

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA**

DEVANIR SABINO DE OLIVEIRA JÚNIOR

**Distribuição de crédito no território nacional: Bancos  
Privados e Públicos**

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
INSTITUTO DE ECONOMIA E DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Uberlândia  
2020

DEVANIR SABINO DE OLIVEIRA JÚNIOR

**Distribuição de Crédito no território nacional: Bancos Privados e Públicos**

Monografia apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Vanessa Petrelli Corrêa

Banca Examinadora:

Uberlândia, 18 dezembro de 2020

---

Prof.<sup>a</sup> Dra.: Vanessa Petrelli Corrêa

Orientadora

---

Prof. Dr.: Humberto Eduardo de Paula Martins

---

Prof.<sup>a</sup> Dra.: Soraia Aparecida Cardozo

Uberlândia  
2020

## **Lista de Quadro**

Quadro 1 - Balancete Banco Central .....	12
Quadro 2 - Balancete Bancos Comerciais – Estágio II .....	13

## **Lista de Tabelas:**

Tabela 1: Sumário de Diferentes tipos de Exclusão Financeira .....	36
Tabela 2: População 2018 em milhões e PIB - estados da federação por macrorregião	69

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1 – PIB, taxa acumulada em quatro trimestre (em relação ao mesmo período do ano anterior) em %, período 1996 a 2019 .....	39
Gráfico 2 – Taxa de juros – Meta Selic definida pelo Copom em % a.a. ....	41
Gráfico 3 – Índice da taxa de câmbio real (IPCA) – julho 1994 = 100 – dólar americano .....	41
Gráfico 5 – Saldo total da carteira de crédito em milhões de R\$ .....	45
Gráfico 6 – Saldo da carteira de crédito por controle em milhões de R\$.....	46
Gráfico 7.2 – Saldos de crédito por Pessoa Física e Pessoa Jurídica, em milhões de R\$ (metodologia nova), período 2007-2020 .....	47
Gráfico 8 – Saldo das operações de crédito imobiliário total e saldos de operações de crédito imobiliário da Caixa Econômica Federal em milhões de R\$, período 2000-2018 .....	49
Gráfico 9 – Saldos das operações de crédito rural total e saldos das operações de crédito rural do Banco do Brasil S.A. 2000-2018 .....	49
Gráfico 10.1 – Saldos de operações de crédito recursos livres e direcionados (metodologia antiga), em milhões de R\$, período 2000-2006 .....	50
Gráfico 10.2 – Saldos de operações de crédito recursos livres e direcionados (metodologia nova), em milhões de R\$, período 2007-2019 .....	51
Gráfico 11.1 – Saldos de crédito direcionado por modalidade (metodologia antiga), em milhões de R\$, período 2000-2012.....	53

Gráfico 11.2 - Saldos de crédito direcionado por modalidade (metodologia nova), em milhões de R\$, período 2013-2020.....	54
Gráfico 12: Demonstrativo de resultado dos Bancos Privados do Consolidado Bancário CB1* .....	63
Gráfico 13: Demonstrativo de resultado dos Bancos Públicos do Consolidado Bancário CB1*:.....	64
Gráfico 14: Crédito total por macrorregião em bilhões de R\$, período 2000-2018.....	66
Gráfico 15 – Crédito Total em relação ao PIB por macrorregião nos anos de 2002-2017. ....	67
Gráfico 16: Crédito total dividido pelos estados das macrorregiões .....	68
Gráfico 17.1: Financiamento rural em milhões de R\$, período 2000-2018 .....	72
Gráfico 17.2: Financiamento rural em relação a VAB agrícola, período 2002 a 2017..	72
Gráfico 18 - Saldos das operações de crédito rural total e saldos das operações de crédito rural do Banco do Brasil S.A. em milhões de R\$ no período 2000-2018 .....	73
Gráfico 19 - Saldo das operações de crédito imobiliário total e saldos de operações de crédito imobiliário da Caixa Econômica Federal em milhões de no período R\$ 2000-2018 .....	74
Gráfico 20.1: Financiamento imobiliário em milhões de R\$, período 2000-2018.....	75
Gráfico 20.2: Financiamento imobiliário em relação ao PIB no período 2002-2017 ....	75

## **Lista de Mapas**

Mapa 1: Crédito em relação ao PIB segundo a periodicidade estudada.....	78
Mapas 2: Índice de op cred total/PIB X Índice de Desenvolvimento Humano por município .....	79
Mapas 3: Financiamento Imobiliário em relação ao PIB, segundo periodicidade estudada .....	80
Mapas 4: Índice de op cred imob/PIB X Índice de Desenvolvimento Humano por município .....	82
Mapa 5: Financiamento Rural em relação ao VAB da Agricultura .....	83

Mapas 6: Índice de op cred rural/PIB X Índice de Desenvolvimento Humano por município..... 84

## **Sumário**

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>1 - ABORDAGEM TEÓRICA DA DECISÃO DE PORTFÓLIO E DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DOS BANCOS</b> .....	10
1.1 - Abordagem teórica da decisão de portfólio dos bancos.....	10
1.2 - Abordagem Teórica da Distribuição de Recursos.....	29
1.3 – Exclusão Financeira .....	34
<b>2 - MODELO DE CRESCIMENTO BRASILEIRO E EXPANSÃO DO CRÉDITO</b> .....	38
2.1 - Evolução dos modelos de crescimento brasileiro e a periodicidade....	38
2.2 - Periodicidade da evolução das operações de crédito .....	44
<b>3 - ESTUDO DA DINÂMICA DE PORTFÓLIO DOS PÚBLICOS E PRIVADOS E DE RECURSO</b> .....	55
<b>4 - ANÁLISE A RESPEITO DOS INDICADORES E RELAÇÃO CRÉDITO E IDHM</b> .....	61
4.1 - Introdução .....	61
4.2 - Análise dos Ativos dos Balancetes de bancos públicos e privados brasileiros nos anos 2000.....	62
4.3 - Distribuição de Crédito nas macrorregiões e estados .....	66
4.4 - Relação entre Crédito e IDHM .....	76
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	85
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	87

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise a respeito da distribuição de crédito no território nacional, sendo que em conjunto também será feita observações a respeito da dinâmica de portfólio dos bancos privados e públicos de acordo com a conjuntura brasileira e os diferentes modelos de crescimento adotada ao longo dos anos 2000. Seguimos a hipótese de que houve uma expansão de crédito, principalmente após a crise do *sub-prime*, entretanto espera-se que esse movimento não tenha modificado a lógica de distribuição dos bancos, a qual é concentrada em regiões mais desenvolvidas.

**Palavras-Chaves:** Sistema Financeiro, Bancos Públicos, Bancos Privados, Crédito, Distribuição de crédito.

## Introdução

O crédito bancário possui um importante papel no desenvolvimento da economia de um país, pois é um importante responsável pelo desenvolvimento e crescimento de uma economia por meio do estímulo ao consumo e o investimento das famílias e empresas.

Devido ao sistema financeiro atual ser mais complexo, os bancos têm um papel importante nessa oferta de crédito, pois, além de serem intermediários nessa operação, transferindo recursos de agente superavitários para os deficitários, também são capazes de multiplicar suas reservas, pois são agente capazes de criarem moedas.

No caso brasileiro, o sistema bancário é um dos mais desenvolvidos, mesmo com essa questão há ainda vários gargalos que devem ser observados como, por exemplo, a mal distribuição destes recursos pelo território do país, questão essa que será foco do trabalho presente apresentado.

A partir desse ponto, o seguinte trabalho além de realizar a análise a respeito da distribuição de crédito, também buscará elaborar uma possível distinção entre os bancos públicos e os bancos privados a respeito da sua dinâmica de ajuste de portfólio durante os diferentes modelos de crescimento da economia do Brasil, a fim de perceber se os primeiros tiveram um papel de destaque durante esses períodos.

Essa análise é realizada devido à grande expansão de crédito que ocorreu durante os anos 2000, destacando o papel diferenciado dos bancos públicos como agentes anticíclicos pós-crise do *subprime*. Por isso, é importante realizar esse trabalho para avaliar como essa expansão se deu pelo território nacional, de forma a verificar se existem áreas mal assistidas em termos de crédito, mesmo com a dita expansão de 2013. Além disso, é importante também avaliar se o comportamento dos bancos públicos é ou não diferenciado ao se comparar com os privados, e se eles foram efetivos para mudar a lógica geral do crédito.

A partir dessa análise, partiremos da hipótese de que houve uma expansão de crédito nos anos 2000, principalmente no período de recuperação pós-crise de *subprime*, entretanto essas taxas de crescimento mais elevadas no período 2009-2014 não foram o suficiente para promover uma mudança na lógica concentradora de distribuição de crédito na economia brasileira, sendo que este é mais focado para as regiões mais dinâmicas, desenvolvidas.

O objetivo geral é, portanto, estudar a dinâmica da distribuição de crédito a partir dos bancos selecionados, para mostrar a tendência de maior direcionamento relativo de recursos aos municípios de maior dinamismo econômico. Dessa forma, a fim de conseguir realizar tal objetivo será utilizado das variáveis como: Saldo de crédito total, financiamento imobiliário e financiamento rural. Paralelamente, a fim de tornar a análise mais fiel elaboraremos os seguintes indicadores para fazer a comparação ao longo dos anos 2000: “Crédito Total em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)”, “Financiamento rural em relação ao Valor Adicionado Bruto da Agricultura (VAB)”, “Financiamento Imobiliário em relação ao PIB” e compara-los com o Índice de Desenvolvimento Humano, como *proxy* para o desenvolvimento.

Vale ressaltar que todas as variáveis são obtidas para cada municípios e para as macrorregiões e, por fim, será considerada a seguinte periodicidade como forma de verificar a evolução e uma possível mudança ao longo dos anos: 2002-2007; 2008-2009; 2010-2014; 2015-2017. Por fim, devemos destacar que o presente trabalho é parte de inúmeras pesquisas realizadas pela professora Vanessa Petrelli Corrêa na área com objetivo de entender melhor o funcionamento e o comportamento do crédito no país.

# **1 – Abordagem Teórica da Decisão de Portfólio e de Distribuição de Recursos dos Bancos**

## **1.1 - Abordagem teórica da decisão de portfólio dos bancos**

### **1.1.1 Operação dos Bancos e balancetes bancários**

Na medida em que o foco de nossa análise são os bancos que operam no território nacional, a expansão do crédito e a distribuição dos mesmos pelo território é preciso explicitar qual é a lógica de operação do Sistema Bancário. Ainda que a construção dos balancetes bancários seja uma questão eminentemente técnica as relações de causalidade e de determinação dos ajustes de Ativo e Passivo dos Bancos não o são. Para os propósitos de nosso trabalho seguimos essencialmente a abordagem que parte de Keynes para discutir a lógica de operação do sistema bancário (criando moeda a partir de suas decisões) e avançando por autores pós-keynesianos, que avançam no detalhamento das questões financeiras e mais explicitamente da lógica de operação do Sistema Bancário em economias capitalistas avançadas. Para esses autores pós-keynesianos nos basearemos essencialmente em Minsky (1998) e Victoria Chick (1994).

Primeiramente, é importante determinar que a moeda, conforme descreve Carvalho (2008) e partindo de Marx, surgiu com objetivo de facilitar as trocas entre os indivíduos, pois sem ela seria necessário que ocorresse o que foi definido como “coincidência mútua e complementar de necessidades”, o que significa que deveria haver duas pessoas com excedentes em diferentes produtos e cada uma delas queira trocar o seu bem em excesso pelo do outro. Sendo que isso levaria um maior tempo e desgaste para se efetivação da troca.

Para que uma moeda tenha esse papel de facilitar as trocas ela precisa ter certas funções, que são:

i) função de intermediário de trocas: seja aceita por todos e possa ser trocada por qualquer bem;

ii) função de unidade de conta: a economia mais desenvolvida resulta em processos mais complexos, isto causa a necessidade de estabelecimentos de contratos, formais e informais, que precisam ser expressas em uma única unidade monetária para que a função de meio de troca possa ser concretizada.

iii) função de reserva de valor: permite que o detentor da moeda consiga carregá-la ao longo do tempo sem que incorra em custos, ou seja, sem que a mesma perda valor ao longo do tempo. Vale ressaltar que em períodos hiperinflacionários a moeda perde poder de compra na mesma proporção da variação dos níveis de preços.

Além disso, para desempenhar essas funções a moeda necessita ter algumas características físicas, como o fato de a moeda ter custos de estocagem e de transação desprezíveis; ser divisível; durável e de difícil falsificação.

Nesse sentido, o ouro foi historicamente alçado à situação de dinheiro mundial, por ser socialmente aceito. No entanto, o que de fato ocorre é que a moeda cunhada pelos Estados Nacionais passa a ser aceita como dinheiro de cada uma das comunidades nacionais. São essencialmente moedas fiduciárias, fato destacado por Marx e corroborado por Keynes e seus seguidores. Mas mais do que isso, na medida em que é um bem socialmente aceito, com o processo de generalização de trocas está explícita a questão de que agentes econômicos produzem excedentes para a troca, está explícito que agentes podem “esperar para receber” e que as trocas se efetivam pelo equivalente geral socialmente aceito. Está explícita a questão da possibilidade do crédito, sendo que surgem instituições inicialmente responsáveis por custodiar dinheiro e depois avançando para ofertar crédito “criando dinheiro”, a partir de uma operação contábil.

Nas economias modernas, o Banco Central é o agente emissor do papel-moeda. O papel moeda emitido está “em poder do público”, no caixa do Banco como “Reserva Voluntária” e nos encaixes depositados no Banco Central (voluntários e compulsórios). Dessa forma, o papel-moeda em circulação (PMC) é determinado pela soma de todo o papel-moeda emitido (PME) menos os recursos que estão depositados no Banco Central. Paralelamente, o papel moeda em poder do público (PMPP) corresponde a PMC menos os recursos que estão parados no Caixa dos bancos. Dessas relações, obtemos que o PME é a soma do caixa do banco central e dos bancos comerciais acrescido do papel moeda em poder do público.

Então, um fator central da discussão é a de que, modernamente, tratamos do papel moeda emitido pelo Estado, mas também da moeda contábil criada pelos bancos. Nesse sentido os meios de pagamento (MP) são constituídos de toda a moeda que está sobre o poder do público (PMPP), também chamada de moeda manual, acrescido da moeda que se encontra nos bancos comerciais na forma de depósitos a vista ( $DV_{BC}$ ) ou moeda escritural, que se refere essencialmente à moeda contábil.

O sistema monetário ou bancário é então formado pelas instituições que são capazes de criar moeda, e que são captadores de Depósitos à vista (moeda escritural), além do Banco Central – criador de moeda manual.

Tornando o Banco Central como tópico de discussão, é elencado abaixo as suas principais funções (CARVALHO, 2007):

i) emissor de papel moeda e controlador de liquidez: único agente capaz de criar moeda metálica e de controlar a quantidade de moeda em circulação;

ii) banqueiro dos bancos: auxilia o sistema bancário exercendo a função de banco para os bancos comerciais. A partir dessa função o Banco Central passa a ser o “emprestador de última instância”, ou seja, o responsável por salvar bancos que estiverem com dificuldades de liquidez.

iii) regulador do sistema monetário e financeiro: essa função refere ao fato de que o Banco Central é o responsável por fiscalizar o sistema bancário, a fim de evitar crises sistêmicas. Isso pode ser feito por meio do estabelecimento de capital mínimo para instalação do banco e restrições e regras para a realização de uma série de operações, todas com o objetivo de prezar pelos depósitos à vista.

iv) depositário de reservas internacionais: é responsável por manter as moedas estrangeiras, com objetivo de evitar escassez delas. Dado isso, também é possível realizar operações de compra e venda de divisas, para manter a taxa de câmbio em níveis desejados.

Quadro 1 - Balancete Banco Central

<b>Ativo</b>	<b>Passivo</b>
Reservas internacionais	Papel Moeda Emitido (Base monetária)
Empréstimos aos Bancos (Redesconto)	Papel Moeda em Poder do Público
Empréstimos ao Governo	Reservas vol (no próprio banco)
Aplicações em Títulos	Reservas vol (no Banco Central)
Outros	Reservas comp. (no Banco Central)
	Emissão de títulos do Banco Central (para open Market)
	Empr. Tomados do exterior
	Outras fontes
	Patrimônio líquido

Fonte: Elaboração Própria

A partir dessas funções o balancete do Banco Central é composto, do lado do ativo, pelas contas de reservas internacionais, aplicações em títulos, redesconto e empréstimos e outras aplicações. Já no lado do passivo, base monetária (papel-moeda em

poder do público acrescido das reservas bancárias), empréstimos do exterior e outras fontes.

Com essas informações já expostas, é possível explicitar como o Banco Central emite moeda (Base monetária) através da distribuição delas aos bancos (através das Reservas), influenciando a quantidade de meios de pagamentos existente. Paralelamente, os bancos comerciais também criam moeda, mas nesse caso é contábil. Portanto, a quantidade de meios de pagamento existente corresponde à base monetária multiplicada pelo multiplicador monetário, o qual está associado com as variações de depósitos à vista e caixa dos bancos.

A partir daí, podemos explicitar os balancetes bancários básicos, explicitando a criação de moeda destacando como funcionavam os Bancos Comerciais basicamente até a década de 1960, correspondente ao Estágio II do desenvolvimento do Sistema Bancário segundo Victoria Chick (1994)

Quadro 2 - Balancete Bancos Comerciais – Estágio II

<b>Ativo</b>	<b>Passivo</b>
Encaixes Totais	Depósitos à vista
Vol (no próprio Banco)	Empréstimos do Bacen (redescoto)
Vol (no Banco Central)	
Comp. (No Banco Central)	Patrimônio líquido
Empréstimos	
Aplicações em Títulos	
Imobilizado	
Outros	

Fonte: Elaboração Própria

Do lado do ativo (parte do balancete que é formada pelos direitos e bens do agente) a conta é formada pelos seguintes recursos: empréstimos, reservas bancárias, títulos públicos e privados, imobilizado e outras aplicações. Por sua vez, o passivo (suas obrigações) é constituído dos: depósitos à vista, empréstimos tomados junto ao Banco Central quando precisam de recursos e, patrimônio líquido (seus recursos próprios). Os bancos comerciais são capazes de criar moeda devido a uma operação contábil, que se baseia no fato de que, ao realizar um empréstimo os bancos simplesmente criam um depósito equivalente, de valor equivalente ao crédito concedido e que dá direito ao tomador a utilizar a quantia.

Essa operação em seu balancete corresponde a um lançamento denominado empréstimo no lado do ativo e a criação de depósitos à vista do lado do passivo. Isso só é possível, pois nem toda a moeda disponível para ser sacada nos bancos será sacada, o

que possibilita a eles criarem depósitos à vista em número superior ao de suas reservas, pois necessitaram apenas de uma fração deste último para fazer frente a suas obrigações. Ou seja, o banco é o único agente que pode criar moeda, além do próprio Banco Central, pois é autorizado pelo mesmo a receber depósitos à vista.

A grande controvérsia teórica é referente ao que determina a criação de moeda e qual o seu limite. Na abordagem que parte do modelo de equilíbrio geral já se sabe o que vai ocorrer na economia e o quanto de renda será gerada, bem como o quanto de poupança será gerada. Considerando essa abordagem, os bancos apenas criam moeda adiantando a poupança futura, que já se sabe qual é. Não seriam assim agentes ativos. Se criarem mais moeda que o necessário afeta a inflação e ponto, já que o nível de renda é sempre o de Pleno Emprego. Paralelamente, cabe ao Banco Central definir a quantidade de moeda em circulação. A moeda é essencialmente exógena e determinada pelo Banco Central. As decisões de produção e Investimento não dependem “do lado monetário”.

No caso da abordagem que parte da impossibilidade de se construir o futuro, a criação de moeda não depende da poupança futura (pois não se sabe qual é) e nem da poupança corrente depositada nos bancos. Na verdade, a criação de moeda depende da decisão dos bancos, sendo que esses consideram suas expectativas quanto ao andamento da economia e da capacidade de pagamento de seus tomadores. Eles sempre relacionam Rentabilidade X Segurança. Sabem que podem criar moeda, mas também sabem que, se ocorrer corrida bancária precisarão do papel moeda (criado pelo Banco Central) para segurar a corrida bancária. A perspectiva é a de que os Bancos Centrais podem, ou não, atender a demanda por moeda dos bancos. Se os bancos centrais podem controlar a moeda.

Se os Bancos Centrais acabem ofertando moeda quando os bancos precisam, se a política monetária não é capaz de influenciar o crescimento, se os bancos centrais têm dificuldade de controlar a criação de moeda, então a moeda é fortemente endógena e os bancos têm um poder especial; têm a própria “chave do crescimento econômico”, como destacado por Keynes (1992).

Então o que determina a oferta de crédito? Os bancos centrais têm o poder de influenciar no crescimento através da política monetária afetando os Juros? Os bancos Centrais podem controlar a criação de moeda?

Diferentes abordagens teóricas respondem de forma diferente a essas questões. Mais uma vez, seguiremos a abordagem que parte de Keynes e consideraremos os

mesmos autores pós-keynesianos citados acima, que destaca a endogenidade da moeda em economias capitalistas.

Em primeiro lugar, o destaque vai para o fato de que, segundo essa abordagem, o Banco Central tem poder limitado de influenciar o crescimento econômico pela política monetária. Em momentos de reversão de expectativas, a redução da taxa de juros não é suficiente para gerar a decisão de investir, pois a queda da Eficiência Marginal do Capital (que envolve a rentabilidade futura esperada) pode ser maior do que a queda da taxa de juros.

Quanto à capacidade de o Banco Central controlar a criação de moeda, essa discussão é mais complexa e envolve a própria evolução da forma de atuação do Sistema Bancário.

A respeito da política monetária, conforme descrita por Carvalho (2007) e considerando a visão estabelecida por Keynes, o qual acredita que a moeda não é neutra nem no curto nem no longo prazo, dado esta característica ele afirma que as políticas monetárias não podem afetar o nível de emprego de uma economia.

As autoridades políticas possuem três instrumentos para realizar as suas políticas monetárias sendo eles, a fixação da taxa referente às reservas compulsórias, a determinação da taxa de juros praticada nas operações de redesconto, e as operações de compra e venda de títulos públicos (operações de open-market).

Conforme destacado, as formas de o Banco Central controlar os meios de pagamento estão ligadas ao controle da capacidade dos bancos comerciais de criarem moeda. A primeira forma de afetá-la é por meio da variação das reservas compulsórias (quantidade de dinheiro que os bancos são obrigados a manter junto ao Banco Central). Nesse caso, um aumento destas resulta na necessidade de depositar papel moeda efetivo no Banco Central e reduzindo o volume de papel moeda efetivo em reservas voluntárias. Assim, caso o sistema bancário funcione de acordo com o balancete aprontado acima (Estágio II), a política monetária restritiva, via compulsório funciona. Os bancos ao criarem moeda, aumentam os depósitos à vista, e exige-se mais compulsório no BACEN. Isso limita a criação de moeda.

Outra maneira é por meio da taxa de redesconto (taxa cobrada nos empréstimos realizados pelo Banco Central para os bancos com problema de liquidez), de forma que caso essa taxa esteja em níveis altos, os bancos tendem a serem mais conservadores quanto a sua política de empréstimos, pois caso necessitem rapidamente de dinheiro precisaram pagar um juros muito alto para consegui-lo.

Os instrumentos, conforme explicitado anteriormente, podem afetar a capacidade dos bancos de ofertar crédito. No entanto, mais uma vez destacamos que a política monetária expansionista não funciona. Não adianta o Banco Central reduzir o compulsório, facilitar o redesconto e por mais moeda em circulação (open Market), se os Bancos resolverem não emprestar. (KEYNES, 1992)

Já a política de open-market pode, eventualmente, afetar a produção e o emprego, na medida em que o lançamento/retirada de títulos em circulação afeta os preços dos títulos em geral, podendo afetar o preço das ações e, indiretamente, a própria eficiência marginal do capital (EMgK). Essa seria uma forma indireta em que a política monetária poderia, em certas situações afetar as decisões de investir. Trata-se da circulação financeira, na qual a moeda funcionará como um ativo e faz circular ativos financeiros.

Ou seja, a política monetária expansionista tem influência limitada e não se dá pelo canal de crédito. Quanto à política monetária restritiva, as operações de compulsório e redesconto vão perdendo poder, à medida que as inovações financeiras para fugir das regulações se processam. Essas inovações provocam o que Victoria Chick (1994) organizou na forma de “estágios do Sistema bancário”. Destaque-se que o balancete bancário apontado no quadro 2, refere-se ao “Estágio II” do desenvolvimento bancário apontado por Victoria Chick. Nesse estágio, a política monetária restritiva funciona, mas a expansionista é limitada, nos termos comentados acima.

### ***Estágio II do desenvolvimento bancário - Até a década de 1960***

De acordo com Chick (1994), “o sistema bancário se desenvolveu de forma contínua evoluindo de um estágio para outro. No primeiro estágio descrito, os bancos funcionavam principalmente como captadores de poupança, ou seja, dependia que o público não desejasse reter moeda na forma de dinheiro, pois seus depósitos não eram utilizados como forma de pagamento. Com isso, nesse estágio não há criação de moeda e a oferta de crédito dependia das reservas e uma expansão de empréstimos causava a diminuição da última. Portanto, os bancos tinham a função de ligar a poupança ao investimento realizado. Logo, nessa etapa do desenvolvimento o investimento é determinado pela poupança.

Já no segundo estágio os depósitos passam a ser utilizados como meio de pagamento, com isso é possível que a moeda se mova entre os possuidores (criação de moeda), porém sem sair do sistema bancário, o que torna viável que os bancos emprestem

em quantidades maiores que as que possuem em reserva, visto que não perderam esses depósitos deste que mantenham uma quantia mínima de reservas. Nesse estágio está explícita a criação de moeda e vale a discussão do “finance” de Keynes (1992) segundo a qual os bancos não precisam da poupança para criar o crédito para o investimento, sendo ela essencialmente ex-post. Destaca-se o poder dos bancos em responder à procura por recursos exercida pelos agentes que irão efetuar decisões de gasto (consumidores e investidores), fazendo rodar a demanda agregada. Os bancos criam moeda e têm a chave do crescimento, afetando o PIB. Esta é a base de nossa discussão. Caso os bancos tenham expectativas negativas podem decidir não emprestar e deixar seus recursos de forma líquida. Os bancos estão sempre relacionando rentabilidade X liquidez.

Nesse sentido, se a decisão dos bancos é a de permanecerem mais líquidos, eles não responderão à procura por recursos, os agentes não poderão consumir e investir e isso afetará o PIB. Esta é a relação entre decisões dos bancos e crescimento.

Desse ponto que se estabelece a importância dos Bancos Públicos, que podem decidir avançar a moeda quando os bancos privados (guiados pela expectativa de rentabilidade) não o fazem. Bancos públicos podem agir como agentes anti-cíclicos e como direcionadores de recursos a regiões que são pouco atendidas por bancos privados.

É claro que os bancos sozinhos não são capazes de gerar crescimento. Só o fazem se os agentes econômicos estiverem dispostos a investir. Não adianta liberar crédito se as expectativas estão negativas. Nesse sentido, os bancos públicos também dependem de os agentes econômicos responderem positivamente à sua ação anti-cíclica.

### ***Inovações do Sistema bancário nos anos 60/70***

As inovações financeiras dos anos 1960 e 1970 geram o que Chick (1994) chamou de Estágios III e IV do desenvolvimento do Sistema Financeiro. Considerando essas inovações o Banco Central tem menos condições de controlar a moeda através das políticas de redesconto e compulsório. A política monetária restritiva vai funcionar essencialmente via open-market que, no entanto, gera dívida pública. A política monetária expansionista continua limitada.

Com essas inovações os bancos têm mais condição de criar moeda de acordo com suas expectativas, uma vez que fica mais difícil e custoso controlá-los. No entanto, justamente por isso, nos momentos de expansão os créditos se expandem sobremaneira, gerando posturas financeiras cada vez mais instáveis e o sistema fica mais sujeito a possibilidades de não pagamento, de rupturas, de corridas bancárias. (MINSKY, 1986)

A partir daí, os Bancos Centrais têm menos poder de controlar a moeda, mas são chamados continuamente a atuar como prestador de última instância, criando moeda para socorrer a corrida bancária. A análise concreta destacada por Minsky (1986) mostrou que a tendência dos Bancos Centrais a partir dessas inovações tem sido a de socorrer os bancos. Nesse sentido, como na maioria das vezes têm agido como prestadores de última instância, os bancos se arriscam mais e aumentam o poder da criação de moeda nos momentos de expansão.

