

Bancos e Crédito no Brasil: 1945-2007

Fernando Nogueira da Costa¹

*Professor-adjunto/livre-docente Instituto de Economia
Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP
fercos@eco.unicamp.br*

Resumo

O texto aborda a história bancária brasileira do período subsequente a Segunda Guerra Mundial até os dias atuais. Apresenta seis fases da história da moeda e dos bancos no Brasil. A fase 2003-2006 está marcada na história bancária brasileira como a de acesso popular a bancos e crédito. A evolução recente do crédito é apresentada conjuntamente com a política de prevenção do risco do crédito popular.

Palavras-chave: História bancária — Crédito no Brasil.

Abstract

The paper approaches the Brazilian banking history of the subsequent period World War II until the current days. It presents six phases of the history of the currency and the banks in Brazil. Phase 2003-2006 is marked in the Brazilian banking history as of popular access the banks and credit. The recent evolution of the credit is presented jointly with the politics of prevention of the risk of the popular credit.

Key words: Banking history — Credit in Brazil.

1. Introdução

Este não é um trabalho típico de historiador, apresentando exaustivamente em detalhes a cronologia dos acontecimentos, mas sim de economista, buscando em experiências passadas uma comparação com acontecimentos atuais. Seu objetivo é estudar o passado recente – o período subsequente a 1945 até os dias atuais – para ajudar a esclarecer o presente, captar o sentido, verificar a tendência dessa história.

Uma ambição de entender o sentido dessa história – se há algum – pode parecer, à primeira vista, excessiva, mas não será infrutífera. Talvez se consiga reunir todos os argumentos em defesa de uma tese a respeito da evolução histórica dos

bancos e crédito no Brasil. É necessário um esforço de levantar, de maneira sintética, o que nesse espaço nacional perdeu ao longo do tempo. Um movimento que possivelmente explica a lógica dessa evolução é o derivado da progressiva busca

de conquista de mercado (clientes), desde o local-urbano, passando pelo estadual, regional e nacional, até se deparar com a necessidade de escala e competitividade para o enfrentamento internacional. Trata-se de fazer uma análise dos limites de cada um desses mercados. Cabe uma investigação da dimensão e do perfil da clientela de cada tipo de banco. Assim, serão discutidas as consequências financeiras e tecnológicas das características particulares dessa clientela bancária, em um país que possui uma das piores concentrações de renda e de riqueza e uma das maiores dimensões populacional e territorial no mundo.

Aqui, no Brasil, também estamos lidando com um processo generalizado para a otimização das espécies bancárias, um processo que funciona em toda economia monetária, em toda economia de mercado, e em todo o contexto contemporâneo. É um fenômeno recorrente, previsível e múltiplo, o da concentração bancária. E, continuando a tomar emprestado conceito de Darwin, sabemos como ele acontece: pela *seleção competitiva*, dentro de um determinado contexto institucional. Uma vez que um golpe inicial de oportunidade tenha sido aproveitado – o encontro do capital previamente acumulado, seja no poder público, seja em mãos privadas, com o talento profissional em utilizá-lo em atividades bancárias –, a seleção competitiva assume, escolhendo os bancos mais aptos para a sobrevivência, em um ambiente mutante, a cada momento. A seleção competitiva é uma avenida de mão única, cumulativa, para o aperfeiçoamento do sistema bancário. Essa proposição vai, então, na contramão do atomismo do mercado livre.

Além dessa primeira hipótese a respeito da lógica da concentração bancária, sob o ponto de vista de domínio de capital e tecnologia para comandar as decisões favoráveis à conquista de mercado, há um sentido mais abstrato que permeia essa lógica. A concentração bancária possui uma lógica imanente à economia capitalista contemporânea: envolve a seleção competitiva entre os mais aptos a sobreviver em um mundo de ofertas hostis. Essa lei de mercado está calcada em dois conceitos motivacionais, um microeconômico, a *economia de escala*, outro, sistêmico, o *multiplicador monetário*. Há a tentativa ambiciosa dos maiores bancos em torná-lo endógeno, evitando o vazamento monetário de sua contabilidade de créditos e débitos.

O que um banco empresta cria novos depósitos bancários. Isto é verdade para o sistema bancário como um todo, pois de-

Estamos lidando com um processo generalizado para a otimização das espécies bancárias

¹ Ex-Vice-Presidente da Caixa Econômica Federal.

pende da aritmética de sucessivas rodadas de criação de depósitos. Está limitado este multiplicador monetário pela exigência do Banco Central de que os bancos comerciais façam depósitos compulsórios de parte dos depósitos à vista e pela retirada de papel-moeda por seus clientes. Portanto, quanto mais clientes cada banco detém, maior sua probabilidade de, endogenamente, criar moeda, ou seja, poder de comando de decisões econômico-financeiras.

Empréstimos criam depósitos, isto é, bancos criam depósitos em seus atos de emprestar: enquanto os depositantes prosseguem gastando (pagando com cheque ou cartão de débito) como se tivessem conservado o dinheiro em seu poder, da mesma forma os mutuários gastam “o mesmo dinheiro e ao mesmo tempo”. Se uns – tomadores de empréstimos – e outros – depositantes – são clientes do mesmo banco, mais feliz será este banco na sua busca de internalizar o processo de multiplicação monetária. Haverá menos vazamento ou saque de seus depósitos.

A história bancária se desenrolou no sentido da busca desenfreada de uma concentração cada vez maior nos créditos, nos depósitos, enfim, nos ativos, ou seja, as diferentes formas de manutenção de riqueza, na contabilidade de um número cada vez menor de poderosos bancos. Isto ocorreu aqui e lá fora. Ao mesmo tempo, como veremos, no Brasil, o sistema de pagamentos se tornou cada vez mais eletrônico sob controle dos sistemas de processamento de informações desses bancos e câmaras de compensação *on line* – em tempo real. Tudo isso, a concentração e a automação bancária contribuíram para resultar em lucros surpreendentemente maiores a cada fechamento de balanço.

Já o conceito de *economia de escala* está presente como meta administrativa em qualquer empresa: produção de bens e serviços em larga escala com vistas a uma

considerável redução nos custos relativos. Também chamadas de “economias internas”, as economias de escala resultam da racionalização intensiva de inovações tecnológicas e de processos avançados de automação, organização e especialização do trabalho. Todos os fatores integrantes da economia de escala, geralmente, estão fora do alcance do alcance de pequenas e médias empresas. Consequentemente, a tendência é a concentração monopolista, com a eliminação dos concorrentes. As economias de escala não comportam mercados consumidores limitados. Sua existência está diretamente ligada à ampliação da sociedade de consumo capaz de absorver a produção em série sem se limitar às fronteiras geográficas e sociais.

Isso, em se tratando de empresa não-financeira, já é lugar-comum. Mas no caso de instituições financeiras, como vimos, por trabalharem com um bem público universal – composto pelos meios de pagamento – os inter-

As economias de escala não comportam mercados consumidores limitados

esses corporativos necessariamente devem se submeter a alguma forma de regulação da chamada autoridade monetária. Este estatuto interventor surge porque a fusão entre dois bancos, seja por motivo de aquisição de um por outro, seja pela razão de associação entre os dois parceiros, formando um único grande banco, geralmente sob controle administrativo do maior ou mais próspero deles, tem algumas conseqüências indesejadas. Em linguagem metafórica, a fusão (nuclear) pode gerar uma “bomba atômica”. Esse tipo de associação permite redução de custos, mas pode levar à prática restritiva ou oligopolista. Daí, uma instituição em defesa da concorrência pode (e deve) agir.

Quando um banco se integra a outro, espera ter ganhos de sinergia. Somam-se

as carteiras de clientes e eliminam-se as duplicidades de custos. A integração levar bastante tempo e, em geral, tem três fases: a primeira, com redução de custos e ganhos de eficiência, depois, a integração tecnológica de operações e de serviços centrais, e, finalmente, a fusão das redes de agências. Como consequência da dita duplicidade, algumas agências são fechadas ou mudadas de endereço. Quanto às demissões, a redução de pessoal acontece mediante adiantamento de aposentadorias ou desligamentos voluntários. Parte dos cortes de custos afeta os contratos de *outsourcing* com terceiros, não afetando neste caso os funcionários do próprio banco adquirido.

Paradoxalmente, há duas lógicas que se defrontam. Uma caminha no sentido da exclusão social, devido à automação bancária e ao desemprego tecnológico de bancários. Uma outra vai em direção aparentemente oposta, a da inclusão bancária: quanto maiores a bancarização e a conseqüente expansão da moeda eletrônica, maior a probabilidade de interna-

lizar o multiplicador monetário. Nesse sentido, o banco cresce com seu cliente, isto é, com o crédito que estimula sua mobilidade social! Pode ser lançada uma questão para reflexão (e provocação de debate): quanto maior a inclusão no mercado (inclusive de crédito bancário), maior será “popularização” do capitalismo? A lógica desse sistema, não deixando de ser a da exploração, se tornou também a da inclusão social?!

Para organizar a análise, adotamos uma periodização dessa história financeira com base em marcos institucionais. Estes são definidos a partir de processos de inovações financeiras, em nível nacional, orientados por vontade política explícita como resposta aos choques cambiais (com fugas de

capital) e/ou à geração de necessidades e possibilidades econômico-financeiras internas. Essas instituições financeiras são criadas e recriadas não só a partir da fundação ou extinção de estabelecimentos bancários com propósitos específicos – caso típico de bancos estaduais e de bancos de investimentos nacionais independentes – mas também pela criação, destruição e recriação de um conjunto de regras e contratos que têm como propósito redesenhar o sistema de financiamento (COSTA & DEOS, 2002).

Uma breve leitura atentará para a existência de determinadas fases ou períodos com uma repetição de certos acontecimentos que caracterizaria um fenômeno bancário específico. Grosso modo, poderíamos destacar as seguintes fases:

1. Século XIX (1808-1905): indefinição do padrão monetário refletindo na criação-destruição-recriação do Banco do Brasil, banco do governo com uma “crise de identidade” entre assumir a “coisa pública” ou atuar de acordo com as “regras do mercado”, desde seu primeiro nascimento.

2. 1905-1930: abertura financeira ao exterior, permitindo o ingresso de capitais externos, o predomínio de bancos estrangeiros e as duas experiências brasileiras do século passado com o padrão-ouro: a Caixa de Conversão (1906-1914) e a Caixa de Estabilização (1926-1930); nesse período, surgiram também as condições institucionais necessárias para a criação da moeda bancária e, conseqüentemente, o descolamento da fração bancária do capital cafeeiro.

3. 1930-1945: socialização das perdas bancárias; imposição da reserva de mercado, no varejo bancário, em favor dos bancos brasileiros; legislação liberal propícia a fundações de bancos; início do uso de bancos públicos (federal e estaduais) para uma atuação desenvolvimentista.

4. 1945-1964: fim da fase competitiva e início do processo de concentração bancária; criação de novas instituições fi-

A lógica desse sistema, não deixando de ser a da exploração, se tornou também a da inclusão social?!

nanceiras com prioridade ao financiamento do surto de desenvolvimento econômico.

5. 1964-1988: “repressão financeira” que modernizou e fortaleceu o sistema bancário nacional, através das reformas monetária, habitacional e do mercado de capitais, da indução do processo de concentração e conglomeração, e do estímulo à internacionalização dos bancos públicos e privados nacionais.

6. 1988-1994: “liberalização financeira”, com fim da exigência de carta-patente, facilidade para se criar “bancos múltiplos” e “bancos de negócios ou nichos”, abertura à entrada de capital externo.

7. 1995-2002: crise bancária com liquidação de grandes (e também de pequenos) bancos privados nacionais, privatização de bancos estaduais, reestruturação patrimonial das instituições financeiras públicas federais, concentração e desnacionalização bancária.

