária. Além disso, o controle da oferta de moeda e abandono da moeda indexada e com alta inflação também fez parte desse plano cujo fracasso resultou em uma nova tentativa de estabilidade, o Plano Collor II. O fracasso foi consequência da alta liberação de valores retidos, em resposta às pressões políticas e sociais e erros no gerenciamento do programa, ou seja, se tivesse sido aplicado com rigor, o plano poderia ter êxito (CARVALHO, 2003).

O objetivo, que era impedir a rápida queda na inflação sem que fosse uma monetização econômica rápida e desordenada como os outros planos anteriores, não foi alcançado sob bloqueio da liquidez dos haveres financeiros. O plano foi criado para que o Bacen controlasse a oferta de moeda e ordenasse a monetização através do bloqueio da liquidez, separando a moeda demandada para transações e para especulações. Além disso, tentava evitar o aquecimento da demanda por bens reais e ativos de risco até que a economia se estabilizasse. Porém o efeito foi o contrário, pois não dava para separar moeda para fins especulativos e para giro dos negócios, sendo uma moeda indexada e outra moeda convencional. Isso foi o motivo da falha desse plano (CARVALHO, 2003).

Então algumas mudanças políticas foram implantadas. A política de abertura financeira e econômica, que iniciou nos anos 90, ampliou a presença de bancos estrangeiros no Brasil. Devido ao possível aumento da competição, estimularia o crescimento do desenvolvimento e da eficiência, que estavam estagnados há anos. Com isso, também poderia

reduzir os altos *spreads*² que eram cobrados pelos bancos nacionais nas operações de crédito (SILVA, OREIRO e PAULA, 2007). Tentaram eliminar barreiras fiscais, estimulando a entrada de instituições e capital estrangeiro e influenciaram as importações de bens e serviços.

Neste mesmo período, Fernando Collor criou o PND (Política Nacional de Desestatização), aprovado pelo Congresso Nacional, através da Medida Provisória 115 e logo em seguida transformado na Lei 8.031/90, de 12 de abril de 1990, que visava à privatização de empresas estatais, reduzir o endividamento do setor público e conter a inflação após o Plano Collor. Foi consolidado por Fernando Henrique Cardoso nos anos seguintes, resultando num aumento no número de privatização de bancos estatais e diminuição da participação do setor público no Sistema Financeiro Nacional (SFN).

O governo induziu os governos estaduais a diminuírem suas despesas, resultando numa deterioração nos serviços públicos. Com os programas que influenciaram as fusões e aquisições e políticas monetária, fiscal, cambial e comercial que agravaram a situação do país, não foi possível reduzir o endividamento do governo e por isso foi necessário a intervenção estrangeira no programa de estabilização econômica.

Mesmo com tantas desestabilidades econômicas que afetaram o setor público, por meio de tentativas de privatização de bancos, o mesmo ainda detinha a maior parte das operações de crédito da área bancária.

A fim de melhorar tais desestabilidades econômicas, em 1994 foi implantado pelo governo O Plano Real, com a presunção de ser amparado por medidas posteriores na área fiscal (CYSNE e COSTA, 1997). Com a criação da nova moeda, o Real, tais objetivos foram à redução da hiperinflação, estabilização dos preços, adesão ao Acordo da Basileia, regulação da política monetária e cambial, e fusão e aquisição dos bancos estaduais.

Esse plano teve consequências no setor financeiro e no bancário. As aquisições e captações de recursos negociáveis e as estratégias de empréstimos bancários foram alterados uma vez que os bancos continuaram buscando maiores lucros, equilibrando rentabilidade, risco e liquidez dos investimentos, além do aumento da dívida pública devido à tarefa do setor público de ofertar crédito (BACHA, 1997).

² “*Spread* bancário é simplesmente a diferença entre os juros que o banco cobra ao emprestar e a taxa que ele mesmo paga ao captar dinheiro. O valor do spread varia de acordo com cada operação, dependendo dos riscos envolvidos e, normalmente, é mais alto para pessoas físicas do que para as empresas. O Brasil é famoso por ter um dos maiores spreads bancários do mundo” (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

Contudo, em consequência da estabilidade do preço, o imposto inflacionário e a receita de *floating*³ foram reduzidos drasticamente. Essa política monetária anticíclica de expansão de crédito fez com que aumentasse o número de empréstimos, com base na expectativa de receitas futuras. Com a queda da inflação, as expectativas fizeram com que os bancos buscassem estratégias de crédito viabilizado pela demanda e substituíssem os ganhos com *floating* pelas receitas de operação de crédito, sem avaliar os riscos. Mas o volume de crédito não aumentou conforme esperado, o que elevou os riscos das operações, os prazos não se alongaram e os custos de crédito não foram reduzidos por causa da dificuldade de recuperação, que foi prejudicial ao financiamento de atividades produtivas (BACHA, 1997).

Com a redução da taxa inflacionária pelo Plano Real, a liquidez se tornou restrita e o mercado mais seletivo nas operações interbancárias. Os ganhos de *floating* foram reduzidos, fazendo com que fosse necessária uma reestruturação no setor, tanto nos critérios de capital mínimo quanto na liquidez, fiscalizados pelo Bacen. Além disso, os índices de inadimplência começaram a subir imediatamente, pois esses empréstimos eram grande porcentagem do ativo e afetaram principalmente os bancos públicos. BB e CEF foram diretamente afetados, em virtude das inadimplências dos pagamentos de empréstimos rural e habitacional. Entretanto, Bacen ordenou aos bancos públicos federais a cobrir parte desse mercado afetado (ARAÚJO, 2001).

Nesse contexto, a CEF foi a geradora de recursos aos bancos privados que estavam passando por dificuldades. Além disso, os créditos concedidos em 1994 estavam sendo pagos e esses empréstimos começaram a diminuir em 1995. Observa-se na Tabela 2.1 a participação relativa da CEF, do BB, dos bancos comerciais⁴ e múltiplos⁵, no SFN. Nota-se o aumento de 38% das operações de crédito da CEF 1993 a 1998.

Nota-se que a CEF manteve o percentual relativo constante nos ativos totais, nos depósitos e no patrimônio. Contudo, a participação do BB caiu nos ativos totais, no patrimônio e nas operações de crédito, porém os depósitos cresceram quase 93%.

³ “Recursos transitoriamente mantidos ou depositados em bancos, geralmente sem remuneração para o depositante/correntista” (Bacen).

⁴ Os bancos comerciais têm a função de suprir os recursos necessários para o financiamento de curto e médio prazo, a indústria, o comércio, empresas terceirizadas, etc. l

⁵ Os bancos múltiplos realizam operações ativas, passivas e acessórias para outras instituições financeiras através de carteiras de investimento, desenvolvimento, imobiliários, comercial, arrendamento de crédito e mercantil e financiamento.

Tabela 2.1 - Participação Relativa dos 10 maiores bancos comerciais, múltiplos, a CEF e BB no SFN.

ATIVOS					PATRIMÔNIO				
% EM RELAÇÃO AO TOTAL DOS ATIVOS					% EM RELAÇÃO AO TOTAL DO PATRIMÔNIO				
Ano	CEF	BB	BC	BM	Ano	CEF	BB	BC	BM
1993	11,74	18,54	4,43	24,22	1993	2,62	16,16	2,63	24,06
1994	11,95	14,58	3,87	26,04	1994	3,3	11,12	2,94	24,47
1995	13,54	11,48	3,53	29,55	1995	6,52	6,4	3,57	30,09
1996	13,46	10,23	4,45	29,1	1996	6,01	8,05	3,24	27,02
1997	13,68	11,91	3,92	28,56	1997	6,26	8,09	3,04	29,1
1998	13,95	14,29	4,07	25,36	1998	4,02	7,44	3,03	30,73

DEPÓSITOS					OPERAÇÕES DE CRÉDITO				
% EM RELAÇÃO AO TOTAL DOS DEPÓSITOS					% EM RELAÇÃO AO TOTAL DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO				
Ano	CEF	BB	BC	BM	Ano	CEF	BB	BC	BM
1993	21,41	8,88	4,64	33,81	1993	20,04	16,82	3,05	28,76
1994	19,47	14	3,41	32,41	1994	18,64	18,19	2,67	31,95
1995	21,05	17,27	3,21	32,09	1995	20,85	14,71	2,57	34,16
1996	22,05	13,84	3,14	32,85	1996	21,58	9,55	2,5	33,61
1997	20,61	15,74	3,12	31,2	1997	27,07	9,6	3,23	23,89
1998	20,18	17,12	3,22	34,36	1998	27,64	10,31	3,63	24,13

Fonte: COSIF – DEORF/COPEC.

Desde a inclusão do Acordo de Brasília, o BB e a CEF vêm se modificando e se adaptando a exercer funções típicas de bancos privados – gestão de recursos de terceiros por meio de investimento com perfis diversos e financiamento de bens e consumo - além de suas próprias funções, as quais os bancos privados têm pouco interesse – créditos de fomento, no caso, rural e habitacional (ODILON, 2013).

A mudança também foi no aumento do grau de alavancagem na composição do passivo, com o crescimento do peso das captações em mercado do BB e da CEF, interferindo na queda percentual do patrimônio líquido no total do passivo. Diante dessas dificuldades na década de 1990, a política monetária tinha como objetivo a estabilidade do preço, o qual levou a uma restrição nos gastos públicos e no crédito.

Banco do Brasil e Caixa eram – e são – importantes para a população de baixa renda, tanto por serem gestoras de programas sociais do governo, tanto por disseminar postos correspondentes, levando suas agências para pequenas cidades por todo o Brasil. Isso levou ao aumento de pessoas físicas como tomadoras de crédito, em função do financiamento do consumo e do crédito habitacional. Porém, mesmo com áreas de atuações semelhantes aos

bancos privados, os bancos públicos deveriam oferecer melhores prazos e custos de crédito para se sobressair na concorrência uma vez que operam com a Taxa Selic nas operações (PRATES e AL., 2009)

De fato, a concorrência em função dos bancos privados e estrangeiros que poderiam criar com os bancos públicos, não teve o mesmo impacto previsto, uma vez que não conquistaram espaços no mercado doméstico e no Sistema Financeiro Nacional (CAMARGO, 2009). Os bancos privados destinavam os créditos para outras áreas, como exportação e investimento em inovação, e os bancos públicos, voltados para infraestrutura e desenvolvimento econômico nacional.

2.3 Programas de reestruturação dos bancos públicos na década de 1990

Com a entrada de bancos estrangeiros e diminuição da intervenção estatal no setor bancário, o nível de participação de instituições financeiras federais no PIB e no crédito total nacional foi alterado. O grau de concentração aumentou devido às fusões e aquisições, influenciado por programas como O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, que foi adotado para ajustes nos bancos privados e Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária para bancos estaduais e diminuição da importância dos bancos públicos tanto em números, quanto de *market share* e o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais para as instituições federais. Isso fez com que a década de 1990 terminasse com a chamada involução do desenvolvimento financeiro da economia nacional.

O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – PROER, foi instituído pelo Conselho Monetário Nacional, pela Medida Provisória nº 1.179 e a Resolução nº 2.208, ambas de 3 de novembro de 1995, foi responsável pela preservação da estabilidade dos pagamentos sob a garantia dos depósitos dos aplicadores e a penalização de más políticas bancárias sob transferência do controle acionário das instituições ajudadas pelo programa. Também tinha como objetivo assegurar a liquidez e solvência ao sistema dos clientes. Com os anos, passaram a instituir medidas provisórias, com o intuito de aumentar a liberdade de intervenção e fiscalização do BACEN sob o SFN.

Esse programa foi de reestruturação administrativa, operacional e societária, ou seja, poderia alterar as fontes de controle das ações e estimular as fusões e aquisições de bancos em estado crítico para evitar uma crise de maiores proporções. Essas reestruturações visavam eficiência, competitividade e estabilidade sistêmica. Os bancos com pior desenvoltura eram

adquiridos por outros melhores. Suas operações foram por meio de linhas de créditos, incentivos fiscais, benefícios tributários e isenção temporária do cumprimento de certas regulamentações (MAIA, 2003).

Já o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES, o Governo editou a Medida Provisória 1.556, de 19.12.96, atualizada pela 1.773-32, de 14.12.98, incentivou a redução do setor público estadual na atividade financeira bancária. Esse programa visava a extinção, privatização, transformação em instituição não financeira (agência de fomento), aquisição pelo governo federal e saneamento das instituições estaduais (JUNIOR, 2004).

Além desses dois programas, o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais – PROEF, também foi criado para reestruturar a administração desses bancos, sob vigência do Bacen, determinando limites mínimos de capitais e patrimônio líquido para suas operações.

Os bancos estaduais se desestabilizaram após o Plano Real. O intuito era reestruturar as finanças, solucionando a instabilidade da liquidez e os problemas dos bancos mais deteriorados, em virtude dos saneamentos das instituições antes de serem privadas ou fechadas, com as despesas financiadas pelo programa.

Se o banco estadual fosse privatizado ou transformado em instituição não financeira ou agência de fomento, os valores do crédito iriam ser integralmente cobertos. Se fosse decidido que o Estado iria sanear e ter o controle acionário do banco, metade do financiamento seria feito pelo governo federal e a outra metade pelo governo estadual (JUNIOR, 2004).

Com a busca da estabilidade econômica após o Plano Real, houve uma grande onda de privatização e concentração de capital. Isso resultou uma influência na abertura do setor bancário para os bancos estrangeiros e nas fusões e aquisições, impactando a competitividade, na queda dos custos e no aumento dos lucros.

Observa-se na Tabela 2.2 as mudanças no número de instituições por controle de capital entre 1994 a 2002. Houve uma queda de 56% no número de bancos públicos, e de 27% dos privados nacionais. Contudo, os bancos estrangeiros aumentaram 71% nesses oito anos.

Nesse período foram implantadas novas regulamentações bancárias, e com a junção do Acordo de Brasília, as políticas dos bancos públicos se enquadraram nas medidas de regulamentação dos bancos privados e se assemelharam em muitos pontos.

Tabela 2.2 - Número de Instituições por Controle de Capital.

Ano	Bancos Públicos	Bancos Privados	Bancos Nacionais	Bancos Estrangeiros
1994	32	214	176	38
1995	32	210	173	37
1996	32	199	159	40
1997	27	190	145	45
1998	23	180	122	58
1999	19	175	108	67
2000	19	176	107	69
2001	16	166	96	70
2002	14	157	92	65

Fonte: Bacen/Deorf. Elaboração própria.

Como exemplos: incentivos internos de poupança e alocação de capital, evitando riscos nos bancos mais propícios e maiores taxas de retorno em instituições mais eficientes; o *funding* como complemento das captações de recursos privados no mercado; obtenção de critérios na seleção de aplicações de projetos financeiros em geral, analisando o retorno e rentabilidade; ajustamento de custos fixos, chamada de “dimensão máxima de eficiência operacional” relacionada aos retornos de escala, favorecendo a concentração bancária; e o passivo passou a depender de captações em mercado e depósitos.