De acordo com Minsky, após a segunda Guerra Mundial o sistema financeiro sofreu diversas mudanças na forma de estabelecer posição, que se refere à capacidade de geração de liquidez, já que se tem um ativo ilíquido (ativo posição), que são as operações de crédito. Essas mudanças geraram um ambiente em que as crises eram incomuns para um em que elas eram inevitáveis.

Antes das mudanças, a principal forma de conseguir dinheiro era através do ajuste pelo lado do ativo, por meio da venda de títulos públicos ou diminuindo a oferta de empréstimos, ou, em última instância, adquiriam via operações de redesconto junto ao Banco Central. Dessa forma, quanto à expectativa futura eram negativa os bancos aumentavam as contas referentes a encaixes e títulos e reduziam a de empréstimos, já nos momentos e expansão realizavam o processo inverso.

Ao longo dos anos 1950, 1960 e 1970 se observa um importante movimento de crescimento na economia mundial e nos Estados Unidos. Minsky (1986) descreve a mudança que ocorre a partir do sistema financeiro americano e que gera uma nova forma de operação. Tendo em vista o movimento de crescimento, os bancos vão criando formas de operação que lhes permite fugir das regulações de controle da criação de moeda por operações de redesconto e de compulsório.

Foram criadas formas de geração de liquidez (estabelecimento de posição) pelo lado do passivo, isto é, os bancos geram liquidez se endividando. É uma operação agressiva de captação de recursos sem recorrer ao banco central. A primeira inovação financeira foi o avanço das operações com o Fundo de Reserva Federal (FRF), que são depósitos voluntários deixados no Banco Central. Como nessa época era comum que bancos maiores e alguns bancos pequenos, terminassem o dia com uma quantia a maior que a obrigatória, eles passam a realizar empréstimos com duração de um dia para os bancos que precisavam de liquidez no dia, essa operação ficou conhecido como interbancário. Ela é parecida com a de redesconto, porém se a necessidade de recorrer ao Banco Central.

Outra inovação importante foi à criação dos Certificados de Depósito (CD), que eram títulos de dívida de curto prazo, o qual os bancos lançavam no mercado monetário. A expansão desses CD permitiu um crescimento expansivo dos empréstimos sem a influência das reservas.

No final de 1960 e início de 1970, foram lançados os *commercial paper*, que eram títulos de curto prazo (90 ou 180 dias) lançados no mercado de capitais, destinados para capital de giro, sem garantias e podendo ser emitido não apenas por bancos, mas também por empresas de médio e grande porte.

Outra maneira de se estabelecer posição foi por meio dos acordos de recompra, que são contratos nos quais se estabelece a venda de um ativo e a futura recompra da mesma com uma taxa de juros estabelecida.

Dessa forma, com todas as inovações o sistema bancário conseguiu mais poder e passou a ter em sua disposição uma ampla variedade de instrumentos de *position-making*. Entretanto, essas mesmas mudanças tiraram a influência que a política monetária – principalmente por meio de reservas compulsórias e redesconto – tinha sobre a disponibilidade de oferta de crédito, deixando os bancos mais livres para expandir a oferta de crédito.

Isso, segundo Minsky (1986), fez com que o desenvolvimento do sistema financeiro pós-guerra fosse menos controlado, o que resultou em forte expansão dos empréstimos e posturas financeiras mais arriscadas.

A partir desse ponto destaca-se a existência de diferentes posturas financeiras. Os agentes “*hedge*” são aqueles que se endividam, mas buscam fazê-lo de forma mais segura. São aqueles que esperam que o fluxo de receitas esperado vá superar o fluxo de saída gerado pelo endividamento se encontram em uma posição mais segura chamada de *finanças cobertas (Hedge Finance)*.

Já os que esperam que o fluxo de entrada não seja suficiente para pagar os de saída, estão em uma situação de *finanças especulativas* ou de *Ponzi*, sendo a última a posição mais vulnerável, já que as receitas não cobriram nem os juros do empréstimo, ao contrário da *especulativa*, na qual a receita esperada seria passível pagar os juros, mas não o principal. Ambas as situações estão sujeitas a situação financeira do mercado, já que dependem de empréstimos para “rolar” suas dívidas.

Minsky (1986) então afirma que os agentes estão sujeitos a situação de que o fluxo de saída supere o de entrada e por isso precisam ter mais caixa ou ativos líquidos. Logo, ele denomina que os ativos que não podem ser utilizados rapidamente para gerar

caixa como posição de um agente. Quanto maior o número de agentes em posições especulativas e Ponzi, maior a instabilidade do sistema, pois a possibilidade de não pagamento ocorrerá, quando não conseguirem “rolar” a sua dívida. Podendo acontecer de alguns não conseguirem pagar e com isso gerar expectativas negativas, as quais farão com que os bancos reduzam empréstimos, afetando a rolagem das dívidas e o sistema como um todo.

O que se observou historicamente foi que isso efetivamente ocorreu, gerando-se contínuas crises de reversão de recursos no Sistema Financeiro dos Estados Unidos e no mundo.

Ademais, como os bancos têm outras formas de conseguir liquidez, gerando dívidas (como os Certificados de Depósitos), as operações de compulsório passam a ter menor eficácia e a política monetária restritiva passa a ter menor poder. A consequência é um sistema menor sujeito a controle, com pressões inflacionárias e instáveis.

Ainda continua valendo a questão de que nos momentos de expectativas negativas os bancos reduzem as operações de empréstimos e aumentam as mais líquidas, ocorrendo o inverso nos momentos de expansão. A questão é que, nos momentos de expansão eles estão mais livres e fica mais difícil e caro (para o Banco Central) controlá-los.

### **1.1.2 Evolução Sistema Bancário nacional pós combate à inflação: lógica de ajuste de portfólio dos bancos e periodicidade**

No caso da análise do sistema financeiro nacional, é claro que também vale a discussão acima. Ainda assim, devemos efetuar uma qualificação. Os títulos públicos brasileiros trabalham com correção pós-fixada, atrelados à inflação e/ou à variação cambial desde a década de 1960. Nesse sentido, além de serem muito líquidos, como todos os títulos da dívida interna do mundo, foram pré-fixados antes que os demais títulos públicos do mundo o foram. Além do mais, o nível da taxa de juros brasileira sempre foi historicamente mais alto que a média mundial, especialmente no período inflacionário.

Sobre o sistema financeiro nacional, primeiramente na reforma Financeira que aconteceu na década de 60, é possível citar como mudanças principais do Sistema Financeiro e do financiamento do Gasto Público, a criação de novos títulos de dívida pública pós-fixados. Isso tornou possível a captação de recursos para a dívida interna, na medida em que os títulos públicos passaram a pagar juros mais correção monetária ou cambial. A partir daí, os bancos passaram a ser grandes compradores desses títulos, que

passaram a gerar uma rentabilidade considerável, especialmente nos momentos de alta inflação.

Além disso, a Reforma Financeira também organizou o financiamento à habitação, ao Investimento e agrícola, através de um sistema de bancos públicos e captações compulsórias. No caso do financiamento à habitação ele seria capitaneado pelo BNH, que atuaria através da captação compulsória do FGTS. A ele se agregaria o sistema privado de poupança e empréstimo, captando recursos através de caderneta de poupança. O crédito agrícola foi alavancado essencialmente pela adoção do direcionamento compulsório de parte dos depósitos à vista para os créditos agrícolas. O Banco do Brasil passou a ser o principal agente. O crédito ao Investimento, por sua vez, foi alavancado pelo BNDES, que teve o reforço do PIS/PASEP – também uma captação compulsória.

Dessa forma bancos públicos passaram a operar mais fortemente em áreas relegadas pelo sistema financeiro privado. Sua principal lógica de atuação era a expansão dos empréstimos, menos preocupados com a rentabilidade. Note-se que esse foi o caso de Caixa Econômica Federal, mas menos do Banco do Brasil.

Paralelamente, uma das características do Sistema bancário privado no período de alta inflação era o fato de que a expansão das agências bancárias permitia um avanço dos depósitos à vista, sem remuneração, o que gerava fortes ganhos para os bancos captadores. Esses bancos, em seus ativos efetuavam aplicações em títulos públicos da dívida interna, com risco praticamente zero e altíssima remuneração. Com baixos empréstimos os bancos poderiam ganhar muito recurso, pois captavam recursos que perdiam valor para os depositários por conta da inflação e aplicavam em títulos públicos pós-fixados, que garantiam a rentabilidade.

A tendência era a de que houvesse uma forte “preferência pela liquidez”, no sentido de que os bancos preferiam deixar seus recursos aplicados em títulos líquidos e rentáveis do que efetuar empréstimos – mais arriscados. Para efetuar empréstimos os bancos exigiam então juros de ponta altíssimos e só faziam isso em momentos de aceleração da economia brasileira. Os bancos privados, assim, sempre agiram com uma alta participação de Títulos Públicos sobre o total do ativo.

Quando a inflação foi controlada, o ganho inflacionário não continuou ocorrendo, mas a possibilidade do ganho seguro com títulos públicos continuou, ainda que num patamar menor. Assim, a alternativa do empréstimo voltou a aparecer como um objetivo importante de valorização, desde que em momentos de crescimento. No entanto, é preciso considerar que mesmo isso tendo ocorrido a decisão de emprestar no Brasil

ainda exige altos juros de ponta, pois, para sair da posição segura da liquidez em títulos públicos rentáveis os bancos exigem um alto *spread*.

Com isso, segundo Corrêa (2001), as características da Estrutura de Financiamento Nacional nessa época são: alavancagem pelo mercado de crédito, sendo este muito concentrado sobre bancos comerciais nacionais; forte inter-relação com capitais externos; sendo que a lógica era a de obter ganhos fora da intermediação, por meio da utilização de diferentes indexadores; e por uma facilidade de rentabilidade com títulos e créditos com altíssimos juros de ponta, devido aos ganhos com inflação.

Após o controle da inflação e até 1997 o sistema bancário nacional sofreu diversas mudanças: maior abertura para a entrada de bancos estrangeiros, desaparecimento de bancos regionais e reorganização de bancos privados. Além do mais, observou-se um importante avanço das operações de créditos, ainda que as aplicações em Títulos e Valores Mobiliários (TVM) continuassem importantes.

O cenário externo contribuiu para as mudanças, pois devido às crises bancárias internacionais que ocorreram na década de 1980-1990, os bancos internacionais passaram a buscar novas formas e estratégias de atuação. O que acabou por gerar um processo de concentração por meio de fusões e aquisições dentro e fora das fronteiras nacionais, o que gerou pressões concorrenciais para mudanças no sistema financeiro brasileiro. Esse movimento também está inserido na dinâmica inaugurada com a abertura comercial e financeira dos anos 1990, em conjunto com o processo de combate à inflação.

Essas mudanças no sistema financeiro nacional foram incentivadas pelos projetos PROER (Programa de Estímulo à Restruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) e PROES (Programa de Estímulo à Restruturação do Sistema Financeiro Estatual), nos quais o Estado passa a ser assegurar o ônus dos bancos que não conseguiam ajustar a sua liquidez.

Estes projetos acabaram causando um movimento de fusões, cujo resultado foi à diminuição da participação de bancos públicos (de 11,06% em 1994 para 5,66% em 2000) e principalmente os estaduais, e do aumento da participação dos estrangeiros que saíram de 9,57% para 28,31% no mesmo período.

É importante citar a entrada de bancos estrangeiros por meio de mecanismos legais, que permitiram a entrada por meio da associação com bancos nacionais, seja por instalação direta ou compra de controle acionário.

O principal ponto de defesa dessa abertura do sistema financeiro se baseava na questão de que esta permitiria o aumento da modernização e da concorrência no sistema nacional, a qual resultaria no aumento da oferta de crédito.

Conforme dito anteriormente, a implementação do Plano Real contribuiu com a diminuição da inflação, que, por sua vez, diminuiu os ganhos dos bancos com *floating*. Os ganhos com essa operação advinham do fato de que os depósitos à vista não eram remunerados e as operações do ativo obtinham juros reais positivos e pela questão dos outros depósitos serem corrigidos a taxas menores que a dessas aplicações.

Esse fato gerou a necessidade de uma reformulação da forma de atuar do sistema financeiro nacional, que primeiramente ocorreu por meio de uma expansão da oferta de crédito que, entretanto, considerando uma análise até 2000, é notável que essa estratégia passou a ser menos utilizado.

Para uma melhor análise desses movimentos de mudança na atuação do sistema bancário é dividido a análise em três períodos. (CORRÊA, 2003)

Então o primeiro período após o combate à inflação é o que vai de 1994 a 97, que foi marcado por um câmbio desvalorizado e controlado pelo BACEN, baixa inflação, taxas de juros altas e entrada de capital externo e expansão do crédito doméstico.

Visto a diminuição dos ganhos com inflação, o sistema bancário nacional compensou esse fato por meio da expansão de crédito privado. Outro fato que contribuiu para isso foi a questão de que os títulos públicos passaram a ter menor rentabilidade, devido à emissão de papéis pré-fixados, o que diminui a sua atratividade.

Com isso, a participação de crédito sobre o ativo total cresceu atingindo níveis de 33%, tanto para os bancos privados nacionais quanto para os estrangeiros. Entretanto, está expansão sofreu diminuição durante os anos 1995, devido à crise do México, a qual levou ao aumento da taxa de juros do Brasil para evitar uma fuga ampla de capitais e assim aumentando a inadimplência e diminuindo os ganhos com intermediação financeira.

Logo, a partir de 96, depois da crise do México, a participação de crédito sobre o ativo começa a diminuir em conjunto com o aumento da participação dos títulos e valores imobiliários, indicando a facilidade de ajuste dos bancos em situações de mudança conjuntural. Vale ressaltar, que esses acontecimentos afetaram mais os bancos privados nacionais, visto que os estrangeiros durante o aumento dos empréstimos também aumentaram a suas operações com câmbios, além também de atuarem mais na área de atacado o que diminui o risco de inadimplência.

Com isso, o que se conclui desse período é inicialmente os bancos mudaram a sua estratégia por meio da expansão de crédito, porém após a crise passaram a segurar a liberação de novos créditos.

A segunda fase, durante os anos 1997 e 1998, período de turbulência entre as crises da Ásia e da Rússia se refere a um momento em que a oferta de crédito passa a diminuir, sendo que, em contrapartida, as operações de títulos e valores imobiliários crescem. Isso ocorre devido à crise da época, que ocorreram no México, na Ásia e na Rússia. Visto que estas levaram a oferta de títulos pós-fixados e com correção cambial.

Além disso, esse movimento é constatado, tanto nos bancos privados nacionais quanto para os estrangeiros, porém no último as operações com títulos conseguem superar a de empréstimos o que não ocorre com os nacionais.

Um ponto importante a se citar é que como os bancos já estavam prevendo desvalorização cambial no final de 1998 eles se protegeram desta comprando títulos em dólar e operando no Mercado Futuro. Dessa forma, quando ocorreu a desvalorização eles estavam protegidos e, ademais, conseguiram ganhar com as operações de crédito mesmo estas estando em patamares menores, por causa do grande aumento da taxa Selic e por consequência dos juros cobrados pelos empréstimos.

O último período analisado para a década de 1990 e início dos anos 2000 é o referente à fase pós a desvalorização cambial e adoção dos juros flutuantes em 1999 e vai até 2004. Nesse período as operações de crédito passam a crescer, porém ainda em níveis baixos. Ao mesmo tempo as operações com títulos e valores imobiliários também crescem. O ponto importante a se citar nesse período é que os bancos conseguiram se aproveitar da instabilidade para conseguir rentabilidade alta, seja por meio dos títulos ou dos créditos, com alto *spread*.

Nessa fase os Bancos Públicos são obrigados a se ajustar, seguindo os acordos de Basiléia e o que os caracteriza, nessa fase é o aumento da participação dos TVMs sobre o total do ativo e a queda da participação das Operações de crédito sobre o total do ativo. Isso ocorre para a Caixa Econômica Federal, para o Banco do Brasil, para o Banco do Nordeste!

Já o período pós 2004 será aquele estudado por nós, em que os Bancos públicos voltam paulatinamente ao seu papel alavancador do crédito, especialmente após a crise de *subprime*, crescendo a participação das operações de crédito sobre o total do ativo.

### **1.1.3 Estudos sobre distribuição de recursos pelo território nacional – a preferência pela liquidez nos espaços menos dinâmicos, bancos públicos e hierarquia de municípios**

Tratando da distribuição do sistema financeiro pelo território nacional, percebe-se que em 2006 o Banco Central do Brasil realizou um esforço para expandir o número de agências bancárias, principalmente para as regiões que eram menos assistidas. Segundo a análise de Corrêa (2006), esse esforço foi positivo, visto que durante o período de 1979 a 1983 na região Norte houve um crescimento de 90% no número de agências; no Nordeste esse crescimento foi de 92%; 56% no Centro-Oeste; no Sul e Sudeste, áreas que eram mais concentradas, o crescimento foi menor, 25% e 16%, respectivamente.

Entretanto, o que se nota nesse período é o fato de que mesmo com esse esforço positivo, a concentração dessas agências era tão grande que mesmo assim, em 1984 ainda é notável a concentração dessas agências nas regiões do Sul e do Sudeste.

Analisando essa concentração por tipo de banco é visível que: 60% das agências de bancos estrangeiros estão na cidade de São Paulo e Rio de Janeiro; 2/3 dos bancos comerciais não regionais estão na região Sul e Sudeste; os bancos federais tendendo uma lógica mais diferente possuíam 43% no Norte e Nordeste, destacando-se o Banco do Brasil, que foi o principal banco responsável por esse movimento; e apenas 2,5% dos bancos regionais estavam nas regiões menos desenvolvidas.

Ao analisar as regiões, também é perceptível a maior concentração de agências nas regiões que possuem mais dinamismo econômico ou população.

Ainda no tema de concentração, porém agora tratando da distribuição dos depósitos e empréstimos, a conclusão ainda é a mesma, a de maior concentração nas regiões Sudeste e Sul do país. Entretanto, nesse caso a concentração é ainda maior, visto que, só o estado de São Paulo, concentra 48,6% dos depósitos e 51,6% dos empréstimos. Isso conclui que “a captação dos bancos se dá a nível nacional e que a aplicação pode ser dirigida a outras localidades que tenham a perspectiva de gerar maior rentabilidade ou de conferir maior segurança” (CORRÊA, 2006)

Ao longo da década de 90, várias agências começam a fechar, movimento principalmente dos bancos públicos. Isto levou a uma diminuição na porcentagem de agências no Norte e Nordeste e um aumento na região Sudeste, enquanto a Sul e Centro-Oeste não há tantas mudanças. O mesmo ocorreu para os depósitos e empréstimos, maior concentração no Sudeste.

Concluindo a análise até 2000, o movimento de concentração continua a crescer, focado na região Sudeste principalmente devido ao crescimento puxado por São Paulo.

Ainda no que se refere à distribuição regional de crédito, Missio, Jayme Jr e Oliveira (2015) apresentam um *survey* de uma dos seguintes trabalhos: Rousseau e Wachtel (1998), Levine (1997), Arestis e Demetriades (1998) e Beck, Levine e Loayza (2000), Crocco, Cavalcante e Barra (2005), Crocco, Figueiredo e Santos (2010), Crocco, Santos e Amaral (2010) e Cavalcante (2011) que visam analisar qual a relação que existe entre o desenvolvimento financeiro e o crescimento econômico de diversas formas, porém demonstrando a relação positiva entre tais pontos.

Segundo eles, o primeiro trabalho mais conclusivo sobre essa relação é apresentado por King e Levine (1993), que realizaram um teste econométrico para 80 países com dados de 1960 a 1989 considerando como variáveis dependentes o crescimento do PIB per capita, o crescimento da produtividade e a acumulação de capital *per capita*, e como explicativas as medidas de desenvolvimento da intermediação financeira, fora outras variáveis de controle. Com isso, eles concluem que há uma relação positiva entre o desenvolvimento da intermediação financeira e o crescimento econômico.

Levando em conta estudos para o caso brasileiro, que consideram as diferentes macrorregiões o resultado não difere dos estudos que foram levantados internacionalmente: o de que o desenvolvimento financeiro contribui para o crescimento econômico no longo prazo. Segundo Monte e Távora Júnior (2000 *apud* MISSIO, JAYME JR E OLIVEIRA 2015), por exemplo, os recursos disponibilizados pelas instituições de fomento, como Banco do Nordeste e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tiveram um grande impacto positivo para o crescimento do PIB na região Nordeste do país.

Considerando que há uma falta de análises a respeito deste movimento para as diferentes unidades federativas do Brasil, Missio, Jayme Jr e Oliveira (2015) realizam estudo semelhante, buscando a relação entre financiamento e crescimento econômico, por meio de duas estratégias: a primeira, que utiliza variáveis financeiras como indicadores de desenvolvimento do sistema financeiro, e a segunda, que elabora indicadores de tamanho, nível e eficiência. Sendo que em ambos os casos o período analisado é de 1995 a 2004 e considera as regiões do país

No caso do primeiro estudo as variáveis utilizadas como *proxy* para o desenvolvimento financeiro são depósitos à vista e depósitos a prazo.

No caso do segundo estudo o desenvolvimento financeiro foi dividido em tamanho do setor, nível de atividade e eficiência do sistema financeiro. Dessa forma, foi utilizado como indicadores: o passivo exigível (soma dos depósitos à vista e a prazo) sobre o PIB, para o tamanho do setor; crédito do sistema financeiro sobre PIB e empréstimos sobre PIB para o nível de atividade; e crédito total sobre depósitos totais, sendo o resultado dividido pelo PIB para a eficiência do mercado.

O resultado alcançado por eles comprova que a relação entre financiamento e crescimento para os espaços estudados é positiva ao se realizar esse exame mais detalhando.

Destaca-se ainda que a conclusão está de acordo com a teoria pós-keynesiana. A discussão é a de que nas regiões de menor dinamismo econômico, como a Nordeste, os bancos apresentam “maior preferência pela liquidez” e a liberação de crédito é relativamente menor, quando comparada com regiões mais dinâmicas como as Sudeste e Sul. Nesse caso, a menor potência do crédito nas regiões mais pobres é um fator adicional para afetar negativamente essas regiões.

Vale então ressaltar o fato de que o estudo de Missio, Jayme Jr e Oliveira (2015) corrobora a ideia de que em regiões nas quais há uma menor expectativa de crescimento, tendo em vista o menor nível da renda regional, os bancos tendem a ter uma dinâmica mais baixa de oferta de crédito, havendo uma maior preferência pela liquidez. Isso por sua vez, afeta o próprio crescimento

Nesses termos, vemos a importância da atuação de bancos públicos, com captações compulsórias, que poderiam ter uma ação diferente nos territórios, agindo para reduzir as disparidades regionais.

A análise dos bancos nos diferentes municípios também é enriquecida pela perspectiva de que existem diferentes hierarquias de municípios. A teoria do Lugar Central de Christaller (1966 [1933]) e Löash (1954), refere-se a um conceito que se refere a estudos sobre regiões que destaca que para cada região sob análise é possível detectar a existência de um “lugar central”. Esse “espaço central” (um município, uma microrregião) desempenha a função de ofertar bens e serviços concentrados - tais como comércio, atividade bancária, administração pública, serviços culturais e religiosos - para si mesmo e para suas fronteiras. O que se observa é que nessa região central há diversificação de setores e serviços em comparação com os demais espaços da região.

Dado esse fator, a atividade financeira é uma das quais se detecta uma atuação centralizada. A tendência é de que nos municípios mais dinâmicos haja maior

concentração da atividade financeira em alguns municípios. A concentração de serviços, de maior dinamismo do PIB desse (s) município (s) faz com que os bancos direcionem seus créditos de forma mais concentrada nesse (s) município (s), e para uma gama mais ampla de atividades. Mais do que isso, agentes econômicos dos municípios do entorno tendem a se direcionar ao “lugar central” para desenvolverem suas atividades financeiras: terem conta bancária; efetuarem aplicações etc. Estendendo essa observação com a perspectiva da análise pós Keynesiana, pode-se dizer então que, comparado com os demais municípios da região sob estudo, no “Lugar Central” se apresenta uma menor preferência pela liquidez e uma maior oferta relativa de crédito (crédito/PIB; crédito/população).

Logo, a perspectiva que parte da análise pós-keynesiana para os estudos regionais é a de que há uma tendência de que os bancos se concentrem nas localidades mais dinâmicas, o que reforça o próprio dinamismo local. Ou seja, a possibilidade de o sistema financeiro desempenhar um papel de impulsionar o crescimento em uma região está diretamente relacionada com o papel central dessa região.

Outra análise importante que pode ser construída a partir da ideia de “lugar central” é a de que as atividades de aplicação financeira mais complexa também se concentram nos espaços mais dinâmicos. No caso das macrorregiões brasileiras se concentrariam nas capitais e em alguns poucos municípios mais dinâmicos (especialmente das regiões Sudeste e Sul).

No caso de agentes financeiros que atuam com aplicações financeiras, a concentração é ainda maior. Estudo apresentado por Crocco (2012) indicou, por exemplo, que as instituições como “Fundos de Investimento” estão fortemente concentradas. Em 2007 eles estavam presentes em 5 de 3.837 municípios analisados em uma amostra. Enquanto isso os “bancos múltiplos, com carteira comercial e bancos comerciais” têm presença na quase totalidade dos municípios brasileiros (CROCCO, 2012). Ou seja; pela análise da dinâmica financeira é possível construir uma “hierarquia” de municípios, o que é proposto por Crocco (2012). Considerando a existência/não existência de bancos e de seu perfil de crédito; a existência/não existência de agentes financeiros diferenciados (dentre eles fundos de investimentos) o autor hierarquizou os municípios brasileiros analisados em quatro grupos de acordo com o “grau de desenvolvimento do sistema financeiro”:

- i. Cluster 1, que possui 99% dos municípios analisados e valor ponderado de 79%. Este possui pelo menos uma agência de banco comercial em cada município;
- ii. Cluster 2, refere-se a cerca de 0,81% dos municípios e valor de 7.886. Este apesar de ainda possuir grande participação em bancos comerciais e Caixas Econômicas, possui mais diversidade tanto de escala quanto de escopo;
- iii. Cluster 3, que se refere a cinco capitais (Rio de Janeiro, Brasília, Porto Alegre, Belo Horizonte e Curitiba) e valor ponderado de 56.648,8. A sua característica principal é a de ser considerado um centro financeiro quase completo, não possuindo apenas dois tipos de instituição, Fundo de Investimento e “Holdings de instituições financeiras”;
- iv. Cluster 4, contém apenas a cidade de São Paulo e valor ponderado de 260.774, o que o torna o ponto mais alto da hierarquia, visto que além de ser tão diversificado quanto o anterior, possui maior escala.

Nessa classificação destaca-se que o “Cluster 4” é o mais desenvolvido sendo classificado como “Centro Financeiro de Primeira Ordem” para o Brasil como um todo. O “Cluster 3” é considerado um “Centro Financeiro de Segunda Ordem”, enquanto os outros dois são “Sistemas Financeiros Básicos”, por possuírem mais centralidade em serviços básicos.

Com essa separação a conclusão do estudo de Crocco (2012) é a de que em todos os clusters a instituição financeira menos centralizada é a de menor nível hierárquico, e são os bancos Comerciais e Múltiplos, distribuídos para quase todos os municípios do país. O que o autor destaca é que no Brasil o sistema financeiro é hierarquizado e com poucos centros que oferecem serviços financeiros mais sofisticados – os clusters 3 e 4.

Mas, tomando-se os outros estudos que levantamos é possível notar, que mesmo entre os Clusters 1 e 2 é possível construir uma nova hierarquia, observando quais são os municípios que concentram mais créditos relativamente em comparação dos municípios do entorno. Sendo possível efetuar estudos por macrorregiões (ou mesmo por microrregiões), detectando a concentração de créditos em um número mais reduzido de municípios.

