UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA

WYNGHPAL QUIANTE

FUNDOS CONSTITUCIONAIS E BANCO DO NORDESTE – UMA ANÁLISE DAS LIBERAÇÕES CONSIDERANDO A LÓGICA DE OPERAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO NACIONAL

UBERLÂNDIA
2010

WYNGHPAL QUIANTE

FUNDOS CONSTITUCIONAIS E BANCO DO NORDESTE – UMA ANÁLISE DAS LIBERAÇÕES CONSIDERANDO A LÓGICA DE OPERAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO NACIONAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientadora: Professora Drª Vanessa Petrelli Corrêa.

UBERLÂNDIA
2010

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

Q6f

Quiante, Wynghpal, 1975-

Fundos constitucionais e Banco do Nordeste [manuscrito] : uma análise das liberações considerando a lógica de operação do sistema bancário nacional / Wynghpal Quiante. - 2010.

147 f. : il..

Orientador: Vanessa Petrelli Corrêa

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Economia.

Inclui bibliografia.

1. Crédito agrícola – Brasil -Teses. 2. Banco do Nordeste do Brasil – Teses. 3. Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (Brasil) – Teses. 4. Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (Brasil) – Teses. I. Petrelli Corrêa, Vanessa. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 336.77:338.43(81)

Projetos de desenvolvimento econômico - Brasil, Nordeste. Investimentos - Brasil, Nordeste.

FUNDOS CONSTITUCIONAIS E BANCO DO NORDESTE – UMA ANÁLISE DAS LIBERAÇÕES CONSIDERANDO A LÓGICA DE OPERAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO NACIONAL

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dra. Vanessa Petrelli Corrêa (orientadora)

Universidade Federal de Uberlândia

_____

Prof. Dr. Niemeyer Almeida Filho

Universidade Federal de Uberlândia

_____

Prof. Dr. Vitor Alberto de Matos

UBERLÂNDIA
2010

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a deus e meus pais, em especial destaque ao meu irmão Domingos Quiante que sempre esta do meu lado me apoiando e dando força para minha longa caminhada. Aos meus tios, Jose Loa, Jaimentino, Maria, se não fosse por eles eu não estaria onde eu estou hoje.

Para minha querida professora, Vanessa Petrelli Corrêa, que nunca deixou de lado o seu papel, nada fácil, de orientadora, pela sua contribuição e dedicação de horas e horas, pois sem você este trabalho seria impossível.

E aos demais professores do programa de pós-graduação do Instituto de Economia que, de diferentes formas, contribuíram para que eu conquistasse o título de mestre e em especial para Professor Niemeyer Almeida Filho e Carlos Alves do Nascimento.

Para minhas queridas amiga Maiza, Berta, Ayssa, que nas horas de cansaço, nas madrugadas lá estão elas para me amparar e dividir os momentos comigo seja lá qual for de alegria ou tristeza, o meu agradecimento por vocês é eterno. A minha outra querida amiga a Izabel, foi uma benção ter conhecido ela em Uberlândia, obrigada amiga, por ter dividido não só o apartamento mais também os meus momentos de angustia e tristeza e sempre estando por perto para me amparar e dando aqueles seus bons conselhos brilhantes que parecia uma estrela guia. Em especial para minha cunhada Gizela, incansavelmente ela sempre esta por perto para me mostrar e dar soluções sobre as minhas longas andanças. Hugo foi mais do que um amigo, as minhas eternas gratidão. Sem esquecer-se da Tatiana a Secretaria do departamento de pós-graduação em economia, ela foi mais do que uma secretaria, mas sim uma amiga ou melhor a minha Psicólica. Para minha querida Fernanda que disponibilizava o seu tempo escasso, para me ouvir e me apoiar, minhas eternas gratidão.

Aos meus amigos, Texa, Joaquim, Abulai, Almadam, que de uma forma ou outra contribuíram direta ou indiretamente para a elaboração desse trabalho.

Aos meus companheiros de sala, Chayene, Francismeire, Caio, Pedro, Vanessa, Debora, muito obrigada por compartilhar esses anos comigo.

Ao meu pai, Miranda Quiante (in memória), cuja ausência é presença constante em meus dias e a razão da minha força e vontade de vencer.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os fundos constitucionais de desenvolvimento do Norte e do Nordeste, para tanto iremos considerar o perfil dos municípios receptores dessas regiões. Para realizar essa análise, dividiu-se o trabalho em cinco capítulos. O primeiro capítulo irá realizar uma reflexão sobre as economias monetárias de produção, a fim de observar como essas afetam as decisões dos agentes econômicos no momento de suas decisões. Assim, procuramos desenvolver nesse capítulo quais são os estágios da evolução bancária. Enquanto que, o segundo capítulo discorre sobre as evoluções de crédito dos bancos públicos e privados, do crédito direcionado, créditos livres e créditos de investimento, o custeio e a comercialização, de forma que se possam destacar quais desses dois tipos de bancos lideraram na liberação do crédito. Além disso, procuramos avaliar a lógica de operação do sistema bancário e o ajuste de portfólio de cinqüenta maiores bancos do Brasil. Já o terceiro capítulo apresenta a nova conformação do sistema financiamento agrícola, a evolução do Sistema Nacional de Credito Rural e a distribuição do mesmo para as regiões Norte Nordeste. O quarto capítulo analisa a evolução da legislação, suas alterações, bem como as taxas pagas pelos os bancos gestores de cada fundo, a operação do BNB (Banco do Nordeste) com recursos próprios e os recursos dos Fundos Constitucionais de Nordeste. E por fim, o último capítulo versa sobre o perfil da liberação dos recursos dos fundos constitucionais de Norte e Nordeste, a fim de verificar se o direcionamento desses está atendendo os objetivos estabelecidos pela constituição de 1989.

Palavra chave: Evolução de Crédito, Crédito Agrícola, Sistema Nacional de Crédito Rural e Fundos Constitucionais

ABSTRACT

The aim of these lines is to analyze the foundations of the development of the Brazilian North and Northeast regions. We will consider the singularities of the cities of these regions. To accomplish that goal, the text is divided in five chapters. The first chapter will revise the concept of a monetary theory of production, so that the decision of the economic agents can be observed at the moment of their decisions. The evolution of the banking system will be described trough stages. The second chapter describes the evolution of the lending activities of the public and private banks, concerning various types of credit, such as directed, free from charges and of investment. It will be shown which of the banks leads the lending activity. Besides that, we analyze the logic of the banking system and the portfolio adjustment of the fifty greatest banks in Brazil. The third chapter presents the new character of the agricultural financing system, the evolution of the Sistema Nacional de Crédito Rural and the distribution of it in the region of North and Northeast. The forth chapter analyzes the evolution of the legislation, its changes and the taxes paid by each of the fund managers, the operation of the BNB with own resources and the resources of the Fundos Constitucionais do Nordeste. Finally, the last chapter shows how the resources approval of the Fundos Constitucionais do Norte e Nordeste were made, aiming to check if these fund distribution is attending the objectives established in the Brazilian constitution of 1989.

Keyword: Evolution of Credit, Farm Credit System, National Rural Credit Funds and Constitutional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 16

CAPÍTULO 1 - BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PERSPECTIVAS TEÓRICAS DO TRABALHO 20
1.1 Ajuste de portfólio dos bancos, preferência pela liquidez e oferta de créditos – algumas considerações da abordagem keynesiana 20
1.2 Oferta de crédito e concentração regional de recursos 24
1.3 Considerações Gerais 30

CAPITULO 2 - OFERTA DE CRÉDITO NO SISTEMA BANCÁRIO NACIONAL E EVOLUÇÃO RECENTE 35
2.1 Evolução total do crédito no Brasil no período recente 35
2.2 Lógica de Operação do Sistema bancário público e privado e ajuste de portfólio 44
2.2.1 A dinâmica de ajuste do Ativo dos balancetes de Bancos Públicos e Privados: uma análise da periodicidade 47

CAPÍTULO 3 - ESPECIFICIDADES DO CRÉDITO AGRÍCOLA E EVOLUÇÃO RECENTE 56
3.1 O Novo desenho do Sistema Nacional de Crédito Rural 56
3.2 Evolução recente das liberações do Sistema Nacional de Crédito Rural 64

CAPÍTULO 4 - A OPERAÇÃO DO BNB: OPERAÇÃO COM RECURSOS PRÓPRIOS E FUNDOS CONSTITUCIONAIS 70
4.1 Fundos Constitucionais: legislação e condições de gestão 70
4.1.1 Evolução da legislação quanto às cobranças e pagamentos ao BNB 72
4.1.2 Consequências da legislação sobre a relação entre as atribuições do BNB e FNE e seus balancetes 79
4.1.3 Evolução da legislação quanto a definição do porte dos tomadores 83
4.2 Dinâmica de atuação do BNB via balancetes e os créditos liberados pelo FNE 92
4.2.1 Análise dos Ativos do BNB comparada com a de outros bancos públicos: a mudança de performance 92

CAPÍTULO 5 - EVOLUÇÃO DAS LIBERAÇÕES DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS 108
5.1 Análise das liberações dos recursos do FNE 108
5.2 Estudos sobre os recursos do FNE e indicações do perfil da distribuição e impactos 121
5.2.1 Estudos sobre Fundos Constitucionais 121
5.2.2 Distribuição dos recursos do PRONAF na Região Nordeste – uma Proxy para analisar a distribuição do FNE dirigido ao Setor Rural 131

CONSIDERAÇÕES FINAIS 135

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 139

ANEXO 144

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ilustração dos principais marcos institucionais do sistema de crédito agrícola no Brasil 63
Figura 2 - Nordeste classificação do IDH 133