2.4 O Acordo de Basiléia

O Acordo de Basiléia I foi criado em julho de 1988, com objetivo de reforçar a solidez, igualar a liquidez, a competitividade e estabilidade no sistema bancário e nas negociações internacionais e melhorar a eficiência no controle dos riscos de créditos e de mercado das instituições financeiras. Essas desigualdades eram os resultados das diferentes regras dos agentes reguladores nacionais. A princípio só os países G10 integraram ao acordo, dentre eles Estados Unidos, Japão, França, Reino Unido, Alemanha, Suíça, Itália, Holanda e Bélgica. No ano de 1996 houve uma reestruturação nos princípios essenciais neste acordo, o Acordo de 1996, os Princípios Essenciais de Basiléia e o Novo Acordo de Basiléia (PRADO e FILHA, 2005).

Os normativos deste acordo foram formulados em três pilares. O primeiro fornece os princípios de capitais mínimos para evitar riscos de crédito e de mercado. O segundo pilar estabelece as fiscalizações bancárias individualizadas, padronizadas pelos bancos centrais dos países, e compete a eles as fiscalizações dos mesmos. O terceiro pilar visa a transparência e divulgação das informações determinadas pelas regras, para que sejam avaliadas

Os países que não eram integrantes, passaram a seguir os princípios deste acordo, visando a melhoria no sistema bancário. Após o Plano Real, o Brasil se viu na necessidade de um modelo bancário rentável, em meio a um período de instabilidade econômica. Portanto, o Brasil adotou as normas do Acordo de Basiléia I, na Resolução do Conselho Monetário Nacional de nº 2.099, no sistema bancário, sob a fiscalização e normatização do Bacen, com o objetivo de padronização e normatização dos riscos originários das inflações, que por sua vez cobriam os gastos bancários com ganhos de créditos. Com a baixa da inflação, os bancos ficaram sem a cobertura inflacionária de seus ganhos, causando déficit nos ativos (SALDANHA, 2012).

Após alguns anos de estudo de revisão e reformulação desses princípios, notou-se a importância de um capital mínimo sobre o volume dos ativos para cobertura dos riscos. Então, em 2004, foi instituído o Acordo de Basiléia II, cujas mudanças necessárias foram implementadas, visando a segurança e fortalecimento do sistema bancário sem comprometer na competitividade uma vez que o aumento na regulamentação poderia gerar um aumento nos custos de transação e com isso diminuiria a competição, podendo haver um *trade-off* entre a concorrência ou segurança bancária. Mesmo com as mudanças sistêmicas dessa regulamentação, ainda não pôde evitar riscos provenientes de booms especulativos, como por exemplo a crise imobiliária, que afetou inúmeros países e sistemas bancários.

Os três pilares do Acordo de Basiléia II foram estabelecidos por requerimentos mínimos de capital, processo de supervisão bancária e disciplina de mercado. Esse último pilar, foi responsável pela norma que obrigava as instituições financeiras a divulgar as documentações trimestralmente, de forma que a análise fosse efetuada com transparência, evitando o risco de liquidez (SALDANHA, 2012). Além disso, em comunicado firmado pelo Bacen, foram implementado o segundo e o terceiro pilar nas instituições do SFN brasileiro. Segundo a definição do Bacen, risco de liquidez é “a ocorrência de desequilíbrios entre ativos negociáveis e passivos exigíveis [...] que possam afetar a capacidade de pagamento da instituição, levando-se em consideração as diferentes moedas e prazos de liquidação de seus direitos e obrigações” (BRASIL, 2000).

O capital, para ponderar os riscos, deveria manter a uma taxa total igual a 8% do capital total ou 4% do capital principal. Os ativos seguros, teriam peso de risco 0, como por exemplo títulos do governo. Os empréstimos para o setor privado, teriam peso de risco de 100%, pois exigiriam do banco uma manutenção de 8% de suporte de capital (MENDONÇA, 2014).

No ano de 2007, sobre vigência do Conselho Monetário Nacional, obrigou as instituições financeiras a gerenciar os riscos de mercado. Esses riscos são “possibilidade de ocorrência de perdas resultantes da flutuação nos valores de mercado de posições detidas por uma instituição financeira” (BRASIL, 2007).

Em resposta à crise internacional de 2008, foi instituído a nova regulamentação do acordo, chamando-o de Basiléia III, visando melhores práticas e melhoria na qualidade e quantidade de capital. Os principais objetivos eram tornar o sistema financeiro mais resiliente, reduzir os custos de crises bancárias e amparar o crescimento sustentável. Além disso, houve uma redução do custo de captação e ampliação das fontes de recursos. Esse acordo foi um aprimoramento da supervisão e da regulamentação para fortalecer as bases para um crescimento sustentável (ODILON, 2013).

2.5 Taxa de Juros, Crédito e Dívida Pública: Mudanças Econômicas 1990 e 2000

A principal função das taxas de juros é manter a inflação sobre controle e estimular a economia uma vez que com a queda dos juros, a população tem mais propensão a consumir. Se a demanda cresce e a oferta não consegue acompanhar, os preços aumentam. Porém, se os juros sobem, a população tem menos propensão a consumir e investir. Isso, então, faz com que a economia desacelere para os preços não subirem e gerarem inflação (LUNDBERG, 2011).

Em tese, se as taxas de juros aumentarem, haverá retirada de dinheiro do mercado, pois as aplicações em dívida pública irão aumentar devido à viabilidade do investimento com retornos maiores.

No Brasil, desde a década de 80, verificaram-se desequilíbrios econômicos, como alta inflação e instabilidade dos preços, os quais levaram ao baixo crescimento do mercado creditício. Essas instabilidades impossibilitaram a formação de uma previsão segura para operações financeiras cujos resultados se revelaram na alta da taxa de juros para conter a inflação e atrair compras de títulos. Devido a isso, as autoridades monetárias determinaram uma taxa de juros básica, a Taxa Selic, usada em operações entre os bancos e negociações de títulos públicos (ARAUJO e CINTRA, 2011).

Na década de 1990, as autoridades monetárias adotaram as políticas, já mencionadas acima, para o combate da inflação e usaram as taxas de juros como principal ferramenta. Estas obtêm grande importância nas decisões de consumo, investimento e poupança de pessoas

físicas ou jurídicas no âmbito econômico. Em relação às condições de créditos, as taxas de juros têm a função de custos de oportunidades para ativos financeiros e de captação (HERMANN, 2010)

Todavia, às mudanças na política monetária das décadas de 1980 e 1990 e às altas taxas de juros, diminuíram o atrativo das operações de crédito bancário. Este mercado é influenciado por muitos fatores. Dentre eles, o lado da oferta de crédito pelas instituições financeiras e o lado da demanda de pessoa física ou jurídica, ou seja, qualquer mudança no cenário financeiro e na política monetária, afeta o mercado de crédito. E nesse cenário de riscos, os bancos públicos e o crédito direcionado foram primordiais ao financiamento das atividades econômicas do país.

Segundo Sant'Anna, Junior, & Araujo, (2009), o crédito é um dos grandes responsáveis pelo desenvolvimento econômico. Havendo grande oferta de empréstimos, levará o aumento na demanda e conseqüentemente uma aceleração no crescimento da renda e do emprego.

De fato, em países com mercados de crédito e de capitais pouco desenvolvidos, a ampliação da capacidade produtiva fica basicamente limitada ao autofinanciamento das empresas, à capacidade do governo de disponibilizar fundos de longo prazo e aos movimentos de expansão e contração da liquidez internacional – determinantes no volume de captações externas (SANT'ANNA, JUNIOR e ARAUJO, 2009).

No fim dos anos 90, no âmbito macroeconômico, ocorreram algumas mudanças. As metas de superávit primário da política fiscal, visando à redução do déficit nominal do setor público, a substituição do câmbio fixo para o câmbio flutuante, as metas decrescentes de inflação da política monetária e principalmente a estabilidade de preços (HERMANN, 2010).

As crises externas, como a mexicana (1994/1995), a asiática (1997) e a própria crise brasileira (1999) afetaram negativamente o crédito e o câmbio, deixando-os mais voláteis (PRADO e FILHA, 2005). Além disso, a abertura de entrada para bancos estrangeiros e a criação do PROER, PROES e PROEF, fizeram com que o sistema bancário passasse por mudanças em função das fusões e aquisições, e obtivesse um padrão entre os bancos públicos e privados, com a inclusão ao Acordo de Basiléia. Isso modificou as estratégias de concorrência bancária e otimizou as perspectivas de rentabilidade.

Em uma recessão econômica, há baixo crescimento do produto e da renda cuja consequência é a baixa procura de crédito e alta inadimplência dos tomadores. Por outro lado, quando a economia está em ascensão, há crescimento do produto e da renda ocasionando,

assim, um aumento na procura do crédito e diminuição na inadimplência (ARAÚJO e CINTRA, 2011).

Geralmente, quando ocorre uma recessão econômica, os bancos procuram aumentar sua preferência pela liquidez, diminuindo os riscos. Isso faz com que a oferta de crédito de longo prazo torne-se mais cara e escassa e diminua os empréstimos e títulos. Essa diminuição nas operações ativas levaria a uma perda nas receitas e na rentabilidade, porém iria ser facilitada pelos títulos públicos indexados à taxa Selic e à taxa de câmbio, devido a *hedge*⁶ contra aumento na taxa de juros e desvalorização cambial (PAULA e ANTONIO J. ALVES, 2003).

Os bancos públicos brasileiros tinham e ainda têm papel importante no financiamento de longo prazo por meio de financiamento indireto⁷. Quando ocorre uma contração no crédito privado, o crédito público se expande sustentando os financiamentos dos projetos de investimentos. Em suma, esses recursos contemplam o desenvolvimento econômico. Mas como muitos autores afirmam, a ampliação de crédito não é o suficiente para o desenvolvimento econômico uma vez que o financiamento deve ser destinado a produção e não especulação (SANT'ANNA, JUNIOR e ARAÚJO, 2009).

O Plano Real que inicialmente visava a estabilidade monetária, deixou consequências para os bancos públicos e privados. O imposto inflacionário e a receita do *floating* bancário foram reduzidos devido a estabilização dos preços. Com esta queda, os bancos enfrentaram *trade-off* entre liquidez e rentabilidade.

Adotaram uma política monetária anticíclica aumentando as ofertas de créditos e expandindo suas operações, mesmo com um ambiente de riscos (IBGE; ANDIMA, 1997). Essa política também elevou os juros como mecanismo de defesa à volatilidade dos fluxos de capitais e emitiu títulos pós-fixados e de curto prazo para evitar uma maior recessão, além de elevar a rentabilidade (PAULA e ANTONIO J. ALVES, 2003).

A relação entre o crédito e o Produto Interno Bruto (PIB) mede as condições e profundidade do mercado de crédito bancário em um país. Quanto maior o percentual, mais desenvolvido é um país (SANT'ANNA, JUNIOR e ARAÚJO, 2009). Observa-se na Figura

⁶ Conhecido também como “cobertura”, significa proteção a uma aplicação contra as oscilações do mercado, ou seja, estratégia de proteção para diminuir o risco para o investidor.

⁷ Nos mercados em que há o financiamento indireto, os estados agem por meio de bancos públicos ou fundos fiscais.

2.1 a grande desestabilização econômica após o Plano Real. Houve uma queda de 60% nessa relação entre 1994 a 2002.

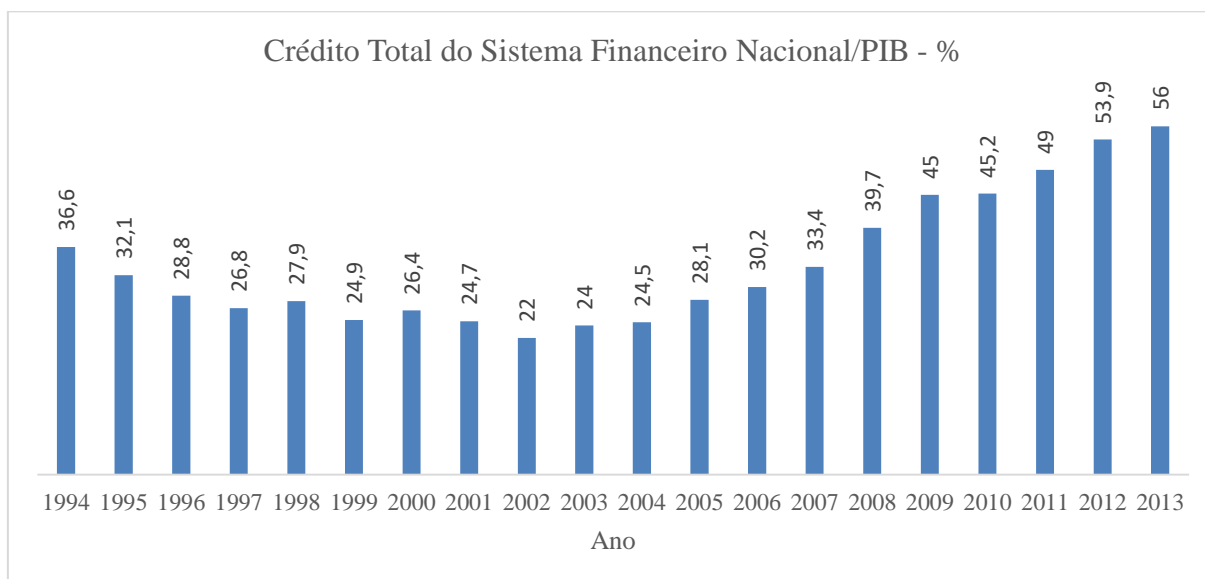


Figura 2.1 - Crédito Total do SFN / PIB - %.

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Após esse período, pode-se encontrar um grande aumento de 22% em 2002 para 56% em 2013. Isso pode ser explicado pelo aumento do PIB e um boom de crescimento do crédito: o alargamento dos prazos das operações de créditos com recursos livres⁸, os dinamismos dos bancos (privados, públicos e estrangeiros), absorção do crédito pelo setor privado, e o aumento do crédito direcionado (habitacional e rural, explicados a frente).

Com o sucesso da estabilização econômica, o governo federal enfrentou os prejuízos acumulados durante todo o período inflacionário no sistema bancário e financeiro. Os riscos cresceram em virtude da alta nos índices de inadimplência e pelos empréstimos aos programas de reestruturação, responsáveis pelas fusões, vendas ou estímulos financeiros. Isso acarretou no aumento da dívida líquida pública⁹, responsável por 8,7% do PIB da época.¹⁰

⁸ Com taxas de juros livremente pactuadas entre os mutuários e as instituições financeiras, leasing e cooperativas. Excluem-se as operações de repasses do BNDES ou quaisquer outras lastreadas em recursos compulsórios ou governamentais.