## **1.2 - Abordagem Teórica da Distribuição de Recursos**

Ao se analisar o desenvolvimento existem diversas abordagens importantes, sendo que nessa monografia será considerada a referente as desigualdades e desenvolvimento tratado por autores como Perroux (1977), Myrdal (1972), Hirschman (1977) e Becattini (1994) e o ponto de vista keynesiano, no qual a moeda possui papel ativo e a preferência pela liquidez tem importância central.

Vale lembrar a hipótese ortodoxa de que a moeda é neutra e não terá efeitos reais no longo prazo; o fato de certas regiões não realizarem políticas monetária; e o fato de que há regiões nas quais a mobilidade de capital é perfeita. Para eles, por exemplo, há mobilidade de capital é perfeita não havendo especificidade estruturais regionais. Nessas condições a moeda é vista apenas como um meio de troca e os bancos têm apenas o papel de alocar a poupança disponível, ou seja, são meros intermediadores. No quesito regional, o sistema bancário, nessa abordagem, só teria efeitos sobre variáveis reais caso houvesse falhas de mercado que o implica e uma alocação falha de crédito.

Retornando as abordagens que serão discutidas nessa monografia, Perroux (1977) escreve que o surgimento de uma nova indústria (indústria motriz) implica no surgimento de novas inovações e de novas indústrias, de forma a se criar um complexo industrial que fazem surgir os polos de crescimento, destacando a centralidade desses polos que vão criar “economias de aglomerações”. O sentido é que nesses polos se concentram a indústria, os serviços e a população que vai se empregar nesse espaço. Ou seja, essa abordagem destaca que esses polos vão gerar sinergias que vão atrair população serviços e decisões de investimento.

Hirschman (1977), por sua vez, investiga as vantagens de proximidade de um centro de crescimento, no qual o ambiente industrial existente facilita as inovações e empreendimento. Com isso, afirma que o surgimento de “polos de crescimento” é essencial e que, por consequência, o crescimento é desequilibrado por natureza.

Já Myrdal (1972), de certa forma também considera essas “economias de aglomeração” e adiciona um aspecto a mais, o de que as decisões ocorridas nesses espaços geram efeitos cumulativos. Regiões que apresentam “sucesso” de empreendimentos tendem a gerar a atração de novos empreendimentos. Nesse sentido Myrdal defende a ideia do “princípio de interdependência circular” dentro do processo acumulativo, isto é, o sucesso ou fracasso de uma região é influenciado por um fator histórico ocorrido na mesma, que pode ter tido efeito positivo ou negativo, mas que se acumula e tende a causar desigualdades regionais, que se ampliam caso não haja intervenção. Os espaços que

apresentam “fracassos” acumulados podem ampliar essa situação caso não haja intervenção.

O que observamos é que esses três autores consideram a existência de diversidades entre os espaços, sendo que destacam as chamadas “economias de aglomeração”. Vimos que decisões positivas e exitosas de investimento geram concentração de novos investimentos, população e de serviços de infraestrutura, educacionais e financeiros, mas do que isso vimos que esses aspectos se acumulam gerando um processo histórico de concentração de decisões econômicas de gastos nesses espaços. São justamente esses espaços que serão considerados como regiões centrais e serão comentadas mais afrente, além do mais, é claro que esses espaços terão vantagens locais no sentido de relações entre cada um deles e outros espaços dinâmicos, ou seja, a questão da infraestrutura de transporte para escoamento dos produtos é essencial, já que essas regiões centrais concentram produção e essa produção não se dirige meramente ao espaço local. Pelo contrário grande parte dela se dirigirá para outros espaços. Além do mais, a questão dos acessos de transporte será importante também para a compra de insumos que se dirijam a região central.

Paralelamente as abordagens de Perroux, Myrdal e Hirschman nós mostra que assim como há polos de crescimento também regionalmente é possível observar espaços menos dinâmicos e que essa falta de dinamismo pode ser historicamente amplificada por visões cumulativas negativas sobre esse espaço. Nesse sentido essas abordagens destacam o aspecto de que o espaço importa na decisão dos agentes, mas do que isso, a história e a cumulatividade importam para a decisão dos agentes, sendo que “o mercado por si só não rompe com essa cumulatividade”. Essa abordagem é, de certa forma, compatível com a discussão apresentada pelos pós-keynesianos no que se refere ao desenvolvimento regional e que agrega a questão da lógica bancária entre diferentes regiões.

Becattini (1994), diferentemente dos outros, analisa o ponto de vista de que o distrito industrial é uma entidade socioterritorial formada por um conjunto de pessoas e uma população de empresas. A respeito da comunidade local, o autor define que ela possui um sistema de valores e de pensamento relativamente homogêneo o qual evolui com o tempo, ademais existe instituições que visam propagar esses valores para os demais distritos. No que se refere a população de empresa, cada empresa tende a se especializar em uma área específica do processo produtivo do distrito, com isso há um destaque para o banco local que se encontra no centro desse distrito e, por isso, está na melhor posição

para avaliar os riscos e as qualidades dos candidatos a empresários que os bancos externos.

A visão keynesiana e pós-keynesiana considera a oferta da moeda endógena e que a oferta e a demanda por crédito são afetadas pela preferência pela liquidez, a qual está associada a incerteza sobre o futuro, como vimos anteriormente nessa monografia. Além do mais os bancos não são mais apenas alocadores de poupança, são alocadores de moeda e não dependem dos recursos depositados em seu passivo para as decisões de empréstimos.<sup>1</sup>

Portanto, o crédito possui papel central no desenvolvimento econômico que podem ser ilustrados em três pontos básicos de influência do crédito e do sistema financeiro na economia: impulsionando o investimento e a acumulação de capital; financiando a atividade inovadora; e reduzindo a concentração de recursos e rompendo a dinâmica centro-periferia, que será melhor explicitada adiante.

Um aspecto essencial da discussão da decisão de emprestar é a de que os bancos observam a conjuntura do seu entrono para a sua tomada de decisão, aliás observam essa conjuntura também no que se refere a implantação de sua própria unidade bancária (abertura de agências). Nesse sentido a questão do espaço que foi indicada por Hirschman, Myrdal e Perroux é compatível com essa abordagem, as decisões de oferta de crédito e de abertura de agências envolve, sem dúvida, a questão locacional e a característica dos espaços em questão. Na abordagem de Keynes o tempo importa, a história importa, e podemos dizer de forma compatível, o espaço importa. Considerando essa compatibilidade, autores que vieram após Keynes e seguiram diretamente sua abordagem, como a corrente pós-keynesiana, incorporaram a questão regional da tomada de decisão, incorporaram a questão regional, também, na discussão de financiamento e mais especificamente do financiamento bancário.

Segundo o avanço dessa discussão, os bancos definem sua disposição a emprestar de acordo com a sua preferência pela liquidez em uma determinada região. Regiões consideradas mais arriscadas não serão ponto de concentração de crédito, os bancos que porventura aí abram agências terão uma preferência pela liquidez mais elevada nesse espaço, preferiram não oferta muito crédito.

---

<sup>1</sup> Vale ressaltar a abordagem novo-keynesiana, a qual não é foco da discussão, mas que merece ser explicada, ela atribui as diferenças regionais e o problema de distribuição de crédito a questão da assimetria de informações entre os tomadores de empréstimos, que possuem mais informações sobre a capacidade de pagamento que os emprestadores, fazendo com que a taxa de juros seja, em média, muito alta para os bons pagadores e muito baixa para os males pagadores, ou seja, há uma seleção adversa.

Com isso, podemos apresentar a “teoria da dependência financeira” a qual afirma que as regiões mais desenvolvidas que governam as menos desenvolvidas. A partir disso, é possível separar em dois extremos: as regiões centrais que possuem um crescimento mais estável e arranjos institucionais e financeiros mais bem desenvolvidos e as periféricas que têm crescimento instável e arranjos fracos.

Sendo exatamente por essas questões estruturais que os bancos optam por estabelecerem suas sedes nas regiões centrais, as quais possuem maior confiança e estabilidade para se investir e, além disso, essas regiões são mais inovadoras, seja em quesitos produtivos ou financeiros. Isso faz com que nas regiões periféricas, onde o grau de instabilidade e incerteza são maiores, a preferência pela liquidez seja maior entre os bancos, empresários e o público em geral. Contribuindo para que os recursos dessa região fluam para as regiões centrais.

Dado isso, Dow (1982 e 1987) considera que o sistema financeiro possui um impacto sobre o desenvolvimento regional, de forma que maiores são os multiplicadores monetários de uma região, quanto maior for o otimismo, liquidez, grau de desenvolvimento produtivo e financeiro e mais favorável os resultados comparados com outras regiões.

Esse tipo de abordagem incorpora questões levantadas por Perroux, Myrdal e Hirschman no que se refere a diferenças dinâmicas entre espaços e os processos cumulativos históricos, a partir daí a abordagem pós keynesiana aqui vinculada a abordagem de Dow desenvolve os conceitos de centro versus periferia para a abordagem regional inclusive financeira.

Para tal proposta são consideradas duas regiões extremas: o **centro**, que representa as regiões mais prosperas, com mercados financeiros mais sofisticados e estrutura produtiva dominada pela indústria e pelo comércio; e a **periferia** que diz respeito a uma economia mais estagnada com concentração em atividades primárias e de baixa tecnologia e que depende fortemente da relação com o centro, além do mais a periferia tem menor concentração de serviços, apresentando mercados financeiros tênues e menos sofisticados. Um aspecto adicional é o de que nas periferias o desenvolvimento tecnológico e de informações é, também, mais fraco.

O resultado dessa divisão é que a preferência pela liquidez tende a ser maior na periferia. Os bancos consideram que o risco de *default* dos empréstimos é maior nesses espaços, essas próprias decisões têm aspectos cumulativos, pois mesmo que investidores tenham, eventualmente, decisões positivas de efetivação de novos investimentos, a baixa

disponibilidade de crédito é um fator essencial a explicar a não efetivação dessas decisões. Ademais, essa maior preferência é fruto da incerteza e dos arranjos institucionais menos desenvolvidos fatos que levam a um vazamento dos fluxos de recursos dessas regiões para as centrais.

Essa maior preferência pela liquidez faz com que os bancos optem por estabelecerem suas agências principais no “centro” e mantenham filiais nas regiões periféricas, sendo que esse distanciamento causa também um menor direcionamento de crédito para essas últimas.

Ademais, conforme dito por Amado (1998), os bancos na periferia sofrem com os problemas de sempre estarem perdendo reservas para o centro e para o público em geral, pois estes possuem maior preferência pela liquidez também. Fatores esses levam ao um menor multiplicador, limitando a liquidez, dessa forma o que ocorre é que com essa dinâmica há uma tendência a concentração bancária nos centros.

No caso brasileiro, trabalhamos com bancos comerciais nacionais, não há de fato bancos regionais talhados para operarem apenas em uma região específica, a exceção estão os bancos públicos como o Banco da Amazônia e o Banco do Nordeste.

De qualquer forma, o que queremos destacar é que segundo a abordagem keynesiana é pós-keynesiana é possível notar que a moeda e o fluxo de crédito possuem, sim, um impacto sobre o desenvolvimento regional e são causa cumulativa das desigualdades regionais. Essa abordagem será trata como pano de fundo de nossas análises que são especialmente importantes em um país continental como o Brasil. Essa discussão da diversidade da decisão do crédito a depender do espaço está interligada a questão da decisão de aplicação dos bancos já tratada anteriormente nessa monografia

### **1.3 – Exclusão Financeira**

O termo exclusão financeira inicialmente dizia respeito aos processos que impediam que determinados grupos sociais e/ou indivíduos tenham acesso ao sistema financeiro, entretanto com o passar do tempo começou a incluir nessa definição as práticas excludentes que os bancos podem utilizar, como, localizar agências em áreas de renda elevada e restringir produtos para pessoas de baixa renda, por meio de custos mais elevados, como também passou a incluir as consequências sociais que esse processo implica.

De acordo com Anderloni e Gloukoviezoff (*apud* Crocco 2013), há duas definições para o termo exclusão financeira, a primeira sendo mais ampla e focada nas

necessidades financeiras, ou seja, refere-se as dificuldades de grupos de baixa renda a acessar o sistema financeiro para atender suas demandas, como abertura de conta corrente, opções de pagamento e acesso a crédito. A segunda definição é mais restrita e diz respeito à serviços específicos e sua ausência, sendo estes os serviços que não impactam o orçamento das famílias, porém representam ferramentas essenciais para a vida das pessoas.

O ponto principal é definir a causas e/ou formas da exclusão financeira, que segundo Crocco são:

- i) acesso geográfico, diz respeito à existência ou não de agências em certas regiões;
- ii) exclusão de acesso como resultado do processo de avaliação de risco; exclusão por condicionantes, isto é, colocar pré-requisitos que possam impedir o acesso por determinado grupo;
- iii) exclusão por preço;
- iv) exclusão por marketing;
- v) auto exclusão, que refere a situação em que o próprio grupo não procura os bancos, pois já acreditam que suas demandas não serão atendidas.

Ademais, é preciso deixar claro a questão de que a exclusão financeira está relacionada com a exclusão social. Considerando esse ponto, pode-se utilizar esse termo para classificar a “cidadania financeira” de um indivíduo entre o que possuem plena cidadania, ou seja, possuem acesso completo e sem restrições aos serviços financeiros e aquelas que sofrem de exclusão financeira, que por sua vez são divididos entre os *unbanked*, que são aqueles que não possuem conta bancária em nenhuma instituição financeira formal, e os *underbanked*, os quais possuem conta, porém têm acesso restrito aos serviços bancários.

Por exemplo, a exclusão financeira pode ocorrer simplesmente pelo fato de que o agente não é elegível para solicitar uma conta bancária, como é o caso de moradores de favelas que não possuem endereços fixos ou reconhecidos e, devido a isso, não conseguem fazer a abertura da conta.

Esses indivíduos que são excluídos financeiramente acabam por utilizar e participar de microcrédito ou de microfinanças, sendo que o primeiro se refere a serviços financeiros ofertados a indivíduos de baixa renda em países em desenvolvimento, enquanto o último descreve programas pelos quais membros de comunidades de baixa renda conseguem começar e expandir atividades empresárias.

Definido o problema, há, de forma geral, três maneiras de combater a exclusão financeira, a primeira diz respeito à própria resposta do mercado, isto é, ao esforço que o sistema financeiro faz para conseguir atender essa parcela da população. Os meios utilizados podem ser o fornecimento de serviços financeiros para esses indivíduos por meio de instituições específicas, como cooperativas de créditos, Associações Garantidoras de Crédito Bancos comunitários, entre outros, ademais pode-se desenvolver serviços específicos e, por último, promover iniciativas que visam informar os cidadãos a respeito de como acessar o sistema bancário.

Uma segunda forma de lidar com esse problema, surge da pressão da população ou do próprio governo e é definida como auto-regulamentação setorial e consiste no estabelecimento de normas e metas criadas pelo próprio sistema financeiro.

Por fim, a intervenção estatal pode ser a solução e ela possui duas formas de ser realizada, de acordo com a experiência internacional. Primeiro, o governo pode atuar como facilitador, por meio de medidas como recomendação de ações para combater a exclusão, verificar os produtos bancários e pressão para regulamentação. A segunda maneira seria mediante a legislação, seja direta (impondo obrigações sobre os bancos) ou indireta (eliminados obstáculos que reforçam a exclusão financeira).

Tabela 1: Sumário de Diferentes tipos de Exclusão Financeira

<b>Dificuldade de Acesso</b>		
Práticas do Lado da Oferta	Prospecção direta	Políticas Bancárias; recusam em fornecer serviços devido ao perfil
	Prospecção Indireta	Políticas de localização de postos e/ou agências em áreas sem degradação socioeconômica
Práticas do lado da Demanda	Autoexclusão	Recusam em utilizar determinados serviços
<b>Dificuldade de Uso</b>		
Práticas do Lado da Oferta	Perfil do Consumidor avaliado como “muito custoso para servir”	Forçar um maior uso de serviços (pacote de serviços. Ligar um serviço a outro etc.); Taxas elevadas para aqueles serviços que são mais frequentemente utilizados por consumidores indesejados
Práticas do Lado da Demanda	Perfil do Consumidor avaliado como “muito arriscado para servir”	Usar cláusulas, taxas e comissões punitivas para o não pagamento de forma a aumentar a lucratividade ou

		afastar consumidores não pagadores; Beneficiar-se de falta de conhecimento de clientes sobre seus direitos.
	Evitar relacionamento bancário	Não informar ao banco as dificuldades experimentadas; Buscar soluções fora do relacionamento Bancário

Fonte: Crocco apud Anderioni et al 2006

Analisando o caso brasileiro, é determinado que apesar de estar no meio do *ranking* de renda *per capita* a distribuição de renda ainda é desigual, fazendo com que o principal obstáculo do sistema financeiro do país seja alcançar a população de baixa renda.

Dados do Economist Intelligence Unit (EIU) determinam que em 2005, dois terços dos brasileiros possuíam conta bancária e 72% acesso a serviços bancários. Entretanto, dados do Banco Mundial, afirma que na verdade no mesmo ano apenas um terço da população possuía conta bancária, sendo que uma pesquisa realizada pelo próprio país determina que esse número deva ser de 43%.

Apesar dessa discrepância entre os valores, fato é que há uma distribuição irregular da infraestrutura financeira no país, já que em torno de 30% dos municípios brasileiros não possuem agências bancárias.

No caso brasileiro, é possível na verdade dividir a população em três grupos. Os “financeiramente inclusos” que são aqueles que possuem acesso ao conjunto completo de serviços bancários, no qual as taxas e tarifas não devem vitimar os mais pobres; os “financeiramente explorados”, são os que apesar de ter acesso, só o têm por meio de tarifas e taxas injustas (ajuste de risco), o que acaba por prejudicar essas famílias. Por último, o “financeiramente isolados”, são os que se localizam em áreas remotas, que são excluídas desse tipo do sistema financeiro, justamente pela sua localização geográfica.

Os bancos brasileiros estão, então, praticando a exploração dos créditos ofertados a pessoas de baixa renda, por meio de empréstimos com desconto em folha de pagamento e altas taxas de juros para empréstimos ao consumidor.

## **2– Modelo de Crescimento Brasileiro e Expansão do Crédito**

### **2.1 Evolução dos modelos de crescimento brasileiro e a periodicidade**

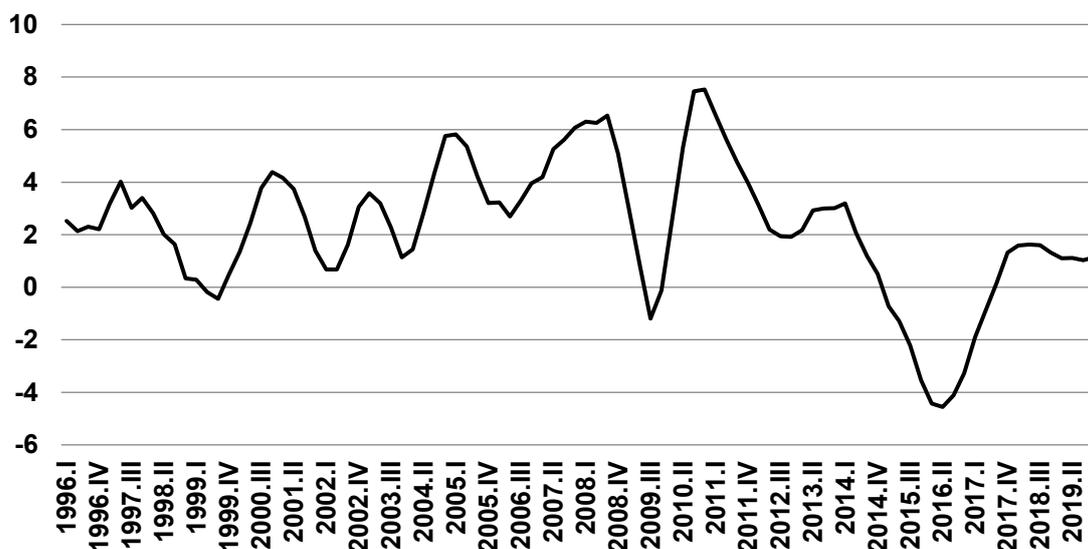
Essa parte do trabalho visa realizar uma análise a respeito da evolução do crédito no território brasileiro nos anos 2000, a fim de atingir esse objetivo serão utilizados dados do Sistema Financeiro Nacional obtidos no Banco Central do Brasil. Esses dados são referentes aos saldos das operações de crédito, isto é, referem-se ao estoque de crédito e não ao seu fluxo.

Ademais, é utilizada uma periodicidade para esse estudo a qual considera as próprias mudanças no modelo de crescimento da economia brasileira, considerando sua política monetária e fiscal, durante os anos 2000 e o cenário internacional que tem muita influência na dinâmica do país conforme ocorre em vários países periféricos.

#### **2.1.1 Modelos de crescimento da economia Brasileira nos anos 2000 e articulação do crédito com o Sistema Financeiro Nacional**

Será considerado a evolução do crédito no período dos anos 2000, considerando principalmente entre 2003 e 2018 devido a disponibilidade de dados. Será levando em conta para a análise a periodicidade desenvolvida por Corrêa (2019), na qual são considerados os seguintes anos para o modelo de crescimento da economia brasileira: 2003-2010; 2011-2014; e, 2015-2019. O gráfico 1 apresenta a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) para o período de 1996 a 2019 para melhor demonstrar os movimentos que serão explicitados a seguir.

Gráfico 1 – PIB, taxa acumulada em quatro trimestre (em relação ao mesmo período do ano anterior) em %, período 1996 a 2019



Fonte: IBGE

O que se nota no período de 2003-2010 é que o modelo de crescimento resultou em taxas de crescimento mais elevadas do que nos anos anteriores, mesmo com a crise do *sub-prime* em 2008. Sendo esse modelo de crescimento marcado pelo papel ativo do Estado, por meio de realização de investimentos, indução de investimentos privados, políticas de distribuição de rendas, sendo essa atuação extremamente visível quando ecoa a crise e as políticas anti-cíclica dos bancos públicos se faz de extremar importância, lembrando que essa discussão será melhor qualificada mais adiante. Ademais é visto o aumento na criação de emprego formal e obtenção de *superávits* primários.

Já no período 2011-2014 a economia vivenciou uma desaceleração do crescimento e mudança na atuação do Estado em relação a política fiscal e de investimento, entretanto se notou semelhanças no modelo de crescimento. Por sua vez, entre 2015 e 2019 houve a efetiva mudança na economia brasileira que passa a ter uma vertente mais liberal cuja participação do Estado em políticas de alavancagem do crescimento e de distribuição de renda passam a ser progressivamente menor, dentro disso passa a se contestar os bancos públicos e suas captações compulsórias.

### 2.1.2 Características do período 2002 a 2014

O período corresponde aos anos de 2002 a 2014 não é homogêneo havendo mudanças em vários pontos do modelo de crescimento brasileiro. A característica que possibilita dividir esse período é a de que entre 2002 e 2010 a intervenção estatal foi mais

forte, conforme citado anteriormente, principalmente como alavanca para o Investimento e nesse quesito vale ressaltar todo o papel desempenhado pela Petrobrás, o programa PAC e o BNDES. Além disso, houve políticas de distribuição de renda, aumento real do salário mínimo pelo Estado.

Já em 2011 e 2015, essa mentalidade muda e o que se vivencia é uma diminuição cada vez maior do Estado, por meio de enxugamento dos gastos públicos, problematização do crédito e retração nas políticas de distribuição.

Realizando um aprofundamento na observação e considerando, também, a dinâmica econômica mundial, a qual possui influências grande sobre a brasileiras, é possível determinar que no período de 2002 a 2014 foi de elevado crescimento no comércio e no preço das *commodities*, ademais houve um grande direcionamento de capital para os países periféricos, incluindo o Brasil, devido a suas taxas de juros elevada.

Com isso no cenário nacional notou-se uma atuação do Estado para controlar a pressão cambial desse grande fluxo de capitais e evitar grande valorização, ainda que o câmbio tenha permanecido relativamente valorizado, causando impacto negativo, especialmente para as exportações de bens manufaturados. Do lado das exportações de produtos primários e manufaturados ligados a recursos naturais, essa valorização relativa não teve esse impacto, tendo em vista o crescimento do preço das commodities, de forma que os termos de intercâmbio foram favoráveis a essas exportações.

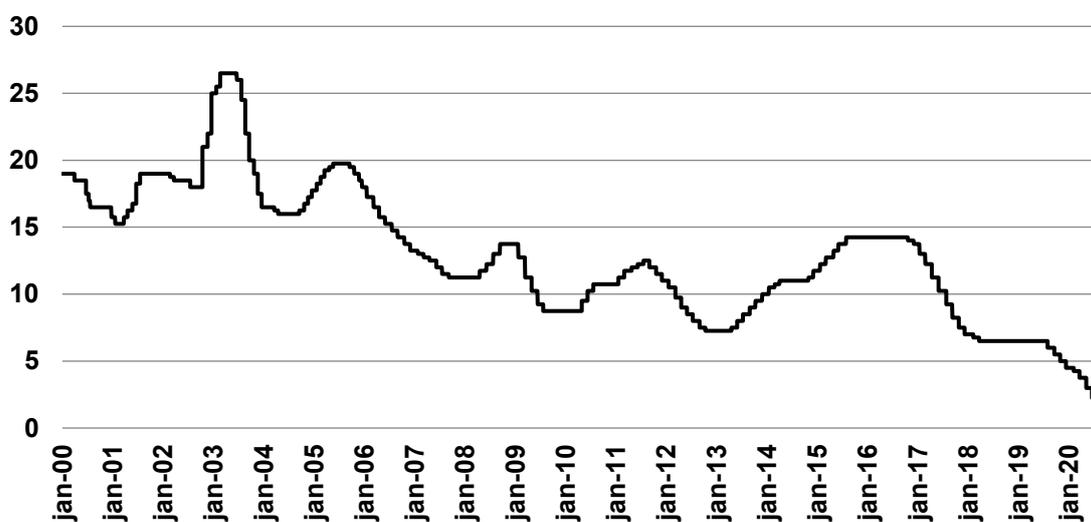
Dessa forma podemos apontar que as principais alavancas para o crescimento foram:

- a. Mercado externo fortemente favorável
- b. Ação distributiva do estado impactando sobre a distribuição de renda e o Consumo, que também foi essencialmente influenciada pelo aumento do emprego.
- c. O mercado de crédito impactando sobre o Consumo, e a ação de bancos públicos
- d. A intervenção do estado no investimento (União, Estados Municípios e Empresas Estatais)
- e. Os bancos públicos impactando sobre o Investimento (FBKF em máquinas e equipamentos e em Construção Civil).

Mesmo com uma política de gastos públicos forte, de distribuição de renda e de impulsão do investimento no lado macroeconômico se mante o tripé de políticas de metas de inflação, metas de superávits primários e de câmbio flexível.

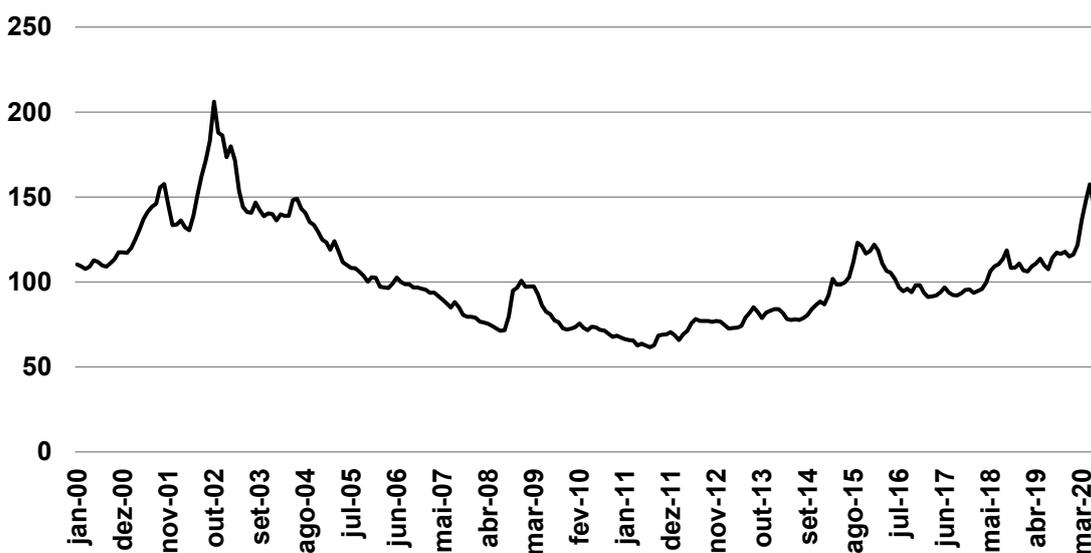
Dessa forma na política monetária, houve uma redução da taxa de juros entre 2003-2008 devido a uma inflação mais controlada, conforme o gráfico 2 demonstra, sendo que com a crise do *sub-prime* esse movimento inverte, segundo o governo, para controlar a inflação devido ao impacto na demanda, mas o real motivo é conter o choque de custos resultado de um câmbio valorizado por causa da diminuição do fluxo de capitais. Com isso o período pós crise do *sub-prime* é marcado pela atuação anti-cíclica do Estado, principalmente por meio dos bancos públicos.