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Crédito agrícola oferecido pelo SNCR: participação percentual das fontes de recursos 67
Tabela 2 - Retenção de recursos – 1989/ 2002 – valores atualizados (R$) de 2002 110
Tabela 3 - Comparativo – patrimônio líquido – valores reais de 2002 – 1990/ 2002 110
Tabela 4 - Evolução das contratações R$ mil 111
Tabela 5 - Contratação por porte de tomadores FNE – 1989 / 2007 em R$ mil.....115
Tabela 6 - Participação das contratações do BNB por setor 117
Tabela 7 - Participação percentual dos enquadramentos por regiões geográficas % 120
Tabela 8 - Custo médio e estimativo do número de empregos – 1995 / 2007- FNE..... 128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Operações de crédito aos setores público e privado em R$ milhões 36
Gráfico 2 – Créditos aos setores público e privado com recursos livres e direcionados em R$ mil 37
Gráfico 3 – Crédito total ao setor privado por setor de atividade: R$(mil) 37
Gráfico 4 – Crédito com Recursos direcionados: tipos – em R$ mil 37
Gráfico 5 – Evolução da Relação entre Credito Total/PIB e a taxa de Juros reais 39
Gráfico 6 – Participação do crédito consignado sobre o crédito Pessoal - em % 41
Gráfico 7 – Crédito Consignado: Trabalhadores Públicos e Privados - R$ milhões 43
Gráfico 8 – Bancos Privados Nacionais – Principais contas do Ativo em valores nominais 50
Gráfico 9 – Bancos Estrangeiros – Principais contas do Ativo em valores nominais 50
Gráfico 10 – Bancos Públicos – Principais contas do Ativo em valores nominais 51
Gráfico 11 – Evolução do Crédito Ofertado pelos Bancos Públicos ao Setor Privado 52
Gráfico 12 – Evolução do Crédito Ofertado pelos Bancos Privados Nacionais ao Setor Privado 53
Gráfico 13 – Evolução do Crédito Ofertado pelos Bancos Privados Estrangeiros ao Setor Privado 53
Gráfico 14 – Banco do Brasil – Média da participação do crédito agrícola 54
Gráfico 15 – Banco do Nordeste do Brasil – Média da participação do crédito agrícola . 54
Gráfico 16 – Banco Bradesco – Média da participação do crédito agrícola 55
Gráfico 17 – A evolução do SNCR no Brasil – 1994-2009 valores em R$ milhões a preços de 2009 66
Gráfico 18 – Desempenho das Fontes Tradicionais X Novas Fontes no CrédRural R$ (mil) a Preços de 2009 65
Gráfico 19 – Distribuição dos recursos do Crédito Rural por regiões geográficas em reais R$(mil) – em valores constantes de 2009 68
Gráfico 20 – Banco do Brasil – BB - Participação das Contas no total do ativo 93
Gráfico 21 – Caixa Econômica Federal - CEF – Participação das Contas no total do Ativo - valores em milhões de R$(mil) 93
Gráfico 22 – Banco Nordeste – BNB - Participação das Contas no total do Ativo 94
Gráfico 23 – Banco do Brasil – Principais contas do Ativo 96

Gráfico 24 – Banco do Nordeste do Brasil – Principais contas do Ativo 96
Gráfico 25 – Banco Nordeste do Brasil- BNB - Contas do Passivo 98
Gráfico 26 – Banco do Nordeste do Brasil – Principais contas do Passivo 98
Gráfico 27 – Obrigações por Empréstimos e Repasses do BNB e Outras Obrigações em R$ mil 101
Gráfico 28 – Operações de crédito do BNB e do FNE 104
Gráfico 29 – Repasses anuais feita pela STN – 1994 / 2008 para o fundo de FNE R$ (mil) 111
Gráfico 30 – Liberações dos Recursos do FNO e do FNE em R$ mil (valores correntes) 112
Gráfico 31 – Evolução das Contratações – 1989 a 2007 – FNE R$ (mil)..... 115
Gráfico 32 – FNE – Liberações de recursos: FNE total, Setor Rural Total e PRONAF em R$ mil 119
Gráfico 33 – Liberações dos recursos do PRONAF por região – em R$ 119
Gráfico 34 – Custo médio e estimativo do numero de empregos direto e indireto FNE (1997 / 2007) R$ (mil) 128

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Balancete dos bancos no Brasil segundo o Cosif. 45
Quadro 2 – Composição das Principais contas de passivo dos bancos 46
Quadro 3 – Principais contas de passivo dos bancos 47
Quadro 4 – Fontes de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural 58
Quadro 5 – Detalhamento de algumas das Novas Fontes de Recursos 59
Quadro 6 – Diretrizes a serem observadas, por cada fundo, na formulação de seus programas de financiamentos. 71
Quadro 7 – Fontes de recursos dos Fundos Constitucionais 72
Quadro 8 – Legislação e mudanças nas condições de pagamento e remuneração..... 73
Quadro 9 – Encargos financeiros – Evolução histórica - 1990/2008 78
Quadro 10 – FNE- Taxas cobradas de acordo com a classificação por porte do tomador – Legislação de 2008 79
Quadro 11 a – Classificações FNE - Setor Rural 83
Quadro 11b – Classficações FNE – Setor Rural 83
Quadro 12a – Classficações FNE – Setor Setor industrial, agroindustrial, turismo, infraestrutura e comércio/ serviços..... 84
Quadro 12b – Classficações FNE – Setor Setor industrial, agroindustrial , turismo, infraestrutura e comércio/ serviços..... 84
Quadro 13a – Classficações FNE – Cooperativas e associações..... 85
Quadro 13b – Classificações FNE – Cooperativas e associações..... 85
Quadro 14 – Classificações FNE – exportação 2001 a 2004 85
Quadro 15 – Classificações FNO – Rural- PRONAF 86
Quadro 16a – Classificações FNO 88
Quadro 16b – Classificações FNO (continuação)..... 89
Quadro 16c – Classificações FNO (continuação) 90
Quadro 16d – Classificações FNO (continuação)..... 90
Quadro 17 – Resumo do Ajuste de Portfólio do BNB 97
Quadro 18 - Classificação das "Obrigações por empréstimos e Repasses" e "Outras Obrigações" - Contas de Passivo do balancete do BNB 99
Quadro 19 – Medidas de Fortalecimento do Patrimônio do BNB em 2001 103

Quadro 20 – Impacto do FNE: diferenças entre taxas de variação do emprego e do salário médio no período 1995-1998 126
Quadro 21 – Classificação dos IDHs 132
Quadro 22 – Classificação dos Indicadores de captação do PRONAF (PRONAF/PIB Agropecuário) 132
Quadro 23 – Nordeste: Número de municípios por estado e por índice de captação do PRONAF 132

INTRODUÇÃO

O estudo aqui apresentado faz parte de linha de pesquisa de análise de programas de crédito públicos, coordenada pela Professora Vanessa Petrelli Corrêa e vinculado ao Núcleo de Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal de Uberlândia.

O objeto desse trabalho é a análise da liberação dos Fundos Constitucionais, dirigidos pelo Banco do Nordeste para a região Nordeste. Ou seja, a temática do estudo envolve a análise da liberação de recursos dirigidos à agentes de menor porte em regiões menos dinâmicas, por bancos públicos.

Para efetuar tal análise partimos dos trabalhos de Corrêa (2006a) que, ao estudar o direcionamento de créditos ofertados por bancos públicos brasileiros a agentes de menor porte, advogam que a tendência é a de que haja forte concentração de recursos para os agentes mais capitalizados, nas regiões mais dinâmicas. A autora destaca que esta foi historicamente a lógica do sistema bancário brasileiro e que, mesmo o crédito agrícola apresentou a mesma dinâmica. A hipótese testada pela autora é a de que, mesmo créditos ofertados por bancos públicos, partindo de captações compulsórias e dirigidos mais explicitamente a agentes de menor porte continuarão a ter o mesmo comportamento.

A perspectiva teórica indicada é a Keynesiana, sendo que Corrêa (2003) advoga que a análise de programas de crédito que trabalham a partir de recursos compulsórios ofertados por bancos públicos no Brasil tem que levar em conta qual a lógica de atuação dos bancos no país considerando dois aspectos:

i) Qual é a dinâmica de ajuste de portfólio dos bancos, e mais especificamente dos intermediários financeiros públicos, na medida em que a oferta de empréstimos é uma das possíveis fontes de uso dos recursos captados, mas não a única;
ii) Qual é a atuação dos bancos no que se refere à distribuição regional de recursos, especialmente no que se refere a créditos para agentes de menor porte;

No que se refere ao primeiro aspecto, vários trabalhos no Brasil estudam a atuação do sistema bancário (FREITAS, 1999; PUGA, 1999; TEIXEIRA, 1998; VASCONCELLOS et al, 2000; PAULA, ALVES JR & MARQUES, 2002; CORRÊA & ADATI, 2004; PAULA E MARQUES 2004; VIDOTTO 2004; AMADO, 2006; ALVES,

DIMSKY & PAULA 2007). Partindo da tradição Keynesiana destacam o fato de que os bancos brasileiros ofertam relativamente menos crédito do que poderiam, por terem alternativas de aplicação mais líquidas e menos arriscadas, especialmente a aplicação em Títulos e Valores Mobiliários. Daí a importância de atuações de bancos públicos, operando com recursos compulsoriamente captados.

Quanto ao segundo aspecto, também existem estudos no país abordando tais questões. A principal indicação é a de que os bancos tendem a concentrar recursos nas regiões mais dinâmicas, mostrando-se que nas regiões periféricas tende a haver uma maior "preferência pela liquidez", tendo em vista que os financiadores tendem a achar que nestes espaços há menos informações e menores oportunidades.

Levando em conta estes aspectos é que Corrêa (2001, 2003b, 2007a, 2007b) desenvolve estudos sobre programas de créditos efetuados a partir de recursos compulsórios como o PRONAF. A hipótese é a de que os bancos públicos brasileiros continuam ofertando os recursos desses programas de forma concentrada: concentrada espacialmente e concentrada nos agentes mais capitalizados. A indicação é a de que mudanças legislativas dentro do próprio programa não são capazes de contrarrestar esta lógica. Ou seja, a mera introdução de uma modalidade de crédito dirigida explicitamente a agentes com rendas mais baixa, no âmbito de programas que trabalham com captações compulsórias de recursos, não significa que o banco vá dirigir empréstimos para este tipo de agricultor nas regiões mais pobres.

Partindo daí é que nosso trabalho tem o intuito de analisar a distribuição dos recursos do Fundo constitucional do Nordeste. As hipóteses são as seguintes:

i) No que se refere à oferta de recursos com recursos próprios, o BNB atua basicamente como os demais bancos públicos e privados nacionais, dirigindo importante parte de seus recursos à aplicação de títulos e valores mobiliários
ii) Grande parte da oferta de crédito do banco relaciona-se aos recursos relacionados aos Fundos Constitucionais e aí o banco age como gestor dos mesmos.
iii) No que se refere a estes recursos há uma relutância em ofertar os recursos aos agentes de menor porte

Para tratar destes aspectos seguimos a linha de estudo apresentada nessa introdução. No primeiro capítulo apresentamos a abordagem teórica do trabalho, no que se refere à

lógica de ajuste de portfólio dos bancos seguindo a abordagem apresentada por Minsky (1986) e também no que se refere à lógica da distribuição dos recursos.