⁹ Nesse trabalho é mais interessante usar a dívida líquida pública uma vez que mede a diferença entre o passivo e os ativos financeiros do governo. Mede a diferença entre a dívida bruta e os créditos não financeiros do setor público e do Bacen.

¹⁰ Segundo dados do Desig (<http://www.bcb.gov.br/fis/SFH/port/est2010/12/quadro61.pdf>), em dezembro de 2009 o deficit global estimado do FCVS (dívida vencida + dívida a vencer + dívida potencial) somava R\$110.002,1 milhões.

Observa-se na Figura 2.2 que, embora as crises macroeconômicas não tenham levado a uma crise bancária brasileira, os aumentos dessas dívidas foram de 100% entre os anos de 1995 a 2002.

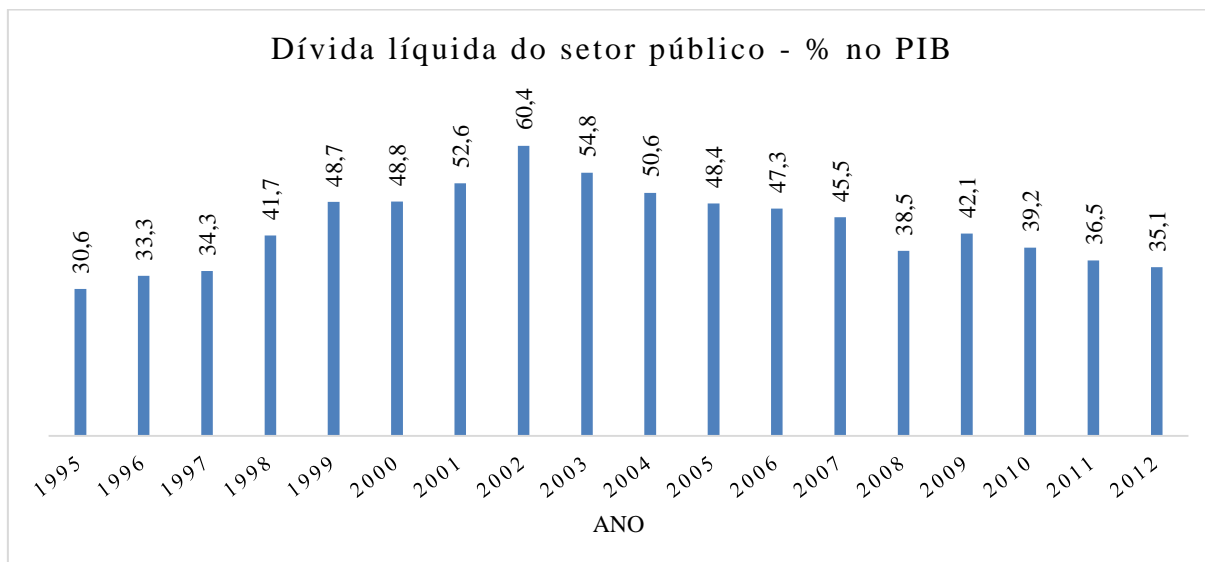


Figura 2.2 - Dívida Líquida do Setor Público - % no PIB.

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

A partir de 2003, começou um crescimento do crédito bancário brasileiro sustentado pela redução da taxa nominal de juros, estabilidade macroeconômica e mudança nas aplicações dos bancos em direção ao crédito, além do crescimento da média da renda e do produto (PAULA, OREIRO e BASILIO, 2013). Observa-se na Figura 2.2 que a dívida do setor público em porcentagem no PIB, entre 2003 a 2012 teve uma queda de 54,8% para 35,1%.

2.6 Operações de Créditos no Setor Bancário Público

Os bancos públicos brasileiros têm importantes funções dentro do ciclo econômico e financeiro. Os setores em que atuam são de fomento ao desenvolvimento econômico, mesmo com muitos riscos e pouca rentabilidade, como habitação, rural, etc.; fomento ao desenvolvimento regional; políticas anticíclicas em períodos de instabilidade; e inclusão bancária (ARAUJO e CINTRA, 2011).

No período de instabilidade da década de 90, os bancos públicos promoveram políticas de expansão dos empréstimos. Conforme melhoraram as expectativas sobre a estabilização dos preços e baixa da inflação, os salários dos consumidores ganharam maior poder de compra. Foi benéfico para o setor comercial e industrial, pois passaram a demandar mais

crédito em função do aquecimento da economia com o aumento do consumo de bens duráveis (ARAÚJO e CINTRA, 2011).

Após o Plano Real, diagnosticou-se uma drástica redução inflacionária e das receitas do floating de recursos (IBGE; ANDIMA, 1997). Com a abertura comercial, que incentivou a entrada de bancos estrangeiros e perda de *market share*, a participação dos bancos públicos nas operações de crédito bancário caiu de 19,86% para 4,78% entre 1993 a 2002, como observado na Tabela 2.3. Isso foi consequência da grande onda de fusões e aquisições, os quais muitos bancos estaduais foram fundidos ou vendidos para outros. O período de 2003 para 2013 sofreu uma leve queda de 2%.

A participação do BB teve uma leve queda entre 1993 a 2002, passando de 19,12% para 16,17% e um aumento de 4% entre 2003 a 2013, em função da aquisição do banco estadual Nossa Caixa em 2008.

Ao contrário do BB, a CEF obtinha 22,78% em 1993 e passou a ter em 28,74% em 1999. Entretanto, devido ao efeito contábil do alongamento forçado de créditos em atraso, as operações da CEF passaram a ter somente 7,13% em 2001 (HERMANN, 2010). Mas, em 2013, essa participação triplicou, conforme o aumento de crédito habitacional, como veremos na próxima seção.

Tabela 2.3 - Participação percentual das instituições do segmento bancário nas operações de crédito deste segmento.

Ano	Bancos Públicos	BB	CEF	Bancos Privados Nacionais	Bancos Estrangeiros	Cooperativas de Crédito
1993	19,86	19,12	22,78	31,49	6,56	0,19
1994	18,92	19,87	20,35	35,35	5,18	0,33
1995	23,46	15,96	22,63	31,79	5,72	0,44
1996	23,48	10,62	23,99	31,87	9,51	0,53
1997	10,3	10,97	30,93	35,35	11,71	0,74
1998	8,86	12,05	32,31	30,97	14,88	0,93
1999	8,13	10,58	28,74	31,66	19,75	1,14
2000	5,12	10,95	23	34,53	25,16	1,24
2001	3,09	14,53	7,13	42,13	31,51	1,61
2002	4,78	16,17	7,61	39,73	29,94	1,77
2003	4,51	20,36	7,86	41,31	23,82	2,14
2004	4,41	19,36	7,48	41,33	25,12	2,3
2005	4,05	18,46	8,01	20,84	26,37	2,27
2006	4,53	24,42	9,88	27,49	30,93	2,75
2007	3,6	20,34	8,09	42,73	22,83	2,41
2008	3,54	21,96	9,13	40,15	22,61	2,61

2009	3,2	24,83	12,66	37,68	19,06	2,57
2010	3,1	23,8	14,4	40,4	18,2	-
2011	3	23,2	16,9	39,4	17,6	-
2012	2,7	23,4	18,7	37,5	17,7	-
2013	2,6	24,8	23,7	33,6	15,3	-

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Em relação aos bancos privados, suas participações nessas operações se mantiveram constantes durante esses 20 anos, obtendo picos em 2003 e 2004, devido as fusões, aquisições e compras por parte de outros bancos públicos e estrangeiros¹¹.

Com a entrada dos bancos estrangeiros no Brasil, suas participações nas operações de crédito bancário subiram mais de 456% entre 1993 a 2002¹². Contudo, em consequência da onda de fusões e aquisições, entre 2003 a 2013 a participação passou de 23,82% para 15,3%.

Em tese, houve muitas mudanças no sistema bancário brasileiro devido a entrada de bancos estrangeiros, diferentemente de outros países em desenvolvimento. Alterou a porcentagem das operações de crédito e do controle de capital, e trouxe certo dinamismo aos bancos. A onda de fusões e aquisições fizeram com que os bancos privados liderassem o setor bancário. Assim, os principais bancos federais, CEF e BB, perderam *market share*. Contudo, esses bancos varejistas passaram por uma reforma gerencial e patrimonial, sendo que o BB foi autorizado adquirir a Nossa Caixa.

Com as expectativas sobre o crescimento econômico no início dos anos 2000, os bancos continuaram apostando na oferta de crédito, visando o mercado interno estimulados pela demanda. O primeiro crescimento aparente foi à pessoa física, devido a avaliação mais facilitada por partes dos bancos - com menores riscos e maiores garantias. Observa-se na Figura 2.3 um aumento de aproximadamente 10%, entre 2001 até 2010.

Os principais créditos concedidos às pessoas físicas desse período são aquisição de veículo, cheque especial, capital de giro, crédito pessoal (crédito consignado¹³) e conta garantida¹⁴.

¹¹ Exemplo de bancos nacionais privados que teve essencial participação no F&A: Bradesco, Itaú, Unibanco.

¹² Principais bancos estrangeiros que entraram no país no período contextualizado: Santander, ABN Amro e HSBC.

¹³ É um empréstimo com pagamento indireto e com taxas menores que a média cujas parcelas são debitadas automaticamente da folha de pagamento da pessoa física e é da responsabilidade da empresa empregadora. A duração é no máximo 72 meses e os juros são inferiores aos do cheque especial.

¹⁴ Informação extraída do Banco Central do Brasil, SGS – Sistema Gerenciador de Séries Temporais.

Além do aumento do produto e da renda que influenciou a demanda por crédito, outro fator foi essencial para o aumento das operações de crédito de recursos livres. Os prazos das operações aumentaram muito durante os anos de 2005 a 2008, mesmo com taxas de juros relativamente elevadas.

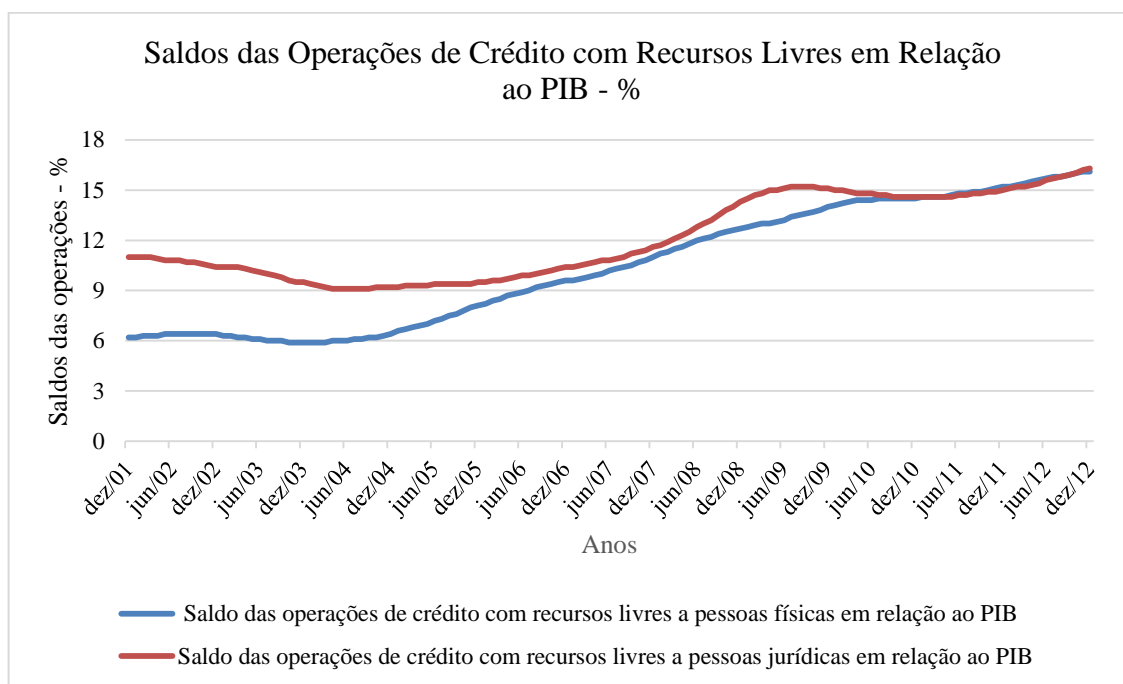


Figura 2.3 - Saldos das Operações de Crédito com Recursos Livres em Relação ao PIB - %

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Em consequência desses fatores, as instituições financeiras privadas passaram a ofertar mais créditos à produção, ou seja, à pessoa jurídica. Em 2007, ambos atingiram os mesmos níveis de crédito (PAULA, OREIRO e BASILIO, 2013)

As operações às pessoas físicas e jurídicas são englobadas pelas operações de crédito de recursos livres. O aumento nos créditos de recursos livres, foi de fato, causado pelo aquecimento do mercado interno. Observa-se na Figura 2.4 o aumento de 17%, entre 2003 a 2008, na porcentagem das operações de crédito de recursos livres do Sistema Financeiro em relação ao PIB.

O governo teve a função de minimizar as consequências da crise internacional de 2008. Uma das medidas foi convocar os principais bancos públicos federais a continuar com as políticas anticíclicas, expandindo os créditos para fortalecer o mercado doméstico. Outra medida foi a compra de carteiras de crédito de bancos menores com problemas de liquidez (PAULA, OREIRO e BASILIO, 2013).

Outro fator que evitou que houvesse uma grande desaceleração no crédito, foram os créditos direcionados ofertados pelos bancos públicos. Os principais bancos federais, como CEF e BB, expandiram seus empréstimos compensando a perda do dinamismo do crédito livre (LUNDBERG, 2011). Observa-se na Figura 2.4 um leve aumento das operações de crédito de recursos direcionados a partir de 2008, período da crise internacional.

Os créditos direcionados são aqueles que destinam a determinados setores ou atividades. Entre eles, rural, habitacional, empresarial; fundos de natureza parafiscal, FGTS e FAT¹⁵ e fundos de desenvolvimento regional¹⁶.