8. 2003-2006: acesso popular a bancos (“bancarização”) e a crédito (em consignação, aos consumidores e microcrédito) com ganho de economia de escala, elevando a competitividade dos bancos no Brasil.

Os trabalhos do Seminário *História e Economia: Crédito no Brasil – História e Atualidades*, promovido pela Revista *História e Economia*, do Instituto de História e Economia da Brazilian Business School, estão separados pela sua temporalidade histórica. Um painel abarca desde a colônia até 1945 e o outro painel aborda o período subsequente até os dias atuais. Pela metodologia exposta, optamos por focar esse último período. Porém, no que segue, à guisa de introdução, faremos uma brevíssima referência ao período prévio.

2. Fases da história da moeda e dos bancos no Brasil

Ter uma moeda nacional, assim como deter o monopólio da violência, ambos os

fatores constituem os indicadores primordiais da soberania nacional. No primeiro sentido, a história dos bancos no Brasil se confunde com a própria periodização da história monetária brasileira. Como síntese didática, podemos apresentar uma visão geral dos estágios importantes no desenvolvimento nacional das instituições monetárias e bancárias, mas com foco no período após 1945. Nesta seção, apenas vamos comentar, *en passant*, o que aconteceu nos dois estágios anteriores.

O **primeiro estágio** pode ser visto como secular, indo de 1808 a 1921, isto é, desde a primeira fundação do Banco do Brasil até sua transformação efetiva em uma semi-autoridade monetária, já após sua última fundação, em 1905. A economia brasileira oscilou entre a moeda mercadoria (ouro) – ou papel-moeda conversível com estritas regras de reserva aurífera – e as diversas tentativas estatais de emissão de uma moeda fiduciária, para cobrir déficits. A rigor não se pode falar nem

que havia um relativamente subdesenvolvimento do sistema bancário, pois os poucos bancos existentes em praças locais emprestavam praticamente seus recursos próprios e através do padrão legal de pagamentos. Em tal economia, a quantidade de moeda, quando lastreada, era determinada fora do setor bancário por fluxos de comércio externo, investimentos estrangeiros ou mesmo a produção de ouro.

O **segundo estágio** ocorreu quando, finalmente, surgiram também condições institucionais mínimas necessárias para a criação da moeda bancária e, conseqüentemente, o descolamento da fração bancária da classe dominante. O DNA do Unibanco (ex-Casa Bancária Moreira Salles de Poços de Caldas – MG, criada em 1924) e o do

A história dos bancos no Brasil se confunde com a história monetária brasileira

Banco Real (ex-Banco da Lavoura de Minas Gerais) foram encontrados na década de 20 do século XX. Por pressão dos nacionalistas, em reação à fuga de capitais realizadas no período pré-guerra, que colocou fim à primeira das duas experiências brasileiras do século passado com o padrão-ouro – a Caixa de Conversão (1906-1914) e a Caixa de Estabilização (1926-1930) –, começou a se colocar restrições legislativas à livre entrada (e saída) dos bancos estrangeiros. A reforma bancária de 1921 resultou na criação de uma câmara de compensação de cheques e na abertura de uma carteira de redescontos no Banco do Brasil, para redescontar títulos de outros bancos. Quando as ondas de liquidez internacional se esvaíram, respectivamente, com a I Guerra Mundial e com a Crise de

Durante a 2ª Guerra Mundial, dobrou o número de bancos: de 354 em 1940 para 663, em 1944

1929, as experiências com o padrão-ouro findaram. A partir de então, nunca mais houve experiência com moeda conversível em ouro, no Brasil. Mas ocorreram ainda tentativas de câmbio fixo, atrelando a moeda nacional ao padrão monetário hegemônico: o dólar.

Embora tenha havido um debate sobre a criação de um banco central no Brasil, inclusive com a vinda de uma missão de apoio inglesa, em 1931, os fatos que mais marcaram a história bancária brasileira, entre 1930 e 1945, foram: a socialização das perdas bancárias, devido à crise de 1929, a imposição da reserva de mercado, no varejo bancário, em favor dos bancos brasileiros, a legislação liberal propícia a fundações de bancos, o início do uso de bancos públicos (federais e estaduais) para uma atuação desenvolvimentista.

Constatamos que a origem dos principais bancos, no Brasil, ocorreu antes de 1945, quando as barreiras à entrada, para brasileiros, era baixa. Exigia-se pouco volume de

capital e a tecnologia bancária era acessível. Durante a 2ª Guerra Mundial, dobrou o número de bancos: de 354 em 1940 para 663 em 1944. A partir de então, já se trata da evolução de um sistema bancário, com um processo de concentração simultâneo ao de ampliação da rede nacional de agências. Em 1964, 20 anos depois, já tinha se reduzido para a metade (328) o número de bancos, mais 10 anos, para um terço (106). Este número se manteve até a abertura neoliberal, quando, entre 1988 e 1994, se multiplicou por quase três (271). Mas com a crise bancária, a privatização, a desnacionalização e a concentração, o setor bancário brasileiro reduziu-se para 167 bancos múltiplos e comerciais, em 2002, e, finalmente, 161 em 2006.

Desse processo, relacionado à história do crédito na economia brasileira, iremos tratar em tópicos específicos.

2.1. Terceiro estágio da história monetária e bancária brasileira: 1945 -1964

O terceiro estágio da história monetária e bancária brasileira ocorreu entre 1945 e 1964, introduzindo a exigência de reservas bancárias fracionárias sobre os depósitos, com mais depósitos possuídos como uma forma líquida de manutenção da riqueza, com o uso das ordens de transferências de depósitos como um meio mais comum de troca, sendo os cheques mais aceitos pela rede comercial, com uma rede bancária se expandindo em nível nacional. Sem exigências de reservas legais, a oferta de moeda tornava-se um tanto elástica com o multiplicador monetário sendo determinado pela demanda de crédito, pelos pagamentos de empréstimos e pela prudência (ou imprudência) dos banqueiros.

Vários desses banqueiros emprestavam para os próprios grupos econômicos (ou familiares) em condições privilegiadas,

prática proibida a partir da reforma bancária do regime militar, em 1964. Quando os passivos dos bancos começaram a tomar a forma de depósitos transferíveis por cheques, a moeda criada pelos empréstimos bancários usualmente não deixava o sistema bancário, elevando a capacidade de empréstimos dos bancos. Mas eles eram ainda intermediários passivos, isto é, sem ativar a demanda de crédito, apenas atendiam-na, emprestando até o limite de seus depósitos.

Nesse período, apenas três alternativas de financiamento em longo prazo estavam disponíveis: o autofinanciamento via capitalização interna das empresas e o financiamento externo às empresas, seja pela absorção de recursos externos, seja pelo uso de recursos públicos. O BNDE, em 1952, surgiu como gestor do Fundo de Reaparelhamento Econômico, que contaria com recursos de um adicional de 15% sobre o imposto de renda, um percentual de 25% das reservas técnicas das seguradoras e um empréstimo de US\$ 600 milhões do Eximbank norte-americano. Este empréstimo, entretanto, foi suspenso por motivo explicitamente político, em resposta a duas medidas de cunho nacionalista: a “campanha do petróleo” e a adoção do regime de câmbios múltiplos, que visava “hierarquizar” as importações. Mesmo que esses recursos de natureza fiscal e outros, resultantes de “poupança compulsória”, não fossem suficientes, havia a decisão política de manter o apoio financeiro governamental ao esforço de desenvolvimento via emissão monetária.

Inicialmente, no período 1952-64, os recursos que compunham o Fundo de Reaparelhamento Econômico contavam com a receita do adicional de 15% sobre o imposto de renda das pessoas jurídicas e físicas, além de outros fundos e o depósito compulsório de até 25% das reservas técnicas anuais das seguradoras, cujo recolhimento vigorou até 1966. Com as reformas efetuadas no siste-

ma tributário nacional após 1964, foram extintos os adicionais. A partir de 1968, a situação dos fundos de empréstimos do BNDE foi uniformizada, sendo-lhe destinadas dotações nos orçamentos federais, bem como parte da arrecadação de impostos sobre operações financeiras.

O período de expansão industrial intensiva foi marcado pela ação financiadora do BNDE, basicamente sob forma de créditos aos setores de utilidade pública, como energia e transporte. Estes, em 1952 (ano de sua fundação), representavam 100% do destino de suas operações em moeda nacional, reduzindo-se para 82%, em 1956, quando se iniciou o Plano de Metas, e 62%, em 1961, quando os financiamentos à indústria siderúrgica participaram com 22% do total.

Apesar da ausência de um sistema bancário privado capaz de prover crédito em longo prazo e/ou de um mercado de capitais desenvolvido, um “arranjo” institucional explica como o setor urbano-industrial ‘moderno’ registrou uma taxa de

expansão tão elevada, a partir de meados dos anos 50. A maior parte dos fundos para o processo de industrialização derivava de três citadas fontes. A primeira era o setor público, diretamente pelo setor financeiro estatal ou via incentivos fiscais e manutenção de subsídios cambiais à importação de equipamentos. A segunda era o setor externo, principalmente no financiamento de importações. Finalmente, a terceira possibilidade era as empresas recorrerem ao próprio autofinanciamento. Esse pode se dar pelo aumento da participação societária de matrizes ou associadas, através do ingresso de capital externo (IDE – investimento direto externo), ou pela utilização de lucros retidos, depreciação e reservas.

Os lucros tendiam a ser elevados, porque a estrutura de mercado predominante

A partir de 1968, a situação dos fundos de empréstimos do BNDE foi uniformizada

nos setores industriais era o oligopólio, já que tinham sido adotadas medidas de proteção de mercado para a indústria nascente e devido ao distanciamento entre os ganhos de produtividade industrial e os salários reais pagos aos trabalhadores. Com a aceleração generalizada da remarcação de preços a partir de 1959, esterilizou-se este instrumento de mobilização de recursos, via sobrepreços, para gerar fundos próprios. O financiamento em longo prazo das atividades produtivas de empresas brasileiras ficou, então, na dependência da criação de novos mecanismos institucionais de canalização de fundos de terceiros.

A inflação inibiu o desenvolvimento de um mercado financeiro de títulos de dívida de médio e longo prazos. O período de expansão industrial intensiva teve duração reduzida inclusive pela falta de adequação prévia dos esquemas de financiamento a termo. A reforma financeira de 1964/65 foi fruto de uma necessidade histórica, pois o sistema de financiamento era visto como um obstáculo à expansão econômica. A recessão experimentada a partir de 1962 era, em boa medida, atribuída a fatores de ordem “financeira”, e a reforma foi, de certa forma, produto dessa percepção.

Os descontos de duplicatas comerciais e os financiamentos de capital de giro, efetuados pelos “velhos” bancos comerciais, e o financiamento ao consumo de bens duráveis, produzidos pela indústria nascente, pela criação de algumas financeiras, além dos empréstimos das instituições financeiras públicas, descrevem, razoavelmente, o sistema de crédito, antes da reforma bancária de 1964. Neste período, a SUMOC dividia o papel de autoridade monetária com o Banco do Brasil. Este banco, às vésperas dessa re-

forma bancária, detinha uma posição muito forte no sistema bancário brasileiro. Se de 1945 a 1961, sua participação no mercado de depósitos à vista oscilou, anualmente, entre 35% e 45%, nos anos de crise pré-golpe militar – 1962 e 1963 – elevou-se para 51% e 49%, respectivamente, e em 1964 atingiu 60%!