No segundo capítulo, desenvolvemos uma análise da evolução recente do crédito do Sistema Financeiro nacional, na medida em que se entende que a liberação de crédito de bancos públicos se encontra inserida neste contexto. Os dados foram levantados a partir do IPEADATA. Neste mesmo capítulo apresentamos também uma análise da lógica da atuação dos bancos que operam no Brasil, no que se refere ao seu ajuste de portfólio, para destacar elementos que expliquem os fatores conjunturais que afetam na decisão de ofertar crédito. Atenção especial será dada à análise da dinâmica de bancos públicos, sendo que os dados dos balancetes bancários foram coletados no site do Banco Central do Brasil.

No terceiro capítulo, efetuamos uma análise da liberação de créditos para a agricultura, especialmente os do Sistema Nacional de Crédito Rural. Aí serão apresentadas as principais fontes de recursos para que se possa compreender que os recursos dos Fundos Constitucionais fazem parte importante destas Fontes. O intuito é o de mostrar o novo desenho e dinâmica do crédito agrícola, compreendendo-se que dos fundos Constitucionais dirigem grande parte de seus recursos ao financiamento agrícola. Pretende-se mostrar a importância das fontes compulsórias de recursos para o crédito agrícola e que houve uma expansão restrita de Novas Fontes, determinadas efetivamente pelo mercado. A intenção também é mostrar que estes créditos continuam fortemente concentrados e os dados aí levantados foram compilados a partir dos Anuários estatísticos do Crédito Rural, disponíveis no site do Banco Central.

No quarto capítulo, por fim, analisamos a performance do Banco do Nordeste e sua atuação como gestor dos fundos constitucionais. Iniciamos o estudo analisando em maior detalhe os balancetes do BNB e dos Fundos Constitucionais de forma separada. Para este estudo nos baseamos nos aspectos levantados nos capítulos anteriores, e também apresentamos uma análise da legislação dos Fundos Constitucionais, na medida em que se compreende que a atuação do BNB é afetada por mudanças nas condições de ganhos pela gestão dos recursos, bem como por mudanças nas definições do público alvo. Quanto aos dados, as demonstrações contábeis detalhadas foram obtidas a partir do Site do BNB, com demonstrações contábeis completas (vários anos). No que tange o estudo da legislação, fizemos um estudo pormenorizado da mesma, tratando da legislação completa, lembrando que a sua evolução se encontra disponível também no site do Ministério da Integração. E por fim, dados dos fundos foram detalhados a partir de informações do Ministério da

Integração. Cabe destacar que, esse apresenta dados em separado para cada fundo, assim reunimos as informações dos fundos desde a sua criação, até o ano de 2007.

No quinto capitulo foram retomados os estudos de vários trabalhos realizados sobre os fundos constitucionais, mostrando que a distribuição da renda, esta concentrada nas regiões que possuem o maior Índice de Desenvolvimento Humano - IDH ou nos espaços com maior dinamismos econômica.

CAPÍTULO 1
BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PERSPECTIVAS TEÓRICAS DO TRABALHO

1.1 Ajuste de portfólio dos bancos, preferência pela liquidez e oferta de créditos – algumas considerações da abordagem keynesiana

Um dos pontos importantes da abordagem de Keynes, tratando da intrínseca relação entre o "lado real" e o "monetário" é a questão de que as condições de financiamento são essenciais para a efetivação de uma decisão de gasto. Quando o autor trata da questão referente à decisão de Gastar (KEYNES, 1937a e 1937b) ele explicita que a mesma envolve diferentes tipos de gastos, sendo o mais complexo aquele ligado à decisão de investimento. Mostra que grande parte desse gasto envolve a oferta de recursos a partir de financistas (especialmente os bancos), que avançarão os recursos para permitir que esta decisão se efetive.

Poder-se-ia considerar que os modelos ortodoxos também são compatíveis com a visão de que os bancos são financiadores de recursos para a efetivação de gastos. No entanto, uma diferença crucial entre as abordagens refere-se ao fato de que, na perspectiva keynesiana os bancos não dependem do montante depositado para avançar recursos.

No modelo de equilíbrio geral, ao contrário, é a "decisão de poupar" que define o montante a ser emprestado pelo sistema bancário. Observando o modelo como um todo, o ponto central é o de que não existe incerteza, sendo que não existem problemas de realização. A decisão dos agentes envolve apenas o "lado da oferta", já que a demanda se ajusta. A partir daí, a função de produção, conjuntamente com o equilíbrio no mercado de trabalho definem o montante a ser produzido no período sob análise. A decisão se dá no mercado real, sem interferência do "lado monetário". A questão seguinte refere-se a quanto se vai produzir no setor de bens de consumo e quanto se vão produzir (empregar) no setor de bens de capital. Neste ponto é que entra o confronto entre os demandadores de recursos (os investidores) e os ofertadores de recursos (os poupadores). A função Investimento aparece como uma reta que depende da produtividade do mesmo, que é decrescente à

medida que o investimento aumenta. Na medida em que a própria rentabilidade é decrescente, os investidores irão demandar recursos desde que a taxa de juros sobre os empréstimos seja decrescente a medida que o investimento aumenta. De outro lado, os "poupadores" geram uma função em que a poupança aumenta à medida que a taxa de juros de empréstimos aumenta. Do confronto entre estes dois grupos de agentes é que surge a taxa de juros e o montante que será investido. Como já se sabe ex-ante, o montante que será produzido (e vendido): Y-I=C, define-se assim, o montante que será gasto com bens de consumo.

Nesta economia o argumento é o de que será esta poupança que financiará o investimento. Como o investimento se processa antes, a ideia é a de que os bancos podem criar moeda temporariamente para atender a demanda dos investidores. Fazem isto por "saberem" que este é apenas um adiantamento, uma vez que sabem ex-ante, o montante do emprego e da renda que será gerada, bem como o montante da poupança agregada naquele período. Ou seja, segundo este argumento, os bancos não "criam moeda"; eles apenas adiantam temporalmente os recursos. Neste sentido, a dinâmica da oferta de créditos depende da "decisão de poupar", uma vez que os bancos são meros intermediadores. Ademais, a função dos mesmos é a de emprestar.

De forma contrária, a abordagem keynesiana destaca o poder do financiamento bancário, no sentido de que são os financistas que provêm os recursos necessários ao financiamento, desde que tenham expectativas favoráveis. Keynes explicita isto quando discute a questão do *finance* para investimento (Keynes, 1937a), mostrando que ele não depende da poupança passada nem da "poupança futura". Para ele, este segundo conceito não tem qualquer sentido, uma vez que é impossível decidir poupar ex-ante.

A divergência central entre os modelos é o ponto de partida. No caso de Keynes o ambiente analisado é o de uma "economia monetária da produção", na qual operam agentes econômicos (famílias, financistas, empresas) livres e autônomos, numa situação de generalização da produção. Um dos elementos centrais é o de que não se sabe o que estes agentes livres vão fazer. Neste ambiente, um ativo é aceito como intermediário das trocas (o dinheiro produzido pelo Estado), sendo que o mesmo funciona como reserva de valor e simboliza a própria riqueza. Na medida em que o ambiente é essencialmente incerto, a manutenção de uma posição de flexibilidade é importante. Ou seja, é importante manter um ativo que seja reserva de valor, que seja socialmente aceito para converter-se rapidamente em outro ativo e que signifique a própria riqueza. O ativo considerado como

sendo mais flexível é a moeda, mas Keynes, no capítulo XVII de Sua Teoria Geral Keynes (1982) destaca que existem diferentes ativos, com diferentes "níveis de liquidez". Neste contexto, aparece o conceito de "quase moeda", referindo-se a ativos que podem rapidamente transformar-se em moeda, com baixas perdas, por terem um amplo e contínuo mercado para trocas.

Considerando-se os agentes econômicos a idéia é a de que os mesmos demandam liquidez para efetuar suas decisões de gasto correntes (motivo renda), suas decisões de gasto ligadas a seus negócios (motivo negócios), suas decisões de gasto relacionadas à compra de bens de investimento (motivo *finance* para investimento). Ademais, também demandam liquidez por motivos precaucionais e também por motivos especulativos. No caso desse último, a manutenção do recurso em mãos pode dar a flexibilidade de o agente poder rapidamente efetuar uma mudança de posição comprando outro ativo, num momento que considerar necessário.

No contexto deste tipo de economia, Keynes explicita que os bancos são agentes especiais, por serem captadores de recursos. Quando discute a oferta de financiamento para o investimento, o autor mostra que este, quando ofertado pelos bancos, refere-se a um fluxo de recursos, que é avançado pelos bancos, sendo que os mesmos podem criar moeda a partir de operações contábeis, que não dependem do montante de depósitos. Antes pelo contrário, a operação de empréstimo a um correntista cria contabilmente um depósito, fechando o balanço bancário. Esta discussão explicita este aspecto da operação de financiamento bancário. De outro lado, não avança da discussão da lógica de operação do sistema bancário. Quem efetua este tipo de operação são autores pós-keynesianos, especialmente Hyman Minsky (1986). Expandindo esta questão Minsky (1986) nos mostra que os bancos se deparam com decisões relativas à composição de seus ativos e passivos. Do lado dos ativos os empréstimos são considerados como "posições" muito ilíquidas, sendo que as contas "Encaixe" e "Aplicações em Títulos e Valores Mobiliários" têm um perfil de liquidez. No caso dessa última conta, a mesma pode ser considerada como "quase caixa", na medida em que os títulos que componham esta carteira sejam facilmente negociados em mercado secundário. É o que geralmente acontece, sendo que as aplicações em títulos públicos tendem a liderar a composição dessas carteiras.

Do lado do passivo, por outro lado o destaque vai para o fato de que os bancos, especialmente pós anos 1960, flexibilizaram suas fontes de captação, gerando novas formas de levantar recursos, como os Certificados de Depósitos. Ademais, mostra que isto

dificulta a atividade de controle da criação de moeda por parte dos Bancos Centrais e que estes atuam cada vez mais como emprestadores de última instância, pois o endividamento bancário e das famílias cresce sobremaneira.

Neste contexto, as decisões dependem do momento do ciclo econômico e da expectativa do próprio banco quanto aos acontecimentos futuros. Conforme já mencionado, apesar de levar em conta a capacidade que o sistema bancário tem de criação de moeda, considera-se que os empréstimos são ativos mais ilíquidos, que não podem ser usados para gerar *cash*[1], sendo considerados uma "posição" (*position*)[2]. A partir daí, para manter este "ativo posição", que gera rentabilidade, é necessário que haja outros ativos que tenham o perfil de liquidez. Há então a necessidade de se operar com "margens de segurança" para garantir a liquidez. O nível das referidas margens, por sua vez, depende das expectativas bancárias[3].