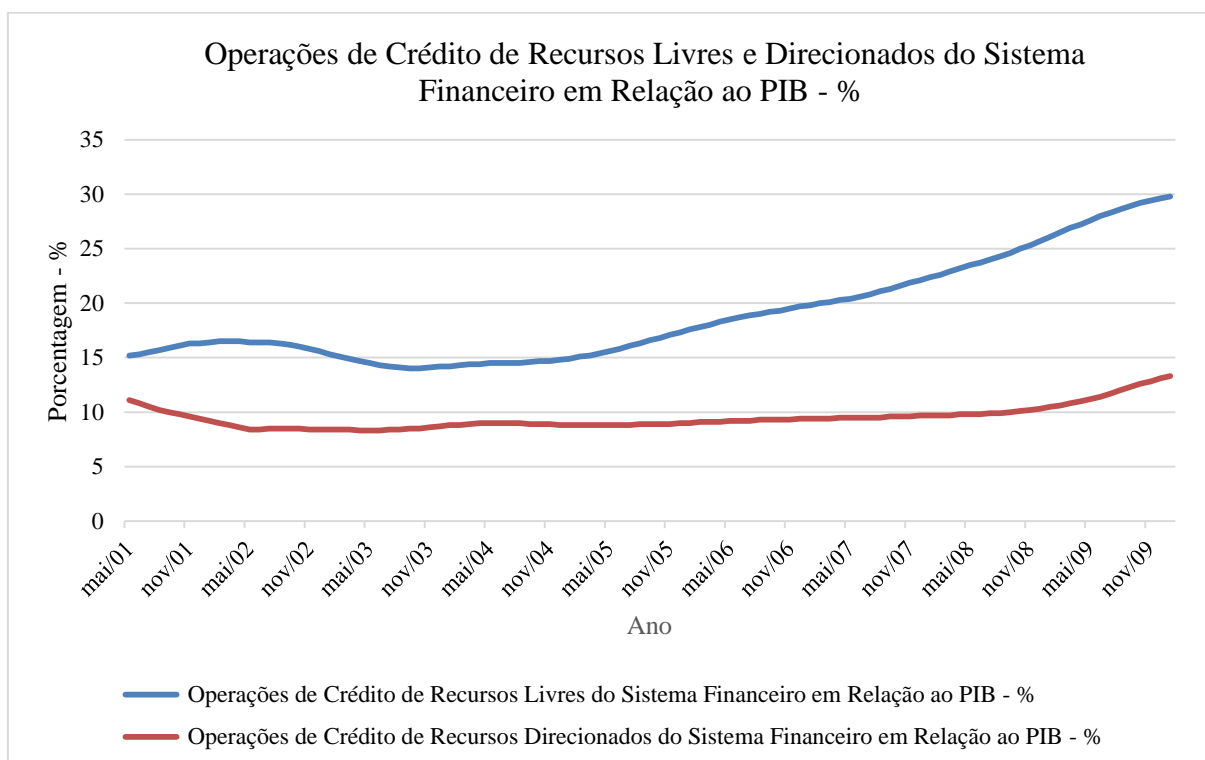


Figura 2.4 - Operações de Crédito de Recursos Livres e Direcionados do Sistema Financeiro - % PIB

Fonte: Banco do Brasil. Elaboração própria.

Uma vez assinalada a importância dos créditos direcionados nesse período pós crise, vamos analisar de forma mais detalhada na seção seguinte.

¹⁵ FGTS é o fundo destinado ao financiamento imobiliário e saneamento urbano e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinado ao Programa de Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programa de Desenvolvimento Econômico (BNDES)

¹⁶ São eles: Fundo Constitucional do Nordeste, Fundo Constitucional da Amazônia; Fundo Constitucional do CentroOeste; e Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND).

2.7 Créditos Direcionados

No Brasil, mesmo com as altas taxas de juros no mercado, a oferta de crédito direcionados vem crescendo, os quais são ofertados por grandes instituições federais, CEF, BB e BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). A CEF é a principal financiadora do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, o BB do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR, e o BNDES é o grande financiador da produção (ARAUJO e CINTRA, 2011). Com a expansão desses créditos no início dos anos 2000, os bancos passaram a aumentar os investimentos no produto e o crédito consignado foi primordial para essa expansão, ou seja, agiram de forma anticíclica reduzindo a preferência pela liquidez, até a crise de 2008 (LUNDBERG, 2011).

As ondas de fusão e aquisição a princípio fizeram diminuir a participação relativa das instituições federais nas operações de crédito. Após 2008, os créditos à pessoa jurídica estagnaram, em resultado da crise, e os créditos direcionados cresceram 4% entre 2008 e 2009, como observado na Figura 2.4. Esse aumento foi em função, principalmente, das operações de crédito do BNDES e também da aquisição da Nossa Caixa pelo BB (PAULA, OREIRO e BASILIO, 2013).

BB e CEF foram uns dos principais bancos ofertadores de crédito direcionado¹⁷. Ambos varejistas, recolhem depósitos e ofertam empréstimos, concorrentes dos demais bancos privados. CEF por sua vez tem predominância ao crédito imobiliário, pouca participação no crédito industrial cujas operações são de curto prazo e com financiamento para capital de giro (ARAUJO e CINTRA, 2011). Já o BB predomina o crédito rural, contendo 50% dos créditos direcionados para o investimento agrícola, mesmo com participação nas outras modalidades. Ele também atua como repassador de créditos do BNDES à indústria. Por serem distribuídos por todo Brasil, levam os créditos para regiões menos beneficiadas e atuam como instituições de fomento regional (ARAUJO e CINTRA, 2011).

De um lado, as exigibilidades sobre os depósitos – que se traduzem em recursos obrigatoriamente destinados ao crédito rural, habitacional e microcrédito – produzem uma certa “inércia” em parte deste segmento. Em relação a essa parcela dos passivos, os bancos (privados e 45 públicos atuando enquanto bancos comerciais) exercem de maneira muito menos intensa a sua preferência pela liquidez. Como resultado, esses setores tanto não fazem parte das estratégias mais agressivas de expansão dos empréstimos na fase de auge do ciclo financeiro, como

¹⁷ BNDES foi outra instituição federal tão importante quanto CEF e BB na oferta de crédito direcionado, preferencialmente à indústria, porém não discutido nessa pesquisa.

não sofrem uma contração tão drástica em resposta à reversão das expectativas e à elevação generalizada da preferência pela liquidez. Portanto, a resistência do crédito dirigido em acompanhar de perto as oscilações do crédito livre não responde apenas à política anticíclica, mas também a uma certa histerese, atenuante das oscilações que, introduzida pelas exigibilidades, lhe confere um caráter de estabilizador automático (PRATES e AL., 2009).

A crise de 2008 intensificou a aceleração da oferta de crédito direcionado. Segundo o estudo realizado por Prates & Al. (2009), devido aos financiamentos habitacionais e empréstimos do BNDES, os créditos direcionados responderam positivamente sobre as consequências negativas das expectativas que derrubaram as taxas de crescimento dos créditos livres. Em tese, esses dois setores foram os que mais se manifestaram com a política anticíclica do crédito direcionado, no período pós crise.

2.8 Crédito Rural

O documento que consolida e regula o crédito rural no Brasil é o Manual de Crédito Rural¹⁸ - MCR. Nele está presente os objetivos, taxas, despesas e todas as informações essenciais para o exercício de financiamento rural. O MCR codifica as normas ao crédito rural do Conselho Monetário Nacional e do Bacen, e devem normatizar as instituições financeiras que fazem parte do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR (FAQ - Crédito Rural, 2015).

O SNCR supria o crédito rural com as taxas de juros fixas, porém após a crise inflacionária da década de 1980, os financiamentos começaram a ser corrigidos pelos indicadores de preço. Com a estabilização da economia, em consequência da criação do Plano Real, as taxas do SNCR voltaram a ser fixas, menos os financiamentos com base na caderneta de poupança rural¹⁹, indexados à taxa referencial (LUNDBERG, 2011).

Os objetivos do SNCR são específicos e abrangem tanto pequenos produtores quanto grandes empresas corporativas rurais. São eles: i) estimular investimentos rurais para produtores ou cooperativas; ii) favorecer o custeio da produção e comercialização dos produtos agropecuários; iii) estimular e fortalecer o setor rural e incentivar a introdução de métodos racionais na produção; iv) proporcionar crédito aos pequenos proprietários e gerar renda familiar e desenvolver atividades florestais e pesqueiras. Os custeios são à agricultura, pecuária ou industrialização, os quais abrange pessoa física, jurídica e cooperativas. E as atividades beneficiadas são os custeios dos ciclos produtivos, bens e serviços que desfrute de

¹⁸ Presente na página do BCB – Publicações – Manuais – MCR.

¹⁹ Resolução nº 1.188, de 5 de setembro de 1986, do CMN.

vários períodos de produção e custeio para o período posterior à coleta, como a viabilização da comercialização ou convertimento para título. Ainda estão inclusos o investimento em aquisições de máquinas e equipamentos, instalações permanentes, irrigação, etc. (FAQ - Crédito Rural, 2015).

O setor rural abrange a agricultura, pecuária e também todas as atividades relacionadas, chamado de Agronegócios. Nele está ligado todos os produtos e insumos agropecuários, a agroindústria e a distribuição. Nota-se na Figura 2.5 as operações contratadas com produtores rurais, pessoa física e pessoa jurídica, ou seja, engloba as famílias e as empresas corporativas (FREITAS e AGUIAR, 2009). Observa-se na Figura 2.5, os anos de 2001 e 2003, foi um período de baixo crescimento econômico e por isso as operações de crédito ao setor rural no SFN em relação ao PIB, ficou em níveis abaixo de 2,5%. Mesmo com o aquecimento econômico nos próximos anos, o percentual de crédito rural continuou num nível baixo, em média de 3%, comparado aos outros setores e também ao crédito habitacional, porém observa-se um crescimento contínuo desde 2002.

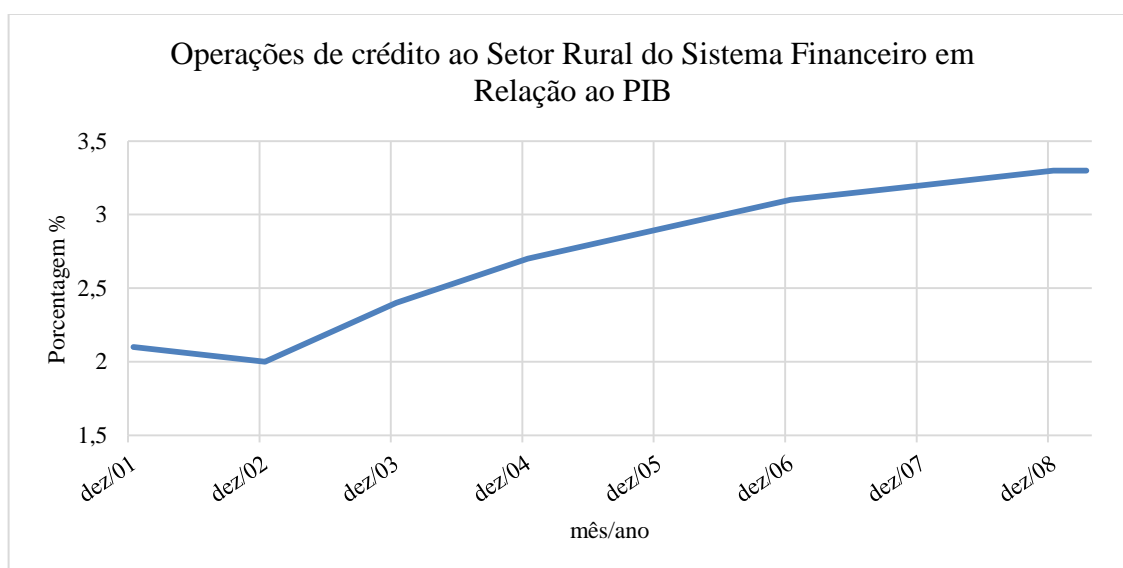


Figura 2.5 - Operações de crédito ao Setor Rural do Sistema Financeiro em Relação ao PIB

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Os financiamentos rurais têm relação aos fatores macroeconômicos. Com a adesão ao Acordo de Basileia, o objetivo do Bacen era de controlar os possíveis riscos nesse setor tão volátil aos fatores climáticos e econômicos. Esses riscos variam conforme a regulação da instituição tomadora (FREITAS e AGUIAR, 2009).

Esses riscos são em virtude do longo ciclo de produção e da dependência das condições econômicas, climáticas e pragas. Além disso, pode apresentar instabilidades dos

preços dos produtos exportados, devido à grande volatilidade cambial e presença da produção familiar e também a superprodução ou a baixa produção. Sobre os bancos privados, para minimizar os riscos das operações, privilegiam os micro e pequenos produtores, enquanto os bancos públicos impõem métodos para identificar os riscos e perdas, preferindo os maiores tomadores (FREITAS e AGUIAR, 2009).

Por causa dos riscos, os recursos são provenientes das exigibilidades sobre os depósitos à vista, com taxas controladas pelo governo e de fundos fiscais. Esses recursos são provenientes dos recursos obrigatórios, dos recursos livres, da poupança rural, do Tesouro Nacional, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e outros. Os recursos obrigatórios são os principais *funding* para as operações nesse mercado, com taxas de juros fixadas pelo CMN, seguido dos depósitos de poupança rural captados tanto por bancos públicos quanto por bancos cooperativos. O FAT capta recursos de poupança e destina aos financiamentos com taxas controladas. No entanto, para viabilizar esse processo, o Tesouro Nacional equaliza os pagamentos aos bancos, a diferença entre os custos da captação, os riscos, os custos administrativos e tributários e o valor cobrado do tomador do crédito²⁰.

As instituições têm procedimentos para a classificação dos riscos das operações de crédito, baseado nos prazos de inadimplência e considerando o risco potencial do tomador de recursos. Essa classificação é de responsabilidade da instituição financiadora do crédito e “desse ser efetuada com base em critérios consistentes e verificáveis” (Res 2682 art 2º I,II). São classificados em níveis, sendo AA, A e B os mais baixos, C, D, E médios, e F, G, H os níveis mais arriscados. (B - atraso entre 15 e 30 dias; C - atraso entre 31 e 60 dias; D - atraso entre 61 e 90 dias; E - atraso entre 91 e 120 dias; F - atraso entre 121 e 150 dias; G- atraso entre 151 e 180 dias; H - atraso superior a 180 dias²¹).

Em relação ao BB, é aplicado métodos de identificação dos riscos a modo de que possa minimizar as perdas. Foi implantado um limite de crédito, afim de definir o nível de exposição para cada tomador. Esse limite é chamado de ANC Produtor Rural, o qual analisa riscos técnicos e dados comportamentais. Outro sistema de análise de risco é o Referencial Técnico Agropecuário (RTA) cujo objetivo é uma análise mais profunda sobre dados regionais, levando em conta histórico de preços, produtividade e custos. Esse sistema também é classificado de A até E.

²⁰ Informações extraídas do Relatório Anual do BB.

²¹ Informações extraídas no site do BCB - Classificação das Operações de Crédito do Sistema Financeiro.

Devido aos riscos que o setor rural pode sofrer, a regulamentação é bem específica sobre os níveis baixos e altos, em função da deterioração dos pagamentos dos tomadores. O parágrafo retirado do projeto de Freitas & Aguiar (2009) explica:

Instituídas em 1967, as normas do Manual do Crédito Rural permitem aos tomadores a prorrogação de créditos, sob determinadas circunstâncias, fazendo com que haja nova reclassificação dos créditos para níveis inferiores de risco, com impacto na base de capital das instituições bancárias participantes do Sistema Nacional de Crédito Rural. A frustração de uma única safra já permite ao tomador solicitar a prorrogação dos créditos. Essa prorrogação eleva o risco e aumenta a necessidade de provisão, além de prejudicar a rotatividade do crédito, a captação e a continuidade da safra. Em razão do maior prazo de maturidade e do elevado risco envolvido, os tomadores de crédito rural destinado a investimentos costumam solicitar prorrogação dos empréstimos em maior proporção que aqueles tomados para custeio e comercialização (FREITAS e AGUIAR, 2009).