2.2. Quarto estágio da história monetária e bancária brasileira: 1964-1994

O quarto estágio da história monetária e bancária brasileira se iniciou quando se criou um banco central que efetivamente impôs exigência de reserva sobre os bancos. A autoridade monetária buscava regular os empréstimos bancários e recuperar o controle sobre o saldo monetário. Em 1970, o Banco Central do Brasil começou a usar operações de *open market* ou empréstimos de liquidez para ajustar as reservas bancárias, acentuando seu poder sobre a oferta de moeda. Sob forte influência monetarista, seus técnicos passaram a tentar modelar, formalmente, o sistema monetário inspirando-se em modelos de base monetária – multiplicador monetário em que supunham o controle do banco central sobre reservas bancárias e rígidas relações reservas/depósitos.

Durante três décadas – de 1964 a 1994 –, perdurou um regime de alta inflação, 10 anos mais longo que o próprio regime militar! Este deixou também essa “herança maldita”. Devido ao mecanismo de proteção via correção monetária às aplicações e aos empréstimos, inicialmente restrito aos efetuados em longo prazo, e, depois, com o progressivo encurtamento de prazos, sua contrapartida foi um regime monetário com a chamada “moeda indexada”. Essa situação foi extremamente lucrativa aos bancos, envolvidos em captação de “dinheiro a custo zero” (depósitos à vista e *floating* – disponibilidades líquidas) para

A recessão a partir de 1962 era atribuída a fatores de ordem “financeira”

aplicarem em empréstimos ou títulos de dívida pública com correção monetária.

Mas, nesse estágio, a história bancária teve **três sub-fases**. A **primeira (1964-1974)** foi a do processo de tentativa-e-erro no esforço tecnocrata de transplantar o modelo norte-americano de segmentação de instituições financeiras, isolando os velhos banqueiros e propiciando o surgimento de novos aventureiros na esteira do breve boom do mercado de capitais (bolsa de valores) e da permanente expansão do mercado (aberto) de dinheiro (*open market*). A **segunda (1974-1988)**, reclamada aos velhos banqueiros a incorporação de negócios falidos dos novos, foi a do processo de concentração, conglomeração e internacionalização. A visão neoliberal já hegemônica nas instituições multilaterais achava que vigorava, aqui, um processo de repressão (apenas) financeira. Somente na **terceira (1988-1994)**, após a Constituinte, que os ideólogos neoliberais conseguiram liberalizar o mercado financeiro, fazer a abertura externa aos capitais forâneos e denominar corretoras e distribuidoras de “bancos múltiplos”.

Para salientar as principais características do sistema bancário, em cada uma dessas sub-fases, vamos percorrer um pouco mais. Após mostrar os grandes objetivos da reforma de 1964, apresentando sua concepção básica, vamos revelar quais foram seus desvios. As palavras-chave referentes à reforma bancária de 1964, tentativa de implantação do modelo norte-americano de economia de mercado de capitais, são: *regulamentação, compartimentalização, especialização, segmentação*.

O objetivo principal da Lei n. 4728 – que esboçou o quadro institucional do mercado de capitais – era a criação de uma rede de distribuição de valores mobiliários, ou seja, de empresas intermediárias entre as sociedades de capital aberto, que emitissem títulos (ações e debêntures), e seus tomadores finais. A idéia dominante era desenvolver um mercado de valores mobiliários distinto do

mercado de crédito. Achava-se necessário criar um sistema de distribuição especializado, em que os bancos de investimento teriam um caráter atacadista e as distribuidoras de títulos e valores mobiliários cuidariam das operações varejistas, ou seja, seriam os *dealers*. No entanto, para tornar rentável a nova instituição, o banco de investimento acabou se definindo como empresa, ao mesmo tempo, negociante de valores mobiliários, financiadora a prazo médio e longo, e, nos primeiros anos, financeira (SCFI). Concediam empréstimos com base nos aceites das letras de câmbio, que eram mais difundidas no mercado.

Diversas financeiras se transformaram em bancos de investimento, não resultando na “pureza de linhagem” almejada pelos legisladores. A constituição dos bancos de investimento buscava uma nova “modernidade”, sem os vícios do arcaico sistema financeiro brasileiro. Na prática, o documento de regulamentação alargou de tal forma seu campo de atuação que se perdeu, em meio de inúmeras alternativas de operações ativas e passivas, o objetivo original que deu margem à sua criação.

Além desse desvio relativamente aos objetivos originais do projeto reformista, houve outro desvio sob a forma de um movimento simultâneo de constituição de bancos de investimento por parte de grupos bancários não ligados às financeiras, atraídos pelas vantagens oferecidas às suas operações. Isto deu origem à constituição de diversos conglomerados financeiros.

Acabaram por encabeçar os principais conglomerados, os estruturalmente “inefícazes” e “antiquados” bancos privados nacionais – conforme o diagnóstico oficial –, devidamente fortalecidos pelo processo de reconcentração bancária. Este foi um processo de

Durante três décadas – de 1964 a 1994 –, perdurou um regime de alta inflação

concentração direto ou induzido pela Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas – COFIE –, criada pelo Decreto n. 1182 de julho de 1971. Ela deu permissão, inclusive, para reavaliar o ativo imobilizado, acima dos limites da correção monetária, até o valor do mercado, com isenção de imposto de renda.

Portanto, houve o choque da teoria dos “reformistas”, que tentavam implantar uma legislação “importada”, correspondente a um sistema financeiro sofisticado, com a prática arcaica, característica da realidade do banqueiro tradicional, que só se preocupava com captação de depósitos à vista e empréstimos em conta corrente e/ou desconto.

Inicialmente, esses banqueiros tradicionais se retraíram face ao “modelo americano” de compartimentalização e pulverização. Com isso, era necessária a “criação de novos empresários”, para atuarem no mercado de capitais. O governo passou a induzir a entrada nesse mercado: aproveitaram a oportunidade vários “aventureiros” – empresários sem

Grandes bancos assumiram os bancos de “aventureiros”, com o governo pagando a conta

experiência, competência e idoneidade, como os agiotas do mercado paralelo. Nesta época de “milagre econômico”, combinou-se baixa barreira à entrada com expansão cíclica e boom da bolsa de valores, o que permitiu alta rentabilidade, maior até que de diversos bancos comerciais. Surgiu daí o primeiro movimento de *conglomeramento*, com empresários das novas atividades no mercado de capitais comprando bancos regionais, com apoio da política econômica oficial. Muitas vezes, a aquisição se dava com recursos de repasses de empréstimos internacionais (Resolução 63 do Banco Central) ou de emissão de CDB do próprio banco.

Vários novos grupos financeiros, artificialmente robustos, no início da década

de 1970, estavam especulando com a queda das taxas de juros nominais, captando recursos por prazo curto e emprestando por prazos mais longos. A enorme afluência aos instrumentos indexados, após a reversão da inflação, em 1974, provocou uma fuga de recursos do sistema bancário, que não captava com correção monetária. Com esta crise de liquidez, não se conseguia renovar as captações, gerando problemas de fragilidade financeira, pelo descolamento do passivo em relação ao ativo dos bancos. Neste momento se deu uma *concentração induzida*, posterior àquela primeira *conglomeramento*. Grandes bancos assumiram os bancos de “aventureiros”, com o governo pagando a conta. O Decreto n. 1337, de julho de 1974, confirmou o benefício fiscal para as fusões e incorporações. O Decreto n. 1346, de setembro de 1974, continuou com estímulos e deu novas diretrizes à COFIE.

Esses processos de *concentração* – aumento da parcela de mercado atendida pela empresa – e de *conglomeramento* – diversificação de atividades por aquisições de empresas e cartas-patentes em outros segmentos do sistema financeiro – foram induzidos por uma política governamental. O governo era conscientemente a favor desse processo de fortalecimento dos grandes grupos bancários, tendo um papel estimulante, traduzido por estímulos a fusões e incorporações, e restrições à expansão da rede de agências, o que obrigava os bancos a adquirirem, por esse meio, as cartas patentes necessárias. Substituiu a anterior política de *especialização* por outra exatamente oposta: a de *criação de conglomerados financeiros*, liderados pelos concentrados bancos comerciais.

A grande empresa bancária recebeu apoio do governo, aparentemente, para ser a contrapartida no setor financeiro da grande empresa comercial, industrial e de serviços. Seria uma política baseada na hipótese da *concentração reflexa*, em consequência do crescimento do número de operações de

grande porte em relação às de menor porte. A tese seria que haveria como contrapartida a *conglomeración econômico-financeira*. No entanto, o governo não chegou a decretar uma legislação com nova institucionalidade para o sistema bancário. Tanto que as mudanças ficaram a meio-caminho: ocorreram de fato, mas não de direito.

Os conglomerados permaneceram compostos de empresas juridicamente independentes, com contabilidades autônomas e não consolidadas, para efeito fiscal. O que deu margem a muitas manipulações contábeis. Por exemplo, os custos administrativos e de pessoal das agências poderiam ser contabilizados somente para o banco comercial, e não para outras atividades financeiras que ocorriam nas mesmas agências, de acordo com o interesse de “embonecar” os balanços. Permaneceu também a proibição de empréstimos a empresas associadas, o que tornava desinteressante a associação legal com empresas produtivas.

A causa primária para a concentração, via fusões e aquisições, era que, com o recrudescimento inflacionário, tornou-se extremamente lucrativo para os bancos expandirem suas redes de agências, com o fim de aumentar a captação dos depósitos à vista a “custo zero” – operacional, não administrativo –, para aplicar em correção monetária. Com a expansão, havia também a possibilidade de investirem em imóveis, através de construção de sedes próprias para estas agências, pois por lei lhes era proibido investir nestes bens patrimoniais, se não fossem destinados ao próprio uso.

As motivações para a conglomeração eram diversas. Constituíam uma tentativa de obter poder de mercado com reciprocidades – transações exclusivas e vendas vinculadas com preços predatórios – e, assim, diversificando operações e rateando custos, maiores lucros. Havia também a possibilidade de realizar economias de escala com a redução de custos de mão de obra, propaganda,

compras, gerenciamento, pesquisas e desenvolvimento, etc. Fazia-se uma redução do risco, através da diversificação, ficando menos sujeito às variações da demanda de apenas um determinado título financeiro. A manutenção das taxas de crescimento da empresa, mediante aquisições de oportunidades de vendas de novos produtos ou de ativos, revertia expectativas de declínio por parte dos acionistas. Finalmente, havia a obtenção de vantagens financeiras, adquirindo firmas subvalorizadas e assumindo débitos menos onerosos para o conglomerado financeiro do que eram para a firma bancária, antes da aquisição.

O processo de internacionalização bancária, ocorrido nos anos 70, teve a participação de grandes bancos brasileiros, destacando-se o Banco do Brasil, entre os bancos públicos, e o Banco Real, entre os privados. As inúmeras oportunidades de negócios lucrativos, oferecidas no Euromercado, aliadas à concorrência no mercado bancário doméstico, foram os elementos motores da expansão dos bancos brasileiros. A crescente importância das exportações brasileiras de manufaturados e a opção governamental pelo endividamento também estimularam a projeção internacional desses bancos.

Portanto, nos anos 70, mudaram-se a estrutura bancária e os padrões de concorrência, com a concentração, a conglomeração e a internacionalização. Sintetizando todas as anteriores em apenas uma, a grande motivação desse processo foi a busca de economia de escala na conquista de floating,

A grande motivação desse processo foi a busca de economia de escala na conquista de floating

não-financeiras teve como contrapartida, num primeiro momento, um desajuste das empresas bancárias. Mas, após o primeiro “susto” decorrente de uma queda de inflação súbita, em um programa heterodoxo de estabilização inflacionária, em 1986, os banqueiros perceberam que era inevitável um processo de reajuste.

A “abertura” à concorrência – com o final das cartas-patentes prescrito pela Constituição de 1988 – não enfrentou grande resistência, pois foi compensada pela possibilidade de criação de multibancos, ou seja, a legalização de uma situação existente de fato, mas não de direito. Nos anos 90, houve diferentes estratégias de ajustamento dos bancos à liberalização financeira. Em um contexto internacional de abertura financeira,

cada grupo de bancos tratou de explorar seu “nicho de mercado”.