Gráfico 2 – Taxa de juros – Meta Selic definida pelo Copom em % a.a.



Fonte: Comitê de política monetária (Copom)

Gráfico 3 – Índice da taxa de câmbio real (IPCA) – julho 1994 = 100 – dólar americano

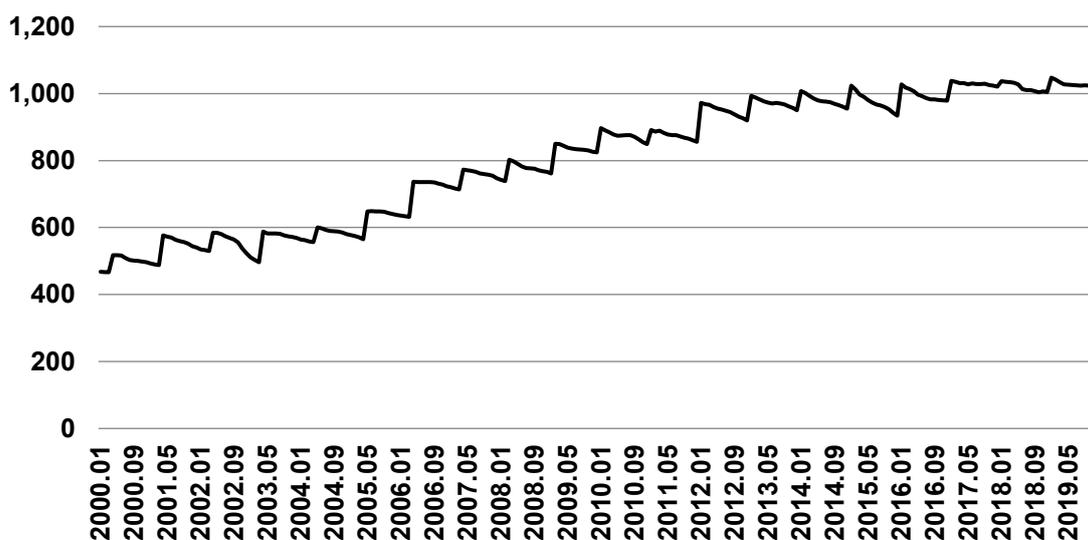


Fonte: BCB-Depec

Então podemos afirmar no período que entre 2003-2005 a expansão foi puxada pelo setor externo, gerando aumentos de rendas que induziu o crescimento do investimento privado. Entretanto, já em 2005 e mais fortemente em 2006 o *driver* principal passa a ser a dinâmica interna, com foco no aumento do consumo e, mais fortemente, do investimento devido ao papel importante da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF). Lembrando que conforme Corrêa e Dos Santos (2013) essa forte expansão de ambas foi extremamente influenciada pela intervenção Estatal.

Essa intervenção se torna notável na implementação de aumentos reais do salário mínimo e do programa Bolsa Família, o que impulsiona o consumo já que aumenta a renda disponível na população de baixa renda, a qual já possui uma propensão a consumir maior. Ademias a expansão do crédito (pró-cíclica) tanto por parte dos bancos privados quanto dos públicos também ajudaram no aumento do consumo.

Gráfico 4 – Salário Mínimo real (do último mês) em R\$, período 2000-2019



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado (IPEA)

O investimento privado também cresce fruto do crescimento econômico e, em grande parte, devido à estímulos do Setor Público, por meio de investimentos da União, dos estados e municípios, de empresas estatais, programas de investimentos que contavam com participação de empresas privadas ( programas como PAC a partir de 2006 e Minha Casa Minha Vida em 2009) e dos bancos públicos, com destaque a Caixa Econômica Federal por proporcionar o financiamento de longo prazo para a construção civil e para o BNDES por financiar o investimento no longo prazo. Lembrando que

esses programas e essa ação anti-cíclica dos bancos públicos foram de forte importância para amenizar os impactos causados pela crise do sub-prime.

Nesse ponto fica claro a diferenciação entre o movimento dos bancos públicos e dos privados, pois no período anterior à crise de 2008 houve forte crescimento de ambos, entretanto, com a crise fica nítido, conforme dados mais adiantes comprovaram, que a expansão só continua a ocorrer nos públicos. Ou seja, explicitando a questão de que os bancos privados são essencialmente pró-cíclicos, expandindo apenas em momentos de economia em crescimento, enquanto os bancos públicos têm seu papel de agentes anti-cíclicos, ofertando mais crédito em momentos de contração da economia.

Conforme dito anteriormente no período 2011-2014 ocorre a mudança nas políticas do governo, qualificando melhor esses anos o que ocorre é que há um movimento por um ajuste fiscal, com redução de gastos públicos e aumentos dos juros. Ademais o investimento público é reduzido, enquanto há aumento de subsídios, vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida, ressaltando que esses últimos não possuem os mesmos tipos de elementos encadeadores que os investimentos.

Por outro lado, o Estado busca incentivar o investimento privado por meio de desonerações de arrecadação, desvalorização cambial e redução dos juros entre 2011 e início de 2014, entretanto a resposta não é positiva e ocorre um movimento de desaceleração da economia que juntamente com resultados primários piores, resultado de baixa arrecadação, causam uma desaceleração no crescimento, marcando uma fase de instabilidade.

### **2.1.3 Caracterização do período 2015-2019**

No período 2015-2019 essa mudança de modelo de crescimento para um de menor intervenção do Estado é ainda mais forte, com o ajuste fiscal passando a ser um ponto importante de discussão, já que se acreditou que a desaceleração ocorrida em 2013 era resultado de elevados gastos públicos e desequilíbrios das contas públicas, que desincentivavam o gasto privado.

Vale ressaltar que esse movimento de alteração se intensifica quando há a entrada de Michel Temer no governo e depois mais ainda com Jair Bolsonaro. Sendo no governo Temer que se retorna à concepção da década de 1990, em que ocorreu atacas fortes ao papel dos Bancos Públicos, as políticas de distribuição, aos aumentos reais de salários mínimos, previdência pública, leis trabalhistas e outros pontos de intervenção

Estatal os quais, como demonstrado anteriormente, em períodos anteriores foi de importância para o crescimento acelerado da economia. Ocorreu-se ataques até a Educação Pública e ao Sistema Único de Saúde (SUS).

As mudanças que valem ser destacadas e que moldaram essa concepção mais liberal do governo são:

- a. A reforma constitucional que definiu o teto de Gastos Públicos, indicando a estratégia de redução do papel do Estado na Economia (mudança da Constituição de 1988);
- b. A reforma trabalhista que mudou o marco de proteção aos trabalhadores;
- c. A mudança do marco regulatório do Petróleo, que limita a ação da Petrobrás enquanto “alavanca de crescimento”;
- d. O Ataque aos Bancos Públicos e a queda importante de seus créditos. Destaca-se, ainda nessa dinâmica a mudança da regulação da TJLP do BNDES e a mudança e forte queda do Programa Minha Casa Minha Vida;
- e. A reforma da previdência (mudança da Constituição de 1988);
- f. A manutenção de várias desonerações tributárias;
- g. A manutenção do tripé macroeconômico.

Entretanto, mesmo com essas mudanças entre 2015 e 2016 a desaceleração do crescimento não para e na verdade se aprofunda. Nesse momento a inflação está em queda devido ao baixo desempenho econômico, isso gera uma queda nas taxas de juros. Ademais houve uma piora no nível de emprego e de renda, além de diminuição dos estímulos públicos que foram contidos com o teto de gastos e os bancos públicos já não atuam como agentes anti-cíclicos.

Em 2017, iniciou-se um processo de lenta recuperação puxada pelo consumo fruto do aumento do emprego, principalmente o informal, e uma expansão mínima de créditos devido a manutenção de baixas taxas de juros. Ademais as variações positivas do salário mínimo e as liberações do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), também contribuíram, mas esse movimento puxado pelo consumo não tem efeitos fortes no médio/longo prazo. Por fim, o comércio internacional, marcado pela Guerra Comercial entre a China e os EUA, apresenta baixo crescimento.

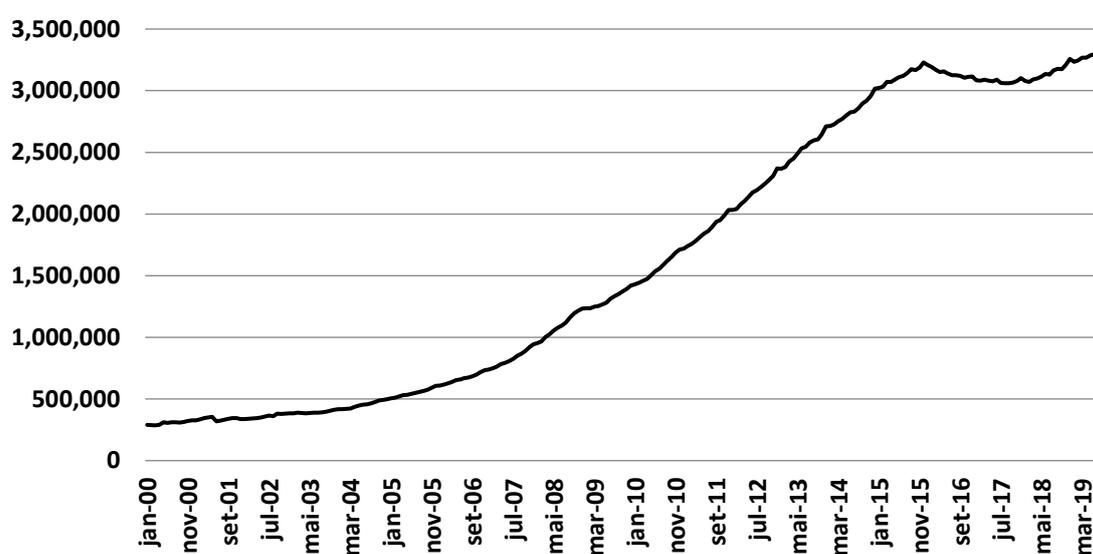
## **2.2 Periodicidade da evolução das operações de crédito**

A análise das operações de crédito será durante os anos de 2003 até 2019. Sendo que a periodização utilizada é a seguinte:

- 1) 2003 – 2013: expansão do crédito “com subperíodos”
  - a) 2003-2008 (primeiro semestre): expansão do crédito privado e do crédito público
  - b) 2008 (segundo semestre) - abril 2013: ação anticíclica dos bancos públicos que resultas em sua maior expansão
- 2) 2013 – 2014: problematização do crédito, mas sem forte retração
- 3) 2015 – 2019: contração do crédito direcionado e a retomada lenta do crédito privado.  
Reversão da expansão do crédito.

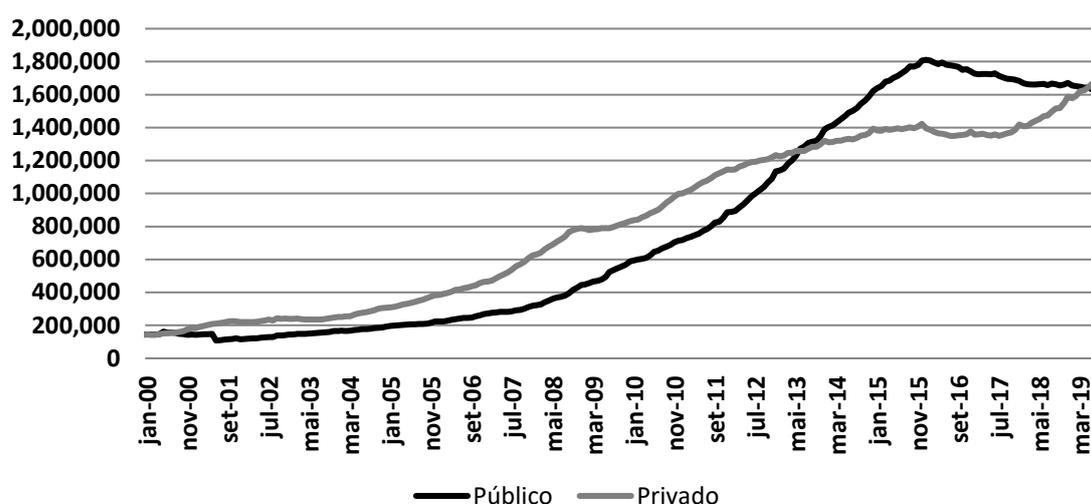
Os gráficos abaixo servirão para demonstrar os movimentos descrito na periodização apresentada, sendo primeiro referente aos saldos totais das operações de crédito, deixando visível a ampliação do crédito até 2013/14 e depois sua diminuição, e o segundo representa esse saldo dividido entre o de controle privado e público para demonstrar a ação anti-cíclica dos bancos públicos após a crise de 2008. Sendo esses períodos melhor explicados adiante.

Gráfico 5 – Saldo total da carteira de crédito em milhões de R\$



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

Gráfico 6 – Saldo da carteira de crédito por controle em milhões de R\$



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

### 2.2.1 Período 2003-2013

#### 2003 – 2008 (primeiro semestre)

Conforme discutido anteriormente esse período é marcado por um crescimento na economia brasileira, com forte entrada de capitais, balança comercial positiva, inflação controlada, isso contribuiu para uma queda na taxa de juros. Ademais há uma pressão para a valorização do câmbio, que se mantém valorizado, o que faz com que ocorra movimentos de aumento de Reservas Internacionais, impactando a dívida pública.

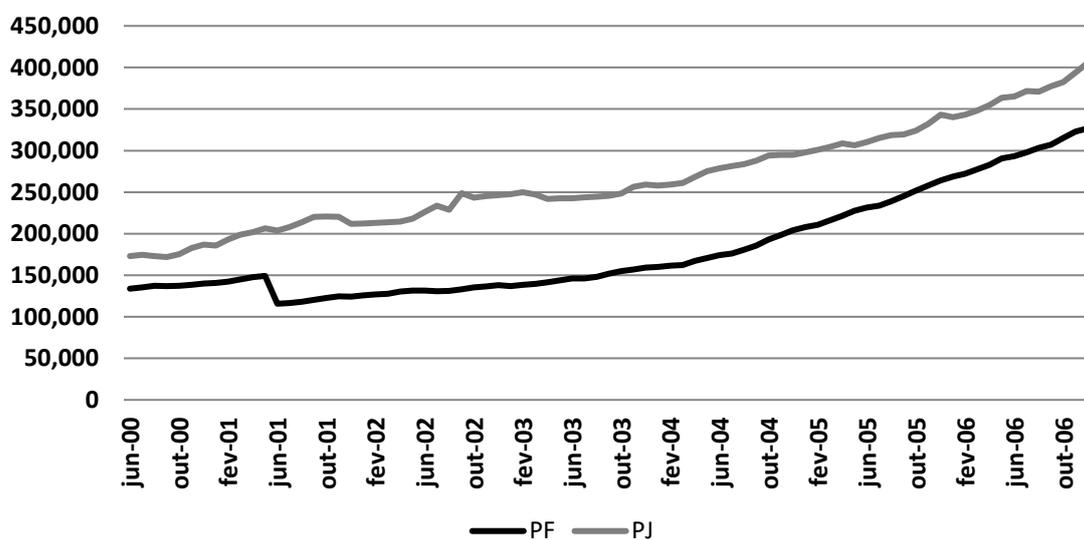
Mais especificamente sobre a dinâmica bancária brasileiro o que é muito discutido é que com o fim dos altos níveis de inflação, no final da década de 90, os bancos perdem uma importante fonte de receita que era proveniente das operações de *floating*.

Esse fato gerou duas mudanças importantes, primeira foi a reconfiguração no setor, que resultou no desaparecimento de bancos públicos estaduais, fim e incorporação de bancos privados e maior facilidade para a instalação de bancos estrangeiros. A segunda se refere a própria forma de atuação dos bancos que para manter seus lucros expandiram sua oferta de empréstimos além de outras mudanças na sua estratégia, entretanto as aplicações em Títulos e Valores Mobiliários ainda se mantem como importante fonte de renda.

Logo, o que se nota nesse período é uma expansão de crédito na qual os bancos públicos são presentes, mas ainda não podem ser considerados como líderes nesse movimento. Ademais, como já destacado, essa dinâmica de crédito contribuiu muito para o crescimento da economia, principalmente pelo Consumo, por meio da maior oferta de

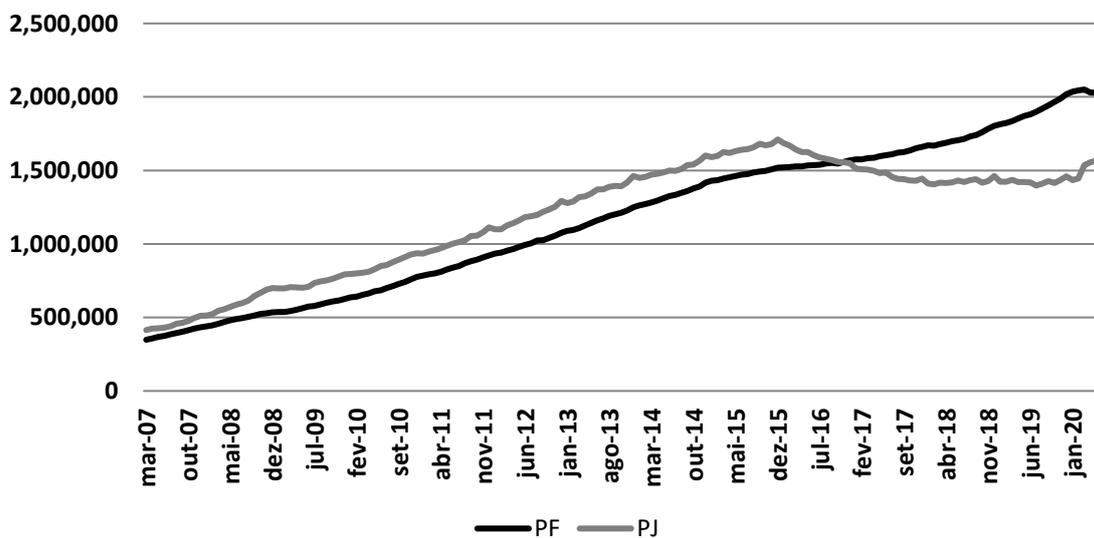
crédito à pessoa física, fruto, em parte, pela existência de instituições de crédito consignado.

Gráfico 7.1 – Saldos de crédito por Pessoa Física e Pessoa Jurídica, em milhões de R\$ (metodologia antiga), período 2000-2006



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

Gráfico 7.2 – Saldos de crédito por Pessoa Física e Pessoa Jurídica, em milhões de R\$ (metodologia nova), período 2007-2020



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

Outros pontos a se destacar são as mudanças institucionais tais como: configuração do crédito consignado em folha de pagamentos e INSS (Lei 10.920/03);

implantação da nova lei de falências (Lei 11.101/05), que facilitou a execução de garantias creditícias; regulação referente ao patrimônio de afetação em incorporações imobiliárias e instrumentos de captação de recursos para o mercado imobiliário (Lei 10.931/04), que influenciou o crédito imobiliário.

Portanto, o aumento da renda, da população ocupada e do rendimento real nesse período contribuiu para um aumento expressivo do crédito à pessoa física no total de crédito. Por fim o crescimento do crédito à pessoa jurídica cresce vinculado a expansão do crédito pelo BNDES.

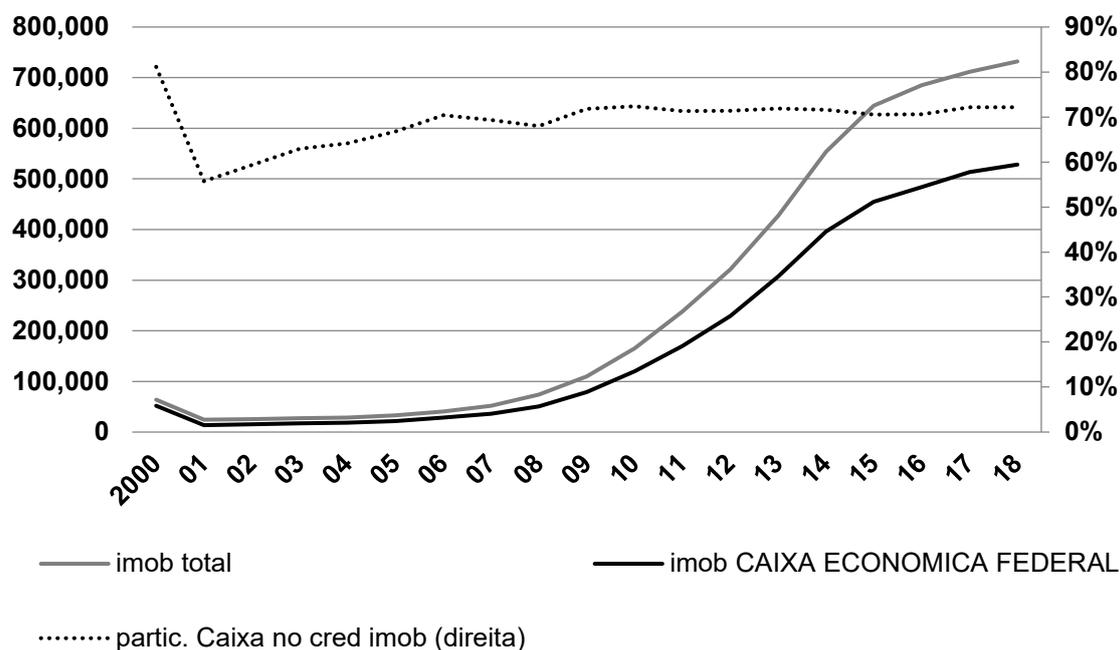
### **2008-abril 2013**

Conforme explanado anteriormente esse período é marcado pela crise de *subprime* iniciada no Estados Unidos, mas que afetou todos os países. Durante essa fase a questão que mais merece destaque é a atuação forte dos bancos públicos realizando sua tarefa de agente anti-cíclico.

Os bancos que deve ser ressaltado são o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Caixa Econômica Federal na oferta de crédito de longo prazo para à Industrial e à Construção Civil e do Banco do Brasil (BB) no crédito agrícola. Os gráficos 3 e 4 demonstram a importante participação da Caixa e do BB na oferta de crédito imobiliário e agrícola, respectivamente.

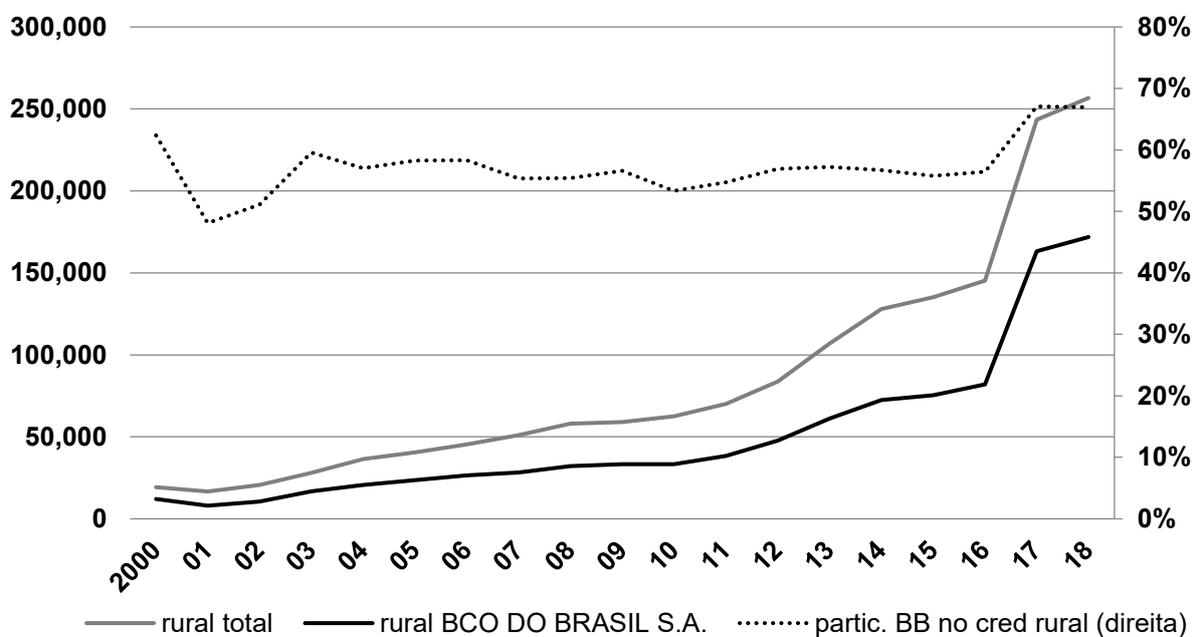
Sendo que a partir de 2008 a Caixa mantém um nível constante de superior a 70% do crédito imobiliário enquanto o BB representa mais de 60% atingido patamares acima de 70% em 2017. Porém, não se deve ignorar a partição de outros bancos públicos como Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia.

Gráfico 8 – Saldo das operações de crédito imobiliário total e saldos de operações de crédito imobiliário da Caixa Econômica Federal em milhões de R\$, período 2000-2018



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

Gráfico 9 – Saldos das operações de crédito rural total e saldos das operações de crédito rural do Banco do Brasil S.A. 2000-2018

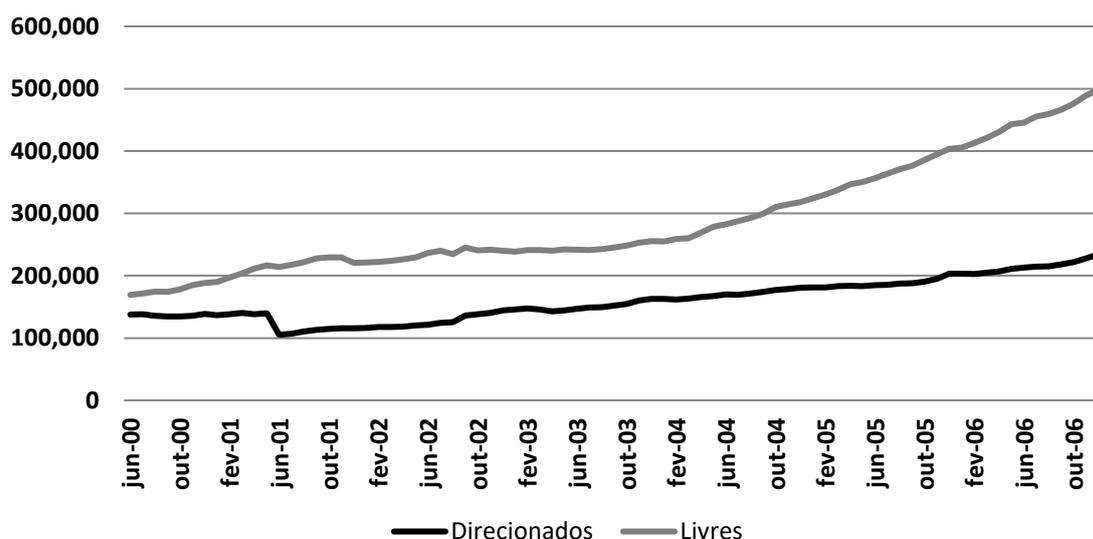


Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

Antes de analisar os gráficos 5, devemos deixar claro que esses bancos públicos ofertam crédito direcionado, seja ele para à indústria, construção civil ou agricultura. Com isso definido, fica claro que as operações de crédito desses bancos públicos foram de extrema importância para o crescimento na época, já que a partir de 2008 o crédito direcionado passa por um acelerado crescimento que se matem até 2015 quando ocorre a mudança no modelo de crescimento, enquanto o livre cresce a níveis inferiores aos presenciados anteriormente.