Observa-se na Figura 2.6 que entre os anos 2003 a 2008, os menores riscos das operações de crédito rural (AA, A, B) manteve-se em níveis mais baixos. Isso foi consequência de um período com problemas climáticos, queda no preço da produção, principalmente da soja, por razão da superprodução mundial que diminuiu a capacidade de pagamento dos tomadores de empréstimos.

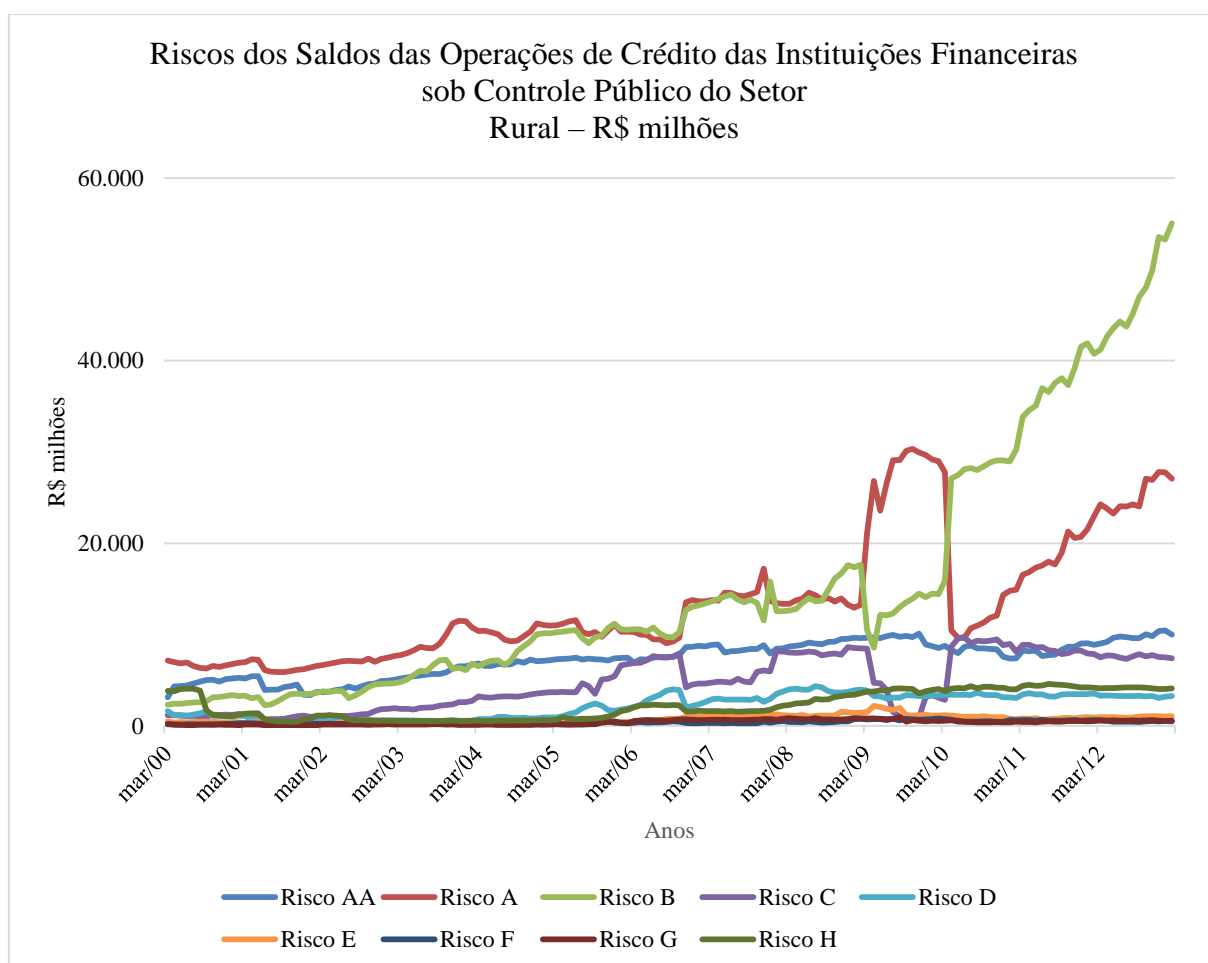


Figura 2.6 - Riscos dos Saldo das Operações de Crédito das Instituições Financeiras sob Controle Público do Setor rural – R\$ milhões.

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

A partir de 2009, nota-se um grande aumento nos riscos baixos, A e B. Isso foi consequência do aumento drástico da concessão de crédito ao agronegócio cuja participação nesse setor cresceu rapidamente.

O Banco do Brasil é a instituição com maior participação do SNCR. O principal foco é o Agronegócio cujo papel é essencial ao crescimento do país. Contudo, existem mais de 400 instituições financiadoras importantes para o fomento do setor rural e regional. Um deles é o Banco do Nordeste – BNB e o Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, na administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, que atua no desenvolvimento e crédito agrícola. Outra instituição importante é o Banco Basa, gestora do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO.

As operações de crédito rural também são majoritariamente feitas pelos bancos públicos, pois são responsáveis pelos repasses dos Fundos Constitucionais que equalizam os juros e a maioria são créditos direcionados.

Para o fomento da participação do setor bancário público ou privado, a lei sobre a exigibilidade rural sobre os depósitos à vista, constituem o *funding* principal dessas operações. Foi criada para exigir que 25% dos recursos recolhidos fossem aplicados ao crédito rural, com taxas menores que do mercado. Essa exigibilidade aumentou para 30% em 2008 devido à crise, e em janeiro de 2017 foi aprovada a lei que destina 34% do montante das instituições públicas, pertencentes ao SNCR, destinados ao crédito rural²².

Observa-se na Figura 2.7 os valores dos contratos concedidos ao setor rural durante os anos posteriores ao ciclo recente do crédito, e abrange os custeios, investimentos e comercialização. A evolução do setor rural nesses anos teve influência do câmbio e do aumento de preços de exportação do agronegócio. No começo dos anos 2000, o Real apreciou em relação ao dólar e prejudicou as exportações agrícolas. Entretanto, em 2007, o aumento de preços favoreceu as exportações em câmbio internacional, e ajudou a melhorar o desempenho desse mercado (FREITAS e AGUIAR, 2009).

O crescimento das operações de crédito rural em relação ao PIB teve queda uma vez que a concessão de crédito diminuiu nos anos 2005 e 2006. Os problemas enfrentados nessa

²² Resolução nº 2.293, de 28 de junho de 1996, do CMN.

época, foram em detrimento aos problemas ambientais, queda nos preços dos produtos, estiagem, câmbio valorizado e superprodução internacional do produto mais rentável para o Brasil na época, a soja. Observa-se na Figura 2.7 que esses anos foram marcados com leve queda na participação dos bancos federais, ocasionando o aumento de interesse na concessão de crédito rural por parte dos bancos privados. Em 2007 e começo de 2008 foram períodos de melhoria no setor em razão das boas safras. Mas ao final de 2008, os efeitos da crise começaram a resultar consequências no Brasil, fazendo com que os bancos privados estrangeiros e os privados nacionais perdessem o interesse nesse setor.

A concessão de crédito bancário se estagnou no período da crise, afetando o mercado rural. Para sustentar o setor rural e estimular a economia, os bancos públicos adotaram uma política anticíclica num momento de instabilidade. Não forneceu um crescimento, mas não permitiu que o crédito rural se retraísse. O BNDES foi fundamental, pois mesmo com uma participação residual nesse mercado concedido pelas instituições federais de fomento, conseguiu aumentar quase 150% em termos reais o crédito rural em 2007 e 2008 (ARAÚJO e CINTRA, 2011). Além disso, o CMN determinou um maior direcionamento bancário para o crédito rural, aumentando as exigibilidades dos depósitos à vista e para os recursos captados pela poupança rural destinados ao setor (FREITAS e AGUIAR, 2009).

Sobre os bancos estaduais e cooperativas de crédito rural, abarcavam pouca participação, atingindo um leve aumento após o ciclo recente de crédito.

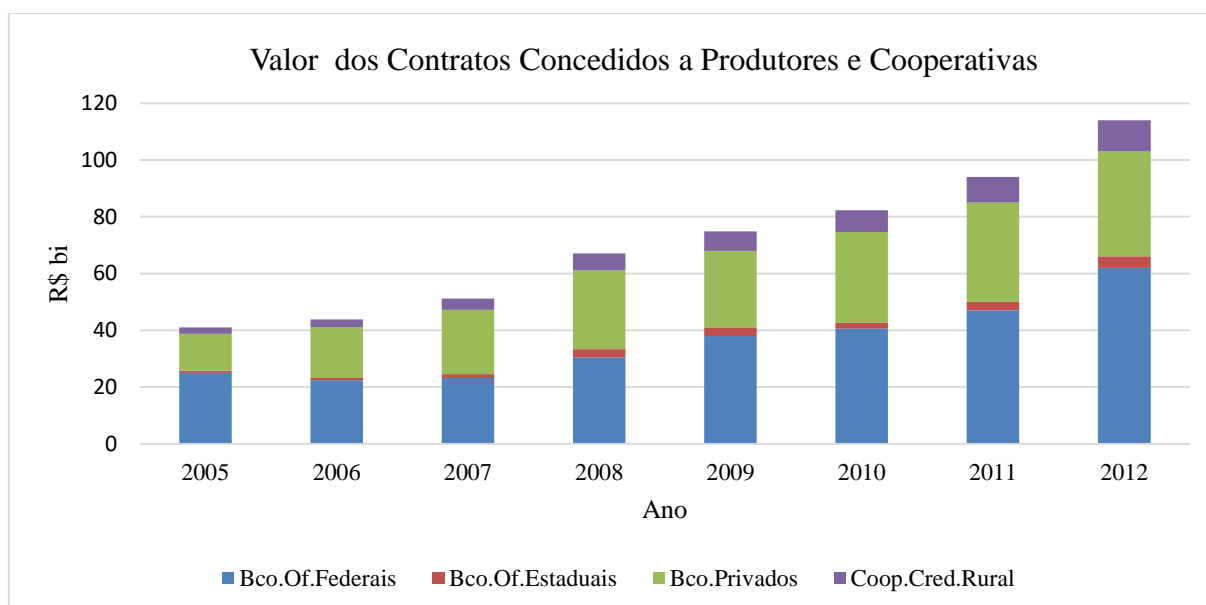


Figura 2.7 - Valor dos Contratos Concedidos a Produtores e Cooperativas – R\$ bi.

Fonte: Banco Central do Brasil – Anuário Estatístico do Crédito Rural. Elaboração própria.

*Valores nominais estimados. Somados Custeio, investimento e comercialização.

Os programas de financiamento do BB ao crédito rural englobam tanto os micros e pequenos produtores rurais quanto ao agronegócio, voltado para grandes corporações. Cada subprograma é responsável pela captação e destinação de fundos de recursos em diferentes esferas.

Os subprogramas voltados para os micros e pequenos produtores rurais são o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) que beneficia o financiamento agropecuário do pequeno produtor rural e produtor familiar e o Programa de Geração e Emprego e Renda Rural (Proger Rural) que destina crédito fixo para custeio agrícola e pecuário, e também ao investimento fixo e semifixos. Esses dois subprogramas são base da carteira total de crédito²³. Outros programas como o Custeio Agropecuário, Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), Programa ABC, Pronaf Florestal, Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco e Eco – Dendê/Seringueira, Moderagro e Programa de Construção Ampliação de Armazéns (PCA) e BNDES/Finame também fazem parte dos beneficiários do crédito rural.

Segundo os dados extraídos dos Relatórios Anuais do BB, no começo dos anos 2000, os créditos rurais compunham um terço²⁴ da carteira do BB, no entanto nos anos posteriores essa porcentagem se reduziu. O BB mudou suas estratégias na preferência das carteiras de crédito para as outras, visando uma maior rentabilidade. O crédito industrial, tanto micro quanto grandes empresas e crédito à pessoa física conquistaram seus lugares na carteira de crédito do BB durante os anos 2003 a 2008. Sobre os financiamentos de crédito industrial pelo BB, após o ano de 2008, passou a ser o maior repassador de recursos do BNDES (FREITAS e AGUIAR, 2009). Mas essa hipótese não explica totalmente a expansão do crédito do BB a indústria. A outra opção é que os empréstimos para o capital de giro já tinham aumentados para sustentar o ciclo de crescimento industrial (ARAUJO e CINTRA, 2011).

O crédito rural financia o custeio da produção, da comercialização e do investimento, como já mencionado. Os bancos públicos em geral, incluindo o BB, tem como principal financiamento o custeio da produção. Porém, ao contrário dos bancos privados, eles concedem mais crédito ao investimento do que a comercialização (FREITAS e AGUIAR, 2009). Observa-se na Figura 2.8 o direcionamento do crédito de agronegócio pelo Banco do

²³ Informações extraídas no Relatório Anual do BB de 2009.

²⁴ As informações extraídas no Relatório Anual ou MCR não são padronizadas, pois cada instituição discrimina os setores livremente.