O primeiro destaque referente à história dos bancos brasileiros, nos 30 anos entre 1964 e 1994, é a permanência dos mesmos grandes banqueiros à frente do setor.

Houve, no processo de

concentração e conglomeração, ocorrido nos primeiros 10 anos desse período, uma mudança nos primeiros postos do ranking dos bancos nacionais privados, com os bancos mineiros (Real – ex-Lavoura –, Nacional/ Comércio e Indústria, Unibanco – ex-Moreira Salles) – antes de 1964, os maiores do país – sendo ultrapassados pelo Bradesco e Itaú. Estes se distanciaram de seus concorrentes não só com as incorporações de outros bancos, mas também pelo papel de liderança tecnológica, na medida em que se posicionaram à frente da indústria de informática brasileira. A automação bancária que alcançaram constituiu uma barreira à entrada, no mercado a varejo, dificilmente transponível para os concorrentes.

Os grandes bancos estatais federais – Banco do Brasil e Caixa –, com seus mercados cativos ligados aos negócios de Estado, eram os únicos com poder financeiro de enfrentar essa concorrência, no varejo.

Mas os bancos nacionais privados de médio porte estabeleceram uma segmentação da clientela, de modo a operar no atacado, com menos clientes, mas lucrativos. É verdade que alguns – como o Bamerindus –, com uma sequência de inovações financeiras, ousaram galgar postos no ranking, antes da crise da estabilização, que explodiu em 1995.

Houve possibilidade de mobilidade ascensional, em termos de rentabilidade. Pequenos bancos, com poucos funcionários, sem rede de agências e clientela varejista, mas com uma selecionada clientela de grande fortuna – inclusive em nível internacional –, obtiveram ganhos fabulosos: acima de 50% sobre o patrimônio líquido, ao ano! Muitos já nasceram enxutos e com estruturas adequadas ao segmento que desejavam atender. Nas instituições menores, aplicar o próprio patrimônio também dava lucros, para quem tinha poucos ativos imobilizados. Ganhos com privatização, reestruturação de empresas e administração de fundos de investidores estrangeiros reforçaram a rentabilidade desses bancos que optaram por operar no mercado de capitais, e não no mercado de crédito.

Na verdade, por atuarem somente em nichos específicos do mercado financeiro, denominá-los de bancos era uma consequência do excesso liberalizante da reforma bancária de 1988...

2.3. Quinto estágio da história monetária e bancária brasileira: 1994-2002

Dessa aventura liberalizante, com o impacto da estabilização inflacionária, em 1994, a breve bolha de consumo e a longa

Nos anos 90, houve diferentes estratégias de ajustamento dos bancos à liberalização financeira

sobrevalorização da moeda nacional, da eleição até a reeleição de FHC, restou um **estágio transitório** de crise bancária com: liquidação de grandes bancos privados nacionais, privatização de bancos estaduais, reestruturação patrimonial das instituições financeiras públicas federais, concentração e desnacionalização bancária.

No final dos anos 90's, um século depois, após mais uma política deflacionista, assistiu-se, novamente, o ponto de partida: uma crise bancária e o recurso à desnacionalização. Além da tendência à concentração, verificou-se uma progressiva desnacionalização do setor bancário brasileiro, que tinha usufruído, na era desenvolvimentista, desde os anos 30, de "reserva de mercado". Na era neoliberal, a reserva de mercado bancário passou a ser considerada supérflua.

Com a queda da inflação, desapareceu também a "moeda indexada". Mas um novo regime monetário foi de fato implantado somente a partir de 1999, com a mudança do regime de câmbio fixo para câmbio flexível, a adoção de regime de metas de inflação e uma política fiscal com metas de superávit primário.

Nesse **quinto estágio**, após-1999, já se pressupunha que as inovações financeiras eram técnicas descobertas para superar as restrições impostas sobre os bancos através de exigências de reservas pelo banco central. O desenvolvimento de um eficiente mercado interbancário, para captação em mercado aberto, constituiu a inovação-chave. Inovações na forma de captação de passivos e nas técnicas de gerenciamento de ativos permitiam aos bancos aumentar seus empréstimos sobre um dado montante de reservas.

Paralelamente a essas técnicas de administração de passivos, os bancos viam também a possibilidade de manipular seus portfólios de ativos através de prática tal como a venda de créditos em pacotes (se-

curitização). Os bancos faziam empréstimos sob demanda e, então, cobriam suas posições de reserva mais adiante, usando essas várias técnicas.

Outra técnica que aumentava a endogeneidade da oferta de moeda era oferecer linhas de crédito pré-compromissadas, que os clientes podiam utilizar se tivessem necessidade. Desde que a maioria dos empréstimos bancários fosse realizada sob contratações prévias, o volume total de crédito era largamente determinado pela demanda de empréstimos.

Além disso, a internacionalização do mercado financeiro reduzia o controle do Banco Central do Brasil sobre o crédito bancário e a oferta monetária doméstica. Embora ele tentasse ainda ter o controle sobre o total de reservas, relaxou quanto à meta de ter a oferta de moeda exogenamente determinada, substituindo-a pela meta de inflação a ser alcançada através da manipulação da taxa de juros básica – a SELIC.

Quando a taxa de juros subia, o valor de mercado dos papéis prefixados, negociáveis no mercado, caía. Entretanto, sabia-se que um banco central preocupado com a possibilidade de crise financeira sempre reagiria, seja prestando assistência financeira de liquidez aos intermediários financeiros, seja através das operações de *open market*. Sob estas circunstâncias, as reservas bancárias eram determinadas endogenamente, pois o banco central atuava para estabilizar o mercado financeiro, acomodando as necessidades dos bancos por reservas adequadas à cobertura de seus empréstimos criadores de depósitos. Tornando seu comportamento estabilizador previsível, o mercado controlava o Banco Central do Brasil.

Em todo o governo FHC, a evolução real do crédito foi medíocre. Permanecia-se,

Na era neoliberal, a reserva de mercado bancário passou a ser considerada supérflua

praticamente, estagnado, desde dezembro de 2000. Com a reestruturação patrimonial dos bancos públicos federais, em maio de 2001, o saldo de empréstimos caiu em termos nominais. Eles não recuperaram suas participações no mercado de crédito, até o final do governo. Parte dos recursos direcionados a setores prioritários foi assumida pelo Tesouro Nacional como composta de "esqueletos".

O financiamento ao setor habitacional estava estagnado, desde a reestruturação patrimonial da Caixa Econômica Federal. O crédito ao setor rural através do Banco do Brasil tinha um desempenho sofrível. Apenas o BNDES apresentava um forte crescimento em suas operações de crédito, destacando-se seu papel no financiamento às exportações face à escassez das linhas comerciais dos bancos.

O crédito ao setor rural através do Banco do Brasil tinha um desempenho sofrível

A participação média do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, no mercado de crédito, entre 1993 e 1999, tinha sido de 40,4%. Em junho de 2002, um ano após a reestruturação patrimonial, passaram a deter apenas 21,4% do total de

operações de crédito. Em compensação, trocaram os "ativos podres" por títulos da dívida pública, passando a carregar em suas carteiras

próprias 34,2% do total em posse do setor bancário. Os quatro maiores bancos privados nacionais detinham praticamente a mesma parcela de operações de crédito que os quatro maiores públicos detinham: 30%.

O sistema bancário era responsável por R\$ 332,6 bilhões, ou 94,6% das operações de crédito do SFN, em junho de 2002. Desse total, os bancos públicos detinham 37,4%, os bancos privados nacionais, 36,9%, e os bancos estrangeiros, 25,7%. A redução de 46,2% para 37,4%, da participação dos bancos públicos e o proporcional aumento das participações dos bancos privados nacionais e estrangeiros, de 53,8% para 62,6%, verificados no período de dezembro de 2000 a junho de 2002, foi consequência, em parte, da implementação de planos de saneamento dos bancos públicos federais e da privatização dos bancos públicos estaduais.

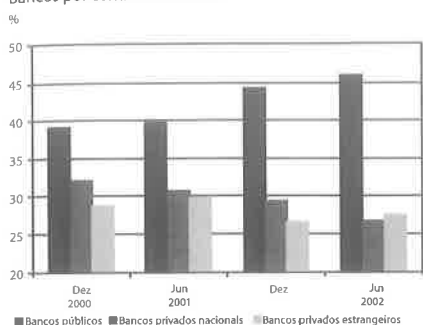
O sistema bancário possuía, em junho de 2002, R\$ 342,7 bilhões de títulos e valores mobiliários, distribuídos entre bancos públicos, 45,8%, bancos privados nacionais, 26,8%, e bancos estrangeiros, 27,4%. Assinala-se a trajetória crescente da participação dos bancos públicos como detentores desse tipo de ativo, explicada pela troca de ativos ruins por títulos públicos em junho de 2001, no âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF).

Tabela. Participação das Instituições nas Operações de Crédito da Área Bancária

	Em %					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bancos com Controle Estrangeiro	5,72	8,64	11,71	14,88	19,75	25,16
Bancos Privados	31,79	32,74	35,35	30,97	31,66	34,53
Bancos Regionais, Estaduais e Caixas	23,46	23,47	10,30	8,86	8,13	5,12
Caixa Econômica Federal	22,63	24,00	30,93	32,31	28,74	23,00
Banco do Brasil	15,96	10,62	10,97	12,05	10,58	10,95
Cooperativas de Crédito	0,44	0,53	0,74	0,93	1,14	1,24
Total de Crédito da Área Bancária	100	100	100	100	100	100

Fonte: Banco Central do Brasil (2001). Elaboração de Vasconcelos, Marcos Roberto & Strachman, Eduardo.

Títulos e valores mobiliários
Bancos por controle acionário



Fonte: Banco Central do Brasil (Relatório de Estabilidade Financeira de nov/2002)

2.4. Sexto estágio da história monetária e bancária brasileira: pós 2003

A **fase 2003-2006** será marcada na história bancária brasileira como a de acesso popular a bancos (“bancarização”) e a crédito (em consignação, aos consumidores e microcrédito). Com o ganho de economia de escala, elevou a competitividade dos bancos no Brasil.

O número de contas do sistema bancário brasileiro cresceu 52% entre 2001 e 2006, segundo pesquisa do Banco Central

do Brasil (FSP: 15/06/07). Ao final do ano de 2006, o Brasil contava com 76,8 milhões de poupanças e 59,5 milhões de contas correntes ativas. No mesmo período, a população do país cresceu 7%, chegando a 183,9 milhões de pessoas. Segundo o estudo, os correspondentes bancários e a criação das contas simplificadas foram os principais destaques do período, e boa parte da expansão ocorreu com a inclusão de clientes de classes mais baixas. A porta de entrada mais usada para o sistema bancário foi a poupança. Em seis anos, o total de contas desse tipo subiu 50%. A evolução das contas correntes foi um pouco menor, com crescimento de 37% no mesmo período.

A FEBRABAN estimava que, em 2006, existiam 102,6 milhões contas correntes (face a 63,7 milhões em 2000), sendo que, destas, 28,9 milhões delas eram contas inativas há mais de 6 meses. As contas de poupança eram estimadas em 75,0 milhões. O quadro abaixo capta as declarações dos próprios bancos de varejo, sendo que a Caixa possuía 31,6 milhões de clientes que optavam por contas de poupança, isentas de tarifas.