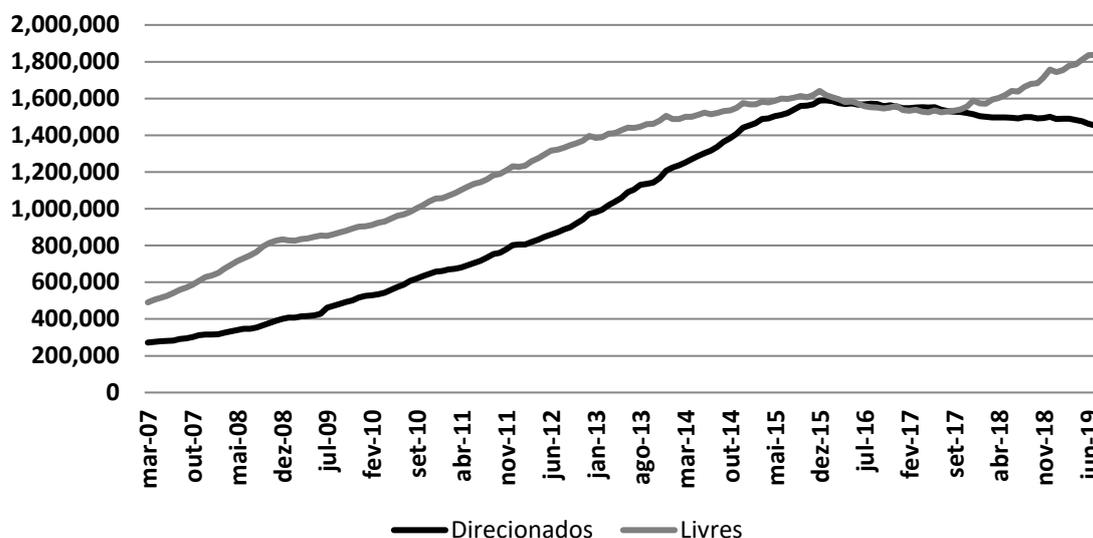
Ou seja, no período 2008-2009 o ponto que merece maior destaque a importante ação anti-cíclica dos bancos públicos ajudando a manter um oferta de crédito, visto que os bancos privados (pró-cíclicos) passam por um momento de redução de empréstimos devido à situação econômica do momento.

Gráfico 10.1 – Saldos de operações de crédito recursos livres e direcionados (metodologia antiga), em milhões de R\$, período 2000-2006



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

Gráfico 10.2 – Saldos de operações de crédito recursos livres e direcionados (metodologia nova), em milhões de R\$, período 2007-2019



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

A respeito da situação mundial, é vivenciado um período de queda da liquidez mundial e de “fuga para a qualidade” o que reduz muito os fluxos de recursos para países emergentes. Nesse momento há um aumento da taxa de juros, devido à tese de que a inflação era de demanda, mesmo que no resto do mundo as taxas de juros estavam caindo. Ademais, a fase é marcada por volatilidade do câmbio, especulação cambial, impactos inflacionários e choque de custos, que resulta em desvalorização cambial. O que novamente marca o ano de 2008 como um de alta instabilidade.

Porém, a partir de 2009 a situação já começa a se reverter e há uma retomada nas captações de recursos, entretanto agora mais fortemente via Investimento em Carteira, o que pode se tornar um problema visto que nesse caso a movimentação é mais fácil o que faz com que mudanças conjunturais tenham maiores impactos. Esse fato ocorre por causa da queda das taxas de juros nos EUA e a sua adoção da política de *Quantitative Easing*, na qual o Banco Central se propõe a comprar títulos públicos e privados para estimular a economia.

Em 2010, já é observada a retomada do crescimento e do crédito privado, com expansão tanto de recursos livres quanto de direcionados.

Portanto, a partir de 2009 a retomada de captação de recursos é forte, mas a Balança Comercial e de Serviços sofre deterioração, isso leva a uma forte pressão pela valorização cambial. Com isso ocorre o compra de reserva a fim de amenizar esse efeito.

Entre a parte final de 2011 e início de 2013, adotam-se ao investimento privado, como a própria redução da taxa básica de juros, que chega a 7,25%, menor patamar deste a adoção do Regime de Metas de Inflação, e atuação no mercado de câmbio para desvalorização.

Recapitulando, no período há a continuação do crescimento econômico, mais em níveis inferiores, e extensão da expansão do crédito, com destaque, novamente, para os direcionados

### **Período 2013-2014**

Após 2013, o cenário internacional é marcado pelo anúncio de aumentos das taxas de juros nos Estados Unidos que vem a realmente acontecer em 2015, cenário político da África, Oriente Médio impactando o preço do petróleo e situação desfavorável nos países da América Latina. Portanto esses anos foram de liquidez de recursos, mas de bastante instabilidade o que gera um câmbio muito volátil nos países periféricos que recebem esses capitais, com destaque para o Brasil cujo mercado futuro de câmbio afeta rapidamente o à vista.

Vale destacar então dois principais momentos de reversão de recursos e de “fuga para a qualidade”: o primeiro é em 2012, quando os bancos europeus apresentam dificuldades de reciclar seus créditos; e a segunda é em 2013, devido à política de *Tapering* dos EUA. Com essa saída de recursos dos países periféricos a dinâmica cambial desses passa a ser muito mais volátil do que era visto anteriormente, especialmente no Brasil, cujo mercado futuro de câmbio afeta rapidamente o mercado à vista. Ou seja, a tendência é de desvalorização do câmbio.

No mercado interno, o que se nota pós 2013, conforme dito anteriormente, é um movimento de aumento da taxa de juros para combater a inflação de demanda conforme foi diagnosticado na época. Além do mais há pressão para a valorização do câmbio e manutenção do alto nível de Reservas Internacionais, devido à queda no dinamismo da captação de recursos externos e a deterioração do crescimento do país.

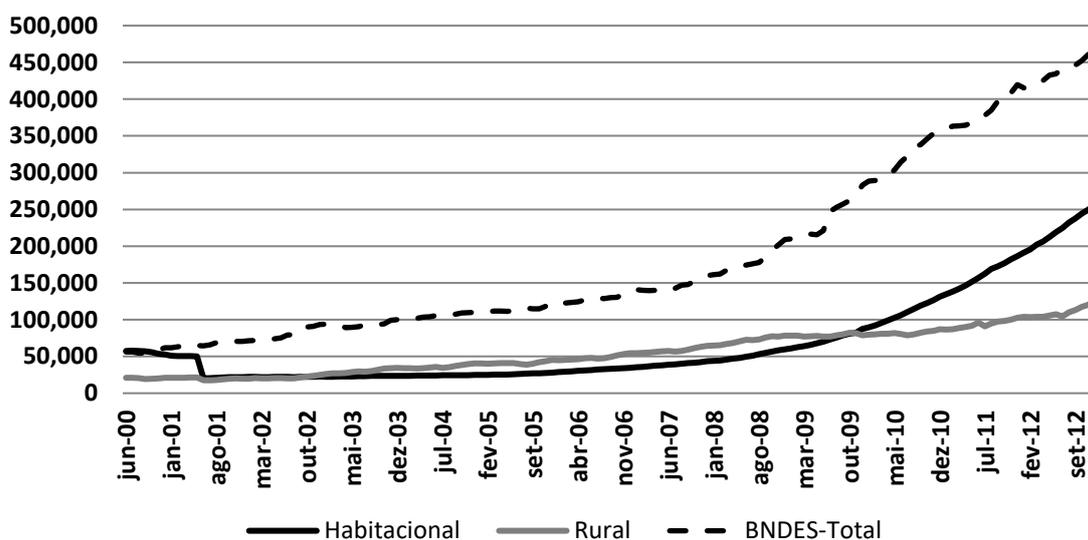
Mais especificamente sofre a oferta de crédito há uma diminuição lenta dos recursos livres, enquanto os direcionados se mantém até 2015. Isso devido a uma certa problematização do crédito que se deve ao baixo crescimento da economia, aumento das taxas de juros e o maior nível de endividamento de empresas e famílias.

## Período 2105-2017

Já 2015-2016 há a verdadeira mudança no regime de crescimento, no qual passa-se a presenciar políticas de austeridade fiscal, que na verdade ajudou ainda mais a manter um baixo crescimento. Os bancos públicos devido a esse novo regime não exercem papel anticíclico, com isso crédito direcionado são reduzidos, e ao mesmo tempo o crédito privado também passa por momentos de queda.

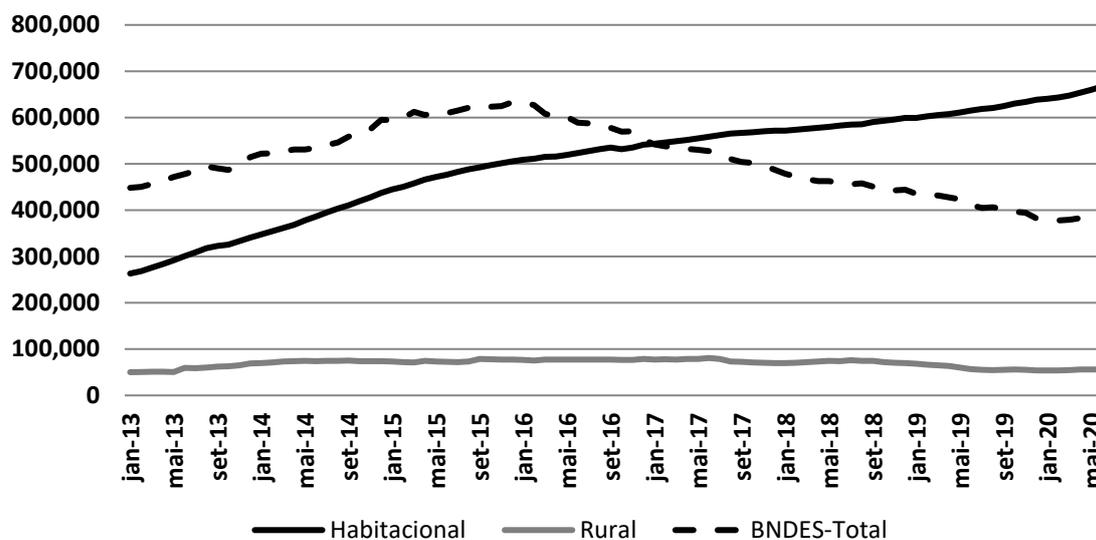
Explicitando melhor a queda na oferta de crédito, o que há é uma redução no crédito às pessoas jurídicas, devido à menor quantidade de recursos do BNDES, enquanto os direcionados para habitação (programa Minha Casa Minha Vida) e o crédito rural ficam estagnados. Os gráficos abaixo ilustram essa queda, principalmente no BNDES.

Gráfico 11.1 – Saldos de crédito direcionado por modalidade (metodologia antiga), em milhões de R\$, período 2000-2012



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

Gráfico 11.2 - Saldos de crédito direcionado por modalidade (metodologia nova), em milhões de R\$, período 2013-2020



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

Nos anos 2017 a 2019, a retomada começa, mas é ainda muito pequena. O crédito privado cresce como resultado da melhora do emprego, mais especificamente o informal, aumentos reais do salário mínimo, liberalização do Fundo Garantidor por Tempo de Serviço e cortes que levaram a taxa de juros a níveis recordes.

O que se nota então nesse período final é a mudança do modelo de crescimento no qual a política anticíclica dos bancos públicos é criticada e que o modelo de crescimento que guia as políticas é o liberal no qual gastos públicos, bancos públicos e investimentos públicos são postos de lado.

### **3 - Estudo da dinâmica de portfólio dos bancos públicos e privados e de recurso**

Conforme indicado na introdução de nosso trabalho, o nosso intuito é o de observar a dinâmica da expansão de crédito do sistema bancário nacional e destacar sua lógica de distribuição de recursos, pelo território a partir de 2003. Para desenvolver esse estudo, para além da base teórica apresentada anteriormente é preciso compreender que a atuação dos bancos (privados e públicos) depende da conjuntura econômica que ocorre nos momentos de sua tomada de decisão, no caso dos bancos brasileiros, uma de suas características é a de que o nosso sistema financeiro sempre atuou com grande facilidade de ajuste frente as conjunturas adversas. Na fase que analisaremos o Brasil atua utilizando-se do arcabouço de metas de inflação mais câmbio flutuante mais definição de limites de *superávits* primários chamados de tripé macroeconômico. Ademais, o pano de fundo é o da abertura financeira.

A compreensão é a de que trataremos de bancos atuando em um país periférico sendo que não há fortes restrições entre as entradas e as saídas de capital do país. Outro destaque importante é o de que no arranjo macroeconômico adotado o controle da inflação se efetua através de atuação do Banco Central determinando uma meta para a taxa de juros que controlaria a expansão da liquidez interna, sendo a inflação considerada “de demanda”. A atuação do Banco Central para atingir essa taxa meta se dá através de operações de *open-market*, por sua vez essa política se efetiva por meio da colocação ou retirada de operações compromissadas, essas últimas referem-se à relação que se efetiva no mercado de reservas bancárias entre o Banco Central e os bancos comerciais.

Para efetuar a política monetária restritiva o Banco Central retira moeda de circulação, “tomando empréstimos dos bancos” com o compromisso de “pagá-lo” em data determinada e dando paralelamente, como garantia títulos do Tesouro que tendem em sua carteira – com o compromisso de reavê-los em data determinada. É uma forma indireta de venda de títulos públicos aos bancos por prazo determinado com o compromisso de recompra.

Paralelamente ocorre o movimento caso o Banco Central queira fazer uma política monetária expansiva reduzindo os juros e colocando moeda em circulação. Ou seja, na institucionalidade que destacamos a forte relação entre Banco Central e bancos comerciais no mercado de reservas bancárias e isso garante que os bancos sempre terão, no mínimo, essas operações compromissadas como forma de aplicação nos momentos de instabilidade.

O que queremos destacar quanto a análise da dinâmica de expansão dos créditos dos bancos brasileiros pós 2003 segue diferentes estudos que utilizam a abordagem pós-keynesiana apresentada em nosso trabalho. A perspectiva é a de que nos momentos de expansão, sem grande inflação, a opção dos bancos privados é a de expandir empréstimos, seguindo a expansão da renda, ainda que permaneça a dinâmica de uma importante aplicação em títulos públicos, que são seguros e apresentam rentabilidade satisfatória tendo em vista o alto nível histórico das taxas de juros brasileiras. Além do mais outra aplicação importante é a de “operações interfinanceiras de liquidez”, que se referem aos empréstimos, de curtíssimo prazo, interbancário, que pagam a taxa de CDI, a qual gira em torno da taxa SELIC, “taxa do mercado de reservas bancárias”.

Paralelamente, nos momentos de piora de expectativas a tendência dos bancos privados é a de aumentar as aplicações em títulos e as operações interfinanceiras de liquidez e detrimento dos empréstimos. Ainda que essa dinâmica seja essencialmente explicada pela discussão teórica que parte de Minsky é preciso destacar a particularidade do caso brasileiro em que as taxas de juros básicas sempre foram muito altas e em que as operações compromissadas com o Banco Central e mesmo entre os bancos e os fundos de investimentos sempre geraram a possibilidade de ganhos, mesmo em momentos de forte instabilidade. Para além disso, é preciso ainda considerar a atuação dos bancos com controle público que podem atuar de forma distinta da lógica bancária privada, a depender da gestão política dominante.

Outra questão que dá o pano de fundo de nossa análise é a tendência dos bancos privados de concentrarem suas operações de crédito em regiões de maior dinamismo econômico, sendo que os espaços menos dinâmicos são mais alijados do crédito, conforme discutimos na abordagem teórica apresentada acima, aqui, mais uma vez, precisamos destacar a especificidade brasileira pela existências de bancos públicos e de uma regulação de captação compulsória, como o FGTS, que gera *funding* para a construção civil e é articulado a Caixa Econômica Federal: o fato que é dirigido ao BNDES como *funding* dos empréstimos desse banco e também as exigibilidades dos depósitos à vista para direcionamento de recursos para a agricultura. Além disso, o governo conta também com uma institucionalidade e programas públicos vinculados a programas como o Programa Minha Casa Minha Vida que usa recursos do FGTS, conta também com fundos institucionais que arrecadam recursos do Imposto do Renda dirigindo os para fundos relacionados as regiões menos desenvolvidas: Nordeste, Norte e Centro-Oeste, além de outros fundos regionais. Ou seja, o caso da distribuição regional

de recurso inclui a articulação do Estado pela via dos bancos que domina como também dos programas que aciona, mas uma vez essa dinâmica será afetada pela articulação dos bancos de controle público.

Isto posto destacamos que nossa análise se centra no estudo da evolução do crédito e da distribuição dos recursos pelo território nacional efetuada pelo sistema bancário “captador de depósitos à vistas” de 2003 em diante, sendo importante destacar a conjuntura político-econômica que influi na tomada de decisão dos bancos privados e públicos do Sistema Bancário 1 (captador de depósitos à vista).

Portanto, para desenvolver nosso estudo no presente capítulo iniciaremos com a construção de uma periodicidade para o estudo que envolve a análise da dinâmica econômica entre 2003 e 2017, mas destacando que depois de 2015 se observa uma ruptura com o modelo de crescimento observado entre 2003 e 2015, a medida que a partir desse momento a política econômica terá um aprofundamento liberal com menor participação do Estado o que afetara a própria dinâmica do crescimento com também a atuação dos bancos públicos. Após a construção dessa periodicidade analisaremos em paralelo a evolução do crédito bancário e da atuação de bancos públicos e privados. Por fim, também considerando a mesma periodicidade apresentaremos e analisaremos os dados da distribuição dos recursos pelo território nacional.

Entre 2003 e 2011 a economia brasileira apresentou um crescimento particular, sendo que se observou a expansão do PIB em conjunto com a melhoria da distribuição de Renda. Esse último fato pode ser observado pela melhora do índice de Gini e da maior participação dos salários na renda. Ademais, a expansão apresentou na média de crescimento do PIB de 4% a.a., maior que a dos anos anteriores. Uma característica importante foi a de que o crescimento ocorreu com uma inflação relativamente controlada, fato diverso do ocorrido durante o chamado “milagre econômico” da década de 1970.

No contexto de níveis de inflação não muito expressivos, os bancos que operam no território nacional não geraram lucratividade pela via de ganhos inflacionários, contrariamente ao que havia ocorrido no período passado em que a inflação permitia aos mesmos altos níveis de lucratividade, mesmo emprestando pouco. Então uma das características do período de crescimento que estamos citando é a forte expansão do crédito, tanto público quanto privado. Na verdade, a lógica de atuação dos bancos sofre uma mudança nesses anos, sendo que as operações de crédito passam a crescer sua participação sobre o total do Ativo. Já na década de 1990, após o combate à inflação e à

expansão do crédito resultante, o que se havia visto fora uma menor performance do crédito a partir das crises da Ásia e da Rússia e uma forte participação das operações com Títulos e Valores Mobiliários sobre o total do Ativo. Os bancos públicos, aliás tiveram também essa performance. Em nível regional, ademais, os bancos públicos não estavam exercendo uma ação diferenciada, tendo, de certa forma, se mimetizado com a ação dos bancos privados, mais especulativos.

Nesse sentido, a atuação dos bancos a partir de 2003 passa a se dar num outro sentido: a de expandir as operações de crédito. Um destaque especial da análise do período de crescimento da primeira década dos anos 2000 é o de que os Bancos Públicos tiveram um papel destacado.

A característica particular do período 2003-2013 é a de que o perfil do crescimento (mais distributivo) foi puxado pela intervenção do Estado<sup>2</sup>. Por um lado, o setor externo foi inicialmente um fator importante. Mas, a seguir o mercado interno passou a ser fundamental para explicar o crescimento. O investimento liderou o crescimento, tendo sido fortemente induzido pelo Investimento público (da União graças ao PAC e das empresas estatais) e pelo financiamento público via BNDES. Paralelamente, o aumento real do salário mínimo, em conjunto com o avanço do crédito e das políticas de transferências de assistência e previdência – TAPs – alavancaram fortemente o consumo, sendo que o avanço do emprego formal incorporou uma grande massa da população ao mercado consumidor e ao crédito. Nesses termos, o avanço do crédito às famílias foi essencial e os bancos públicos são partícipes desse processo.

Após o aprofundamento da crise de subprime no segundo semestre de 2008 os Bancos Públicos apresentaram uma ação particular, que foi a de agirem como agentes anti-cíclicos. Observa-se aí a não desaceleração desses créditos e, ao contrário, a expansão deles. Os créditos direcionados se expandem fortemente, com destaque para a criação do Programa Minha Casa Minha Vida operado pela Caixa econômica Federal e do próprio crédito à pessoa física (alavancado também pela Caixa e pelo Banco do Brasil), além de programas adicionais como o PRONAF – Programa Nacional de apoio à Agricultura Familiar - (em que o Banco do Nordeste, com o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste operam de forma importante). Isso ainda sem contar com a forte expansão dos créditos do BNDES dirigidos a financiar o Investimento.

---

<sup>2</sup> A discussão acerca do regime de crescimento está baseada em Corrêa & da Silva (2013)

Ainda que se observe o movimento de retomada da Economia Brasileira pós 2009, o comércio mundial já não apresentava a mesma dinâmica anterior, perdendo parte de seu papel alavancador do crescimento. O Investimento puxado pelo Estado despontava como um fator crucial de demanda, já que o Investimento Privado apresentava inflexão, por conta de piora nas expectativas (Corrêa e da Silva, 2013). No entanto, o que se observou ao longo de 2011 foi a queda do crescimento dos Investimentos públicos. Paralelamente, observou-se a adoção de uma política macroeconômica que: reduziu os juros, desvalorizou o câmbio e adotou uma série de desonerações às empresas. Uma das interpretações possíveis para esses acontecimentos e que seguimos é a de que houve uma tentativa de “mudança do modelo de crescimento”, tentando-se fazer com que o setor privado assumisse a liderança dos Investimentos<sup>3</sup> e sem exigir essa contrapartida dele. O que ocorreu foi que tal movimento não se verificou, sendo que o “modelo de crescimento” vai se descoordenando rapidamente. A própria redução das taxas de juros leva a um arrefecimento da expansão do crédito (taxas de crescimento menores) dos bancos privados entre 2012 e 2013, enquanto o crédito direcionado continua exercendo seu papel. No entanto, a partir da eleição de Dilma Rousseff no final de 2014 e início de 2015, observamos uma mudança de rumo da economia brasileira, sendo que a política de Austeridade e redução de Gastos passou a dominar.

Nessa fase, já se observa a redução da expansão dos créditos de bancos públicos e da própria ação dos Investimentos da União. Após o impeachment da presidente a política restritiva se aprofunda e Bancos Privados e Públicos vão efetuando um movimento de redução de sua expansão de recursos. No caso dos Bancos Públicos o movimento é mais grave, pois passam a sofrer severo ataque.

Note-se que em toda a fase de crescimento, as regiões Norte e Nordeste tiveram taxas de crescimento do PIB maiores do que a do país tomado como um todo, tendo em vista que contaram com políticas que provocaram esse impacto: como o aumento real do salário mínimo, o crescimento das TAPs, o programa Bolsa Família, os programas Territoriais, o próprio crescimento do emprego, que geraram uma forte demanda na região, ao incorporaram uma grande população que estava fora do mercado formal, do crédito, do consumo de bens duráveis.

---

<sup>3</sup> Outra interpretação é a que destaca a “mudança da matriz macroeconômica” alegando que teria havido um relaxamento na política de combate à inflação e teríamos entrado em uma fase expansionista do Gasto Público, que teria gerado crescimento da dívida pública e à “perda de credibilidade” por parte das empresas investidoras, que se retraíram. Não é essa a interpretação que seguimos.

Ainda que esse crescimento não tenha sido puxado por políticas mais explícitas de redução de diversidades regionais, ele se verificou e, provavelmente, o crédito público também teve um papel importante. Mais uma vez, ainda que os grandes Bancos Públicos nacionais como Caixa Econômica, Banco do Brasil e BNDES não tenham tido uma política central de redução das disparidades regionais, a perspectiva que trabalhamos é o de que a sua atuação fez diferença, ao atingir mais espaços do que historicamente o Sistema Financeiro Nacional atingia.

Nesse sentido, o arrefecimento de sua atuação pode ser um fator adicional a gerar forte desaceleração nas regiões mais pobres do país. Então, seguindo essa problemática, o intuito desse trabalho é o de observar a distribuição do crédito do Sistema Financeiro Nacional pelas diferentes regiões do país e analisando, paralelamente a atuação de Bancos Públicos – mais especificamente da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil, do Banco do Nordeste, do Banco da Amazônia. Não analisaremos o BNDES, pelo fato de o mesmo não ser um banco comercial e ter um comportamento e lógica distinta da dos bancos que captam depósitos à vista e captam moeda.

A questão que queremos analisar é a de que os Bancos Públicos tiveram um papel de maior disseminação do crédito, em comparação aos bancos privados. De certa forma, romperam com a lógica concentradora do sistema.

## **4 – Análise a respeito dos indicadores e relação crédito e IDHM**

### **4.1 Introdução**

O objetivo dessa parte do trabalho é o de analisar a distribuição dos recursos do Sistema Bancário 1 (bancos captadores de depósitos à vista) para os diferentes municípios do território nacional.

Dado o plano de fundo explicitado anteriormente nessa parte do trabalho o foco é a análise dos dados coletados e por meio desta tentar comprovar à hipótese inicial do trabalho de que há uma concentração de crédito nas regiões mais desenvolvidas, sendo que essa concentração permanece, mesmo após a importante expansão do crédito ocorrida. A nossa perspectiva é a de que a concentração permanece também no crédito ofertado por bancos públicos.

Para efetuar essa análise, apresentaremos os dados da distribuição do crédito para os municípios brasileiros utilizando um “indicador de captação” explicitado abaixo, comparando-o visualmente ao perfil do IDH desses municípios como uma proxy para o “nível de desenvolvimento” e de dinamismo econômico dos mesmos.

Para tanto, efetuaremos três estudos: o primeiro, referente às operações de crédito totais; o segundo referente às operações de crédito agrícola; o terceiro referente às operações de crédito habitacional. No caso desses dois últimos estudos, o comentário adicional é o de que a maioria das operações de crédito agrícola e habitacional são efetuadas por bancos de controle público: o Banco do Brasil para o crédito agrícola e a Caixa Econômica Federal, para o crédito habitacional.

Para tal, iniciamos o capítulo apresentando a lógica das decisões de aplicação dos Bancos Públicos e privados brasileiros ao longo dos anos 2000, retomando a periodização anteriormente apresentada para explicitar que suas decisões de efetuar as operações de crédito se dá no bojo de sua lógica de valorização em que as operações de crédito são apenas uma das possibilidades de aplicação, conforme apresentado no início dessa monografia.

Em seguida apresentamos então os três estudos da distribuição do crédito, com basicamente a mesma periodização de fundo.

## **4.2 Análise dos Ativos dos Balancetes de bancos públicos e privados brasileiros nos anos 2000**

Esse estudo se baseia na análise dos ativos bancários dos balancetes dos bancos componentes do Sistema Bancário 1<sup>4</sup>. Vamos analisar dois grupos consolidados: (i) o conjunto dos bancos com controle acionário privado (nacionais e estrangeiros) e (ii) o conjunto dos bancos com controle acionário público.

Conforme já vimos anteriormente, tanto bancos públicos, quanto privados, apresentaram uma forte expansão de suas operações de crédito, o que obviamente se explicitará nos balancetes. A esse respeito, destacamos que os dados das “operações de crédito” dos balancetes não se referem às variáveis de fluxos, como créditos concedidos num determinado mês. Referem-se a dados contábeis, relativos a “créditos a receber”. São os créditos concedidos em determinado mês e que ainda não foram pagos mais os créditos anteriores que ainda não foram pagos.