Brasil. Entre 2005 a 2007, o custeio e o investimentos praticamente estavam no mesmo nível de percentual de concessão de crédito. Nos anos seguinte, observa-se numa redução dos financiamentos concedidos ao custeio e ao investimento - em maior instância. Mas a ênfase é no aumento substancial no percentual da comercialização até 2010, decrescendo novamente em 2011, de 26,9% para 5,1%, em consequência do aumento da concessão de crédito ao agroindustrial

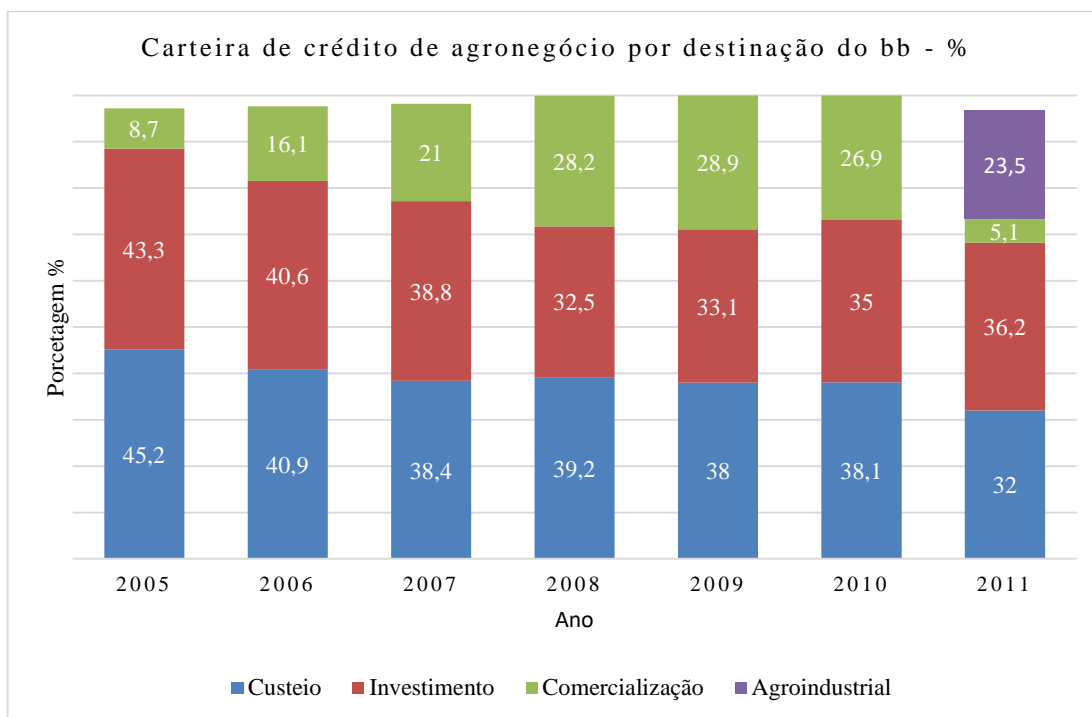


Figura 2.8 - Carteira de Crédito de Agronegócio por Destinação do BB – %.

Fonte: Relatório Anual - BB. Elaboração própria.

*Em 2011, o BB incluiu o Agroindustrial na contagem do Relatório Anual das destinações do Agronegócio.

O BB aderiu a estratégia de priorizar os financiamentos ao agronegócio, os quais são vinculados produtos agropecuários industrializados. São produtos com maior valor agregado e menores riscos. O relatório anual do BB, nos anos anteriores ao 2011, não incluía o agronegócio na carteira de crédito rural. Em 2011, como observado na Figura 2.8, sua participação nas concessões de crédito, já alcançava níveis de 23,5%.

Sobre a carteira de crédito do BB concedida ao setor rural e agronegócio, o ano de 2002 foi marcado pelo boom das commodities agrícolas, que ocasionou um bom desempenho na econômica do país, totalizando R\$27 bilhões concedidos após anos de baixo desempenho, observado na Figura 2.9. Como já mencionado, o BB alterou as estratégias de rentabilidade e passou a dirigir-se a outros setores de mercado, ocasionando uma perda na porcentagem da sua carteira de crédito destinada ao setor rural. Observa-se na Figura 2.9, entre os anos 2003 a

2006, o baixo nível de crescimento da concessão de créditos, comparado aos outros anos. Esses setores mais rentáveis foram destinados às pessoas físicas e pessoas jurídicas com garantias reais, crédito direto ao consumidor (CDC) e créditos consignados.

Os anos entre 2007 a 2009, as consequências da crise internacional influenciavam a economia brasileira. Nesse período, o crescimento foi de quase 28%. Nível menor em comparação aos anos entre 2003 a 2006 cujo crescimento foi de 66%.

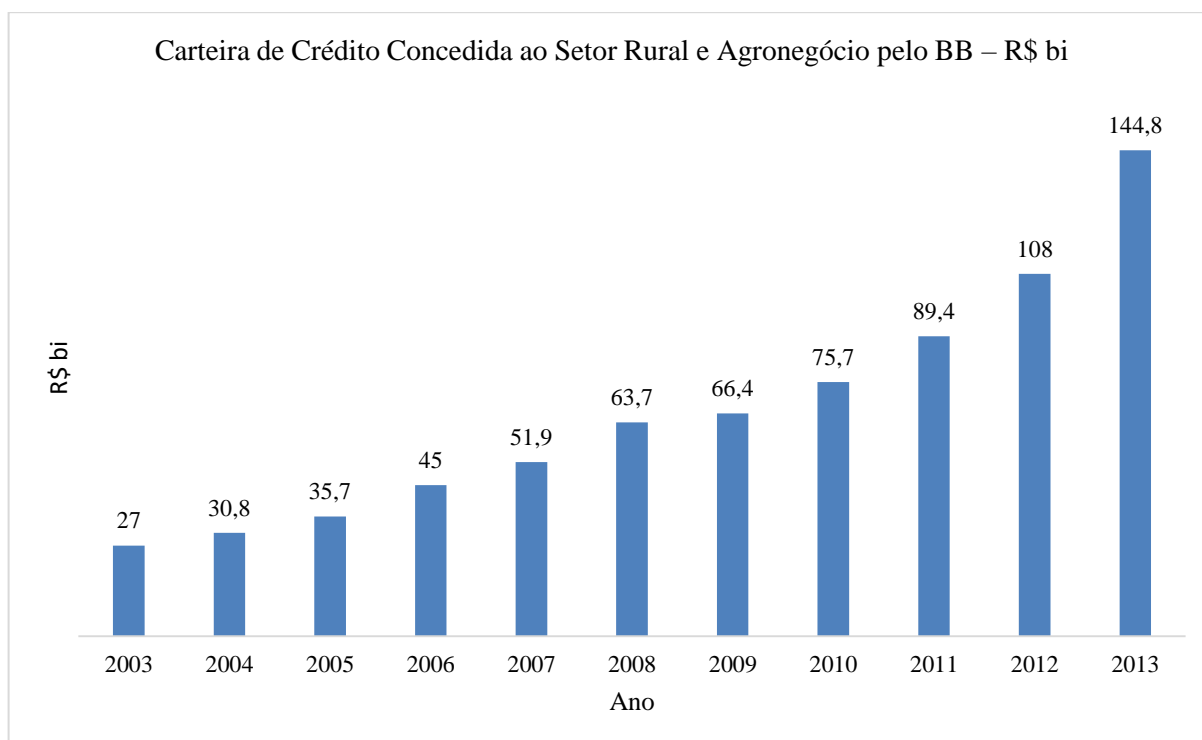


Figura 2.9 - Carteira de Crédito Concedida ao Setor Rural e Agronegócio pelo BB – R\$ bi.

Fonte: Relatório Anual - BB. Elaboração própria.

*Valores Nominais

Entretanto, após esses anos, as mudanças começaram a surgir. O financiamento ao agronegócio ampliou as barreiras do setor, visando os empreendimentos rurais. A evolução do crédito entre 2010 a 2013 foi consequência de uma taxa atrativa, aumentando a demanda por investimentos rurais, principalmente por parte das grandes empresas do agronegócio (FREITAS e AGUIAR, 2009). Devido ao baixo risco que essas empresas possuíam, a carteira de crédito direcionado a esse mercado cresceu 91% e fechou o ano de 2013 com 144,8% de concessão de crédito ao setor rural e agronegócio.

2.9 Crédito Habitacional

O setor imobiliário brasileiro é praticamente todo voltado para os créditos direcionados. Há dificuldades de usar recursos livres para este mercado uma vez que há falta de um mercado secundário de hipotecas e dificuldades de financiamentos privados de longo prazo em consequência do aumento das taxas de juros SELIC desde a estagnação da década de 1990. Isso dificultou a oferta de créditos habitacionais, causando uma diminuição na demanda em razão do aumento dos custos do financiamento (FREITAS, 2007).

O Sistema Financeiro Habitacional - SFH, criado pela lei 4.380/64, é responsável pela regulamentação das condições de financiamento imobiliário, taxas de juros, quotas e prazos. Os recursos captados, para as operações do SFH tanto pela CEF quanto pelas outras instituições integrantes, são por cadernetas de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE)²⁵ cuja conta de poupança é vinculada com a instituição financeira e contrata o financiamento imobiliário sob carta de crédito, e pela poupança proveniente do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)²⁶, o qual é regido pela CEF e tem regulamentação própria²⁷.

Outro setor relacionado é o Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, criado pela lei 9.514, de 20 de novembro de 1997. Sua finalidade é promover o financiamento imobiliário fora das normas do SFH, ou seja, as práticas de mercado têm condições livres.

O Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, criado pela Resolução nº 25, de 16/6/1967, do Conselho de Administração do extinto Banco Nacional da Habitação – BNH, em competência da CEF pela administração, foi outro fundo que se desequilibrou na década de 1980, pois seu objetivo a princípio era equilibrar os financiamentos entre os índices de correção dos salários e dos saldos devedores dos créditos. No entanto, esses créditos foram acumulados nos ativos das instituições, os quais não foram amortizados pelos tomadores o que dificultou novas operações. Com a retomada dos financiamentos na década de 2000, uma nova regulamentação foi sancionada pelo Conselho Monetário Nacional, Lei nº 10.150, de 2000. Suas principais finalidades foram garantir os limites de prazos para amortização das

²⁵ Essas operações possuem taxas reajustadas pela Taxa Referencial (TR) – índice calculado e divulgado pelo BCB com base nas taxas de juros praticadas no mercado (Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991).

²⁶ Só é permitido o uso dos recursos do FGTS para o SFH: na aquisição ou construção de imóvel residencial urbano, na amortização ou quitação/liquidação do saldo devedor do financiamento e no pagamento de parte do valor das prestações do financiamento

²⁷ Para mais informações sobre as regulamentações do FGTS: http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-documentos-gerais/Cartilha_Credito_Imobiliario.pdf

dívidas contraídas pelos mutuários no SFH e o equilíbrio da Apólice de Seguro Habitacional do SFH. O objetivo era ampliar os créditos habitacionais para fins de cumprimento de redução das exigibilidades e em 2006, pela resolução nº 3.347, de 8 de fevereiro de 2006, do Conselho Monetário Nacional, caiu para 1/36 a cada mês (LUNDBERG, 2011).

O crédito de recursos livres, no início do ciclo recente de crédito, foi considerado uma melhor opção de financiamento para os bancos uma vez que a baixa nas taxas de juros iria ampliar esse modelo de financiamento e levaria à uma queda no crédito direcionado. Contudo, o financiamento imobiliário pós crise de 2008, foi sustentado pela expansão dos créditos direcionados dos recursos provenientes da poupança do SBPE e FGTS (LODI e BIANCARELI, 2009).

Os recursos captados em depósitos de poupanças pelas instituições do SBPE, segundo a lei 4.380/64, devem destinar 65% para operações de financiamento imobiliário, sendo que 80% destes sejam para financiamento habitacional no âmbito do SFH e cartilha do crédito imobiliário e o restante destinados em operações de financiamento imobiliários com taxas de mercado. Vale ressaltar que os financiamentos à habitação do SFH são contemplados somente as operações das instituições que integram o SBPE.

Os destinatários são às pessoas físicas (famílias), e pessoas jurídicas (construtoras, Cohab²⁸ e cooperativas habitacionais) que são responsáveis pelo repasse às pessoas físicas. As operações feitas para pessoa jurídica destinado à indústria privada não são inclusas.

As operações de crédito habitacional em relação ao PIB, são importantes indicadores econômicos de mensuração dessa atividade no país. Observa-se na Figura 2.10 que entre os anos de 2002 a 2005, a porcentagem dessas operações sobre o PIB tem em média apenas 1,3%, em razão da estagnação do crédito habitacional nesse período.

²⁸ Companhias de Habitação. Visa a construção e aquisição de casa própria para a população de menor renda. São responsáveis empresas governamentais estaduais ou municipais.

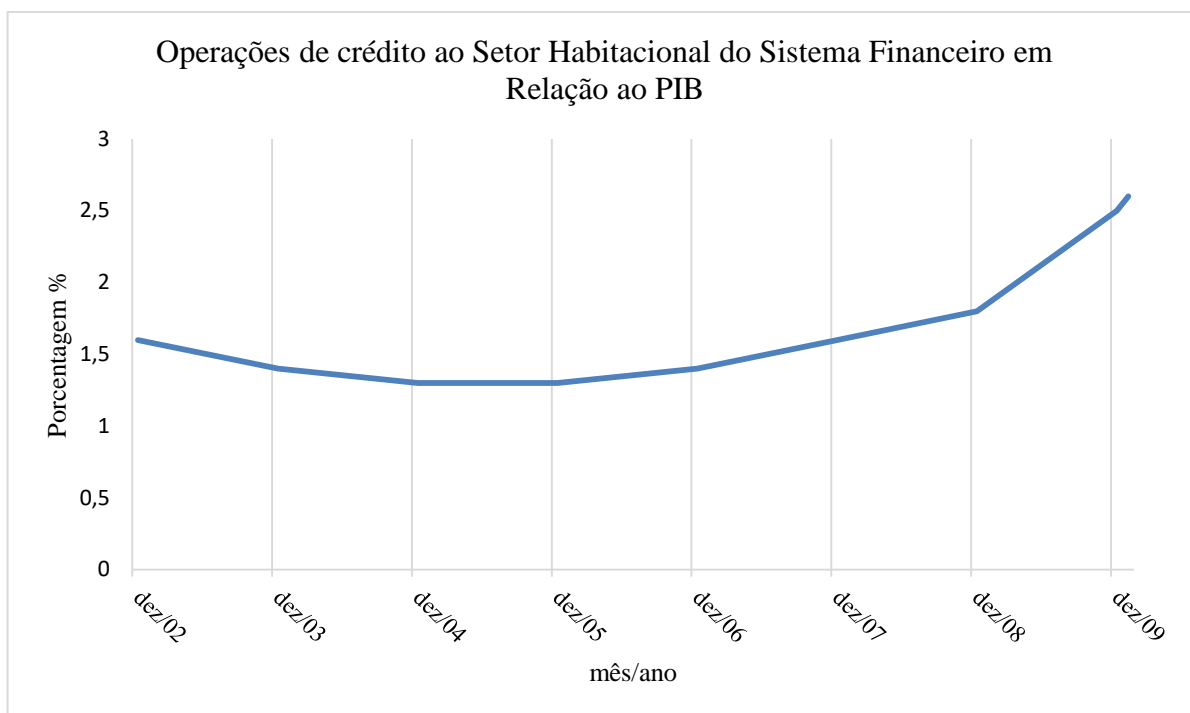


Figura 2.10 - Operações de crédito ao Setor Habitacional do Sistema Financeiro em Relação ao PIB.

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

Após 2005 observa-se um leve aumento em virtude do aumento da concessão de crédito à pessoa física. Nos anos 2008 e 2009, devido a ação anticíclica, a qual foi implantada pelos bancos públicos e pelo aumento dos financiamentos concedidos pelas instituições privadas, esse aumento foi de quase 1%, bem mais elevado em relação aos outros períodos.