Antes, dizia-se que existiam dois tipos de dinheiro, aqui, no Brasil: o “dinheiro do

Clientes de bancos de varejo no Brasil – dezembro de 2006 (em milhões)

Bancos	Pessoas físicas	Pessoas jurídicas	Total de clientes
Banco do Brasil	22,8	1,559	24,4
Caixa Econômica Federal	9,1	1,061	40,6 (incl. DP)
Bradesco	16,8	0,985	17,8
Itaú	16,0	0,339	16,3
Unibanco	7,7	0,850	8,6
Santander	7,2	0,300	7,5
Real	5,8	0,405	6,2
HSBC	3,9	0,338	4,2
Nossa Caixa	3,2	0,322	3,5
Banrisul	4,6	0,206	4,8
Total de Crédito da Área Bancária	97,1	6,37	103,47*

Fonte: Anuário Brasileiro de Bancos 2007 – * 73,7 milhões de contas são movimentadas.

rico” e o “dinheiro do pobre”. O primeiro ficava nos bancos, protegido da inflação. O último ficava sem correção monetária, tendo seu poder de compra corroído pela alta de preços. O pobre recebia seu dinheiro e tinha de correr às compras. Tentava comprar enquanto ele valia algo. Passava o resto do mês achando que “sobravam dias, faltava salário”... O rico pegava seu capital e podia deixá-lo nos bancos. Enquanto ele dormia tranqüilo no “overnight”, o dinheiro do pobre ficava no relento. O rico tirava o seu de lá na hora que quisesse gastar, com o poder aquisitivo preservado.

Essa clientela – chamada de “classe A” pelos banqueiros – era disputada arduamente. Pudera, a renda total do conjunto de 1% mais rico equivalia à dos 50% mais pobres!

Dizia-se que existiam dois tipos de dinheiro, no Brasil: o “dinheiro do rico” e o “dinheiro do pobre”

Os 10% mais ricos somavam uma renda quase 50 vezes maior do que a soma das rendas dos 10% mais pobres! A discriminação entre o “dinheiro do rico” e o “dinheiro do pobre” agravou o processo de concentração de renda no país. Levou-o a uma situação de desigualdade social

vergonhosa, destaque negativo entre todas as nações. O desafio era superar essa fase de nossa história monetária e bancária.

Três mudanças inéditas ocorreram, nessa fase da história bancária brasileira. Uma se referiu aos chamados *correspondentes*

não bancários, outra, à abertura de contas simplificadas e a terceira foi a respeito do acesso ao crédito popular.

Antes, nada menos que 30% das cidades do país, ou seja, 1.674 cidades não tinham sequer uma agência bancária. Em 2007, ainda existiam 1.926 municípios (ou 34,5% do total de 5.580 municípios) que possuíam apenas uma dependência bancária, sendo que 1.479 deles possuíam apenas uma agência. Os 447 restantes tinham ou um posto de atendimento bancário (PAB) ou um posto de atendimento avançado (PAA). Só era possível abrir o comércio porque existia nessas localidades a figura do *correspondente não bancário*, geralmente pequenas padarias, mercearias ou loterias contratadas pela Caixa, ou correios conveniados com o Banco Postal, para fazer pagamentos e receber dinheiro nessas cidades. Com a falta de uma representação bancária, as cidades paravam de crescer e iam minguando. Isso porque, quando as pessoas iam a cidades vizinhas para retirar dinheiro, preferiam fazer suas compras por lá mesmo.

Em *correspondentes não bancários*, os habitantes de pequenas localidades passaram a pagar suas contas, além de sacar o dinheiro da aposentadoria e depositar na poupança. Um *correspondente* dividia sua rotina entre vender suas mercadorias e receber contas de luz, água ou telefone. Ele também pagava benefícios sociais para os moradores. A instalação do *correspondente* começou então a estimular a economia local.

Rede de Atendimento dos Bancos no Brasil

Período	2000	2006	Variação absoluta
Número de agências	16.396	18.067	1.671
Postos tradicionais (PAB + PAP +PAA)	9.495	10.220	725
Postos eletrônicos	14.453	32.776	18.323
Correspondentes não-bancários	13.731	73.031	59.300
Total de dependências bancárias	54.075	134.094	80.019

Fonte: Anuário Brasileiro de Bancos 2007.

Os números dos tradicionais canais dos bancos, representados por suas agências e postos de atendimento instalados em empresas ou entidades públicas, pouco variaram de 2000 a 2006 – na realidade, em 2000, tinham diminuído em relação ao número de agências já existentes em 1994 (17.400). O que vinha possibilitando a expansão de suas redes de atendimento eram os caixas eletrônicos, instalados em locais de grande circulação de público, e o bem sucedido canal representado pelos *correspondentes não bancários*. Estas formas de acesso aos seus clientes representavam quase 80% de suas dependências.

Outro recurso importante que tinha que desenvolver em localidades que não dispunha de agência bancária era a telefonia. Ela permitiria ao comércio de várias dessas cidades excludas oferecer pagamentos eletrônicos. Por exemplo, uma mercearia poderia colocar no balcão do estabelecimento terminais de cartões de crédito e de débito. A “moeda eletrônica” tornar-se-ia, então, acessível a todos. Não criaria mais tanto problema a falta de numerário sob forma de papel-moeda. Substituindo-o, se resolveria o difícil problema de seu transporte (com segurança), em um país de dimensão continental.

Essa seria também uma forma de inclusão digital e de educação financeira. Com o aprendizado em lidar com terminais eletrônicos, fazer contas e manter reservas, nosso povo se educaria mais.

Viveremos ainda o momento em que todos os cidadãos do país terão livre acesso a quiosques dos correios, onde eles poderão acessar a internet. Todos os brasileiros poderão ter, então, endereços eletrônicos. Facilitará também o acesso às contas bancárias. Assim como à educação à distância.

Somente uma tecnologia bancária cada vez mais avançada seria capaz de atender a contingente tão grande de brasileiros com velocidade e segurança. O avanço na automação e na regulamentação, além de

vontade política, tudo isso foi fundamental para ampliar o acesso popular a bancos.

Esta bancarização era o propósito do Programa da Conta Simplificada, criado em 2003, uma conta corrente aberta sem burocracia, pois não era obrigatório apresentar endereço fixo ou comprovante de renda. O programa tinha como pano de fundo a inclusão bancária e, em última análise, a social. Em um país de alta concentração de renda, dar acesso aos bancos era o mesmo que dar cidadania. Permitia também democratizar o acesso ao crédito bancário, para promover o crescimento econômico.

Quatro anos após o início desse Programa, em maio de 2007, o número de contas simplificadas abertas na Caixa Econômica Federal atingiu 5,04 milhões, sendo 3,93 mantidas ativas. Com isso, ela praticamente dobrou sua base de clientes correntistas. O Bradesco declarava que o Banco Postal tinha 5,5 milhões de contas e o Banco Popular do Brasil, 1,5 milhão.

Antes, a cadeia de “cordialidade” – com relações pessoais de clientela – determinava o crédito pessoal de cada indivíduo. Originava, então, uma longa tradição histórica brasileira de tratar os negócios como relações pessoais, com o fornecedor do crédito sendo considerado alguém com quem se tem uma dívida moral, uma “obrigação pessoal”, em vez de se estabelecer relações monetárias, liquidando as ligações pessoais com a entrega do dinheiro.

Todos sabiam que cadeias de lojas comerciais populares preferiam os clientes pobres mais do que os ricos. Por quê? Diziam que estes choravam as mazelas, pediam descontos, mas nem sempre pagavam as prestações. Os pobres não, eles pagavam em dia, não davam calote, pois o único bem que, verdadeiramente, tinha a perder era o “nome limpo na praça”...

Em um país de alta concentração de renda, dar acesso aos bancos era o mesmo que dar cidadania

Entretanto, cidadãos honrados muitas vezes caíam nas mãos de agiotas ou mesmo em crediários com juros que os escorchavam. O crédito popular, concedido por bancos públicos federais, passou a ser uma opção para fugir dessa situação, atender suas necessidades emergenciais ou realizar seus gastos extras.

Esse crédito popular, concedido por bancos comerciais, para os quais a contratação de agentes de crédito seria muito dispendiosa, não seguiu o modelo puro do *microcrédito produtivo orientado* com grupos de aval solidário. Foi construído como um modelo propriamente brasileiro, para enfrentar problemas específicos de uma sociedade urbanizada (84% da população mora em cidades), de massa (5ª maior população mundial), espalhada em um território gigantesco (47% da América do Sul) e com grande disparidade de renda. Com a futura inclusão bancária dos milhões de recebedores de benefícios sociais talvez se esteja construindo o maior (e mais rápido) programa de democratização do crédito do mundo!

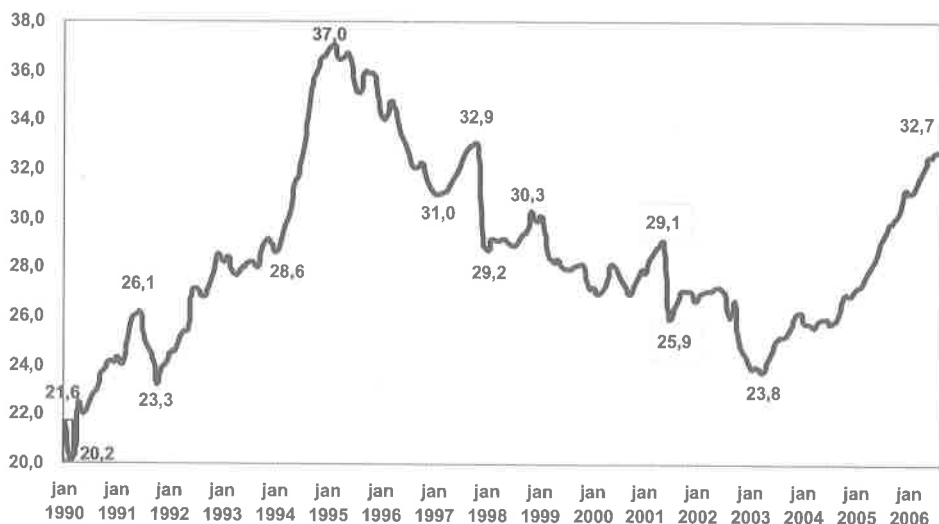
3. Evolução recente do crédito no Brasil

No debate sobre o crédito no Brasil, contra o argumento de que a situação, após o segundo semestre de 2003, passou a ser muito melhor do que antes, lançava-se mão da “denúncia” que a relação entre o saldo do crédito total e o PIB aqui era muito inferior do que a de em outros países. Em outros termos, em vez de se comparar evolução no tempo, contrapunha-se comparação entre espaços econômicos distintos.

Citava-se que a relação entre o estoque de crédito bancário e o PIB, no Brasil encontrava-se entre as piores, considerando os Estados Unidos (160%), Japão (143%), Europa (130%), países asiáticos emergentes (73%), Europa emergente (51%), América Latina (39%), Chile (60%). A do Brasil, entre 1990 e 2006, está apresentada no gráfico a seguir.

As comparações internacionais têm de ser muito cuidadosas. Não se pode diferenciar “espaços” ignorando as diferenças no “tempo”, isto é, não é correto simplesmente

Operações de Crédito - % PIB



Fonte: Banco Central do Brasil (elaboração FNC)

fazer um corte temporal no ano presente, para denunciar que “ocupamos uma posição inferior no ranking internacional”. Não há diferenças estruturais entre os países, então, como ignorá-las nessas comparações? Como desconhecer os distintos pontos-de-partida ou esquecer as heranças de problemas históricos, na análise do dinamismo de uma variável econômica?!