Analisando a dinâmica do Sistema Bancário norte-americano depois da crise de 1929 e até o final da década de 1970, Minsky (1986) mostra que nos períodos de expansão, o comportamento dos bancos vai ao sentido de aceitar mais riscos, em prol do potencial de uma maior lucratividade. Mostra-se então que em situação de liquidez a tendência é a de que a participação das operações de Empréstimos sobre o total do Ativo se expandam e a de que a participação dos Encaixes e dos Títulos e Valores Mobiliários se reduzam. Contrariamente, no momento de reversão do ciclo (ou de expectativa de reversão) há um ajuste imediato, reduzindo-se rapidamente a participação dos Empréstimos e aumentando a participação das outras duas contas mencionadas. Com isto, mostra-se que os bancos tendem a ser os primeiros agentes que se retraem no sentido de reduzir a liquidez nos mercados quando as expectativas começam a reverter . Neste sentido, "*os riscos de redução da demanda agregada passam a estar localizados muito mais na política dos bancos em relação à compra de ativos do que nos motivos dos indivíduos*" (CARDIM DE CARVALHO, 2006: 36).

Ou seja, o que esta abordagem nos mostra é que a oferta de empréstimos é uma das possibilidades de aplicação dos bancos, sendo que existem outras decisões possíveis. A decisão envolve então a relação rentabilidade X segurança. Observe-se que as decisões podem variar ao longo do ciclo econômico, uma vez que em momentos de maior

---

[1] Como veremos mais adiante, mesmo os empréstimos podem se tornar ativos líquidos.
[2] Um estoque no portfólio bancário.
[3] Estas se baseiam essencialmente nas expectativas de curto prazo do mercado.

instabilidade a tendência é a de se buscar maior segurança e nos de maior estabilidade pode-se partir para operações consideradas mais “especulativas”, mas mais rentáveis, como a oferta de empréstimos.

1.2 Oferta de crédito e concentração regional de recursos

Conforme observamos, em uma economia monetária da produção, a moeda é um ativo que apresenta alto grau de liquidez e balanceia a alocação da riqueza entre os outros ativos existentes na economia. Na medida em que os bancos têm um papel central na oferta de recursos, podendo criar créditos, sua atuação tem um papel importante no desenvolvimento de determinada localidade. Neste contexto, e partindo das considerações apontadas por Minsky, à literatura pós-Keynesiana passou também a abordar a questão da distribuição regional de recursos.

Conforme observado no item anterior, a preferência pela liquidez torna-se um aspecto relevante a ser considerado, sendo um elemento que afeta a distribuição de recursos. Sheyla Dow (1933a) é um dos autores que detalha esta discussão, partindo de um ambiente em que não só a moeda importa, como também a liquidez derivada dela é capaz de determinar o comportamento dos agentes presentes em regiões diferentes, o que faz com que se estabeleçam diversos níveis de oferta e demanda por serviços financeiros e, consequentemente, diferentes padrões regionais para essas variáveis.

A autora destaca que as instituições financeiras são geralmente influenciadas pelas suas preferências pela liquidez e pelas suas expectativas com relação aos tomadores de empréstimos. Se a preferência pela liquidez aumenta, dada a taxa de juros regional, a oferta de crédito diminui e esse movimento gera uma redução na renda regional via efeito multiplicador-acelerador

A característica dos bancos captadores de depósitos a vista é que os mesmos podem criar moeda, criando um depósito contábil para seu cliente quando oferece o empréstimo. Esta criação contábil, conforme observado no início da sessão deste projeto, não depende da poupança passada e nem da futura poupança esperada, pois este conceito não tem sentido, segundo a perspectiva Keynesiana. A oferta de créditos para além do montante depositado depende, na verdade, das expectativas do sistema bancário quanto aos acontecimentos futuros. De um lado, os agentes econômicos podem “poupar até ficarem azuis” (KEYNES, 1937a) e depositar estes recursos no sistema bancário e mesmo assim

isto não é suficiente para que eles efetivem o empréstimo. O avanço de recursos depende de que os bancos tenham a expectativa positiva quanto ao momento do ciclo econômico (de que não vai haver reversão) e da comparação entre a rentabilidade gerada pela oferta de crédito e outras possibilidades de aplicação.

Ademais, outro ponto importante do argumento de Minsky (1986) é o de que, com o desenvolvimento das inovações financeiras os bancos têm cada vez mais poder de criação de moeda e são cada vez menos afetados pela forma clássica de controle dos agregados monetários pela via das políticas de redesconto e compulsório. Neste sentido, o autor mostra que a flexibilização dos passivos gera a possibilidade de os bancos captarem rapidamente recursos de outra forma, que não por depósitos a vista. A captação via CDBs e o crescimento dos créditos interbancários, bem como de créditos internacionais torna a captação de recursos mais flexível de forma que os compulsórios sob depósitos a vista perdem, em parte seu poder de controle. Victória Chick (1994) destaca também estas inovações financeiras mostrando como o sistema bancário vai passando por vários estágios de desenvolvimento que vão deixando o setor cada vez menos passível de controle e cada vez mais "especulativo" nos momentos de expansão.

A evolução do sistema bancário por meio de uma sucessão de estágios é tratada por Chick (1994) e está presente no modelo de Dow (1993, 1990). Dow analisa a importância do setor financeiro no desenvolvimento regional sob a perspectiva pós-keynesiana considerando os diferentes momentos da história do desenvolvimento bancário e as especificidades de cada estágio (sugeridos por Chick). Desperta a discussão acerca do papel do setor bancário na criação de moeda e a crescente importância do lado monetário na economia real e a relação destes elementos com o desenvolvimento regional.

Segundo Amado (1999, p.212), ao se analisar o sistema bancário, percebe-se que os bancos vão se livrando paulatinamente de sucessivas limitações que lhes são impostas. Primeiro livram-se do limite dado pelos depósitos à expansão dos empréstimos. Assim, livram-se da necessidade de coordenar seus empréstimos segundo uma fração de suas reservas. Além disso, pressionam para que seja criado um emprestador de última instância que garanta a expansão de seus empréstimos. Fazem isso por meio da superação de estágios liderados por forças de mercado.

Esse processo faz da moeda cada vez menos neutra e dos bancos cada vez mais relevantes. Tal evolução gera fortes impactos a nível regional na medida em que os bancos ganham maior autonomia na administração de seus recursos e podem influenciar, com

maior força, as dinâmicas locais, acentuando a não neutralidade regional da moeda e os círculos viciosos que são gerados.

Os bancos lidam com diferentes níveis de informação e incerteza variando de acordo com o grau de confiança com o qual os agentes formam suas expectativas. Um alto nível de incerteza limita o investimento, acentua as diferenças regionais, gerando um desenvolvimento dicotômico, dividindo as regiões entre centro e periferia. Para Dow, existem diferentes desenvolvimentos regionais devido ao comportamento dos agentes (financeiros e reais) com relação à moeda e aos ativos financeiros. Isso ajuda a entender os diferentes comportamentos assumidos pela estrutura institucional financeira. O sistema bancário e os bancos regionais apresentam diferentes estágios de desenvolvimento.

Com o passar do tempo, o sistema financeiro foi adquirindo maior liberdade de atuação e autonomia nas suas decisões, principalmente na aplicação de seus ativos. Os bancos deixaram de ser simples captadores e alocadores de recursos, limitados por suas reservas individuais, para agirem com menores restrições à expansão de seus ativos por meio de inovações financeiras que geraram grandes impactos nas economias regionais.

A partir da análise de Chick (1994), Amado (1999, p.213 a 220) faz uma discussão dos diferentes estágios do desenvolvimento bancário. No primeiro estágio, os bancos são numerosos, pequenos e semi-isolados geograficamente. Os depósitos geram as reservas e o crédito, ou seja, limitam o sistema. Débitos em contas bancárias não são muito utilizados como forma de pagamento sendo os bancos principalmente receptores de poupanças. Uma expansão dos empréstimos leva a uma substancial perda de reservas, até mesmo para o sistema como um todo. Assim, os bancos dependem dos depósitos para formar reservas e das reservas para obter capacidade para emprestar. Os bancos são essencialmente intermediários financeiros.

De acordo com Amado (1999, p. 214) este estágio aparentemente teria maior semelhança com o pensamento ortodoxo. No segundo estágio os depósitos passam a ser tratados como meios de pagamento (como moeda). O sistema bancário já demonstra sua viabilidade e obtém a confiança do público. O número de bancos é menor e o tamanho médio, maior. Os bancos estendem o crédito como múltiplo de suas reservas. Os multiplicadores monetários (regionais e nacionais) passam a ser a função inversa da preferência pela liquidez dos agentes. A criação de moeda pelos bancos então depende de mudanças na preferência pela liquidez. O nível regional de reservas depende de reservas

provenientes do Banco Central e do fluxo de reservas reais e financeiras entre regiões, sendo a oferta monetária endógena e fora do controle da autoridade monetária.

Segundo Chick (1994, p. 4), são criadas as agências disseminadas, dispersando-se os riscos, reduzindo a perda de depósitos após a expansão dos empréstimos e aumentando a conveniência dos depósitos como meio de pagamento. A consolidação de acordos de compensação encoraja ainda mais a mudança no sentido do uso dos depósitos como meio de pagamento. Os depósitos agora representam não apenas poupanças, mas também balanços de transações que financiam o circuito de consumo, movendo-se de um banco para outro, sem abandonar, de forma significativa, o sistema como um todo.

Bancos com excesso de reservas são, agora, encorajados a emprestar "dinheiro que não possuem", desencadeando a expansão e a multiplicação do sistema como um todo, considerado natural atualmente. O sistema bancário pode agora emprestar um valor que é um múltiplo das reservas (multiplicador dos depósitos bancários), sujeito à manutenção de um nível mínimo de reservas, que é estabelecido convencionalmente pelas autoridades. Os depósitos, agora, são uma consequência. É a este estágio que nos referimos no item anterior desse capítulo. A partir do mesmo os bancos passam a ser criadores de moeda.

Os bancos ainda mantêm uma atitude passiva quanto a buscar novos depósitos criadores de reservas. As reservas chegam ao sistema bancário como resultado de mudanças nas preferências do público, que deixa de manter saldos em dinheiro e prefere depositá-los em bancos ou, o que é cada vez mais importante à medida que passa o tempo, por meio do Banco Central, via operações de *open market*. Apesar de caracterizarem as reservas como variável autônoma, neste estágio, os bancos usam os mercados financeiros bem desenvolvidos e o Banco Central para suprir necessidades de reservas no caso de erros de avaliação.