Para entender a evolução do crédito habitacional, observa-se na Tabela 2.4 o crescimento dos usos e fontes, após a grande queda das concessões ocorridas no início dos anos 2000. As fontes de recursos tiveram um aumento de 196,3% entre os anos de 2002 a 2010, chegando num total de R\$377,9 bilhões. Isso inclui as letras e cédulas hipotecárias, repasses e refinanciamentos e poupança cujo o aumento foi de R\$187,5 bilhões, chegando a representar quase 80% dos recursos captados do SBPE.

Sobre os usos desses recursos, as aplicações imobiliárias tiveram um aumento de 155,6% nesse período. A principal aplicação nesse período foi destinada aos financiamentos habitacionais cujo crescimento foi de quase 560%. Sua participação passou de 16,5% em 2002 para 42,7% em 2010. As aplicações imobiliárias aumentaram 153,3% e os financiamentos habitacionais com taxa de mercado tiveram um relevante aumento de 257,3%. Sobre os outros créditos, que incluem fundos e títulos, aumentaram sete vezes suas aplicações entre esses anos.

Tabela 2.4 - Direcionamento de Recursos do SBPE – R\$ mi.

Ano	2002	2004	2006	2008	2010
USOS	125.106	130.760	150.273	208.648	319.814
Aplicações Imobiliárias	102.682	105.616	121.034	165.770	260.133
Financiamento Habitacional	20.716	29.330	45.263	76.466	136.688
Fin.Hab. com taxa de mercado	12.088	13.118	16.319	22.128	43.194
FCVS	63.570	59.959	49.692	39.576	31.162
Outros	6.316	3.209	9.760	27.600	49.090
Compulsório do BC	22.414	25.144	29.239	42.879	59.681
FONTES	127.519	149.041	176.288	250.461	377.859
Recursos de Poupança	112.432	126.871	150.714	215.400	299.878
Repasses e Refinanciamentos	4.472	9.306	15.715	24.530	48.460
Letras e Céd.Hip. Emitidas	10.623	12.864	9.859	10.531	29.520

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

*Valores Nominais

O FCVS, com a nova regulamentação de 2000, suas aplicações caíram pela metade, devido as renegociações das dívidas e da retirada dos usos desses créditos para compor as exigibilidades do crédito habitacional (LUNDBERG, 2011).

A CEF, sendo a principal financiadora do crédito habitacional, contém a maior participação desse mercado em relação as outras instituições integrantes do SFH e sua carteira de crédito corresponde a maior parte a esse mercado durante os anos analisados. Também obtém a maior captação de recursos sob caderneta de poupança. Metade desses recursos são de depósitos bancários, usados como *funding* para empréstimos bancários e a outra parte opera com os recursos do FGTS para financiar programas habitacionais (LODI e BIANCARELI, 2009). Esses créditos são destinados à aquisição de imóveis novos ou usados, aquisição de lote urbanizado, aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio e reforma e/ou ampliação (Cartilha do Crédito Imobiliário, 2017).

Sobre a captação do FGTS, é totalmente afetada pela situação econômica do país. Ele é depositado pelo empregador para os empregados, então se houver mais emprego e mais renda, proporciona o aquecimento econômico. Analogamente, se houver pouco emprego e pouca renda, diminui os depósitos do FGTS. Em resumo, quando aquece a economia, aumenta os recursos para o financiamento habitacional derivados do FGTS e quando desacelera, diminui esses recursos (CARVALHO e PINHEIRO, 1999). Essa captação é pró-cíclica, porém os recursos são usados como fomento ao investimento e incentivo à economia

em períodos de recessão como no pós crise de 2008 e financiamentos de habitação popular (LODI e BIANCARELI, 2009).

O ano de 2001, foi marcado pelo saneamento da carteira imobiliária na esfera do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais. Esse programa capitalizou as instituições financeiras públicas, através da MP no 2.196, de 28 de junho de 2001, com o objetivo de regularizar os bancos públicos semelhando-os aos bancos privados, com padrões internacionais do Acordo de Basileia 1, visando uma melhora competitiva dos bancos públicos em relação aos privados. Devido ao saneamento e as mudanças nas renegociações e regularização de créditos imobiliários, observa-se na Figura 2.11 a queda de participação do setor público nos financiamentos foi tão grande, que quase se igualou aos níveis do setor privado.

Apesar do crescimento do setor privado no mercado de financiamento imobiliário iniciado na década de 2000, o setor público ainda tinha maior participação dos financiamentos habitacionais, como observado na Figura 2.11.

Observa-se na Figura 2.11 um grande aumento no saldo das operações de crédito das instituições financeiras públicas do setor habitacional entre 2003 a 2011. Isso foi consequência do aumento da arrecadação do FGTS, já que o governo usou uma política anticíclica para aumentar o emprego e a renda. O objetivo foi de manter a demanda aquecida, que nesse mercado tem como característica o déficit, mesmo sustentado pelos incentivos governamentais. Outro motivo pelo qual os saldos das operações de créditos habitacionais aumentaram, foi devido a criação da Lei 10931/2004 no primeiro mandato Lula. Essa lei desvinculou as incorporações imobiliárias do patrimônio da incorporadora ou construtora. Isso fez com que os riscos fossem melhores estimados e mais fáceis de controlar. Essa mudança favoreceu às pessoas jurídicas que repassavam seus produtos às pessoas físicas, e que poderia optar pelos recursos livres ao invés de um financiamento imobiliário de instituições do SFH (LODI e BIANCARELI, 2009).

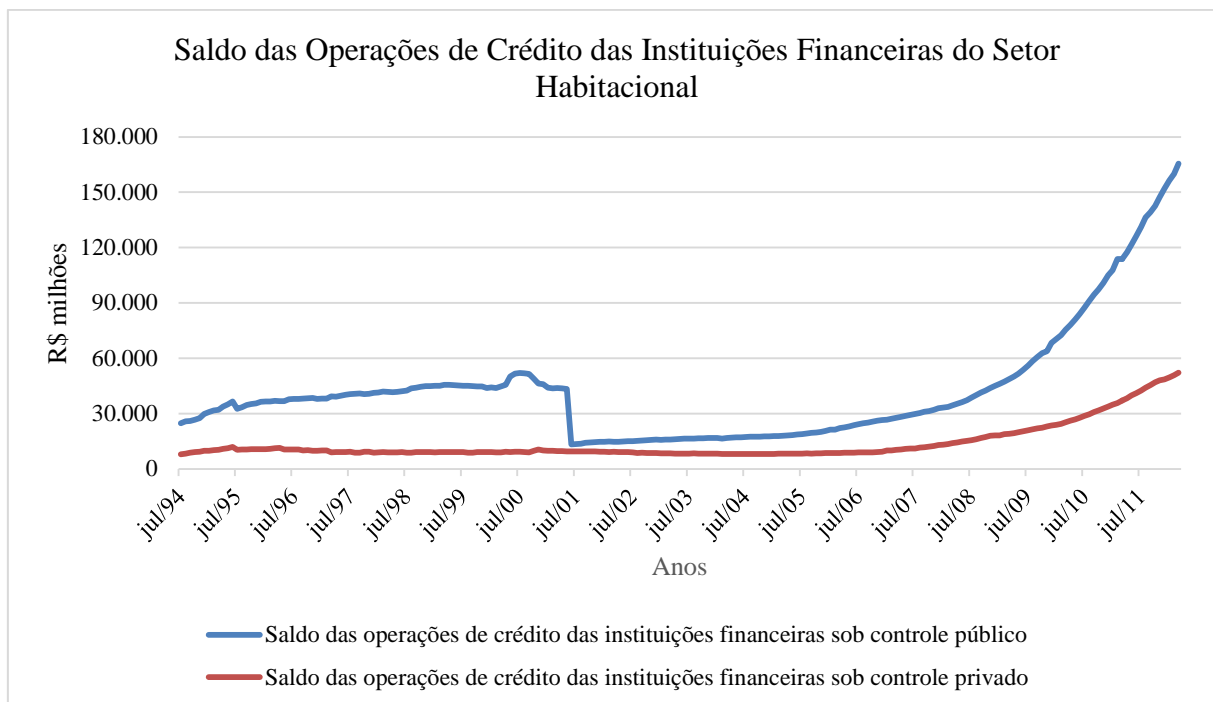


Figura 2.11 - Saldo das Operações de Crédito das Instituições Financeiras do Setor Habitacional

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração própria.

*Valores Nominais

Quando os indicadores econômicos advertiram a volta no crescimento brasileiro, em consequência da redução da instabilidade em razão das melhoras nas finanças do comércio internacional, foi iniciado um recente ciclo de crédito desde a criação do Plano Real (FREITAS, 2007). Foi implementada uma política anticíclica com a função de expandir os créditos para aquecer a economia. As operações de crédito habitacional se expandiram principalmente devido à grande ampliação dos créditos concedidos pela CEF.

Sobre os saldos das operações habitacionais feitas pela CEF, observa-se na Figura 2.12, uma grande quantidade e evolução dessas contratações durante o período analisado. Dentre elas estão os financiamentos que abrange os recursos e subsídios do FGTS, depósitos, repasses, arrendamentos e os consórcios.

Observa-se na Figura 2.12 que após os primeiros anos do recente ciclo de crédito, em 2006, a CEF chegou a 14,2 bilhões, alcançando à 60% da oferta total do país (FREITAS, 2007). Além disso, a expansão na renda e no emprego e baixa na taxa de juros, contribuiu para a ampliação da captação dos depósitos de poupança. Com a redução das taxas de juros, outros fundos começaram a oferecer rendimentos menores que a poupança, no entanto não era preciso declarar a poupança no imposto de renda. (FREITAS, 2007)

Em 2008, em meio à crise internacional, a CEF foi fundamental para o crescimento do país. Foi criada duas linhas de crédito para capital de giro, com recursos da caderneta de poupança, impulsionando o empreendedorismo habitacional.

Em 2009 continuou a liberação de crédito e esse aumento nas contratações foram maiores do que 100% comparado ao ano anterior, alcançando R\$ 49,3 bilhões. Segundos dados do Relatório de Administração da CEF, o aumento de financiamentos com recursos das cadernetas de poupança do SBPE foi de 120,7% e as linhas que utilizam os recursos do FGTS cresceram 61,8% em relação ao ano anterior. Isso foi consequência da criação do Programa Minha Casa Minha Vida. O objetivo principal era de fomentar o déficit habitacional das regiões carentes e famílias com menores rendas. Mais uma vez a política anticíclica atuou para beneficiar o mercado imobiliário, financiados pelos recursos do FGTS e do Tesouro ²⁹.

Em 2007 foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, em que participava com a CEF as medidas de estímulo ao crédito. Em 2009, essa união contratou mais de R\$ 41,8 bilhões e 83,9% desse valor foi destinado às obras habitação ³⁰. E para o PMCMV, lançado em 2009, contrataram-se mais de 275 mil empreendimentos ³¹.

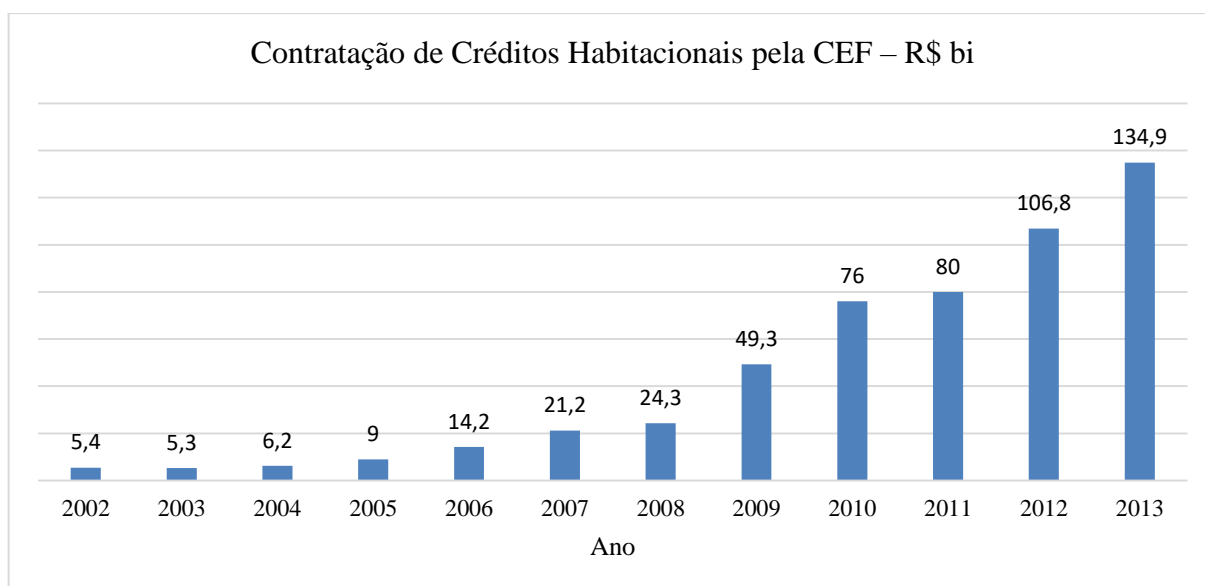


Figura 2.12 - Contratação de Créditos Habitacionais pela CEF – R\$ bi.

Fonte: Relatório de Administração - CEF. Elaboração própria.

*Valores nominais aproximados.

²⁹ Dados extraídos da Relatório de Administração da CEF do ano de 2009.

³⁰ Dados extraídos da Relatório de Administração da CEF do ano de 2009.

³¹ Dados extraídos da Relatório de Administração da CEF do ano de 2009.

Durante os próximos anos, os créditos concedidos pela CEF continuaram a aumentar. Em 2011, suas taxas eram as mais competitivas do mercado. Com a queda da taxa SELIC, foi criado novos produtos e simplificou processos de concessão (Relatório da Administração CAIXA, 2011)

Entre 2011 a 2012, o aumento foi de 33,5% nas concessões de crédito, incluindo recursos da poupança (SBPE) e linhas de recursos do FGTS. Em 2012, os créditos foram destinados às famílias com renda de até 10 salários mínimos³², 64,7% das 1,2 milhão de unidades habitacionais financiadas este ano, o que revela a importância da atuação da CEF na redução do déficit habitacional brasileiro. Desde seu início em 2009 até 2012, o Programa Minha Casa Minha Vida forneceu R\$135,2 bilhões, em 2,3 milhões de imóveis³³ e esse ano, a CEF fechou com 71,3% na participação no mercado habitacional (RELATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO CAIXA, 2012).

Em 2013, a CEF continuou ampliando seus produtos e sua rede de atendimento com o objetivo de aumentar seus negócios. Esse aumento na carteira de crédito fez com que os créditos habitacionais aumentassem 26,3% em relação a 2012, chegando a R\$ 134,9 bilhões. Isso totalizou uma participação de 68,5% no mercado habitacional (Relatório de Administração – CEF 2013).

Como analisado, as concessões de crédito para o setor habitacional foram importantes para o aquecimento da economia, ofertando melhores condições de moradias para a população de baixa renda, e tendo como principal financiadora a CEF.