Analisando-se as séries temporais sobre o crédito no Brasil, verifica-se que o saldo total de crédito concedido pelo sistema financeiro brasileiro, comparado com o PIB da época, depois do confisco de parte do estoque de títulos de dívida pública pelo governo Collor, subiu de uma relação de 20,2%, em 1990, para o patamar de 28,6%, no início de 1994. Ao final deste ano, em que ocorreu uma “bolha de consumo”, provocada pelo Plano Real, a proporção atingiu seu “pico histórico”, isto é, 37%. Durante os dois mandatos do governo FHC, a tendência de queda predominante levou ao “piso” de 23,8%, em maio de 2003. Com uma série de incentivos ao crédito, desde então, somada ao início da queda da taxa de juros básica de referência (SELIC), a relação crédito / PIB atingiu 34,7% do PIB, em dezembro de 2007, já considerando a revisão do PIB a maior. Era a melhor relação, desde novembro de 1995, quase 11 pontos percentuais em relação à de maio de 2003, ou seja, uma elevação de 46%!

A relação crédito sobre PIB mostrava um crescimento consistente, desde meados de 2004, em função tanto de mudanças institucionais quanto de fatores econômicos. Quanto às alterações institucionais, destacava-se a Lei 10.820 de 17/12/2003 que regulamentou os empréstimos consignados em folha de pagamento, que ampliou o acesso dos trabalhadores a uma modalidade de crédito mais atrativa ao tomador e de menor risco para o credor. Quanto aos fatores econômicos, o destaque era a consolidação de um cenário favorável, com maior estabilidade de preços e perspectiva de crescimento. Este quadro

elevou a confiança dos agentes econômicos, fator fundamental para o aprofundamento do mercado de crédito. Além disso, a estabilidade de preços da economia também permitiu que Banco Central reduzisse a taxa básica de juros e, conseqüentemente, que os bancos diminuíssem suas taxas de empréstimos. A partir de setembro de 2005, a autoridade monetária estabeleceu um segundo ciclo de redução da taxa básica de juros, diminuindo-a em 8,5 pontos percentuais. A trajetória de queda, porém, foi interrompida, em outubro de 2007, quando ela pôs fim a uma seqüência de redução dos juros que durou dois anos. Antes, tinha iniciado um ciclo, em junho de 2003, mas interrompendo-o em meados de 2004.

Há, certamente, vários fatores influentes nesse movimento. Em um gráfico com duas séries temporais – dívida

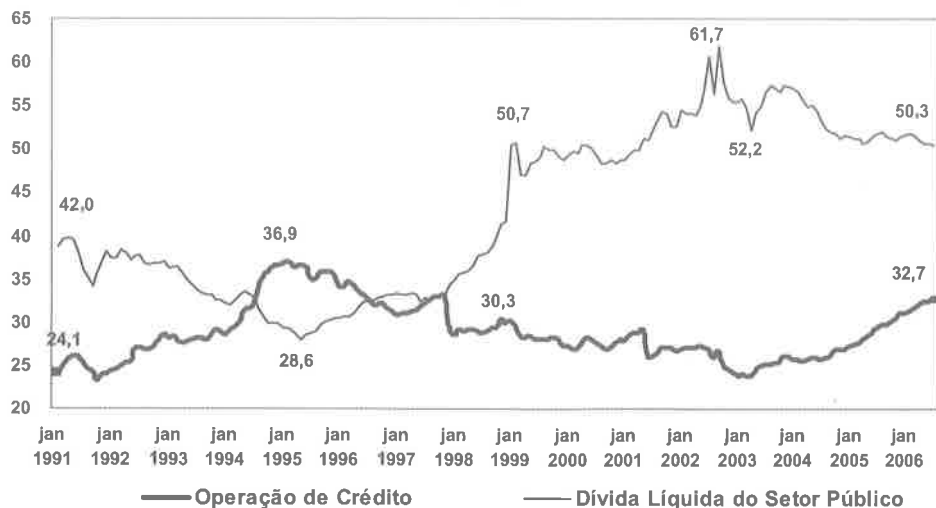
pública / PIB e crédito / PIB – pode-se observar, nitidamente, uma relação inversamente proporcional, desde 1991, quando cai uma, eleva-se a outra. Nesse ano, a primeira relação era de 42,0% e a segunda, 24,1%. Com a

“bolha do crédito”, logo depois do Plano Real, em janeiro de 1995, inverteram-se: a primeira ficou em 28,6% e a segunda, em 36,9%. Entretanto, a partir de então, a relação crédito/PIB caiu, continuamente, inclusive com a queda brusca de 2001, até atingir o “fundo do poço”, no 1º semestre de 2003. Somente a partir de então que passou a crescer, continuamente. Ao contrário, a relação dívida pública / PIB foi de 28,6%, no início do mandato do governo FHC, até o “pico” de 61,7%, quase no final do mandato, em outubro de 2002. Desde então, tem caído, firmemente. A expectativa é que, com a seqüência de superávits primários e a elevação do PIB, até 2010, caia para cerca de 40%.

Quando se desagrega as operações de crédito de acordo com o emprestador final,

A relação crédito sobre PIB mostrava um crescimento consistente, desde meados de 2004

% PIB



Fonte: Banco Central do Brasil (elaboração FNC)

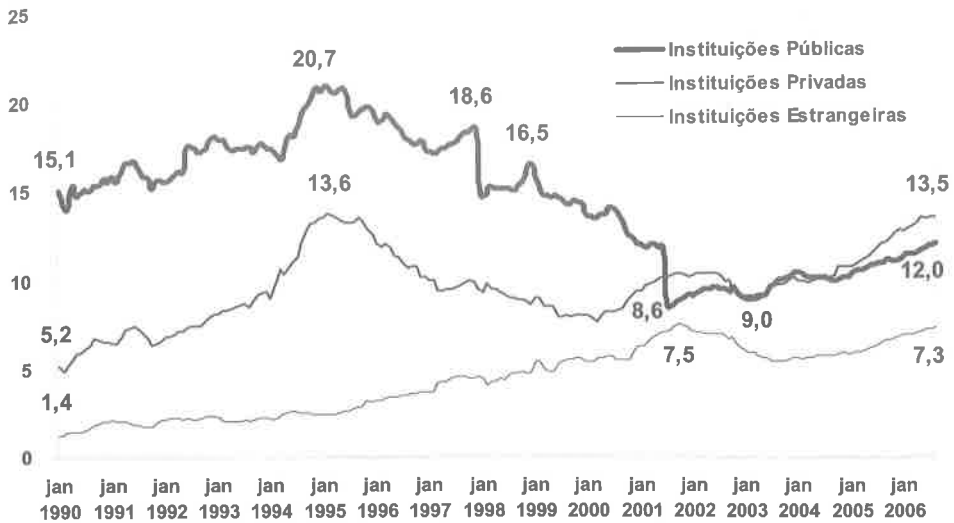
se é uma instituição financeira pública ou se é privada (nacional ou estrangeira), verifica-se uma queda brutal da relação crédito / PIB das instituições públicas de 20,7%, em janeiro de 1995, para 9%, em janeiro de 2003. Os bancos públicos atingiram o “fundo do poço” (8,6%), justamente em 2001, quando ocorreu a reestruturação patrimonial da Caixa Econômica Federal. Mas também o perdão da dívida com o Banco do Brasil, defendido pela bancada ruralista, na época da discussão da “reeleição sem descompatibilização” de FHC, não deve ser esquecida. Assim como, o papel chave dos bancos estaduais na concessão de crédito, executado antes do programa de extermínio – o PROES – desse governo.

O governo FHC apostou todas as fichas em instituições estrangeiras. Elas, que tinham uma concessão de crédito equivalente a 1,4% do PIB, no início dos 90, alcançaram o máximo de 7,5%, no início de 2002. Desde então, estagnaram em torno de um patamar de 7,3% do PIB. A crise e a desnacionalização bancária, no governo FHC, de fato, atingiram as instituições privadas nacionais: caíram de 13,6% a 9% do PIB. No governo Lula, entretanto,

elas recuperaram o espaço então perdido, pois atingiram novamente 13,5%.

Houve, em junho de 2001, uma queda muito significativa na série do crédito com recursos direcionados – aquele cuja taxa de juros média ponderada (pelas participações relativas do crédito habitacional, rural e de infra-estrutura) – atingindo 12,5% a.a. contra os 44% a.a. do crédito com recursos livres. Em maio daquele ano, o saldo do crédito direcionado para habitação era de R\$ 47,5 bilhões; um mês após, passou a ser contabilizado apenas R\$ 19,5 bilhões, ou seja, retirou-se da série histórica acumulada cerca de R\$ 28 bilhões. No total geral, considerando também a retirada de saldo no crédito rural concedido pelo Banco do Brasil, o saldo das operações de crédito caiu R\$ 37,5 bilhões, o que representava uma queda de 11% em relação ao saldo anterior de R\$ 340 bilhões. Em julho de 2001, o saldo oficial ficou em R\$ 315 bilhões. Felizmente, graças a uma política de crédito ativa, a partir de meados de 2003, o volume de crédito na economia cresceu, atingindo R\$ 932 bilhões em dezembro de 2007, segundo dados do Banco Central do Brasil. No início do governo Lula, em janeiro de 2003, o saldo total estava em R\$ 384 bilhões, ou seja,

Operações de Crédito - % PIB



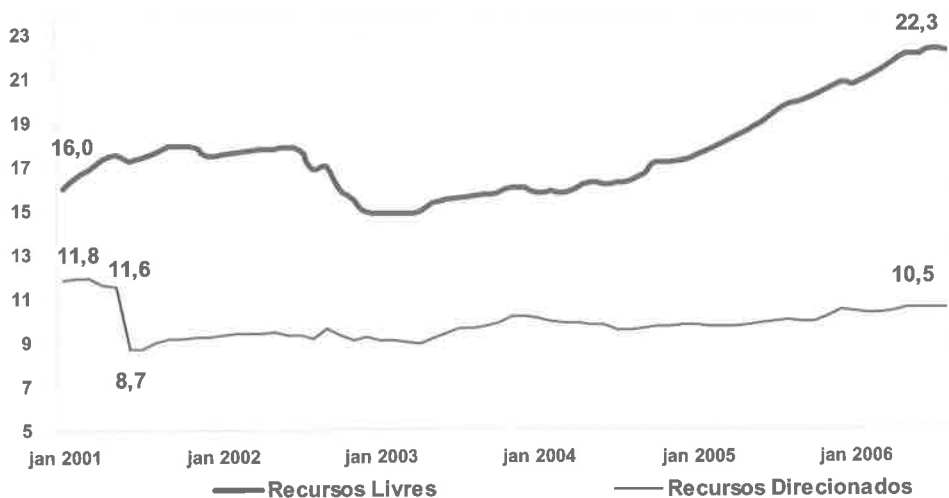
Fonte: Banco Central do Brasil (elaboração FNC)

houve uma elevação superior a ½ trilhão de reais no estoque!

Sem dúvida, a primeira lição histórica a ser retirada desses episódios é a respeito da importância de incentivar o direcionamento de recursos para o crédito em longo prazo. Há setores prioritários no desenvolvimento

de qualquer país que têm de contar com empréstimos adequados às particularidades de suas atividades. Ao contrário do crédito de giro rápido, seja para pessoa jurídica, seja para empréstimos pessoais, são os financiamentos com prazos de amortização contados em anos que elevam, de fato, a relação crédito / PIB.

Operações de Crédito - % PIB



Fonte: Banco Central do Brasil (elaboração FNC)

Por isso, a partir de 2004, o mercado e o crédito imobiliário tornaram-se prioritários. Ocorreram avanços institucionais: novo direcionamento dos recursos antes vinculados ao FCVS (Fundo de Compensação das Variações Salariais), lei do patrimônio de afetação, regra do valor incontroverso, estabelecimento de vantagens tributárias, etc. A Caixa lançou novos produtos, reduziu taxas de juros, aumentou prazos, aperfeiçoou sistemas de risco e simplificou processos de contratação, realizando também vários “feirões da casa própria”. Tudo isso representou forte estímulo ao crédito.