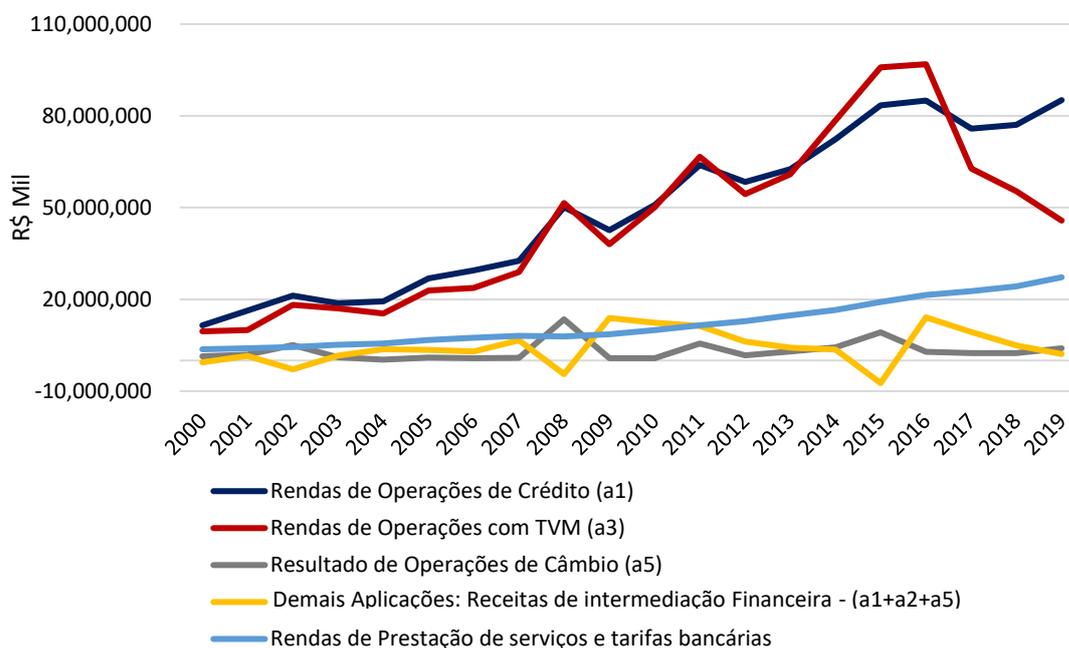
No gráfico 12, então, veremos o inicialmente o comportamento dos bancos privados, sendo possível notar que:

- (i) Ocorre uma forte expansão das operações de crédito até 2007;
- (ii) Entre essa data e 2008 há uma desaceleração dessa expansão, por conta da crise de *subprime*;
- (iii) O crescimento mais acelerado retorna depois de 2009 e mantém-se até 2014 (ainda que em 2013 tenha dado uma pequena desacelerada);
- (iv) Depois de 2014, com o piora do crescimento, agregado com a crise política, se nota uma fase de desaceleração das operações de crédito, que se mantém até 2017, por conta da forte queda do crescimento depois de 2015 e da baixíssima recuperação posterior;
- (v) Entre 2017 e 2018 ocorre um retorno do crescimento das operações de crédito por conta das políticas pró-consumo (como a liberação do FGTS), agregadas à queda da inflação e das taxas de juros, fatores estes que favorecem o retorno do crédito.

---

<sup>4</sup> Essa análise se efetua a partir do estudo de Corrêa (2019)

Gráfico 12: Demonstrativo de resultado dos Bancos Privados do Consolidado Bancário CB1\*



\*Valores relacionados ao mês de dezembro dos respectivos anos

Fonte: IF data, BCB

Nesses termos, vemos que a análise dos balanços do Sistema Bancário 1 segue a análise da expansão do crédito total (que também incorporava o sistema não bancário) analisada anteriormente.

Mas, mais do que isso, o que a análise do balancete consolidado dos bancos com controle privado nos mostra é que já a partir de 2006 as Operações de Crédito deixam de ser o principal ativo dos Bancos. As Operações Interfinanceiras de Liquidez passam claramente a dominar o Balanço, sendo que após a crise de *subprime* essa dinâmica mantém-se consolidada. Elas são operações de curtíssimo prazo que significam que os bancos estão querendo manter liquidez. A questão é que no Brasil essa liquidez é mantida na forma de Certificados de Depósitos Interbancários (CDI) e por Operações Compromissadas, especialmente as efetuadas com o Banco Central, em curto prazo (CORRÊA, 2019), sendo que a rentabilidade está basicamente em torno da taxa Selic.

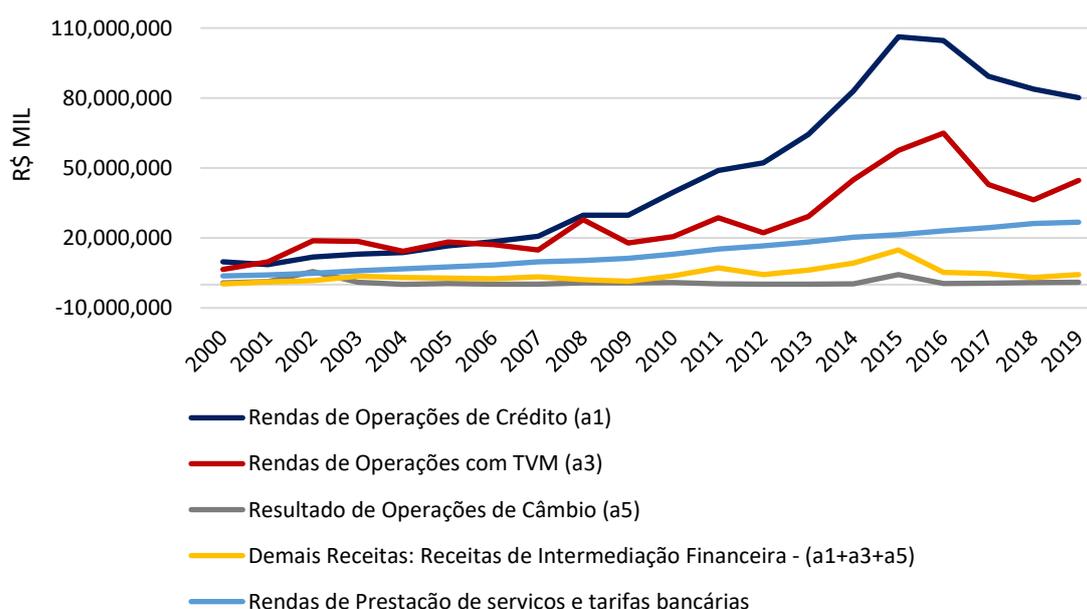
Paralelamente, outras aplicações que se apresentam acima das Operações de Crédito são as aplicações em Títulos e Valores Mobiliários, que também envolvem operações com títulos (em prazos mais longos do que as das aplicações interfinanceiras) e as “demais aplicações”.

A análise da evolução dessas contas nos mostra que a partir de 2007 as Aplicações Interfinanceiras de Liquidez e as Aplicações em Títulos e Valores mobiliários crescem fortemente, fazendo com que a participação das Operações de Crédito diminua no total do Ativo. Nesses termos, a partir de 2007 as Operações de Crédito deixam de estar no centro das aplicações dos bancos privados, denotando a lógica de aplicação financeira que gera rentabilidade e liquidez com as operações compromissadas, mesmo quando o país ainda apresentava uma taxa de crescimento expressiva até 2010.

A partir de 2011, quando questionamentos ao crescimento começa a se apresentar de forma mais clara, a expansão conjunta de aplicações alternativas (e rentáveis) às operações de crédito mantém forte expansão.

Isso entroniza o fato de que a lógica de empréstimos dos bancos privados é aquela que gere a maior rentabilidade possível, mostrando uma rápida possibilidade de ajuste, se necessário, quando ocorrem mudanças na conjuntura (CORRÊA, 2019). A compreensão dessa dinâmica, por outro lado, corrobora a hipótese da manutenção da concentração das operações de crédito nas regiões e espaços municipais mais dinâmicos e em agentes de maior porte, sendo que a primeira dessas duas questões será analisada nesse capítulo.

Gráfico 13: Demonstrativo de resultado dos Bancos Públicos do Consolidado Bancário CB1\*:



\*Valores relacionados ao mês de dezembro dos respectivos anos

Fonte: IF data, BCB

Já a respeito dos bancos públicos podemos notar os seguintes pontos:

- (i) A expansão das Operações de crédito entre 2003 e 2007
- (ii) O crescimento dessa expansão (taxas de crescimento maiores) entre 2008 e 2014, indicando a ação anticíclica desses bancos após a crise de subprime
- (iii) A desaceleração das Operações de Crédito dos Bancos públicos a partir de dezembro de 2014
- (iv) A dominância das Operações de Crédito no balanço bancário do consolidado dos Bancos com controle Público.

Vemos a forte expansão das Operações de Crédito após 2004 e com mais vigor entre 2006 e 2008. No caso dos bancos públicos notamos também que a expansão do crédito é muito mais forte após o ano de 2008, indicando o papel anticíclico desses. Nessas expansões vale destacar os créditos oferecidos pela Caixa Econômica Federal, relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida, depois de 2009. Entretanto em 2013 se observa um arrefecimento dessas operações de crédito, e com mais força após 2014, não se apresentando retomada em 2017.

É claro que essa periodicidade segue basicamente a periodicidade que foi indicada para a dinâmica do crédito do Sistema Financeiro Nacional, já analisada anteriormente. No caso dos bancos públicos queremos destacar a não desaceleração das Operações de Crédito durante a crise de *subprime* e a manutenção da forte expansão até 2013, mostrando o papel dos bancos públicos na retomada após crise. Ademais, as aplicações em títulos e em operações interfinanceiras de liquidez são significativamente menores do que as operações de crédito em sua trajetória pós 2008. Ou seja; os bancos privados continuaram em sua dinâmica de forte atuação com títulos e valores mobiliários e em aplicações interfinanceiras, mas os bancos públicos não mantiveram essa lógica.

Ainda assim, a nossa questão é a de que a expansão dos bancos públicos se deu centrada em empréstimos a agentes de maior porte e seguindo a mesma lógica de concentração nas regiões mais dinâmicas. Isso porque a lógica bancária do crédito individual e a subordinação às Regras da Basileia mantém os bancos, mesmo os públicos, nesse perfil, mesmo em tipos de crédito mais voltados para a população de baixa renda.

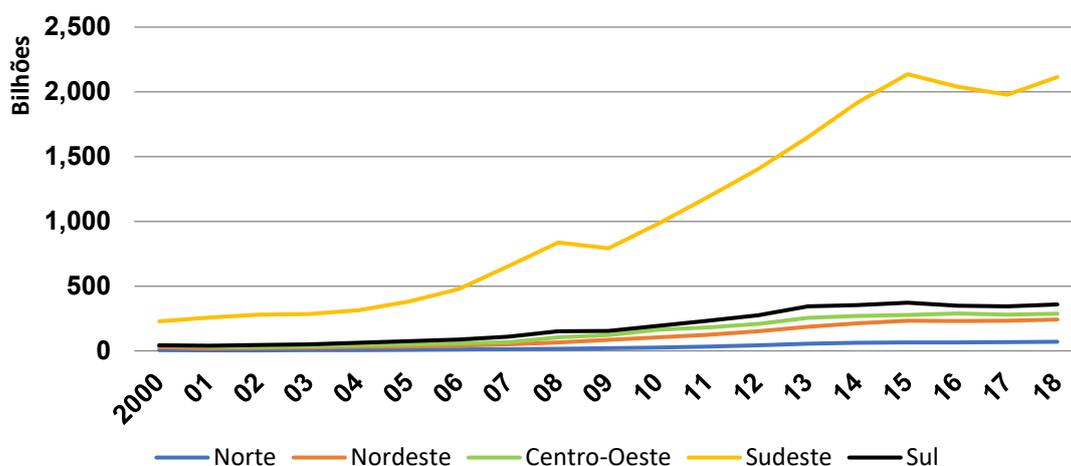
A esse respeito é necessário dois comentários: a) o de que os créditos do programa Minha Casa Minha Vida pertencentes a Faixa 1, vinculado às populações mais pobres não consta nos balancetes bancários, pois são subsídios do Tesouro (SILVA, 2018); b) isso também ocorre com os recursos do Pronaf B que são liberados com

garantias do Tesouro e com recursos dos Fundos Constitucionais nos casos das regiões Nordeste, Norte e Centro Oeste (FERREIRA, 2013).

### 4.3 – Distribuição de Crédito nas macrorregiões e estados

Nessa parte do capítulo analisaremos então, a distribuição das Operações de Crédito em termos espaciais, considerando a evolução pelas diferentes macrorregiões brasileiras.

Gráfico 14: Crédito total por macrorregião em bilhões de R\$, período 2000-2018



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB

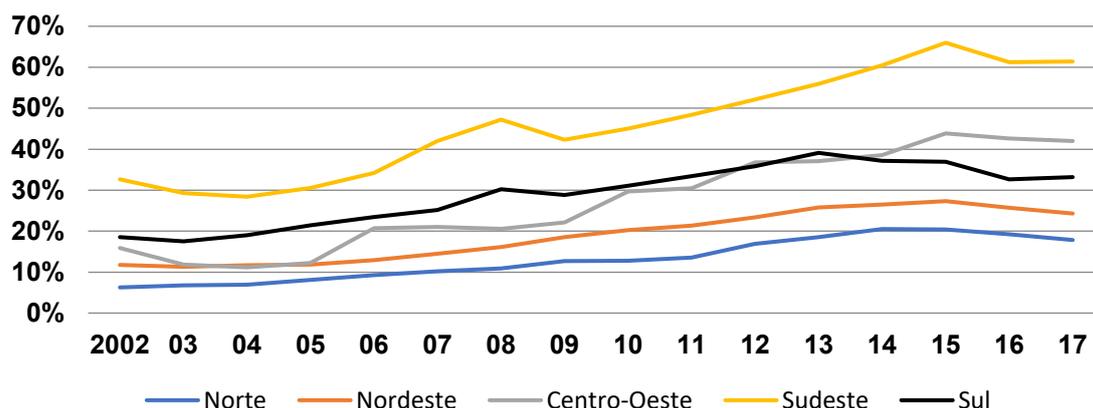
O Gráfico 14, demonstra que a expansão das Operações de Crédito ocorreram de forma desigual entre as macrorregiões brasileiras. Na verdade, o destaque especial é da região Sudeste e essa divergência se torna cada vez mais forte à medida que o crédito se expande.

Ademais é importante destacar que depois da crise de *subprime*, grande parte da expansão das Operações de Crédito do Sistema Bancário 1 se centrou ainda mais profundamente na Região Sudeste, corroborando a perspectiva de que, mesmo a ação anticíclica dos bancos públicos privilegiou essa região, até mais do que o fazia antes. Para se ter ideia da expansão ocorrida, o montante destinado à região Sudeste do país saiu de menos de R\$ 1 trilhão em 2010 para um pico de R\$2,1 trilhões em 2015 antes de iniciar o movimento de desaceleração na oferta de empréstimos. Paralelamente, nas outras regiões a expansão foi muito menor principalmente na região Norte. Uma terceira questão a ser comentada é a de que a Região Sul vem em segundo lugar e é seguida pela Região

Centro Oeste, o que mostra que essa última região tem ganho participação nas liberações das Operações de Crédito.

Esclarecimentos importantes a esse respeito podem ser feitos a partir da análise das Operações de Crédito em relação ao PIB, pois esse fato diminui a influência que outros fatores podem ter e torna a comparação mais assertiva.

Gráfico 15 – Crédito Total em relação ao PIB por macrorregião nos anos de 2002-2017.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB

Por um lado, é possível observar a manutenção da dominância da Região Sudeste vis a vis às demais, seguida pela região Sul. A novidade é o fato de que a região Centro Oeste passa, paulatinamente, a rivalizar com as captações da região Sul, especialmente após a crise de *subprime*, chegando a ultrapassá-la a partir de 2012. Isso tem a ver com o dinamismo da região e à pujança do agronegócio (CORRÊA, 2019), fato que será comentado mais à frente.

Analisadas essas questões, passemos à observação da dinâmica da distribuição por cada uma das macrorregiões, considerando cada estado pertencente às mesmas.

A partir dos dados por estados da federação presente no Gráfico 16 é possível observar a concentração da liberação nos estados de maior dinamismo econômico em cada uma das macrorregiões, mas também é importante relacionar com a população, Gráfico 17, para observar as diferenças marcantes.

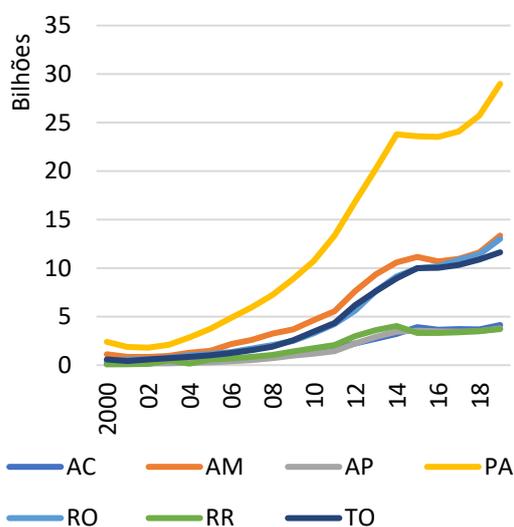
No caso da Região Sudeste, vemos o destaque especial para São Paulo que é o grande responsável pelo desempenho diferenciado da região, principalmente depois de 2008 quando ocorreu maior expansão de crédito para a mesma. Observe-se o forte

crescimento dessa captação, sendo que o estado acolhe 21,95% da população nacional. Na região Sudeste ele é responsável por 82% das Operações de Crédito.

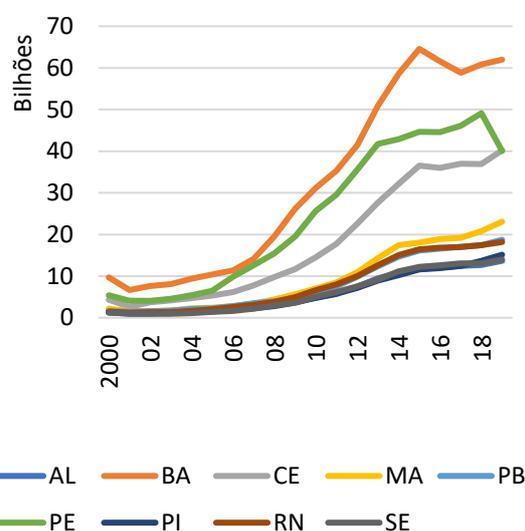
Paralelamente, com valores substancialmente mais baixos em termos das Operações de Crédito vêm os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, mas é importante compreender que mesmo esses estados apresentam captações muito mais altas do que os demais estados da federação. Os valores das operações de crédito chegam a R\$ 200 bilhões, em ambos os estados, destacando-se que o Estado do Espírito Sando apresenta uma liberação bem abaixo.

Gráfico 16: Crédito total dividido pelos estados das macrorregiões

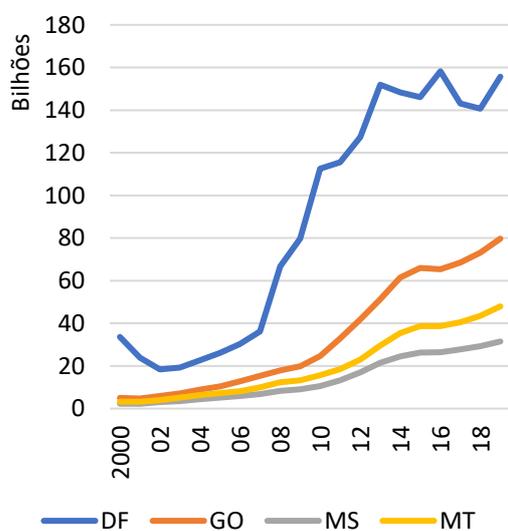
Norte:



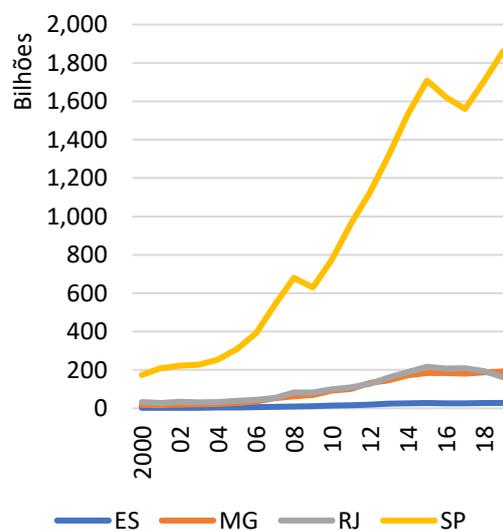
Nordeste:



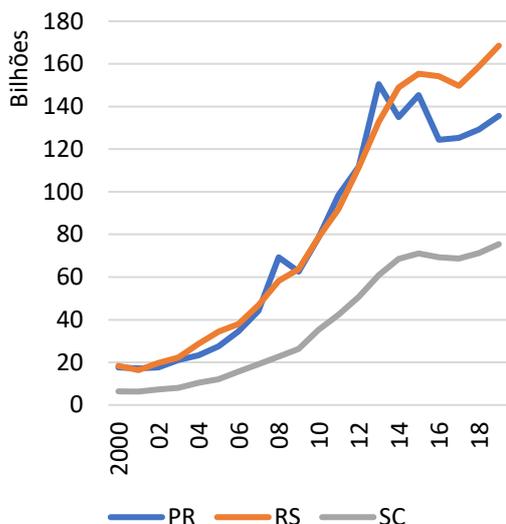
Centro-Oeste



Sudeste



## Sul



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB

Tabela 2: População 2018 em milhões e PIB 2018 em milhões de R\$ - estados da federação por macrorregião

### Norte

Estado	Pop	PIB
Pará	8,7	161,3
Amapá	0,86	16,7
Acre	0,89	15,3
Rondônia	1,8	44,9
Tocantins	1,6	35,6
Roraima	0,63	13,3
Amazonas	7,2	100,1

### Nordeste

Estado	Pop	PIB
Bahia	7,1	289,2
Pernambuco	9,6	186,3
Paraíba	4,0	64,3
Rio Gde do Norte	3,5	66,9
Alagoas	3,3	54,4
Ceará	9,2	155,9
Maranhão	7,11	98,1
Piauí	3,3	50,3
Sergipe	2,3	42,0

### Centro Oeste

Estado	Pop	PIB
Goiás	7,11	195,6
Mato Grosso	3,5	137,4
Mato Grosso do Sul	2,8	106,9
Distrito Federal	3,1	254,8

### Sudeste

Estado	Pop	PIB
São Paulo	46,3	2.210,5
Rio de Janeiro	17,4	758,8
Minas Gerais	21,3	614,8
Espírito Santo	4,1	137,0

### Sul

Estado	Pop	PIB
Rio Gde do Sul	11,4	457,2
Paraná	11,5	440,0
Sta Catarina	7,5	298,2

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do IBGE

Note-se que, no caso de São Paulo, ainda que o PIB desse estado seja substancialmente maior do que os dos demais, a expansão das operações de crédito é substancialmente maior do que a expansão do PIB no mesmo. Ou seja, a relação Operações de Crédito/PIB é muito maior para São Paulo do que para os demais estados da macrorregião.

No caso da região Sul, que representa a segunda região com maior destino das Operações de Crédito, a expansão é mais equilibrada, especialmente entre Paraná e Rio Grande do Sul, sendo que essas liberações ultrapassam R\$ 140 bilhões, estando Santa Catarina em terceiro lugar, com seu valor máximo estando na casa dos R\$ 75 bilhões.

A análise da distribuição Centro Oeste nos esclarece que grande parte das Operações de Crédito aí alocadas, tem relação com o Distrito Federal, especialmente após a crise de subprime, sendo que os valores liberados chegam a R\$ 160 bilhões, em nível semelhante aos estados do Paraná e Rio Grande do Sul. Para se ter ideia, esses últimos dois estados têm população de cerca de 11 milhões de pessoas, enquanto o Distrito Federal congrega 3,1 milhões. Mesmo agregando as populações do entorno do Distrito Federal, referente a cidades dormitório localizadas em Goiás, o valor está muito longe dos 11 milhões de pessoas referidas acima.

Essa dinâmica das operações de crédito no Distrito Federal está menos ligada à questão da expansão do agronegócio na região e mais ligado ao crédito livre, vinculado à alta renda per capita que aí se estabelece e às próprias condições facilitadoras de liberação pelo fato de se estar na capital federal. Ainda assim, o poder do agro negócio pode ser observado pela importante expansão das operações de Crédito nos demais estados dessa macrorregião. No caso de Goiás as Operações de Crédito chegam a R\$ 80 bilhões e de Mato Grosso ultrapassam R\$ 40 Bilhões, com populações, respectivamente de 7,5 milhões e 3,1 milhões de pessoas.

No caso da região Nordeste, o estado que mais se destaca em termos de captação das operações de crédito é o da Bahia, com valores chegando a R\$ 64 bilhões. Em seguida vêm os estados de Pernambuco, e do Ceará, com valores chegando a 49 bilhões e 40 bilhões respectivamente. Para se destacar a diferença relativa, aos demais estados da federação que recebem mais recursos, a Bahia congrega 14,9 milhões de pessoas; Pernambuco 9,6 milhões e o Ceará 9,2 milhões.

Os demais estados do Nordeste e os da região Norte apresentam uma dinâmica captadora ainda mais baixa.

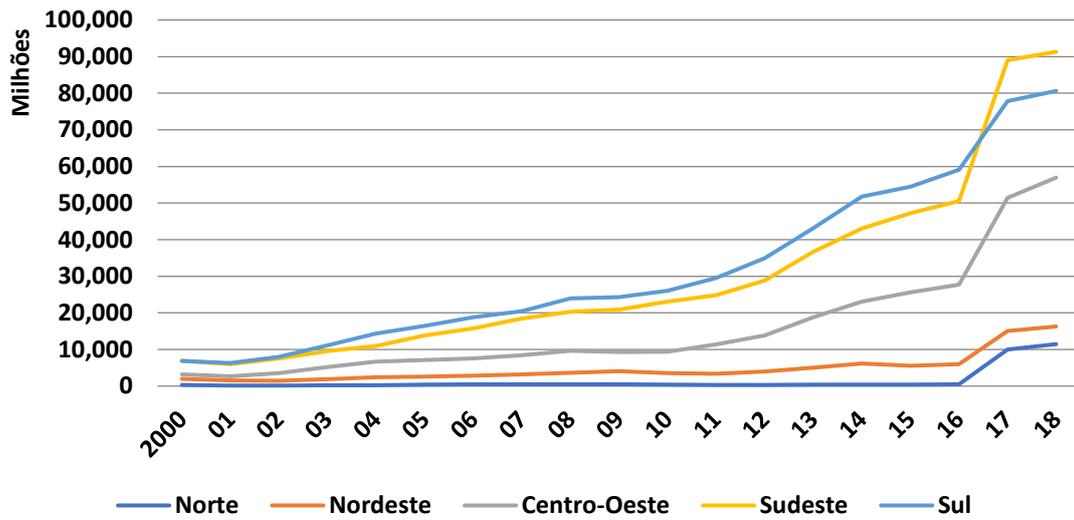
Ou seja, há uma diferenciação muito grande entre as macrorregiões e os estados da federação. Na verdade, o que define essencialmente a distribuição não é a dinâmica populacional e sim fortemente o PIB, indo ao encontro da abordagem sobre os determinantes da concentração do crédito. É claro que os municípios de maior concentração populacional são aqueles em que as atividades urbanas se concentram fortemente e que há forte liberação de crédito livre, a questão do PIB per capita e do próprio dinamismo dos negócios importa quando tratamos da distribuição do crédito e quando tratamos da lógica bancária, mesmo considerando bancos públicos.

Pelos dados acima já foi possível ver que, mesmo considerando o papel anticíclico dos bancos públicos a forte lógica concentradora se mantém em São Paulo se destaca como o estado que é responsável por grande parte das operações de Crédito.

Para chegarmos mais perto da dinâmica dos bancos públicos, é interessante observar a distribuição do crédito Habitacional, essencialmente liberado pela Caixa Econômica Federal e do crédito Agrícola, que tem no Banco do Brasil o seu principal ofertador.