³² No começo do governo Lula, os beneficiários eram as famílias com renda de até 5 salários mínimos, com a utilização dos recursos do FGTS

³³No ano de 2012, essas moradias ainda não tinham sido todas entregues aos beneficiários. As informações obtidas no Relatório de Administração da CAIXA do ano de 2012, era que tinham sido mais de 1,0 milhão de residências beneficiando cerca de 4,1 milhões de pessoas (RELATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO CAIXA, 2012)

3 ESTUDO DE CASO

Foram feitas duas entrevistas no estudo de caso. A primeira com um funcionário do Banco do Brasil e a segunda com uma aposentada da Caixa Econômica Federal, ambos efetivos durante o período estudado.

Primeiramente foi feita a pergunta sobre as mudanças estruturais perceptíveis na instituição desde os anos 90 até os dias de hoje, em relação as privatizações de outras instituições e abertura econômica. A segunda questão quer analisar como o aumento das taxas de juros afeta as operações de crédito. Por fim, a terceira questão aborda a evolução dos créditos direcionados ao setor rural e habitacional durante o período analisado.

A resposta do funcionário do Banco do Brasil, em relação as mudanças estruturais, mencionou as agregações de outras instituições como conglomerado financeiro, o aumento da tecnologia, e da leve diminuição de clientes devido as privatizações e abertura econômica. Contudo, devido as fusões e aumento das operações ao crédito rural, não foi perceptível uma grande influência da concorrência.

Segundo o funcionário, as taxas de juros resultam efeitos na oferta de crédito. Mas notou-se uma pequena diferença uma vez que os programas de desenvolvimento rural influenciavam o financiamento para o fomento do país em épocas de crise.

Por fim, o funcionário percebeu que as taxas de operações de crédito cresceram devido aos projetos de incentivo, às propagandas e às baixas taxas de juros, principalmente após os anos 2000. Além disso, foi criada uma divisão das destinações do crédito rural em investimento, custeio, comercial e capital de giro.

Sobre a Caixa Econômica Federal, a opinião da aposentada sobre as mudanças estruturais, foi que há alguns anos, a caixa já operava em contas poupança, habitação, produtos, tarifas de contas, capitalizações, previdência e aplicações em fundos, penhor. O aumento de bancos privados e abertura econômica não foi prejudicial uma vez que não tinham as mesmas destinações e o público alvo era e ainda é diferente. Além disso, hoje é responsável pelos repasses dos programas governamentais, destinados a classe trabalhadora e classes mais baixas, como Bolsa Família, Minha Casa, Minha Vida, repasses de seguro desemprego, PIS e FGTS.

A aposentada mencionou sua percepção na diminuição da procura de crédito, devido às recessões, na década de 1990 e nos dias de hoje. Isso foi consequência das altas taxas de

juros, que o governo usou como forma de conter a alta inflação. A entrevistada mencionou o Governo Lula como um período de alta na demanda por créditos, devido à baixa nas taxas de juros e crescimento econômico.

Em relação aos créditos habitacionais, segundo a aposentada, seu crescimento começou nos anos 90, porém só foi relevante após o Governo Lula. A maior destinação é para a classe mais baixa da sociedade, contudo há financiamentos de pessoas com rendas mais altas e prevalece a pessoa física.

As respostas de ambos funcionários se assemelharam e pode-se concluir que os dados mostrados no trabalho foram visíveis, desde 1980 até meados de 2013.

4 CONCLUSÃO

O objetivo do trabalho foi analisar as principais mudanças econômicas das décadas de 1990 e 2000 e como influenciou o setor público, o setor bancário e os créditos direcionados para os setores rural e habitacional, com base em uma revisão bibliográfica e estudo de caso para finalizar as questões discutidas no trabalho. A base de dados extraídos do site do Banco Central do Brasil e dos Relatórios Anuais do BB e CEF possibilitaram o estudo da evolução estrutural dessas instituições e suas operações de crédito, entretanto com dificuldades de valores nominais, ou seja, sem a inflação do período.

Pode-se concluir que as instabilidades dos anos 90, os planos e projetos de reestruturação, além da inclusão Acordo de Basiléia e abertura comercial, tiveram grande influência nas mudanças estruturais do Sistema Financeiro Nacional e nas instituições financeiras.

Houve uma diminuição na participação das instituições públicas no SFN e aumento das instituições privadas e estrangeiras. Porém os bancos públicos ainda detêm a maior parte das concessões de crédito, principalmente BB e CEF que fomentam a economia.

As taxas de juros foram fundamentais na contenção da inflação. Entretanto, com o aumento deles, as operações de crédito foram afetadas. Segundo Araujo e Cintra (2011) e Freitas e Aguiar (2009), o crédito é uns dos grandes responsáveis pelo desenvolvimento econômico de um país. Com a queda das operações de crédito, o país continuou em recessão econômica, só melhorando após 2002, devido ao aumento do PIB e um boom no crescimento do crédito, através da cobertura dos bancos públicos nos déficits bancários e aumento nas operações de crédito rural e habitacional.

Ambos tiveram grande aumento nas operações aos setores rurais e habitacionais do Sistema Financeiro Nacional em relação ao PIB. Nesses setores há muitos programas de investimento da economia, e cabe a essas instituições o papel de realização e repasse para a população brasileira. Sobre a evolução dos créditos direcionados, foi essencial para o fomento do país nos anos 2000, havendo um acréscimo na concessão, devido as políticas anticíclicas de crédito adotadas pelo BB e pela CEF.

O estudo de caso consolidou as questões analisadas no trabalho acerca da revisão bibliográfica, as quais afirmam que as mudanças e instabilidades econômicas influenciaram o setor bancário público e suas operações de crédito. Pode contribuir para o desenvolvimento

e/ou melhoria dos processos dos laboratórios de pesquisas de instituições de ensino superior e para o sistema bancário brasileiro, colaborando para eventuais crises futuras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, M. C. C. D.; AL., E. Plano Collor. **Revista de Economia Política**, p. 114-149, 1990.
- ARAUJO, E. L. A. D. O bancos públicos frente ao processo de privatização e internacionalização bancária no Brasil nos anos 90. **Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP.**, 24 Abril 2001.
- ARAUJO, V. L. D.; CINTRA, M. A. M. O Papel dos Bancos Públicos Federais na Economia Brasileira. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Abril 2011.
- BACHA, E. L. Plano Real: Uma Segunda Avaliação. **IPEA**, Brasília, p. 117 - 204, 1997.
- BRASIL. **Resolução nº 2804**. [S.l.]. 2000.
- BRASIL. **Resolução nº 3464**. [S.l.]. 2007.
- CAMARGO, P. O. **A evolução recente do setor bancário no Brasil**. São Paulo: UNESP, 2009. 322 p.
- Cartilha do Crédito Imobiliário. Caixa Econômica Federal. [S.l.]. 2017.
- CARVALHO, C. E. O Fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção? **EconomiA**, Niterói, v. 4, p. 283-331, Dezembro 2003. ISSN 2.
- CARVALHO, C. E.; PINHEIRO, M. M. S. FGTS: AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS DE REFORMA E EXTINÇÃO. **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 671**, Setembro 1999.
- CYSNE, R. P.; COSTA, S. G. S. D. Reflexos do Plano Real sobre o Sistema Bancário Brasileiro, Julho/Setembro 1997.
- FAQ - Crédito Rural. Banco Central do Brasil. [S.l.]. 2015.
- FREITAS, M. C. P. D. Crédito Bancário no Brasil: evolução e transformações institucionais. **O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento**, Agosto 2007.
- FREITAS, M. C. P. D.; AGUIAR, L. FINANCIAMENTO AO SETOR RURAL. **SUBPROJETO MERCADO DE CRÉDITO BANCÁRIO** , Setembro 2009. 1-35.
- HERMANN, J. O papel dos bancos públicos. **Textos para Discussão CEPAL-IPEA**, 2010. 7 - 31.
- IBGE; ANDIMA. Sistema Financeiro: uma análise a partir das contas nacionais - 1990/1995. **Rio de Janeiro: IBGE e Andima**, 1997.
- JUNIOR, C. S. Bancos Estaduais: dos Problemas Crônicos ao Proes. **Banco Central do Brasil**, 2004. 84-105. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro_bancos_estaduais.pdf>.
- LODI, A. L.; BIANCARELI, A. M. FINANCIAMENTO AO SETOR IMOBILIÁRIO. **SUBPROJETO MERCADO DE CRÉDITO BANCÁRIO** , Setembro 2009.
- LUNDBERG, E. L. Bancos Oficiais e Crédito Direcionado – o que diferencia o mercado de crédito brasileiro? **Trabalho para Discussão 258**, Novembro 2011.
- MAIA, G. V. S. Reestruturação Bancária no Brasil: O Caso do Proer. **Notas Técnicas do Banco Central do Brasil**, Junho 2003. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/notastecnicas/port/2003nt38ReestrutBancBrasilp.pdf>>.

- MALLMANN, M. I. **Os Ganhos da Década Perdida**. Pouso Alegre, RS: EDIPUCRS, 2008.
- MENDONÇA, A. R. R. D. O Acordo de Basiléia de 2004: Uma Revisão em Direção às Práticas de Mercado, 2 Julho 2014.
- ODILON, S. Basiléia III: Implantação no Brasil. **Diretoria de Regulação do Sistema Financeiro: Departamento de Normas do Sistema Financeiro**, Março 2013. Disponível em:
<http://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/Apresentacao_Sergio_Odilon_Coletiva_Basileia_II_I-1-3-2012.pdf>.
- PAULA, L. F. D.; ANTONIO J. ALVES, J. Banking Behaviour and the Brazilian Economy After the Real Plan: a Post-Keynesian Approach. **Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review**, n. 227, p. 337-365, Dezembro 2003.
- PAULA, L. F. D.; OREIRO, J. L.; BASILIO, F. A. C. Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: O papel dos bancos públicos federais. **Nova Economia**, p. 473 - 518, 2013.
- PRADO, L. C.; FILHA, D. M. O BNDES e os Acordos de Capital de Basiléia. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 177 - 200, Junho 2005.
- PRATES, D. M.; AL., E. PANORAMA DO CICLO DE CRÉDITO RECENTE: CONDICIONANTES E CARACTERÍSTICAS GERAIS. **PROJETO DE ESTUDOS SOBRE AS PERSPECTIVAS DA INDÚSTRIA FINANCEIRA BRASILEIRA E O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS: MERCADO DE CRÉDITO BANCÁRIO**, Setembro 2009. 44 e 45.
- Relatório da Administração CAIXA. Caixa Econômica Federal. [S.l.]. 2011.
- RELATÓRIO DA ADMINISTRAÇÃO CAIXA. Caixa Econômica Federal. [S.l.]. 2012.
- SALDANHA, D. F. Controle Interno no Sistema Bancário. **Universidade Candido Mendes, Pós-Graduação "Latu Sensu", Faculdade Integrada AVM**, 2012. 17-24.
- SANT'ANNA, A. A.; JUNIOR, G. R. B.; ARAUJO, P. Q. D. Mercado de Crédito no Brasil: Evolução Recente e o Papel do BNDES (2004 - 2008). **Revista do BNDES**, p. 41-57, 2009.
- SILVA, G. J. C.; OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. R. Spread bancário no Brasil: uma avaliação empírica. In: OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. R. **Sistema Financeiro: Uma Análise do Setor Bancário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2007.
- WOLFFENBÜTTEL, A. O que é? - Spread Bancário. **Ipea**, 1 Dezembro 2004. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2051:catid=28&Itemid=23>.

APÊNDICE

Entrevistado 1

1 - Quais as percepções das mudanças estruturais dentro da instituição (BB ou CEF) em relação a privatização de bancos e abertura econômica no período entre após o Plano Real?

Quando comecei a trabalhar no Banco do Brasil, deu início ao chamado conglomerado financeiro, ou seja, a fusão com outras entidades. Foi um dos primeiros bancos a investir em tecnologia, tornando as operações mais dinâmicas.

Sobre as privatizações e abertura econômica, notou-se uma pequena queda no número de clientes. Entretanto, com as fusões com outras entidades e o aumento nos financiamentos rurais, cobriram a perda, devido à concorrência.

2 - Quando o governo aumenta as taxas de juros, isso influencia na oferta de financiamentos de crédito?

Como todas as instituições de financiamento, quando há crises no país, as taxas de juros sobem, causando a queda nos financiamentos. No Banco do Brasil é visível a diminuição dos empréstimos tanto em quantidade de tomadores quanto em capital emprestado.

Contudo, com os programas de desenvolvimento rural, a concessão de crédito foi sempre presente, alterando somente uma parcela na quantidade.

3 - Houve mudanças nas operações de crédito para os setores rural/habitacional desde a década de 1990 até os dias atuais?

Os programas de incentivo ao crédito rural, as propagandas via mídias e baixas taxas de juros, contribuíram para o crescimento acelerado a partir de 2000. As regularidades se tornaram mais rigorosas, porém contribuiu para a divisão os objetivos de empréstimos, sendo diferentes os créditos de investimento, custeio, comercial e capital de giro

Entrevistado 2

1 - Quais as percepções das mudanças estruturais dentro da instituição (BB ou CEF) em relação a privatização de bancos e abertura econômica no período entre após o Plano Real?

Na década de 1980 e metade de 1990, a quantidade de bancos era relativamente menor. A Caixa já realizava apenas operações em conta poupança, habitação, seguros, produtos, tarifas de contas, capitalizações, previdência, aplicações em fundos, penhor. Mesmo com aumento de bancos privados e abertura comercial, a concorrência não foi tão perceptível uma vez que seu público alvo era para pessoas de baixa renda.

Os repasses dos programas, feitos pela Caixa, como Bolsa Família, seguro desemprego, Minha Casa, Minha Vida, PIS e FGTS são uma das principais funções da Caixa hoje em dia, principalmente destinados à classe trabalhadora e pessoas de baixa renda.

2 - Quando o governo aumenta as taxas de juros, isso influencia na oferta de financiamentos de crédito?

Com o aumento das taxas de juros, altera muito a demanda de crédito. Foi observado esse evento na década de 1990, quando aumentam as taxas de juros para diminuir a inflação. Nos dias de hoje, com a economia em recessão e a população endividada, a demanda no crédito é menor, comparada ao período do começo do Governo Lula, quando o país começou a crescer e conseqüentemente o fluxo de caixa da instituição também.

3 - Houve mudanças nas operações de crédito para os setores rural/habitacional desde a década de 1990 até os dias atuais?

Os créditos habitacionais começaram a ter maior participação nos anos 2000, após as políticas públicas do Governo Lula, voltadas para a classe de baixa renda.

Hoje em dia, a destinação de crédito habitacional ainda prevalece à pessoa física (pouca demanda de pessoa jurídica), classes mais baixas e o crescimento dessas operações começaram após o Governo Lula. Entretanto, há uma parcela da classe mais alta que demanda esses financiamentos.