Os desembolsos – liberados de acordo com o andamento das obras no caso de crédito a construtores – começaram a superar as amortizações dos créditos imobiliários do

passado, refletindo-se nas estatísticas. Em média, um empreendimento imobiliário leva de 20 a 24 meses para ser construído. O que os analistas macroeconômicos deveriam se atentar é que o multiplicador de renda e emprego, acionado a partir desses investimentos em “casa própria”,

deveria se prolongar, sustentando um crescimento econômico nos anos seguintes.

O financiamento da casa própria com recursos da poupança contratou R\$ 18,3 bilhões referentes a 195.981 unidades em 2007, o maior patamar registrado em 19 anos – o recorde anterior era de 181,8 mil imóveis em 1988. Segundo a ABECIP (Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança), o montante financiado ultrapassou em 96% o de 2006, enquanto o número de habitações ficou 72% maior. O cenário foi tão favorável em 2007 que, em agosto (R\$ 10,3 bilhões), o volume captado já havia superado todo o montante de 2006, de R\$ 9,3 bilhões. O setor entrou em uma conjuntura favorável, alavancado pela expansão do emprego e da renda e pela esta-

bilidade econômica, que permitiu aos bancos flexibilizar suas regras de empréstimo com segurança e ampliar o público beneficiado com financiamentos. Conseguiu-se disponibilizar o crédito para mais pessoas. Em 2002, uma carta de R\$ 80 mil tinha juros de 12% ao ano, 120 meses e era dada para quem tinha renda de 12 salários mínimos. Em 2007, o prazo passou para até 300 meses, juros entre 9% e 10% e exigência de 7 salários mínimos. Em simultâneo, cresceu o *funding* desses empréstimos imobiliários, devido à captação líquida (depósitos menos saques) das cadernetas de poupança ter registrado R\$ 26,5 bilhões em 2007. Em dezembro de 2007, considerando o total do estoque de empréstimos (inclusive com FGTS) ao setor de habitação, cujo saldo era de R\$ 44,9 bilhões, ele tinha ainda uma participação pequena (5%), mas sua taxa de expansão encontrava-se em ritmo elevado: 25,7% em doze meses!

Os empréstimos concedidos com recursos livres, correspondentes a 70,7% do total do sistema financeiro, somaram R\$ 659 bilhões, em dezembro de 2007, com incremento de 32,2% em doze meses. Os financiamentos efetuados com recursos direcionados totalizaram R\$ 273,3 bilhões, na mesma data, revelando incremento de 16,7% no ano. As operações de arrendamento mercantil destinadas aos segmentos de pessoas físicas e pessoas jurídicas alcançaram R\$ 64 bilhões, também em dezembro, com aumento de 86% em doze meses, refletindo, basicamente, a maior demanda por operações de *leasing* destinadas à aquisição de veículos.

O crescimento expressivo do volume de crédito com recursos livres vinha desde o início de 2004. Devia-se tanto à consolidação de um cenário macroeconômico favorável quanto a mudanças microeconômicas, por exemplo, a regulamentação que permitiu maior difusão do crédito consignado. Suas operações já representavam 56,6% das operações de crédito pessoal. Conseqüentemente, a expansão das operações de crédito estava

Em média, um empreendimento imobiliário leva de 20 a 24 meses para ser construído

contribuindo para o aumento da produção e do consumo, principalmente de bens de consumo duráveis. Ajudava a sustentar a venda de veículos e a fomentar a produção neste segmento. Ambos, produção e venda, seguiam batendo sucessivos recordes históricos. O crédito para pessoas físicas se beneficiava da melhora na dinâmica do mercado de trabalho, tanto a população ocupada crescia, quanto o número de trabalhadores com carteira assinada no setor privado também aumentava. Nesse processo cumulativo, o crescimento do consumo das famílias era viabilizado não só pelo aumento do crédito, mas também pelo aumento da renda e do emprego que, por sua vez, contribuíam para a expansão da economia.

As taxas de juros dos empréstimos seguiam em queda. A taxa média de juros relativa às operações de crédito referenciais (com recursos livres) situou-se no menor valor da série histórica iniciada em junho de 2000, 33,8% a.a. em dezembro de 2007, o que representava uma queda de 15 pontos percentuais em relação a setembro de 2005, quando teve início o ciclo de afrouxamento da política monetária. O *spread* bancário apresentou 22,4 p.p. em dezembro de 2007, patamar mais reduzido da série temporal. O custo médio dos empréstimos destinados às pessoas físicas alcançou 43,9% a.a., o que representava uma queda de 18,3 pontos percentuais em relação a setembro de 2005. Quanto melhor era a garantia envolvida em uma operação de crédito, menor era a taxa de juros cobrada. A taxa média para operações de crédito consignado era 30,5% ao ano. A taxa média de empréstimos para pessoa jurídica caiu 10,4 pontos percentuais, de 33,3% ao ano, em setembro de 2005, para 22,9% ao ano, no mês de dezembro de 2007.

Além da queda observada nas taxas médias de empréstimos, também se destacava o alongamento dos prazos que aumentaram concomitantemente ao crescimento do volume das operações de crédito. A despeito

do crescimento do volume de crédito nos últimos anos não estavam sendo observados aumentos da inadimplência. A relativa ao crédito referencial, considerados os atrasos superiores a 90 dias, correspondeu a 4,3% da carteira total de empréstimos, em dezembro de 2007. Esse resultado foi determinado pela queda nos atrasos referentes a pessoas jurídicas, que alcançaram 2% no mês, bem como pela redução nos atrasos das operações voltadas às pessoas físicas, que se situaram em 7%.

À guisa de conclusão, vamos retomar a questão lançada inicialmente, mas de forma modificada: se o sentido da história do crédito bancário foi em direção à ampliação do seu acesso e se, concomitantemente, a história dos bancos no Brasil se direcionou a uma maior concentração do poder de mercado, essa correlação se tornou uma causalidade?

Em outras palavras, a conquista de maior capacidade competitiva por parte dos bancos líderes de mercado levou a que eles buscassem incorporar uma massa popular como seus clientes?

Qual é o risco dessa estratégia e, portanto, qual é a possibilidade de continuidade?

Quanto melhor era a garantia envolvida em uma operação de crédito, menor era a taxa de juros cobrada

4. Política de mitigação do risco do crédito popular

Os problemas de qualidade de crédito podem levar um banco à insolvência. Se eles não são tão graves assim, a ponto de levarem à bancarrota, podem, no entanto, resultar em necessidade de fazer grandes provisões, com perdas significativas de capital e patrimônio líquido, a ponto de prejudicar as perspectivas de crescimento e competição de um banco.

Segundo os autores de livros de Administração Financeira (p.ex., SAUNDERS: 2000), a mensuração do risco de crédito – ou risco de inadimplência de empréstimos

(obrigações) individuais – é crucial para que um banco possa precificar um empréstimo e fixar limites apropriados ao volume de crédito a ser concedido ou a exposição aceitável a perdas com qualquer tomador.

Vários fatores afetam o retorno de um banco em um empréstimo: a taxa de juros do empréstimo; as comissões associadas ao empréstimo; o prêmio por risco de crédito no empréstimo; e a garantia associada ao empréstimo. Há também outras condições que não envolvem preço – especialmente, reciprocidades sob a forma de saldo mínimo e reservas compulsórias. Os saldos mínimos representam a proporção de um empréstimo que um tomador não pode utilizar para seus gastos, pois precisam ser mantidos em depósito no banco. Essa exigência aumenta o

custo efetivo de empréstimos para o tomador, pois a taxa obtida no depósito de saldos mínimos é inferior à taxa de captação. Os saldos mínimos funcionam como uma fonte adicional de rentabilidade de empréstimos.

Os bancos geralmente são obrigados a controlar o risco de crédito em duas dimensões: a *dimensão preço* (ou retorno prometido) e a *dimensão quantidade* (ou oferta de crédito). Em geral, a *dimensão quantidade* controla mais as diferenças de risco de crédito em empréstimos no varejo do que a *dimensão preço*, em comparação com os empréstimos no atacado.

As decisões de aceitar ou rejeitar crédito no varejo levam em conta que, geralmente, é um valor monetário unitário pequeno face à carteira total de empréstimos. O problema é justamente que os custos de coleta de informação sobre os clientes pessoas físicas são, relativamente, muito elevados. Por isso, os tomadores de empréstimos que são aceitos contratam a mesma taxa de juros e o mesmo prêmio de risco. Pode ocorrer sim um

racionamento de crédito, quando os clientes, no varejo, tendem mais a ser selecionados por restrições de quantidade do que por diferenças de preço ou taxa de juros.

A capacidade de cálculo ou mensuração da probabilidade de inadimplência de um tomador depende do volume de informação a respeito do tomador. No nível de varejo, a informação é coletada internamente, em banco de dados cadastrais e no histórico dos clientes, ou adquirida junto a organismos externos, p.ex., SERASA. Portanto, para tomar uma decisão mais segura a respeito da probabilidade de inadimplência do tomador e então precificar, o administrador do banco é forçado a reunir informações provenientes de fontes próprias – tais como histórico de crédito e depósito – e/ou comprar tais informações de fontes externas – como agências de classificação ou rating. O volume de informações reunido depende tanto da magnitude da possível exposição a risco quanto dos custos de coleta.

A lição básica da moderna teoria de carteiras é a de que, tirando proveito de seu porte, um banco pode reduzir consideravelmente seu risco de crédito diversificando-se, desde que haja correlação imperfeita entre os retornos dos diferentes ativos. Este é o ponto-chave do sucesso da política de expansão do crédito popular nesta última fase da história bancária brasileira: a conquista de maior capacidade competitiva por parte dos bancos líderes de mercado levou a que eles buscassem incorporar uma massa popular como seu cliente, de maneira a ganhar escala (barateando custos relativos), internalizar o multiplicador monetário (ganhando poder de comando de decisões) e diversificar riscos (sob garantias e precificados).

No recente caso brasileiro de expansão do crédito popular, recorreu-se, principalmente, às seguintes modalidades com garantia: o crédito em consignação, o crédito com penhor e o crédito com alienação fiduciária. No primeiro, há a garantia de desconto dos juros e amortizações diretamente da folha de pagamento dos salários ou dos benefícios

Os saldos mínimos
funcionam como
uma fonte adicional
de rentabilidade de
empréstimos

previdenciários. No segundo, algum objeto valioso, p.ex., uma jóia, o garante. No terceiro, a propriedade definitiva sobre o bem só é transferida ao final do pagamento, ficando ele sujeito a uma fácil recuperação jurídica em caso de inadimplência do devedor.

Os empréstimos hipotecários residenciais são operações de prazo bastante longo, atingindo até 30 anos. À medida que os preços de residências podem cair abaixo do saldo devedor do empréstimo — ou seja, sobe o quociente entre empréstimo e valor da garantia — a carteira de empréstimos hipotecários também é suscetível a risco de inadimplência. A queda dos preços dos imóveis leva a uma elevação substancial da proporção de empréstimos em situação de inadimplência e, posteriormente, executados por bancos.

As modalidades de empréstimos a pessoas físicas (consumidores) mais importantes são: o crédito pessoal, o financiamento da compra de automóveis e o uso de cartões de crédito. O mais comum é o empréstimo renovável: o tomador conta com uma linha de crédito para sacar ou para pagar até certo valor máximo, durante o prazo do contrato, p.ex., cheque especial, cartão de crédito.