Os depósitos são meios de pagamento, representando toda a renda, quer destinada ao consumo, quer ao investimento. Assim, o investimento não depende de poupança, já que os empréstimos bancários, baseados tanto em fluxos de consumo quanto em poupanças nos bancos, financiam os investimentos.

No terceiro estágio do desenvolvimento bancário, são desenvolvidos mecanismos de empréstimo interbancário, complementando o mecanismo dos empréstimos à vista e contribuindo para um uso eficiente das reservas disponíveis. Os empréstimos tornam-se livres da restrição dada pelas reservas, que agora limitam todo o sistema e não mais cada banco individualmente. O multiplicador dos depósitos bancários atua de forma ainda mais

rápida. Apesar da maior flexibilidade os bancos ainda se preocupam com a relação perda/ganho de reservas diante da decisão de aumentar o crédito.

No quarto estágio, o princípio do emprestador de última instância fica firmemente estabelecido. O Banco Central já aceitou totalmente a responsabilidade pela manutenção da estabilidade do sistema bancário. Visto isso, os bancos tornam-se cada vez mais corajosos: os empréstimos podem agora se expandir além da capacidade determinada pelas reservas do sistema, ou seja, todo o sistema fica livre dos limites impostos ao crédito. Porém, quando se impõe um custo para a suplementação de reservas, ou seja, através do uso de taxas de penalização ou por meio de operações de mercado aberto que resultem em taxas de juros de mercado mais altas, os lucros do banco são afetados, podendo moderar a expansão de seus empréstimos (CHICK, 1994, p. 5 e 6).

A ampliação do crédito passa a depender das expectativas dos bancos que podem influenciar o preço do crédito e a quantidade de moeda ofertada. Isso piora as tendências já apresentadas em nível regional. (AMADO, 1999, p. 219)

Chick (1994, p. 6) coloca que os bancos são, agora, capazes de acompanhar qualquer aumento razoável da demanda por empréstimos. Os depósitos aumentarão em consequência disso, e a carência de reservas é suprida pelo sistema. No caso de as reservas serem suplementadas a uma taxa de juros mais alta, os bancos poderão ainda expandir os empréstimos além da capacidade das reservas do sistema, se esperam que essa expansão seja rentável. Isso depende da relação entre as elasticidades da demanda por crédito e da oferta de reservas. Neste estágio, as reservas vão se tornando irrelevantes, exceto para transações de balcão. A chegada a tal estágio exigiu a adoção de uma nova teoria de comportamento dos bancos, baseada na rentabilidade marginal da expansão dos empréstimos, dados os custos marginais da obtenção de reservas adicionais.

No quinto estágio, os bancos desenvolvem a administração do passivo, buscando atraírem novos depósitos, poupanças que podem ter sido mantidas em outras instituições financeiras, ou como instrumentos financeiros do governo ou das empresas para equilibrarem seus balanços e permitirem a continuidade do processo. A administração do passivo desenvolve-se como parte do aumento geral na concorrência entre instituições financeiras. Os bancos são lançados em uma concorrência aberta entre si e com outras instituições financeiras e respondem com uma política de expansão agressiva, possivelmente ultrapassando o ponto de maximização de lucros, como no "modelo de maximização de vendas". Isso teve como consequência a busca ativa de oportunidades de

empréstimo, ao invés do mero atendimento de todas as solicitações razoáveis de empréstimos, financiada do lado dos ativos pela oferta de taxas mais elevadas para os depósitos, para atrair recursos.

Dow (1987) retoma então estes aspectos e destaca o poder de decisão do sistema bancário na oferta de créditos, mostrando que a própria decisão de emprestar cria os depósitos. Será este tipo de sistema bancário que ela se propõe a analisar, quando aborda a questão da distribuição regional de recursos.

Quanto a esta questão, a consideração é a de que, via de regra, os agentes econômicos consideram que economias centrais possuem um menor nível de incerteza, dada a trajetória mais estável de crescimento. Paralelamente, as regiões periféricas, mais instáveis, possuem incerteza mais intensa e maior preferência pela liquidez (tanto dos indivíduos quanto dos bancos) decorrente tanto do motivo precaução quanto especulação. A periferia tem maior ocorrência de imprevistos e ativos menos líquidos diante do menor desenvolvimento institucional dos mercados.

Considerando estes aspectos, os bancos tenderiam a ter uma maior "preferência pela liquidez" nas regiões periféricas, tendo maior dificuldade de ofertar recursos. A maior preferência pela liquidez dos bancos periféricos manifesta-se numa maior relação reserva/depósitos.

Os empréstimos dependem da confiabilidade na base de informações disponíveis. Quanto pior a base de informações, mais a tomada de decisões se baseará em elementos convencionais, o que perpetua ou reforça a situação de desigualdade. Na periferia são fixadas taxas de juros mais altas ao mesmo tempo em que se impõem limites à extensão do crédito. A vantagem dos bancos que operam em nível nacional (tem acesso às reservas que vem da periferia e um maior multiplicador) é aprofundada já que eles alocam as reservas com mais facilidade do que os que operam em nível regional. Este fato gera forte tendência à concentração bancária a favor dos bancos que operam em nível nacional e tem sede nas regiões centrais.

Estes bancos tendem a emprestar para a periferia por meio de firmas que têm sede no centro que apresentam informações mais consistentes. Isso acentua as vantagens destas firmas aprofundando a concentração industrial, que influencia a futura disponibilidade financeira na região, gerando fluxos de compra para as regiões de origem das firmas. Assim, as regiões periféricas ficam prejudicadas já que os redepósitos são limitados reduzindo a possibilidade de criação de crédito e o crédito também é restringido pela maior

preferência pela liquidez nestas regiões dados a maior instabilidade, as bases de informações mais remotas e o caráter convencional da tomada de decisão.

Seguindo esta perspectiva a interdependência entre oferta e demanda regional de crédito envolve esta discussão, sendo um elemento que pode ser tratado de acordo com o arcabouço teórico da teoria pós-keynesiana (Crocco *et al* 2006b, p. 300).

Conforme destacado, a oferta de crédito é afetada pela preferência pela liquidez e pelo estágio de desenvolvimento bancário, que permite ao banco estender crédito conforme sua base de depósitos e determina a oferta endógena de moeda. Em regiões menos desenvolvidas há uma menor disposição do sistema bancário em emprestar.

Christaller (1933/66), também aborda esta questão, ainda que de forma um pouco diversa e essencialmente intuitiva. Mesmo considerando que a abordagem desse autor apresenta diferenças importantes, o que nos interessa é levantar algumas de suas considerações que são compatíveis com a abordagem que se quer desenvolver. O autor coloca que existe uma hierarquização espacial dos centros financeiros, em que, quanto mais especificada a demanda (altos empréstimos, por exemplo), mais as decisões são concentradas nas sedes nacionais dos bancos. As decisões dos agentes quanto à alocação de seus ativos reais e financeiros consideram os ambientes em que estes se encontram e determinam a disponibilidade de crédito. O sistema financeiro de um local altamente centralizado pode atrair maior demanda por serviços e maior oferta de crédito, concentrando as atividades e drenando recursos das regiões de menor influência decisória. Isso faz com que a hierarquia decisória financeira condicione o comportamento dos agentes econômicos, de todo o sistema, com relação à moeda.

Na verdade, segundo o autor, haveria uma hierarquização de centralidade. Espaços com maior concentração populacional, de dinâmica econômica e de serviços tendem a atrair o sistema financeiro e a oferta de empréstimos. Ainda assim, é possível observar a existência de hierarquias financeiras intermediárias.

Isto é compatível com a visão pós-Keynesiana da análise de distribuição de crédito regional. Segundo ela, as régios mais dinâmicas, geram expectativas mais favoráveis, enquanto que nas menos dinâmicas a “preferência pela liquidez” é maior. Como existem distintas preferências pela liquidez nas regiões, a disponibilidade de crédito muda, mudando também os padrões monetários das regiões.

Neste sentido, localização do sistema bancário se relaciona diretamente com a população, o grau de urbanização e a renda existente nos municípios. A oferta de serviços

bancários então depende da centralidade de cada localidade, que depende da concentração das atividades econômicas e do alcance dessas atividades em um território.

Para Crocco *et al* (2006b, p. 301) há hierarquia de lugares centrais de acordo com a disponibilidade de bens e serviços necessários gerada pela essencialidade do bem e de quanto maior for sua área de mercado. Sendo assim, os autores trabalham com dois tipos de economia: central e periférica.

Amado (2006, p.149), seguindo a mesma argumentação, coloca que as economias centrais possuem trajetórias de crescimento mais estáveis e uma dinâmica mais endógena. Possuem outras vantagens importantes como menor propensão a importar, instituições e mercados mais desenvolvidos, inclusive o financeiro, ativos mais líquidos, produção mais concentrada nos setores secundário e terciário, melhor difusão de informações e menor incerteza.

A consideração é a de que existe uma propensão à fuga de liquidez da periferia para o centro. Na periferia os agentes demandam ativos mais líquidos e os bancos lidam com dois problemas: perdem reservas para o centro e perdem mais reservas do que bancos do centro para o público em geral, que demanda maior liquidez. Este movimento acaba gerando um processo de concentração bancária que favorece os bancos do centro. (AMADO, 2006, p. 150).

Diante da incerteza radical os agentes usam determinados mecanismos para formar suas expectativas. Para Keynes, o futuro é mais bem guiado pelo presente do que por experiências passadas. A formação de expectativas com base em convenções é, em certo sentido, responsável pela manutenção da situação de desigualdade em termos regionais ao basearmos o futuro nas ações presentes. Diante de uma situação de estagnação econômica em certa região, os bancos, vendo que os outros agentes estão se comportando da mesma forma, relutam em estender o crédito. Ao agirem dessa forma colocam barreiras ao crescimento da região e permitem a continuação da estagnação.

A partir disso, bancos que possuem centros decisórios no centro terão menos informações regionais e bases mais voláteis para formação de expectativas de projetos da periferia. Esses bancos confiarão menos nesses projetos e não estenderão crédito a eles. Os bancos da periferia terão mais informações sobre os projetos regionais e assim, maior facilidade de estender crédito aos mesmos. Os bancos do centro então tendem a emprestar para a periferia via projetos de empresas com sede no centro. Isso leva a uma maior perda

de reservas nos bancos da periferia aumentando as vantagens comparativas dos bancos com sedes no centro.