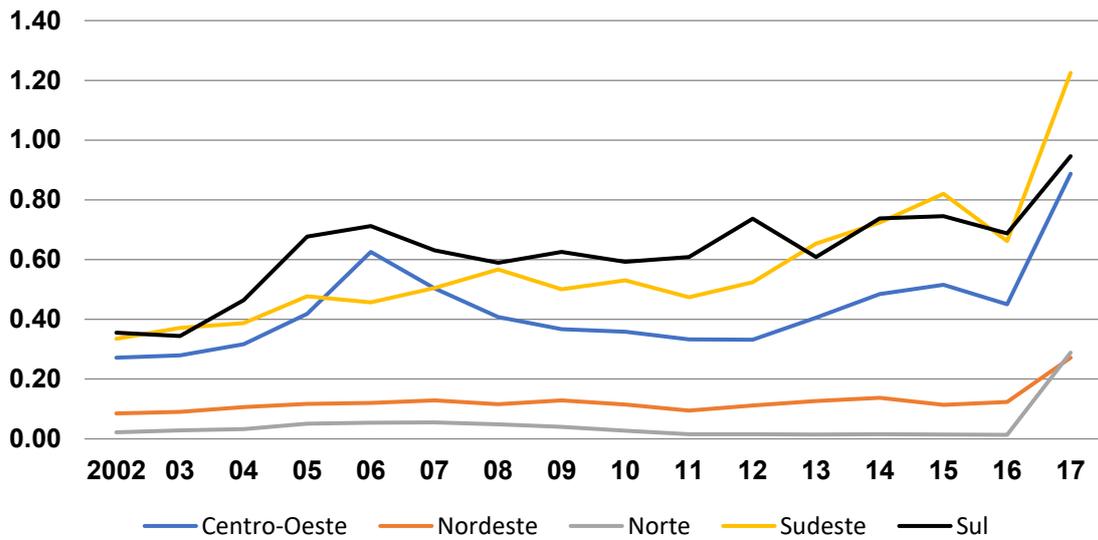
Primeiro, considerando o financiamento rural (Gráfico 17.1) vemos a expansão do mesmo e a forte dominância das Regiões Sudeste e Sul. Vale o destaque a região Sul que, em muitos anos, puxou o financiamento rural de forma mais pulsante que o Sudeste. Outro ponto de destaque é a expansão na região Centro-Oeste nos anos mais recentes, fato explicado pela questão de esta estar na fronteira agrícola e concentrar muitos grandes produtores que conseguem ter acesso privilegiado a esses recursos. Enquanto no caso da Região Sul se destaca a existência de grande número de agricultores familiares, na região Centro-Oeste o que se destaca é a grande produção e o forte avanço da agrobusiness ao longo dos anos 2000. Mais uma vez, num nível muito mais baixo de captação se encontram as regiões Norte e Nordeste.

Gráfico 17.1: Financiamento rural em milhões de R\$, período 2000-2018



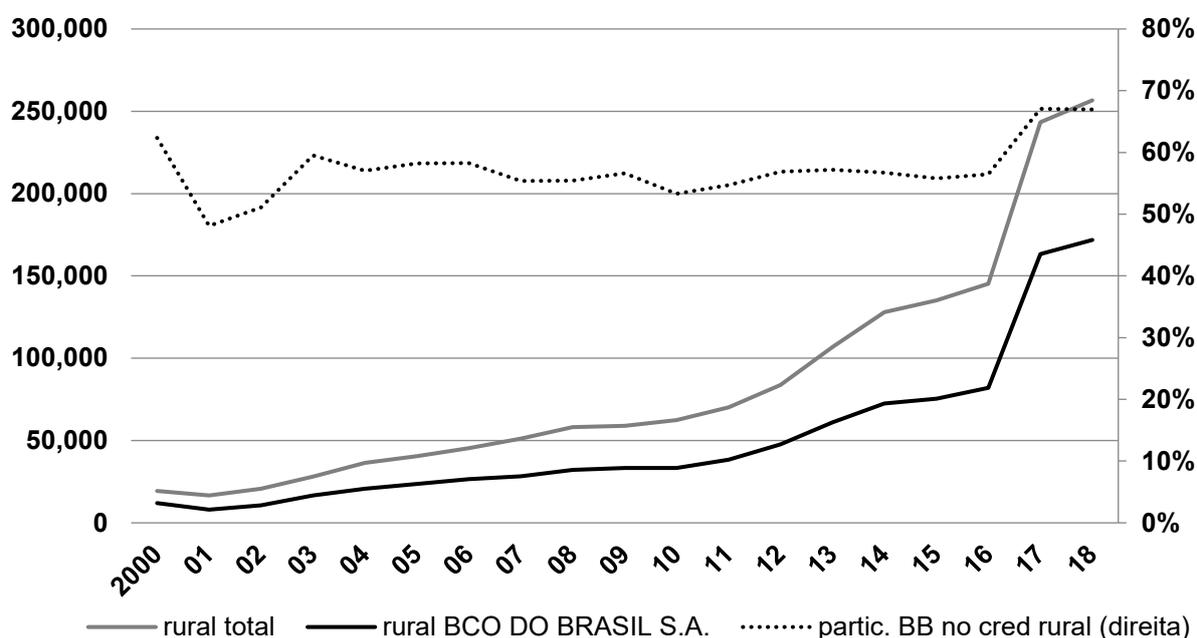
Fonte: BCB

Gráfico 17.2: Financiamento rural em relação a VAB agrícola, período 2002 a 2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB

Gráfico 18 - Saldos das operações de crédito rural total e saldos das operações de crédito rural do Banco do Brasil S.A. em milhões de R\$ no período 2000-2018

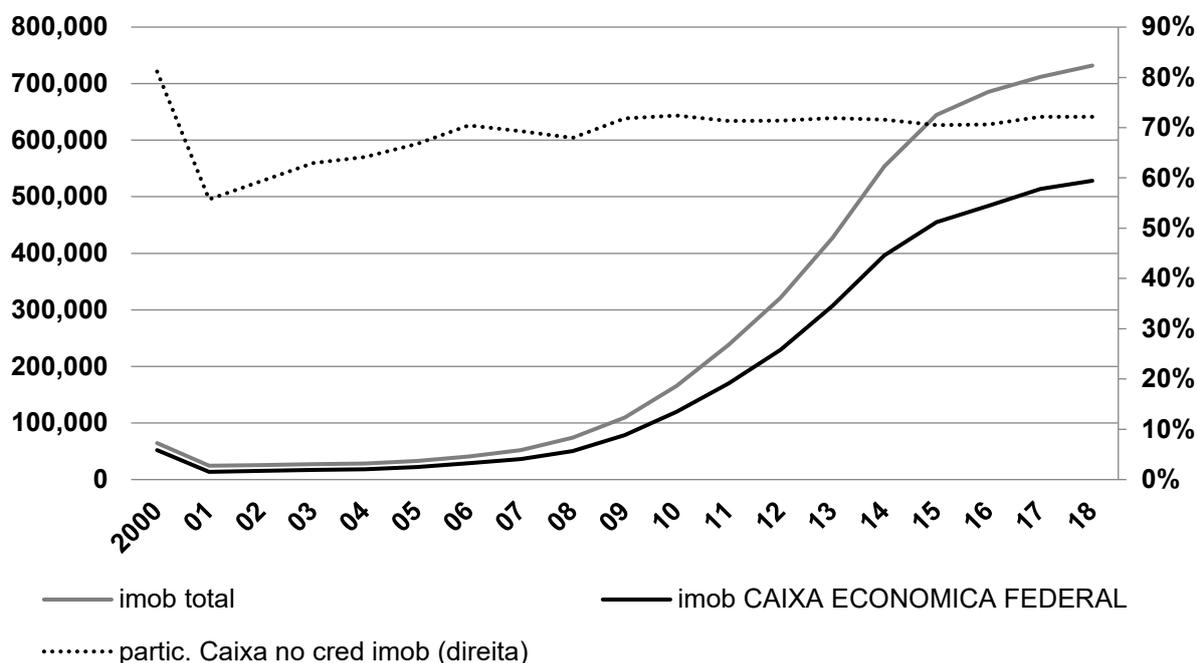


Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

Essa dinâmica é fortemente puxada pelo Banco do Brasil, conforme o gráfico 18 apresenta, podemos notar que entre nesse período em torno de 50-60% da oferta das operações de crédito rural foram feitas pelo BB, chegando a períodos recentes a valores próximos de 70%. Mesmo assim, podemos notar uma concentração entre as regiões e outra na oferta deste crédito.

Ademais de acordo com o gráfico 19 apresentado a seguir, o mesmo ocorre com as operações de crédito imobiliário, porém dessa vez a concentração ocorre nas “mãos” da Caixa Econômica Federal (CEF) e de forma mais intensa, pois fica consistentemente acima dos 70% a partir de 2006. Ademais, podemos notar uma forte aceleração após o ano de 2009, devido à instalação do Programa Minha Casa Minha Vida, implementado pelo Governo federal e destinado à população de mais baixa renda.

Gráfico 19 - Saldo das operações de crédito imobiliário total e saldos de operações de crédito imobiliário da Caixa Econômica Federal em milhões de no período R\$ 2000-2018



Fonte: elaboração própria a partir de dados do BCB-DSTAT

Note-se que no caso desse crédito, o Faixa 1 do Programa, destinado a população de renda mais baixa do programa, a modalidade previa que grande parte do recurso dirigido se dava na forma de subsídios do Tesouro Nacional. Essa Faixa não era, de fato, contabilizada nos balancetes do banco, que apresenta os créditos em que ele assume o risco.

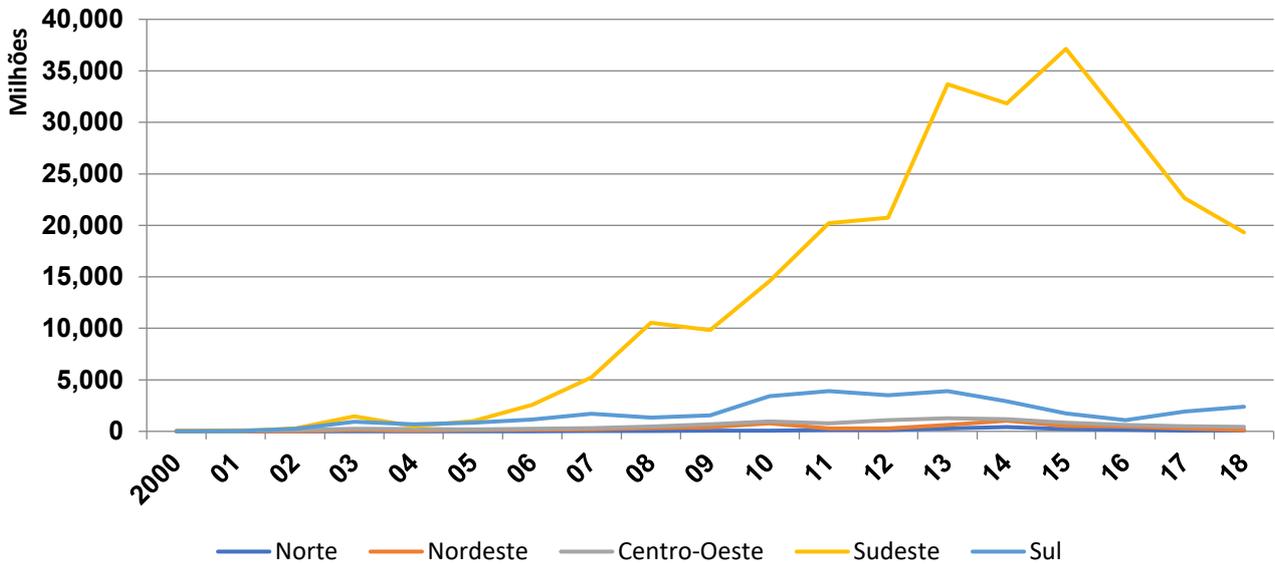
Mesmo considerando que as demais Faixas de classificação do Programa destinavam-se às populações que não apresentavam altos níveis de renda, o que se observa é que se mantém a concentração de recursos nas regiões mais dinâmicas do país.

Pelo Gráfico 20.1 é possível observar a forte concentração, mais uma vez, da Região Sudeste, sendo que depois vem a Região Sul, com valores substancialmente mais baixos. A característica institucional desse tipo de crédito explica, em parte essa dinâmica, pois o crédito vem articulado à lógica das construtoras e sua articulação com as prefeituras, sendo que as construtoras já estabelecidas têm um grande potencial de avanço e de construção de grandes complexos habitacionais nessa região (Silva, 2018). Além do mais, nessa região se encontra a Megalópole de São Paulo, que absorve grande parte dos recursos.

Um comentário importante, que mostra a distorção dessa distribuição é o fato de a região Centro-Oeste apresentar um nível de Operações de Crédito Habitacional

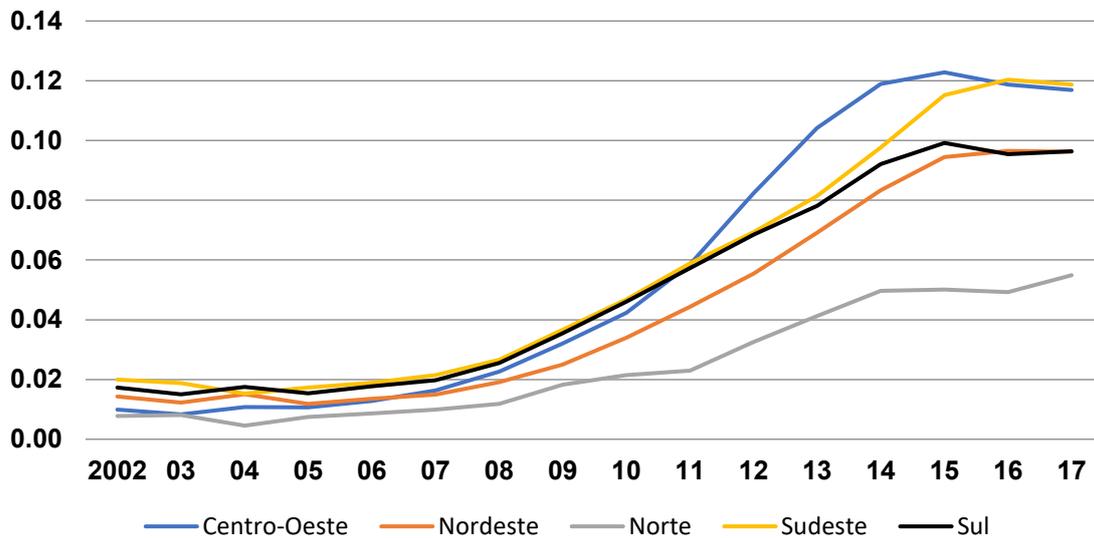
semelhante ao da Região Nordeste, sendo que a primeira apresenta uma concentração populacional substancialmente menor e que esse crédito é para famílias de rendas mais baixas.

Gráfico 20.1: Financiamento imobiliário em milhões de R\$, período 2000-2018



Fonte: BCB

Gráfico 20.2: Financiamento imobiliário em relação ao PIB no período 2002-2017



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BCB

Aliás, essa distorção fica clara quando analisamos a relação entre essas operações de crédito e o PIB (Gráfico 20.2). A Região Centro Oeste ultrapassa as regiões

Sudeste e Sul. Apesar dessa distorção, nota-se que no caso da região Nordeste, se apresenta uma aproximação com a Região Sul, o que mostra um dinamismo particular, capaz de romper, em parte, com a lógica concentradora, diferindo, em parte, do que se observou no crédito agrícola. Ainda assim, quando se observam as liberações totais, vê-se o domínio da região Sudeste.

Com todos esses dados apresentados acima, podemos notar que no Brasil há uma concentração de crédito principalmente na região Sudeste considerando crédito total, rural e imobiliário. Ademais, percebemos uma concentração dos dois últimos tipos de financiamento nos bancos públicos, BB e CEF, respectivamente.

Paralelamente, a essas questões ocorreu uma forte expansão de crédito no país, principalmente após 2008 com as políticas anti-cíclica dos bancos públicos, porém mesmo com esse esforço a expansão se manteve nas regiões. Adiante, então, realizaremos uma análise considerando os indicadores já apresentados nesse capítulo, porém nesse momento o analisaremos considerando cada município brasileiro e em seguinte também apresentaremos os dados do Índice de Desenvolvimento Humano por município (IDHm) para comprovar se esta concentração realmente ocorre nas regiões de maior desenvolvimento, o que conforme explicitado ao longo do trabalho, contribuiria ainda mais para a manutenção de uma desigualdade entre as cidades e regiões.

#### **4.4 – Relação entre Crédito e IDHM**

Nesse item realizaremos uma análise considerando indicadores de captação, calculados para cada um dos municípios brasileiros e confrontando-os com os indicadores de IDH, também classificados.

##### **4.4.1 – Metodologia**

No que se refere à construção dos indicadores de operações de crédito, eles foram construídos considerando a relação “Operações de Crédito / PIB” para cada um dos municípios do país. Em seguida os resultados foram ordenados: do menor resultado para o maior. Considerando essa hierarquização, os municípios foram divididos em quintis, gerando-se os “Indicadores de Operação de Crédito” apresentados abaixo:

Primeiro quintil: Operação de crédito MUITO BAIXO ou SEM CRÉDITO

Segundo quintil: Operação de crédito BAIXO

Terceiro quintil: Operação de crédito MÉDIO

Quarto quintil: Operação de crédito ALTO

Quinto quintil: Operação de crédito MUITO ALTO

Também construímos os indicadores de IDH, considerando os IDHs de cada município brasileiro, ordenando-os e dividindo-os em quintil, gerando os indicadores abaixo:

Primeiro quintil: MUITO BAIXO

Segundo quintil: BAIXO

Terceiro quintil: MÉDIO

Quarto quintil: ALTO

Quinto quintil: MUITO ALTO

A partir daí, esses indicadores foram plotados em mapas. Foram efetuados estudos para (i) Operações de crédito total; (ii) Operações de crédito imobiliário; (iii) operações de crédito agrícola.

Ademais, cabe ainda o comentário de que as operações de crédito foram organizadas em períodos de acordo com o que já foi apresentado o momento:

- 2002-2007: período de expansão
- 2008-2009: crise do sub-prime
- 2010-2014: retomada pós crise
- 2015-2017: desaceleração

Para cada período as operações de crédito de cada município serão somadas e divididas pelo PIB para a construção do indicador de operações de crédito explicado acima.

A partir daí, efetuaremos o estudo: primeiro observando a distribuição das operações de crédito em foco no território segundo a periodicidade indicada e depois comparando a distribuição com os indicadores de IDH, para comprovar se esta concentração realmente ocorre nas regiões de maior desenvolvimento, o que conforme explicitado ao longo do trabalho, contribuiria ainda mais para a manutenção de uma desigualdade entre as cidades e regiões.

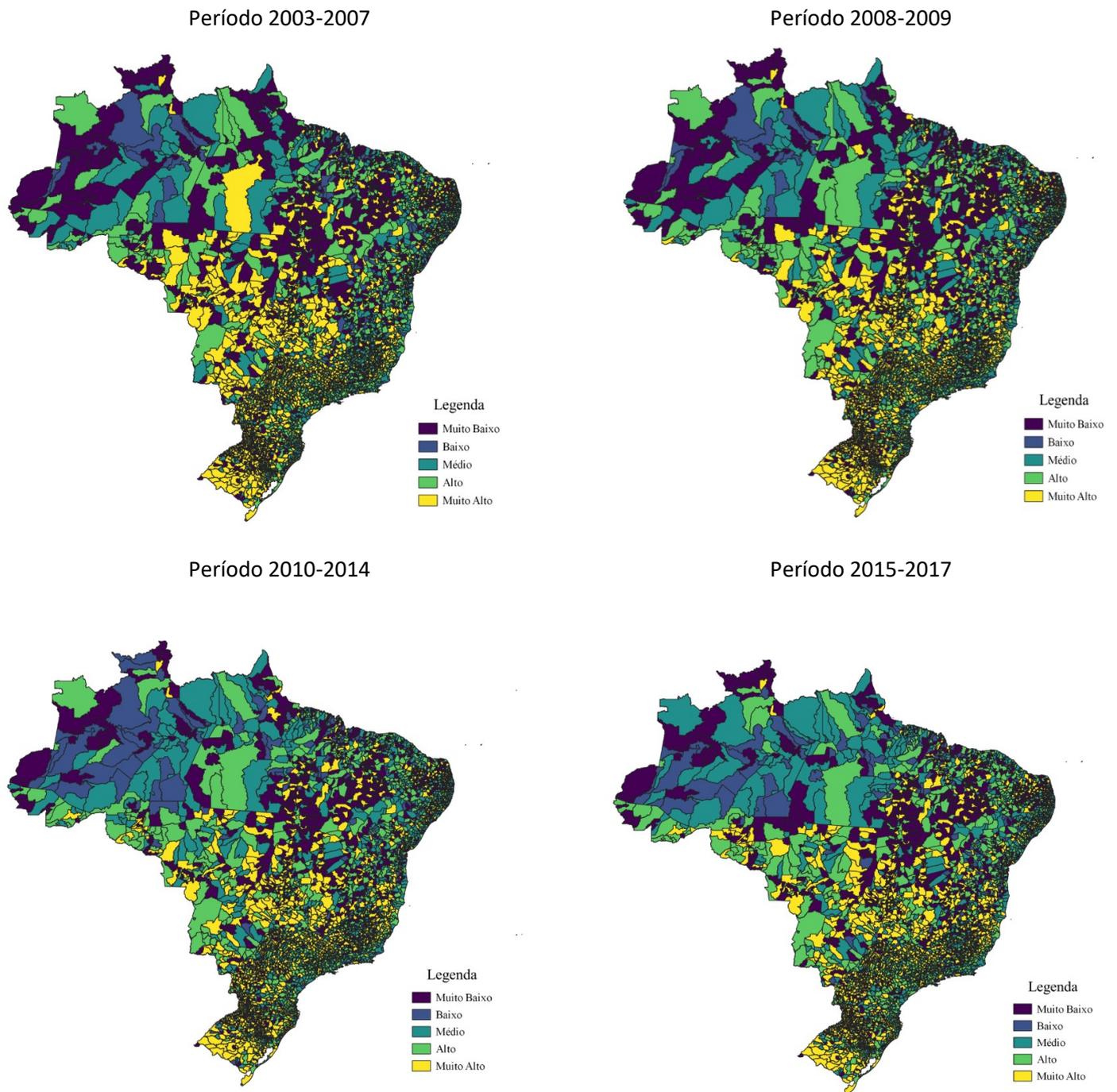
#### **4.4.2 Operações de Crédito Totais**

No que se refere à análise das Operações de Crédito Totais/PIB, os mapas 1 nos mostram a distribuição por períodos. Com base neles percebemos de forma mais ilustrativa os movimentos descritos ao longo desse trabalho.

O ponto que precisamos destacar é a concentração dos indicadores de crédito MUITO BAIXO, BAIXO e MÉDIO nas regiões Norte e Nordeste o que se mantem ao

longo de todo os quatro períodos. Paralelamente, os municípios com crédito ALTO e MUITO ALTO, em verde claro e amarelo, estão, em sua maioria, na região Centro-Oeste e principalmente, no Sudeste e Sul.

Mapa 1: Crédito em relação ao PIB segundo a periodicidade estudada



Fonte: Elaboração Própria a partir de dado do BCB e o IBGE

Outra constatação é a de que a lógica distributiva não muda muito pelas regiões ao longo dos períodos estudados. Agora, observando a distribuição dessas Operações de Crédito, tomando o período 2010-2014, com a distribuição classificada do IDHM em 2010 constatamos a relação entre os indicadores de operações de crédito e os indicadores de IDH, como é notável nos mapas 2.

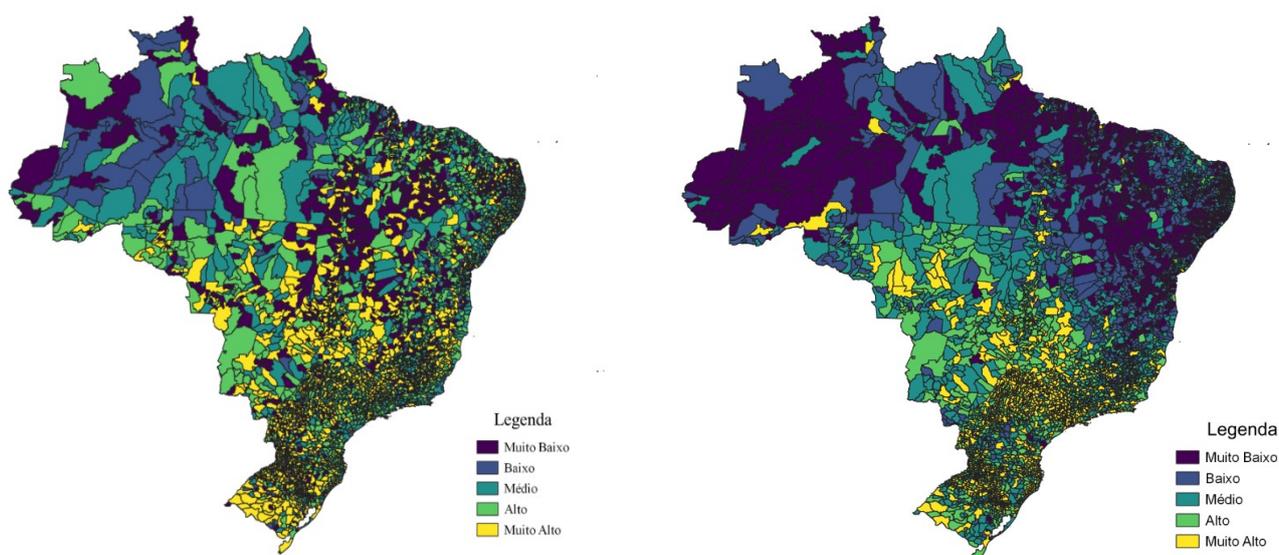
De fato, as Regiões Norte e Nordeste são aquelas em que os indicadores de IDH são menores, como já é sobejamente conhecido, mas também é nessas regiões que se concentram os indicadores de crédito BAIXO e MUITO BAIXO, conforme vimos anteriormente, enquanto as regiões de IDHs mais altos concentram os indicadores de operações de crédito mais altos. Note-se que a região que concentra os IDHs médios é a Centro Oeste, mas os indicadores de crédito médios estão distribuídos por essa região, mas também ocorrem bastante nas regiões Norte e Nordeste.

O que ocorre é que na região Centro Oeste muitos municípios têm indicadores de operações de Crédito Alto e Muito Alto. Não apenas Brasília tem esse indicador, mas também municípios de forte avanço do agronegócio. Ademais, vimos também que as operações de crédito imobiliário cresceram muito nessa região. Os próximos estudos nos ajudarão nessa compreensão.