Estabelecendo um índice base fixa (100) em janeiro de 2004, três anos e um trimestre após, em março de 2007, o *crédito consignado* em *folha de pagamento* tinha esse índice em 515, enquanto o do crédito livre, embora com um crescimento expressivo (91%), tinha ficado em 191. A explicação usual para tal desempenho é que na data inicial, em janeiro de 2004, a taxa de juros anual do crédito com recursos livres estava em média 79,1% a.a. e caiu para 53,4% a.a. em março de 2007. Já a do crédito consignado, no mesmo período, esteve em um patamar muito inferior: variando de 41,4% a.a. para 32,4% a.a.. Isso resultou em uma elevação do saldo total do crédito consignado em *folha de pagamento*, nesse período, de R\$ 11,161 bilhões para R\$ 51,545 bilhões.

A evolução do *crédito consignado* para aposentados foi em ritmo superior. Iniciando-se,

efetivamente, em julho de 2004, menos de três anos após, em março de 2007, já tinha alcançado um saldo total de R\$ 22,874 bilhões com 16,299 milhões de contratações. Interessante é verificar que 68% da quantidade de contratos contemplavam aposentados que recebiam até 2 salários mínimos, correspondendo a 51% do valor total. Em outras palavras, é um crédito extremamente popular.

Na Caixa Econômica Federal, havia ainda o *crédito popular rotativo*, vinculado à conta simplificada, que estava, em março de 2007, com R\$ 279 milhões contratados e 1,393 milhão de pessoas atendidas. Ele foi, posteriormente, substituído por pagamento mensal *parcelado*, em boletos bancários, com prazos até 12 meses e taxa de juros prefixada em 2% a.m. O empréstimo de R\$ 200 podia ser aumentado, após 4 meses, para R\$ 400 e, mais 4 meses após, até R\$ 600, para quem pagasse em dia suas prestações.

Mas o *micropenhor*, produto exclusivo da Caixa, modalidade de crédito popular lançada em agosto de 2004, destinado à população de baixa renda e micro-empresendedores, tinha muito maior sucesso. O cliente que possuísse saldo médio até R\$ 1.000,00 podia tomar empréstimos, limitado cada qual a R\$ 600,00, pagando taxa de juros de 2% ao mês, com algum objeto de valor como garantia, geralmente, uma aliança ou uma jóia. Os financiamentos acumulados, desde agosto de 2004 até março de 2007, atingiram R\$ 1,036 bilhão e 4,942 milhões de contratos.

Houve também uma democratização do acesso aos *cartões de crédito*. Em 1999, existiam 23,9 milhões. Dos 83 milhões de cartões de crédito existentes, em março de 2007, no Brasil, 15 milhões estavam com clientes com renda mensal abaixo de R\$ 500,00. Em 2000, eram apenas 5 milhões. Em 1987, para ter acesso a um cartão de crédito, a renda

Houve também uma democratização do acesso aos cartões de crédito

mínima era de 5 salários mínimos. Dez anos após, com renda de R\$ 200,00 já era possível ter um cartão de crédito, muitas vezes, sem cobrança de anuidade.

Tradicionalmente, pela própria definição das regras de crédito imobiliário com recursos do FGTS por faixa de renda, ele é prioritariamente popular. Entretanto, em 2002, 49% dele foram concedidos à faixa acima de 5 salários mínimos, 31% entre 3 e 5 salários mínimos, e apenas 20% até 3 salários mínimos. Quatro anos após, com a mudança da política de concessão pela Caixa, já tinha se conseguido aproximar as faixas de renda das do perfil do déficit habitacional: 60% do crédito foi concedido a faixa até 3 salários mínimos e 26% à entre 3 e 5 salários mínimos. De 2003 a julho de 2006, mais de 1 milhão

de famílias com renda de no máximo 5 salários mínimos receberam financiamento habitacional da Caixa. Os subsídios do FGTS repassados para as famílias com renda de até 5 salários mínimos saltaram de R\$ 411 milhões, em 2003, para R\$ 1,6 bilhão, em 2006.

Estima-se que dos 15 milhões de “empreendedores” existentes no Brasil pouco menos da metade é por necessidade (de sobrevivência durante o desemprego), o restante, geralmente composto por pessoas com maior escolaridade, por oportunidade. Estes micro-empreendedores buscam aproveitar um nicho de mercado para trabalhar por conta própria. A Caixa possuía mais de 600.000 empresas de pequeno porte como clientes correntistas. Em 2005, em torno de 216 mil empresas solicitaram algum tipo de crédito e 95,6% destas (206.463) tiveram a aprovação na análise de risco, recebendo o crédito. O empréstimo predominante girava em torno de R\$ 5.000,00, ou seja, era praticamente um “microcrédito” para mi-

croempreendedores. No perfil de empresas avaliadas, 49% tinham faturamento anual até R\$ 120.000,00 e 16%, entre esse valor e R\$ 244.000,00, ou seja, quase 2/3 do conjunto era composto de microempresas.

A classificação econômica, usando as classes A/B, C e D/E, visa segmentar o mercado consumidor, levando em conta o poder aquisitivo. É obtida a partir da verificação de itens de consumo e seu número no domicílio dos entrevistados. Apura ainda o grau de instrução do chefe de família e se há empregado doméstico na residência. Esse tipo de classificação não reflete, necessariamente, uma melhora estrutural nas condições de vida do entrevistado. Como um indicador estritamente econômico, e não social, revela um crescente acesso dos mais pobres ao consumo de bens e também aos crediários. Com o alongamento dos prazos de financiamento, a classe C impulsionava o consumo e o endividamento familiar. Com base em pesquisas Datafolha, realizadas em três momentos (outubro de 2002, junho de 2006 e no final de novembro de 2007), verifica-se que, nesses cinco anos, a classe D/E encolheu de 46% do total da população para 26%. A classe C cresceu de 32% para 49%. O tamanho da classe A/B oscilou de 20% para 23% do total da população. Nesse período, com forte aceleração a partir de meados de 2006, cerca de 20 milhões de brasileiros com mais de 16 anos migraram para a classe C. Eles vieram, em sua grande maioria, da classe D/E.

Essas modalidades de crédito popular são importantes, em termos históricos. Se for dada a continuidade necessária, fomentará um mercado de consumo popular, em nosso país. Em outras palavras, a inclusão bancária significa, historicamente, a conquista do direito por todos os cidadãos brasileiros de inclusão na economia de mercado. A ampliação do mercado interno pode garantir um crescimento econômico sustentado por um longo período.

Estes micro-empreendedores
aproveitavam um nicho
de mercado para trabalhar
por conta própria

Referências Bibliográficas

- BANAS, Geraldo. *Nos bastidores do setor bancário*. Rio de Janeiro, Publicações Serviço Banas – Noticiário e Pesquisas, 1959.
- BARROS, J. R. MENDONÇA DE & ALMEIDA Jr., M.. *Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil*. Brasília, MF-SPE, abr/1997.
- BIELSCHOWSKY, Renato Alberto. *Bancos e acumulação de capital na industrialização brasileira (1935-1962)*. Brasília, Dissertação de mestrado pela UnB, 1975.
- COSTA, F. N. & MARINHO, M. R. N.. *Bancos no Estado de São Paulo: 1988-93. Estratégias Recentes no Terciário Paulista*. SP, Ensaios SEADE, 1995. pp. 49-92.
- COSTA, F. N., MARINHO, M. R. & MATTEDI, A. P. *Estrutura do mercado bancário no estado de São Paulo. São Paulo em Perspectiva: Economia Paulista*. São Paulo, Revista da Fundação SEADE, Volume 13, n. 1-2, 1999. pp. 150-159.
- COSTA, Fernando Nogueira da & DEOS, Simone Silva. *Reflexões sobre o financiamento da economia brasileira. Análise Econômica*. FACE-UFRGS, Ano 20, nº 38, setembro de 2002. pp. 23-44.
- COSTA, Fernando Nogueira da. *Banco de Estado: o Caso BANESPA*. Campinas, Tese de Doutorado em Economia no IE-UNICAMP, 1988.
- COSTA, Fernando Nogueira da. *Bancos em Minas Gerais (1889-1964)*. Campinas, Dissertação de Mestrado no DEPE-IFCH, 1978.
- COSTA, Fernando Nogueira da. *Caixa Econômica Federal "imprivatizável": sua especificidade*. Campinas, FENAG, setembro de 2000.
- COSTA, Fernando Nogueira da. *Decisão de cisão da Caixa Econômica Federal*. São Paulo, FENAG, julho de 2001.
- COSTA, Fernando Nogueira da. *Economia Monetária e Financeira: Uma Abordagem Pluralista*. São Paulo, MAKRON **Books**, 1999. Cap. 14 (Bancos no Brasil).
- COSTA, Fernando Nogueira da. *Nossa Caixa: o que foi, o que é, o que poderia ser*. Campinas, USCEESP, 2002.
- COSTA, Fernando Nogueira da. *Origem do capital bancário no Brasil: o caso RUBI*. Campinas, TDIE nº 106 - Mar/02.
- DE PAULA, Luiz Fernando & OREIRO, José Luís (org.). *Sistema Financeiro: uma Análise do Setor Bancário Brasileiro*. Rio de Janeiro, Elsevier-Campus, 2007.
- FONTENLA, Vicente Paz. *História dos bancos no Brasil*. Rio de Janeiro, s/ed., 2ª ed., 1975.
- GOLDSMITH, Raymond W. *Brasil 1850-1984: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação*. São Paulo, Harper & Row, 1986.
- HASENBALG, C. A. & BRIGAGÃO, C. & COSTA, F. J. L.. *O setor financeiro no Brasil: aspectos históricos*. Dados. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1970.
- LEVY, Maria Bárbara. *História dos bancos comerciais no Brasil*. Rio de Janeiro, IBMEC, 1972.
- LIMA, Heitor Ferreira. *Notas sobre a estrutura bancária brasileira*. *Revista Brasileira*. Rio de Janeiro, pp. 141-152, nov/dez 1956.
- MENDONÇA DE BARROS, J. R. & ALMEIDA JR., M. F.. *Análise do Ajuste do Sistema Financeiro no Brasil*. Brasília, SPE-MF, abril de 1997. p. 10.
- MINELLA, Ary Cesar. *Banqueiros: organização e poder político no Brasil*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo / ANPOCS, 1988.
- NEUHAUS, Paulo. *História monetária do Brasil: 1900-45*. Rio de Janeiro, IBMEC, 1975.
- PELÁEZ, C. M. & SUZIGAN, W. *História monetária do Brasil: análise da política, comportamento e instituições monetárias*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.

RIBEIRO, Benedito & GUIMARÃES, Mário Mazzei. *História dos bancos e do desenvolvimento financeiro do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Pro-Service Ltda., 1967.

ROCHA, Fernando Alberto Sampaio. *Desnacionalização bancária no Brasil (1997-2000)*. Campinas, Dissertação de Mestrado pelo IE-UNICAMP, fevereiro de 2002.

ROCHA, Fernando Alberto Sampaio. *Evolução da concentração bancária no Brasil (1994-2000)*. Brasília, Nota Técnica nº 13 do Banco Central do Brasil, 2001.

SAES, Flávio A. M.. *Crédito e bancos no desenvolvimento da economia paulista: 1850-1930*. São Paulo, IPE/USP, 1986b.

SAUNDERS, Anthony. *Administração de Instituições Financeiras*. São Paulo, Ed. Atlas, 2000.

TOPIK, Steven. Capital estrangeiro e o estado no sistema bancário brasileiro: 1889-1930. *Revista Brasileira de Mercado de Capitais*. Rio de Janeiro, V. 5, nº 15: 395-421, set/dez 1979.

VIDOTTO, Carlos Augusto. *O sistema financeiro brasileiro nos anos 90: um balanço das mudanças estruturais*. Campinas, Tese de Doutorado pelo IE-UNICAMP, 2002.

VIEIRA, Dorival Teixeira. *Evolução do sistema monetário brasileiro*. São Paulo, IPE-USP, 1981 (original de 1947).