Os bancos regionais (como o Banco do Nordeste) então são relevantes para as economias periféricas, pois limitam menos a criação de crédito para as mesmas e o crédito criado por eles impacta mais positivamente a própria região. A concentração bancária acentua as desigualdades regionais e a concentração industrial no centro piorando o problema regional. Além disso, tende a ampliar o hiato de desenvolvimento existente entre os diferentes sistemas. A forma como os bancos formam suas expectativas é um dos elementos que ajudam a compreender os limites do crédito ao crescimento da periferia. Há uma tendência natural à concentração bancária no centro e isso gera impactos negativos ao crescimento da periferia.

Um estudo feito por Carnevalli (1996) baseado na disposição regional dos bancos italianos mostra que, os bancos que atuam em sistemas financeiros regionalizados são capazes de conseguir vantagens competitivas, pois conseguem mais informações sobre as economias, as firmas, projetos e empreendedores presentes no local, beneficiando-se de menores graus de incerteza local. "Devido à proximidade entre firmas locais e as interconexões que estabelecem comportamentos oportunísticos dos agentes que podem prejudicar a oferta de crédito, passam a ser desencorajados, seja via aumento de juros cobrados ou maior restrição na concessão" (Stiglitz, 1994) Segundo Pollard, (2003). Esse ambiente favorece o surgimento de sistemas financeiros fortemente vinculados a economias locais, mesmo em uma era de crescente conexão de mercados financeiros.

No que se refere aos aspectos referentes aos bancos regionais, cabe considerar que no caso brasileiro o Sistema Financeiro Nacional está construído a partir de bancos com caráter nacional que captam e ofertam recursos em todo o território do país. Ainda assim, o BASA (Banco da Amazônia) e o BNB (Banco do Nordeste) tem o viés regional. Este é um aspecto importante para o nosso estudo.

Conforme já comentado, alguns estudos no Brasil analisam especificamente a questão da distribuição regional de recursos[4]. Um dos argumentos comum a vários deles é o de que existe forte concentração de agências bancárias no Brasil, especialmente nos espaços de maior dinamismo econômico. Outro aspecto é o de que além dos dados referentes distribuição das agências, para termos ideia da concentração do movimento

---

[4] Vide Crocco & Jayme Jr, 2006.

financeiro deve-se levar em conta a distribuição dos depósitos e empréstimos. Para ter-se uma ideia Corrêa (2006ª) nos mostra a distribuição dos mesmos pelos estados brasileiros em 1984, destacando que tal distribuição não mudou muito nos anos mais recentes. No que tange aos depósitos e empréstimos, praticamente metade deles (48,5 e 51,6% respectivamente) estavam concentrados em São Paulo, seguidos, bem atrás, pelos Estados do Rio de Janeiro (15,73% e 11, 21%), Minas Gerais (5,95% e 9,33%) e Rio Grande do Sul (5,61% e 7,21%). O que ocorre é a existência de um "vazamento de recursos", pois os empréstimos se concentram mais nas regiões mais dinâmicas.

Neste sentido é que se observa a importância de um banco Público Regional. Este seria central para manter os recursos captados no estado. Ademais, por serem bancos públicos poderiam dirigir mais empréstimos na medida em que a lógica de valorização estaria não estaria no centro de suas preocupações. Não é esta, no entanto a performance dos bancos públicos brasileiros, conforme veremos adiante.

Ainda outro aspecto que nos interessa e que é tocado por esta literatura é o referente à dificuldade de acesso dos produtores de menor porte. A literatura convencional abarca especialmente a questão de que existe a possibilidade de as mesmas incorrerem em fraudes de informação, por exemplo. Para esta literatura é preciso se atentar para o fato de que as pequenas firmas têm dificuldade de acesso a créditos, pois essas firmas possuem poucos ativos e não conseguem preencher os requisitos básicos ao se candidatarem a uma linha de crédito. Além disso, via de regra, não podem assegurar garantias mínimas exigidas pelo sistema. Neste sentido, essas firmas têm dificuldade de acesso aos recursos, pois eles não conseguem se enquadrar nos requisitos básicos exigidos pelos bancos e também não tem ativos para penhorar. "*Essa impossibilidade faz com que as pequenas firmas percam oportunidades de obterem recursos a custos mais baixos, pois o sistema financeiro, sendo o único disposto a ofertar crédito, tem que arcar com maiores custos envolvidos na transação e no monitoramento desses clientes*" POLLARD (2003).

Segundo o argumento da literatura convencional, por serem firmas pequenas, às vezes elas não apresentam declarações financeiras confiáveis, monitoramento de agências públicas de regulação, muito menos experiência prévia e consolidada no relacionamento com bancos. Estes são fatores que podem levar a que as mesmas cometam atos ilícitos, especialmente se estiverem sofrendo cirses de liquidez. Neste sentido, tais firmas seriam mais propensas a falir. (Chisttenden *et al.* (1993). Na mesma direção, Hughes e Storey (1994), argumentam que os bancos ficam vulneráveis a qualquer comportamento

oportunístico que surjam do agravamento destas limitações. (CAVALCANTE, 2006: p.81).

Note-se que no caso da perspectiva Keynesiana, que estamos levantando, também se destacam os aspectos de dificuldade de liberação de recursos aos agentes de menor porte, ainda que os argumentos não sejam os mesmos. A indicação aqui é a de que a busca de máxima lucratividade e menor nível de risco leva a que os agentes de menor porte sejam preteridos, pois a expectativa de que os mesmos venham a apresentar problemas é maior.

CAPITULO 2
OFERTA DE CRÉDITO NO SISTEMA BANCÁRIO NACIONAL E EVOLUÇÃO RECENTE

O objetivo deste trabalho é o de mostrar a evolução recente no crédito no Brasil, observando que não houve uma interrupção de sua evolução, mesmo considerando a Crise de Subprime. O nosso destaque vai para o fato de que a evolução do crédito pós 2003 e até 2007 foi fortemente puxada por bancos privados. No entanto, a trajetória que vai de meados de 2007 até o final de 2009 é fortemente influenciada pela atuação do governo. Isto se deve à atuação do mesmo, através de Programas de Gastos, de isenção de impostos sobre bens de consumo duráveis, de sua atuação via Bancos Públicos. Neste sentido, os Bancos Públicos tiveram uma ação importante na contenção da crise. Paralelamente, destacamos também a expansão do crédito recente, ofertado por bancos privados, mas mostraremos que este movimento esteve vinculado ao crédito consignado.

2.1 Evolução total do crédito no Brasil no período recente

O Brasil vivencia o mais prolongado ciclo de crédito desde a adoção do Plano Real. A despeito de os juros bancários permanecerem em patamares extremamente elevados, o mercado de crédito mantém-se em trajetória de expansão, especialmente desde o início de 2003, quando houve a combinação de dois elementos: de um lado, a confirmação da garantia de que não haveria alteração na política econômica do novo governo; de outro lado, a menor volatilidade macroeconômica, como resultado da melhora das contas externas num contexto internacional favorável, vigente a partir de então, em termos tanto do comércio exterior como das condições de liquidez para os países emergentes.

Esse cenário de menor volatilidade macroeconômica e de expectativa de redução nas taxas básicas de juros - e consequente diminuição dos ganhos com as operações de tesouraria - induziu os bancos a redefinirem suas estratégias operacionais, gerando uma expansão do crédito.

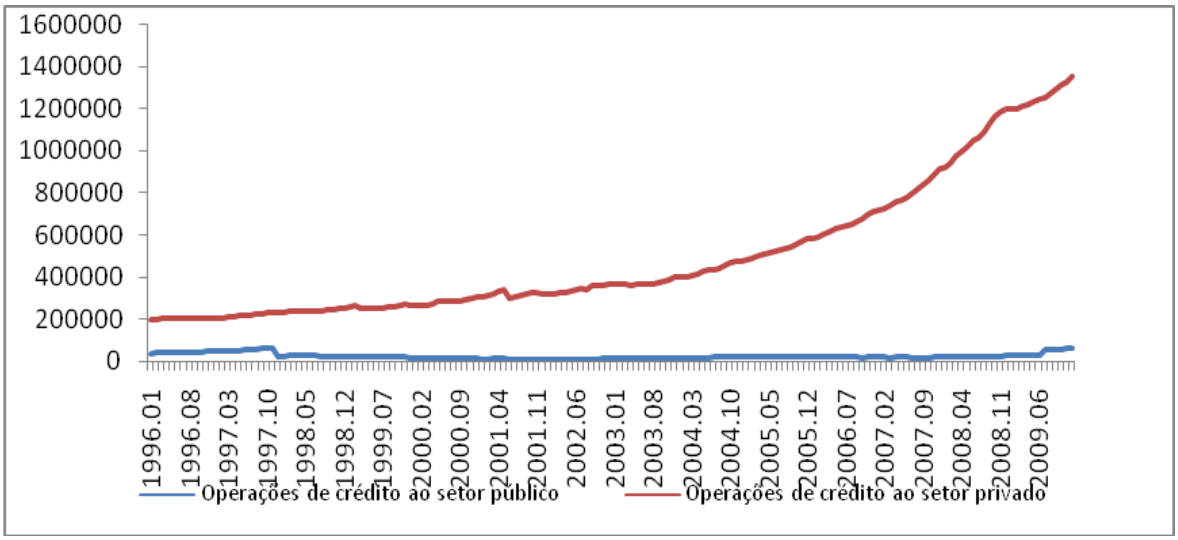
Os bancos identificaram na ampliação do crédito às pessoas físicas um enorme potencial de ganho, diante das expectativas otimistas quanto à recuperação do emprego e da renda sob o governo Lula, especialmente porque, como veremos

praticamente 60% desse crédito esteve vinculado ao crédito consignado, que é sem risco.

Paralelamente, para analisar a evolução do crédito do Sistema Financeiro nacional, especialmente nos anos de 2007 e 2008 é importante destacar que os mesmos foram afetados pelos impactos da Crise de *subprime* que se iniciou no segundo semestre de 2007. Aí já foi possível observar um impacto sobre as economias em geral, e também sobre a brasileira. O impacto foi mais profundo no segundo semestre de 2008 e aí se observou inicialmente, um início de estagnação do crédito doméstico.

A atuação do Estado foi fundamental para reverter este processo. De um lado, atuou com gastos públicos, como por exemplo, os do PAC. De outro lado, atuou pela via de ajudas aos bancos privados em dificuldades e também pela via de reduções de compulsórios, desde que os bancos dirigissem os mesmos à oferta de créditos. Um terceiro movimento, fundamental, esteve relacionado à atuação dos Bancos Públicos na oferta de crédito ao setor privado, destacando-se o crédito à indústria e à construção civil, importantes para a geração de empregos. Vejamos alguns destes dados.