Mapas 2: Índice de op cred total/PIB X Índice de Desenvolvimento Humano por município

Índice operações de cred total/PIB 2010-2014

IDHM 2010



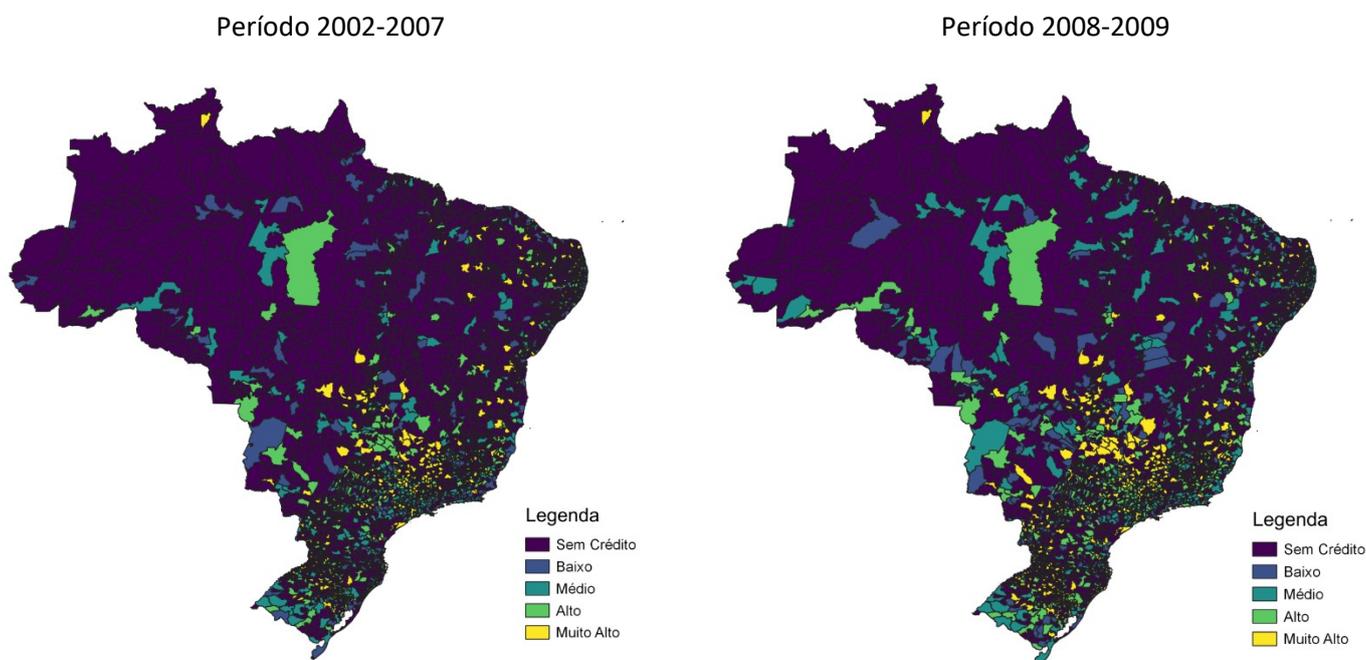
Fonte: Elaborados pelo autor

#### 4.4.3 Operações de Crédito Imobiliário

No caso das Operações de Crédito Imobiliário efetuamos uma modificação na classificação das Operações de Crédito. Como foi feito no estudo acima, os municípios foram ordenados e foi possível perceber a existência de grande número de municípios “sem crédito”. Nesse sentido, a classificação realizada foi diferente. Depois de ordenarmos os municípios segundo a relação “op. de cred imob/PIB”, separamos os municípios “sem crédito”, que passaram a ser assim classificados. A seguir dividimos os municípios restantes em quartis: (i) primeiro quartil = op cred imob BAIXO; (ii) segundo quartil = op cred imob MÉDIO; (iii) terceiro quartil = op cred imob ALTO; (iv) quarto quartil = op cred imob MUITO ALTO.

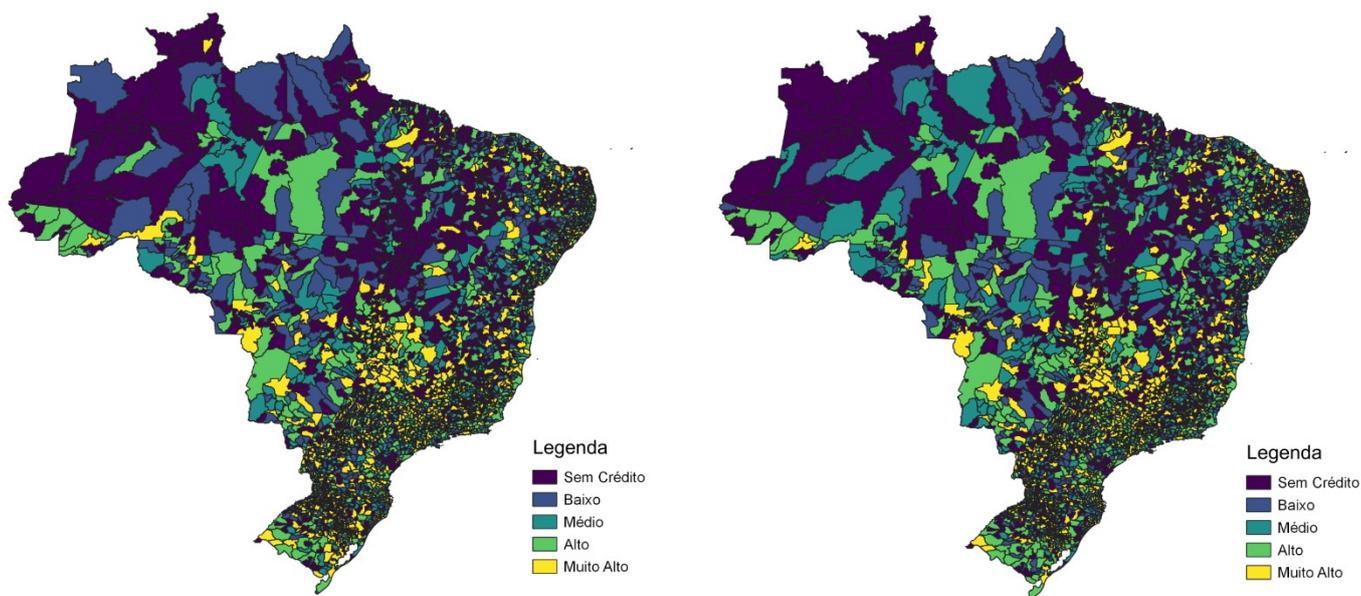
O primeiro comentário referente à análise do crédito imobiliário, é o de que os mapas deixam claro o quão importante foi o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), lançado a partir de 2009, na alocação desses recursos. De fato, ao comparar o período 2008-2009 com o 2010-2014 percebemos a grande diminuição de municípios “sem crédito” - principalmente nas regiões periféricas do país. Ou seja, a operação do Programa foi muito importante para efetuar um maior atendimento para as regiões periféricas brasileiras. (CORRÊA 2019)

Maps 3: Financiamento Imobiliário em relação ao PIB, segundo periodicidade estudada



Período 2010-2014

Período 2015-2017

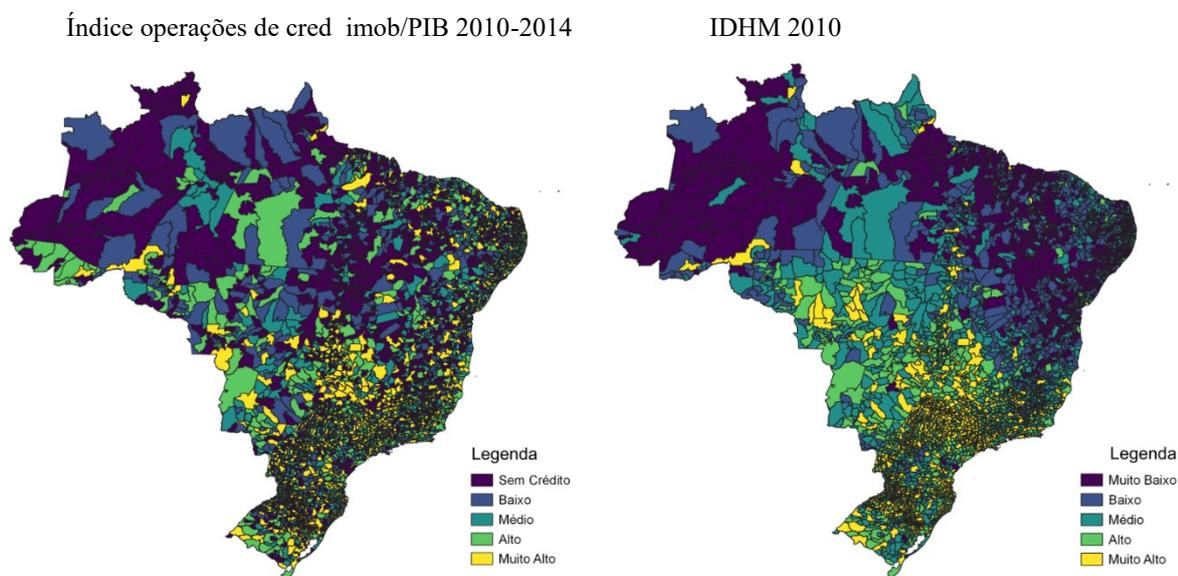


Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BCB e do IBGE

Ainda que possamos constatar esse importante resultado, devemos destacar que a segunda constatação é a de que, tanto antes como depois dessa maior oferta de financiamento imobiliário as cidades que apresentam indicadores de op cred imob ALTO e MUITO ALTO estão concentradas nas regiões Sudeste e Sul. Note-se, no entanto, que a Região Centro Oeste também apresenta vários municípios com essa classificação.

A comparação entre os indicadores de IDH e as classificações de Op cred imob/PIB mostram, mais uma vez a correlação entre “sem crédito” e IDH MUITO BAIXO, além das demais classificações de crédito e IDH apresentarem similaridade.

Mapas 4: Índice de op cred imob/PIB X Índice de Desenvolvimento Humano por município



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BCB e do IBGE

É importante também comentar, ainda, que entre 2015-2017 reduzem-se os municípios das regiões Norte e Nordeste que obtêm a classificação ALTA e MUITO ALTA. Ou seja, quando as essas operações de crédito vão arrefecendo, a tendência é a de que elas fiquem ainda mais concentradas nos espaços mais dinâmicos.

Ainda assim, é importante retomar o resultado de que os municípios “sem crédito” se reduzem bastante com o MCMV, sendo que esses municípios passam a ter acesso a recursos, destacando-se que até 2009 grande parte dos municípios das Regiões Norte e Nordeste eram classificados como “sem crédito imobiliário.”.

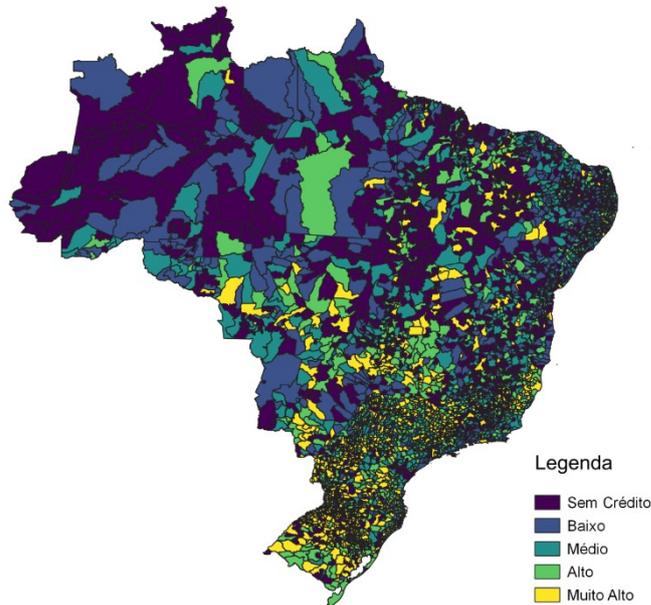
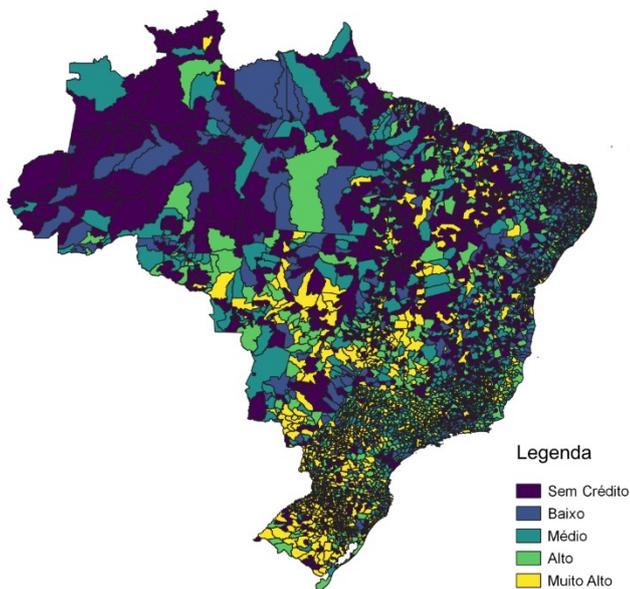
#### 4.4.4 – Operações de Crédito Rural

No caso do financiamento rural, também usamos a mesma classificação das operações de crédito efetuada para o caso do crédito imobiliário. Primeiro separar os municípios “sem crédito” e depois dividir os demais municípios em quartis, ordenados pela relação “op cred rural/PIB”, chegando-se à classificação: (i) municípios sem crédito; (ii) primeiro quartil = op cred rural BAIXO; (iii) segundo quartil = op cred rural MÉDIO; (iv) terceiro quartil = op cred rural ALTO; (v) quarto quartil = op cred rural MUITO ALTO.

Mapa 5: Financiamento Rural em relação ao VAB da Agricultura

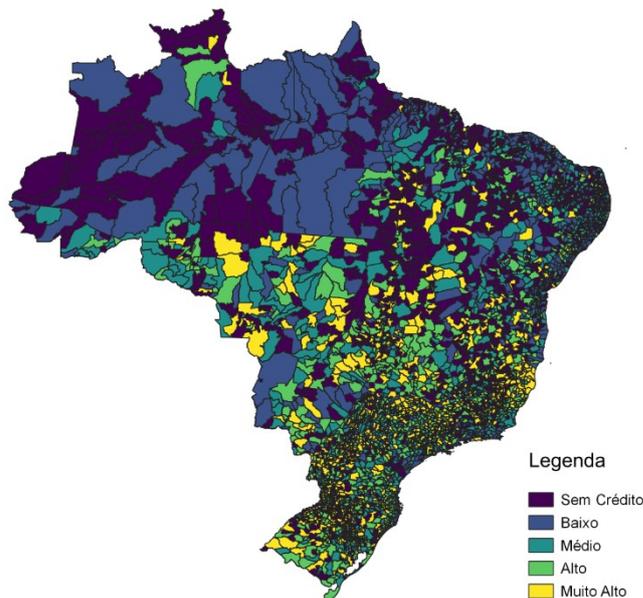
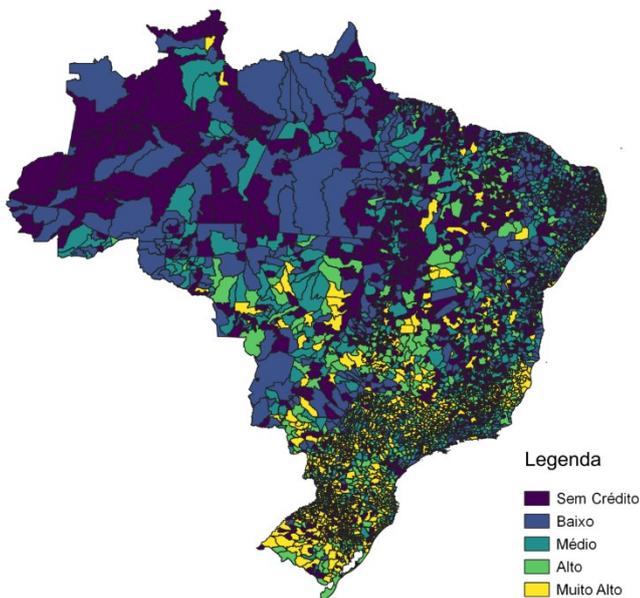
Período 2002-2007

Período 2008-2009



Período 2010-2014

Período 2015-2017



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BCB e do IBGE

Ainda que o número dos municípios fosse menor no caso do crédito rural em comparação com o crédito imobiliário, no presente estudo foi possível também constatar a redução dos municípios “sem crédito”, ainda que de forma menos dramática. Esses municípios se concentravam e continuam se concentrando primeiramente na Região

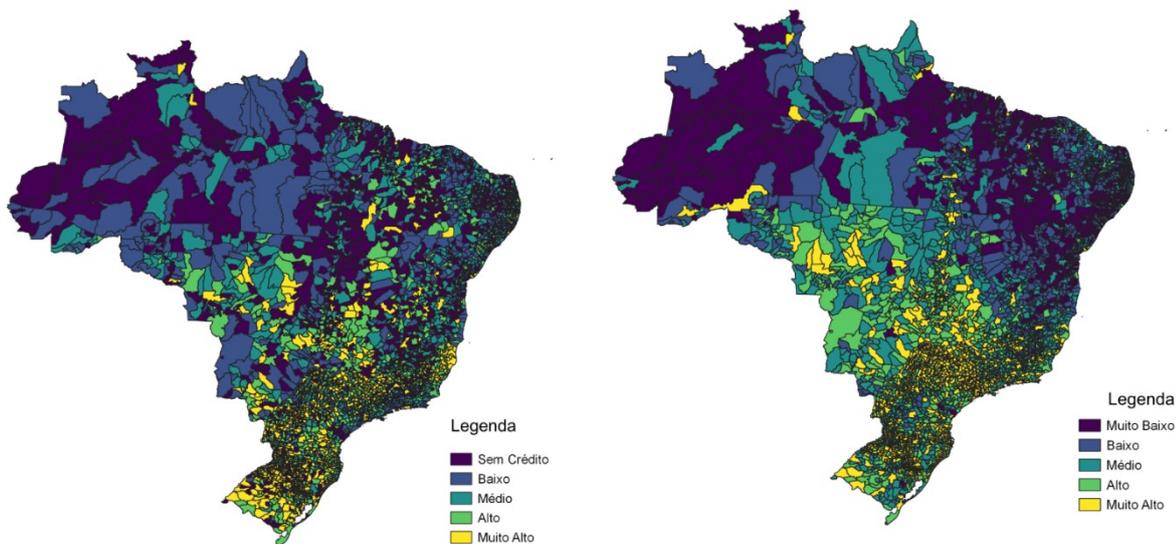
Norte e em segundo lugar na Região Nordeste. Note-se que no caso da Região Norte as classificações que dominam incontestavelmente são as de “op cred rural/PIB” SEM CRÉDITO e BAIXO. Na região Nordeste também são essas classificações que dominam, mas é possível perceber um maior número de municípios com OP de Créd MÉDIO e, bem poucos, com a classificação ALTO (Mapas 5)

A partir de 2009 a Região Centro Oeste passa a abrigar um maior número de municípios com classificação ALTO e MUITO ALTO, e no último período isso se intensifica, mostrando o poder do agronegócio em absorver esse tipo de crédito. Ainda assim, o destaque vai para a Região Sul, com dominância de municípios com classificação de “op cred rural/PIB” ALTO e MUITO ALTO, corroborando, com o fato de que essa região é grande receptora desse tipo de operações de crédito.

Mapas 6: Índice de op cred rural/PIB X Índice de Desenvolvimento Humano por município

Índice operações de cred rural/PIB 2010-2014

IDHM 2010



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do BCB e do IBGE

Assim, as operações de crédito Rural, que têm forte relação com o Banco do Brasil, se concentram fortemente na região Sul e Sudeste, sendo que a distribuição do crédito pelo Brasil é ainda mais concentrada do que a dos demais créditos. Note-se ainda que a região Centro-Oeste tem avançado seu quintil nesse tipo de crédito e observando-se a relação com o IDH (Mapas 6) fica clara a menor assistência da Região Norte e Nordeste.

## Considerações Finais

Dada a hipótese apresentada no início do trabalho de que houve uma expansão de crédito, mas sem uma mudança na lógica concentradora de distribuição entre as regiões é confirmada pelos dados apresentados.

Considerando o fato de que as operações de crédito representam apenas uma das formas de aplicações dos bancos e sendo essas uma opção que possui uma possibilidade de rentabilidade atrativa, porém com mais riscos e mais ilíquidas e levando em conta a questão de que os bancos farão suas escolhas de portfólio buscando a maior rentabilidade possível, fato este que é reforçado pelas regras da Basileia. Dessa forma a lógica dos bancos privados será a de concentrarem suas operações nas regiões economicamente mais dinâmicas, de maior densidade populacional e para agentes de maior porte, pois dessa forma a incerteza é menor, e conseqüentemente a preferência pela liquidez também será. Relembrando que essa perspectiva é destacada pelos autores que fazem a análise considerando a perspectiva Keynesiana.

O presente trabalho também levou em consideração a hipótese de que no caso dos bancos privados a lógica é de forte concentração de recursos nas regiões mais dinâmicas e que no caso dos públicos, mesmo com sua atuação fortemente anti-cíclica e pró-crescimento não houve mudam essa lógica, eles ainda mantiveram grande parte dos recursos em agentes de menor risco, ou seja, nas regiões mais desenvolvidas. O mesmo é esperado para o crédito imobiliário, mesmo com o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), e no Crédito Rural, mesmos considerando a operação de crédito voltado a agricultores familiares – como o PRONAF.

No caso brasileiro e mais especificamente observando os balancetes dos bancos privados segundo a periodicidade construída, nota-se que ao mesmo tempo que houve uma evolução do crédito ocorreu a expansão de operações líquidas e rentáveis como o caso das aplicações interfinanceiras de liquidez e as operações com títulos e valores mobiliários. Esse fato é mais notável após a crise de *subprime* e quando as taxas de crescimento do país se mantiveram em patamares baixos pós 2013, indicando a ação pró cíclica destes.

Em relação os bancos públicos nos anos 2000 a sua atuação foi diferenciada, pois houve forte dominância das operações de crédito sobre as demais, devido ao papel anti-cíclico e sua atuação como alavanca do crescimento, antes de sua problematização após 2015, com a mudança do modelo de crescimento.

Concluimos então, por meio da análise de distribuição de recursos no capítulo 4 que as hipóteses elaboradas estão de acordo com o presenciado. Isso visto pois, no caso do “Crédito total/PIB” (considerando bancos públicos e privados) há uma concentração de indicadores “ALTO” e “MUITO ALTO” nas regiões mais dinâmicas (considerando o IDH como *proxy* deste fato) e o contrário foi notado nas regiões menos dinâmicas, Norte e Nordeste.

No caso do crédito imobiliário e rural, ambos vinculados fortemente a bancos públicos, a lógica continua a mesma, sendo que no último a concentração é ainda mais forte. Fatos estes que corroboram com a hipótese estabelecida, mesmo assim é necessário destacar o importante crescimento na quantidade de municípios atendidos via crédito imobiliário e rural, principalmente no primeiro caso com o Programa MCMV. Logo, destacando o importante papel dos bancos públicos nesse quesito, mesmo que no geral a concentração na liberação se manteve.

Por fim, podemos concluir com essas demonstrações e com o que foi explicitado que mesmo com as expansões no volume de crédito a lógica de concentração se manteve mesmo que em níveis diferentes no crédito total, imobiliário e rural. O que demonstrou que apesar do esforço dos bancos públicos para romper com essa questão na realidade o seu impacto foi notado no aumento de cidades assistidas e não na descontração dos recursos.

## Referências

AMADO, A. M.; MADO, A.; M, A. **Impactos Regionais do Recente Processo de Concentração Bancária No Brasil**. In: III ENCONTRO DE ECONOMIA POLÍTICA, 1998. III ENCONTRO DE ECONOMIA POLÍTICA. NITEROI. v. 2.

BARRA, Claudio; CROCCO, Marco; **Moeda e Espaço no Brasil: um estudo de áreas selecionadas**; Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 23, n° 3, pp. 393-412, 2004

CARVALHO, Fernando J. Cardim de *et al.* **Economia Monetária e Financeira**. [S. l.]: Elsevier, 2007.

CARVALHO, L. F. **O Papel Financeiro no Desenvolvimento Regional**. RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 16, p. 134-142, 2015.

CHICK, Victoria. A Evolução do Sistema Bancário e a Teoria da Poupança, do Investimento e dos Juros. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, 1994.

CORRÊA, V. P.; FRANÇA, J. O. (2019b). **Análise dos balancetes de privados brasileiros nos anos 2000: a facilidade de adaptação frente a conjunturas adversas**. Uberlândia: Texto para Discussão NUDPP- IERI/UFU novembro 2019

CORRÊA, V. P. (2019). A dinâmica dos bancos públicos e privados no interregno 2003-2019: ajustes de portfólio distintos? **Texto para Discussão NUDES/IERI**

CORRÊA, V. P. (2019a). **Análise dos balancetes dos bancos públicos brasileiros nos anos 2000: expansão do crédito e papel anticíclico**. Uberlândia: Texto para Discussão NUDPP- IERI/UFU julho 2019

CORRÊA, V. P. **Distribuição de agências bancárias e concentração financeira nas praças de maior dinamismo econômico - um estudo dos anos 1980 e 1990**. In: Marco Crocco & Frederico Jayme Jr. (Org.). **Moeda e Território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2006, v. 1, p. 169-210.

CORRÊA, V. P.; ADATI, Fabiana Mitiko. **Mudanças no sistema bancário nacional - uma Análise dos Impactos Sobre a sua Forma de Atuação**. In: VIII Encontro de Economia Política, 2003, Florianópolis. Anais do VIII Congresso da SEP, 2003. v. 1. p. 1-25.

CORRÊA, V. P.; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. **Mudanças fundamentais na estrutura de financiamento brasileira nos anos 90: alterações de propriedade e continuação da lógica especulativa**. In: VI Congresso de Economia Política da SEP,

2001, São Paulo. Anais do VI Congresso de Economia Política da SEP. São Paulo: SEP, 2001. v. -. p. 1-20.

CORRÊA, V.P. & SILVA, N.B.S. (2013). A análise do ajuste de bancos públicos e bancos privados pós anos 2000 e o caso do BNB. **Anais da SOBER 2013**

CORRÊA, V.P. (2019c). **Evolução das Operações de Crédito e distribuição de recursos do Sistema Bancário brasileiro nos anos 2000 – a continuidade da concentração**. Uberlândia: Texto para Discussão NUDPP- IERI/UFU dezembro 2019

CROCCO, M. **Centralidade e Hierarquia do Sistema Financeiro no Brasil**. Nova Economia (UFMG. Impresso), v. 22, p. 31-79, 2012.

CROCCO, Marco Aurélio; SANTOS, Fabiana; FIGUEIREDO, Ana. **Exclusão financeira no Brasil: uma análise regional exploratória**. Revista de Economia Política, vol. 33, pp 505-526. 2013.

DYMSKI, Gary. **Exclusão e Eficiência: A transformação Global do Core Banking, um estudo de caso sobre o Brasil**. Sistema Financeiro (Capítulo 11)

Estaban. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticabancariamunicipios>>

FERREIRA, E.W (2013). **Fundos Constitucionais e o financiamento do desenvolvimento via bancos públicos: uma análise da distribuição de recursos do FNE**. Tese de doutorado defendida junto ao IERI/UFU

HIRSCHMAN, A., **Transmissão Inter-regional do Crescimento Econômico**. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). Economia Regional: Textos Escolhidos. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1997. (Cap. 2)

KEYNES, J. M. **Teorias alternativas da taxa de Juros**. Clássicos da Literatura Econômica. Brasília, IPEA, 1992.

MINSKY, Hyman P. Estabilizando uma Economia Instável. [S. l.]: Novo Seculo, 1986.

MISSIO, F.; JAYME JR, F. G.; OLIVEIRA, A. M. H. C. **Desenvolvimento Financeiro e Crescimento Econômico: Teoria e Evidência Empírica para as Unidades Federativas do Brasil (1995-2004)**. Análise Econômica (UFRGS), v. 33, p. 191-227, 2015.

MYRDAL, Gunnar (1958) – **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. São Paulo, Zahar, 1972. (Cap 2).

PERROUX, F. – O conceito de polos de crescimento. In: SCHWARTZMAN, S. (Org.). **Economia Regional: Textos Escolhidos**. Belo Horizonte, CEDEPLAR, 1997. (Cap. 5)

ROMERO, João Prates; JAYME JR, Frederico Gonzaga. **Crédito, preferência pela liquidez e desenvolvimento regional: o papel dos bancos públicos e privados no sistema financeiro (2001-2006)**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 34, p 253-258, 2013.

SILVA, N. B. (2018). **Um estudo da Caixa Econômica Federal, enquanto Banco Público nos anos 2000: Ajuste de portfólio e perfil da distribuição de recursos**. Tese de doutorado defendida junto ao IERI/UFU

TADA, George; ARAÚJO, Eliane. **Crédito, Moeda e desenvolvimento Regional à Luz da Teoria Pós-Keynesiana da Não-Neutralidade da Moeda**. 2011

TORNIZELLO FILHO, W (2017). **Análise do financiamento das empresas de micro, pequeno e médio porte – lógica de atuação e distribuição regional dos recursos creditícios do BNDES**. Dissertação de mestrado defendida junto ao IERI/UFU