Gráfico 1 – Operações de crédito aos setores público e privado em R$ milhões



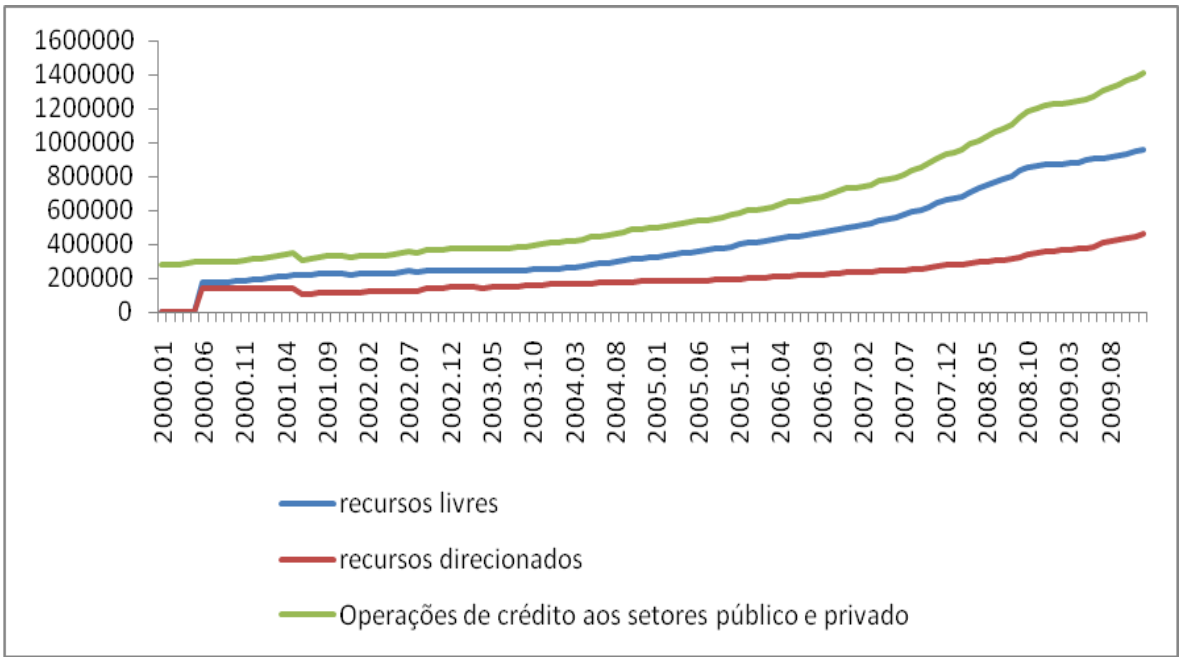
Fonte: IPEADATA

Conforme de pode observar pelo Gráfico 1, neste período houve um grande crescimento de operações de crédito, mais especificamente ao Setor Privado e a partir de 2003. Estas operações subiram mais do que 5 vezes no período observado, enquanto que os patamares do crédito ao setor público não apresentaram a mesma expansão.

De um modo geral, observa-se um crescente aumento de crédito total ao setor privado. Um dos fatos a ser comentado é o de que estes créditos apresentam uma expansão mais forte a partir de 2004, sendo que houve uma leve desaceleração em 2008, mas retomam a taxa de crescimento em 2010. Isto mostra que a crise de Subprime gerou impactos iniciais, que foram sobrepostos por uma atuação mais forte do Governo que se deu, principalmente,através da oferta de créditos por bancos públicos.

Outro aspecto a ser tratado refere-se ao fato de que os créditos com recursos livres apresentaram uma expansão forte a partir de 2003, distanciando-se dos créditos direcionados, que também cresceram, mas a taxas menores (Gráfico 2) .

Gráfico 2 – Créditos aos setores público e privado com recursos livres e direcionados em R$ mil



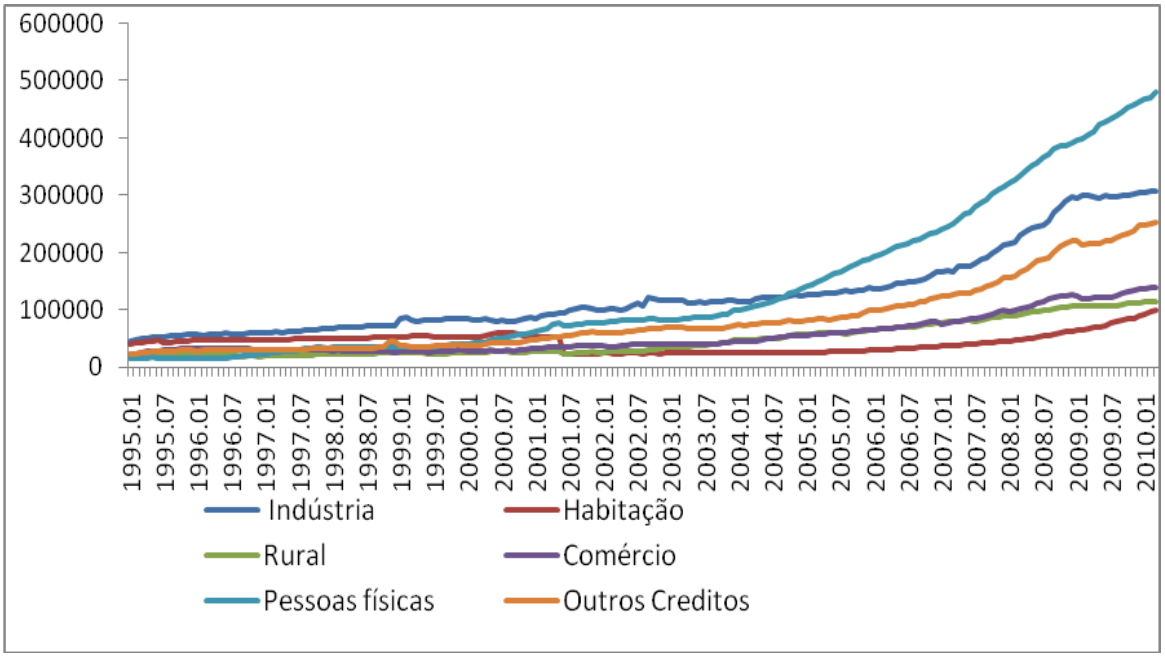
Fonte: IPEADATA

Quando classificamos os créditos por setor de atividade, o que observamos (Gráfico 2) é que quem puxou a expansão foi o crédito à pessoa física (recursos livres). Um dos fatos importantes a ser comentado é que estes últimos correspondem a créditos que podem ser alocados, a critério do agente financeiro com taxas livremente pactuadas entre as partes.

Note-se que os créditos rural também apresenta importante expansão, graças ao crescente dinamismo do agronegócio e o papel dos mesmos para as exportações brasileiras num momento em que se processava um crescimento dos mercados mundiais. O crédito industrial também apresenta crescimento e num terceiro nível temos também uma boa performance do crédito à habitação. Estes três últimos tipos de crédito estão relacionado a créditos direcionados pelo BNDES, Banco do Brasil e Banco do Nordeste e da Caixa Econômica Federal.

Destaca-se especialmente a maior taxa de crescimento observada para o crédito à indústria e à habitação em 2008 e 2009, como resultado da atuação dos Bancos Públicos contra as consequências da crise de *Subprime*.

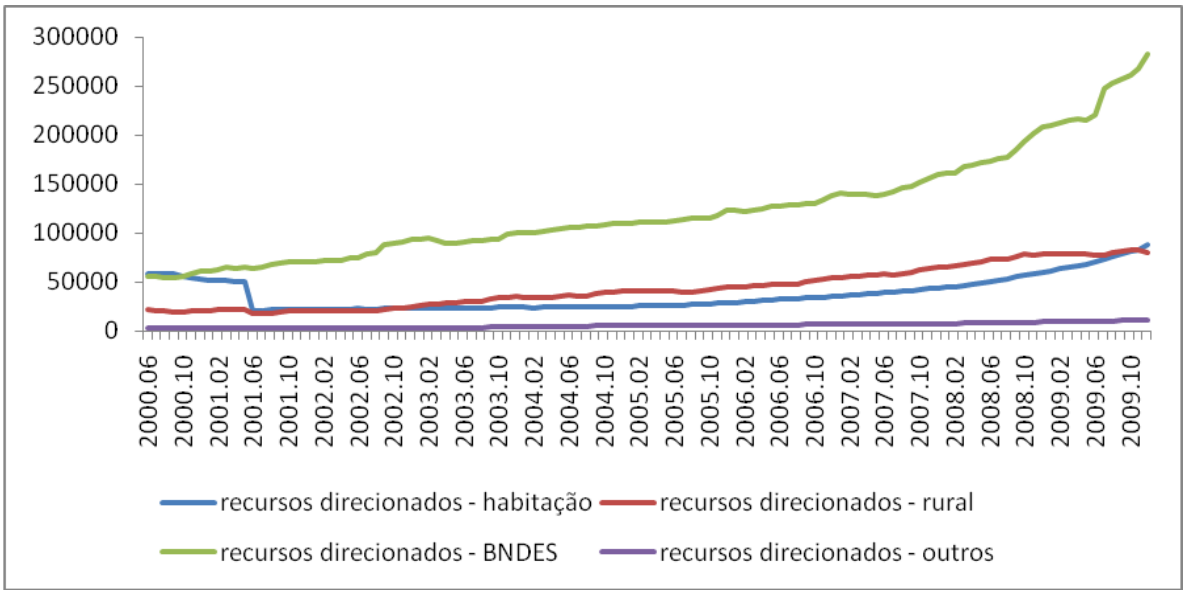
Gráfico 3 - Crédito total ao setor privado por setor de atividade: R$(mil)



Fonte: IPEADATA

Tal movimento pode ser observado no Gráfico 4, que apresenta as liberações dos Recursos Direcionados. No que se refere ao movimento de expansão do crédito direcionado a partir de 2008, se explica pelo caráter anticíclico que o mesmo apresentou.

Gráfico 4 – Crédito com Recursos direcionados: tipos – em R$ mil



Fonte: IPEADATA

Quanto à classificação dos mesmos, estes podemos dividí- los em[5]:

(i) BNDES direto, que se refere às operações de financiamento concedidas diretamente pelo BNDES;

(ii) BNDES repasses, que diz respeito às operações de financiamento com base em recursos da instituição efetuada por intermediários financeiros, inclusive repasses da Finame;

(iii) Rural, que inclui o crédito ao setor rural concedido por bancos, agências de fomento e cooperativas, exclusive operações de leasing, financiamentos diretos e repasses do BNDES;

(iv) Habitacional, que se refere às operações de financiamento imobiliário realizadas com pessoas físicas e cooperativas habitacionais;

(v) Outros, que incluem financiamentos do Fundo Constitucional do Centro-oeste e créditos dos bancos de desenvolvimento e agências de fomento, dentre outros.

---

[5] Os recursos direcionados referem-se a operações de crédito com recursos compulsórios ou governamentais. Obs.: Refere-se ao crédito do sistema financeiro, tendo como base o documento contábil estatística financeiro - ESTFIN, anexo obrigatório do balancete contábil mensal das instituições financeiras, inclui recursos livre e direcionados.

Ou seja, tendo como *funding* essencialmente recursos compulsórios (FAT para o BNDES, FGTS para a Caixa Econômica e Fundos Constitucionais para o Banco do Brasil, BNB e BASA) o crédito direcionado não concorre com o crédito livre, sendo que sua maior expansão se dá quando o crédito oferecido pelos Bancos Privados começa a esmorecer por conta da crise. Nesse segmento, de recursos direcionados, pode-se destacar a expansão do volume de recursos repassados do BNDES para indústrias e para o setor rural, especialmente para o PRONAF (via FAT). Os Fundos Constitucionais, voltados ao desenvolvimento regional e direcionados prioritariamente aos agentes de menor porte também foram importantes e parte importante do PRONAF teve este tipo de recurso como fonte. Destaca-se também o crédito da Caixa Econômica Federal, operado com recursos do FGTS.

No que se refere ao crédito com recursos livres, conforme já comentado, este foi fortemente puxado pelo crédito à pessoa física, sendo que esta expansão iniciou-se quando as taxas de juros ainda apresentavam patamares bastante altos. Isto mostra que a questão da oferta do crédito não envolve falta de demanda e sim falta de oferta. Falta de disposição do Sistema Bancário em emprestar, o que será comentado mais adiante. A maior disposição de tomar crédito, mesmo a taxas de juros ainda muito altas, refletiu, de um lado, expectativas favoráveis dos consumidores em relação ao desempenho futuro da economia e, de outro lado, a necessidade de atualizar a compra de bens duráveis. Já em 2003, começou a se elevar a participação do crédito às pessoas físicas no estoque total das operações de crédito do sistema financeiro.

No que se refere a uma periodicidade, podemos dizer que ocorreram 4 fases:

i) Entre 1995 e 1999 ocorre uma expansão lenta do crédito, período que corresponde à fase de câmbio administrado e de combate à inflação no Brasil.

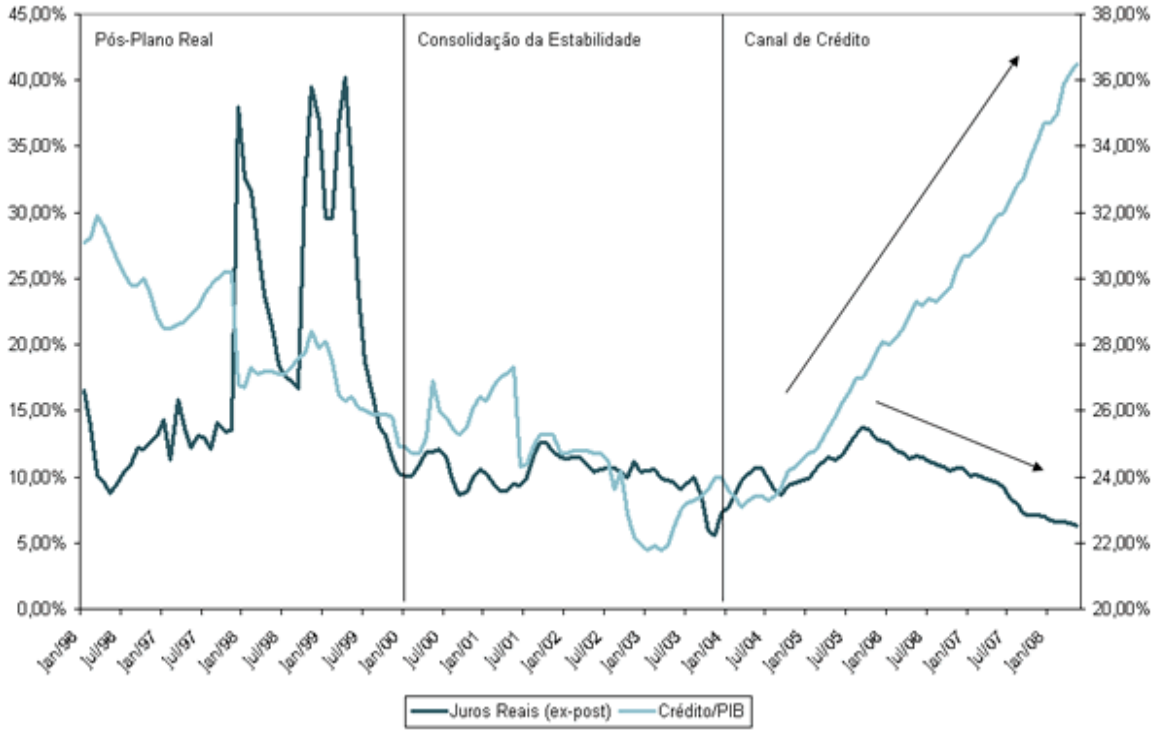
ii) Entre 1998 e 2002 há uma certa estagnação do crédito, refletindo o período de redução de liquidez internacional. Nesta fase se processam a crise da Rússia, do Brasil e da Argentina e também a primeira eleição do presidente Lula.

Melhora dos indicadores domésticos. É a fase de maior expansão dos empréstimos, puxados pelo crédito à pessoa física.

iv) Entre 2008 e 20010 não se apresenta uma queda abrupta do crédito por conta das intervenções do Governo pela via bancos públicos (já comentada). O crédito à pessoa Física também não apresenta queda mais abrupta por conta das intervenções do Governo através da redução de impostos para produtos da linha branca e de automóveis.

Para os propósitos de nosso trabalho vamos analisar as fases iii e iv em conjunto, pois a última fase não envolve uma queda de crédito. Ainda assim é importante atentar para esta subdivisão, pois pretendemos destacar que a partir de 2008 ocorrerá uma mudança de performance nos bancos públicos, que será comentada nas seções a seguir.

Gráfico 5 - Evolução da Relação entre Credito Total/PIB e a taxa de Juros reais



Fonte: Disponível em: www.galento.com.br.

Quanto à periodicidade é importante observar que os movimentos de retração do crédito virão em conjunto coma manutenção de ganho dos bancos, pois os mesmos ajustarão se portfólio dirigindo-se a aplicações em títulos. Ou seja, nos momentos de maior instabilidade os juros domésticos sobem para manter os capitais no país e aumentam as expectativas negativas, sendo que os bancos se ajustam rapidamente. A relação entre juros altos, ganhos com títulos e valores mobiliários e operações de crédito foi observada por Lima (2008) e no Gráfico 5 pode-se observar esta dinâmica através da relação entre o movimento dos juros reais e a razão crédito/PIB.

Uma observação importante no que se refere ao crédito dirigido ao setor privados à pessoa física é a de que a expansão dos empréstimos com recursos livres às pessoas físicas

está ancorada, desde o início do ciclo, nas modalidades de crédito pessoal, aquisição de veículos e cartão de crédito, sedo estas, as principais modalidades de contribuição ao crescimento do crédito com recursos livres para pessoas físicas.

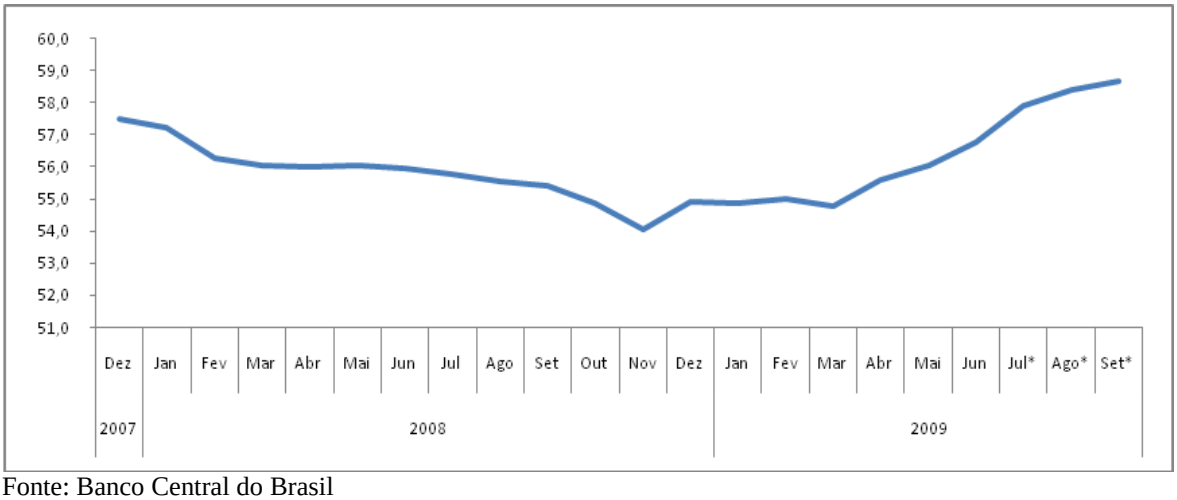
O crédito pessoal inclui as operações com crédito consignado, sendo que este contribuiu em média por quase metade do crescimento dos empréstimos concedidos nesse segmento. Também exerceram grande influência, na expansão do crédito, as operações de aquisição de veículos, que oferece a garantia da alienação fiduciária. Por permitir a rápida recuperação dos bens, esse mecanismo reduz o risco de crédito e permite a redução do prêmio de risco cobrado pelas instituições financeiras.

A disposição das famílias em ampliar o endividamento também foi estimulada pela estratégia das grandes redes varejistas, logo imitada pelos bancos e suas financeiras, de alongamento dos prazos das operações de crédito ao consumidor. Esse alongamento, ao reduzir significativamente os valores das prestações, contribuiu para diminuir a inadimplência, sobretudo em um cenário de elevação do rendimento da população e, em menor escala, de aumento do emprego.

A modalidade do crédito consignado é extremamente importante para a expansão do crédito pessoal em 2004. A regulamentação do crédito consignado em folha de pagamento, de trabalhadores ativos e inativos em dezembro de 2003, forneceu impulso adicional para a ampliação do crédito às pessoas físicas.

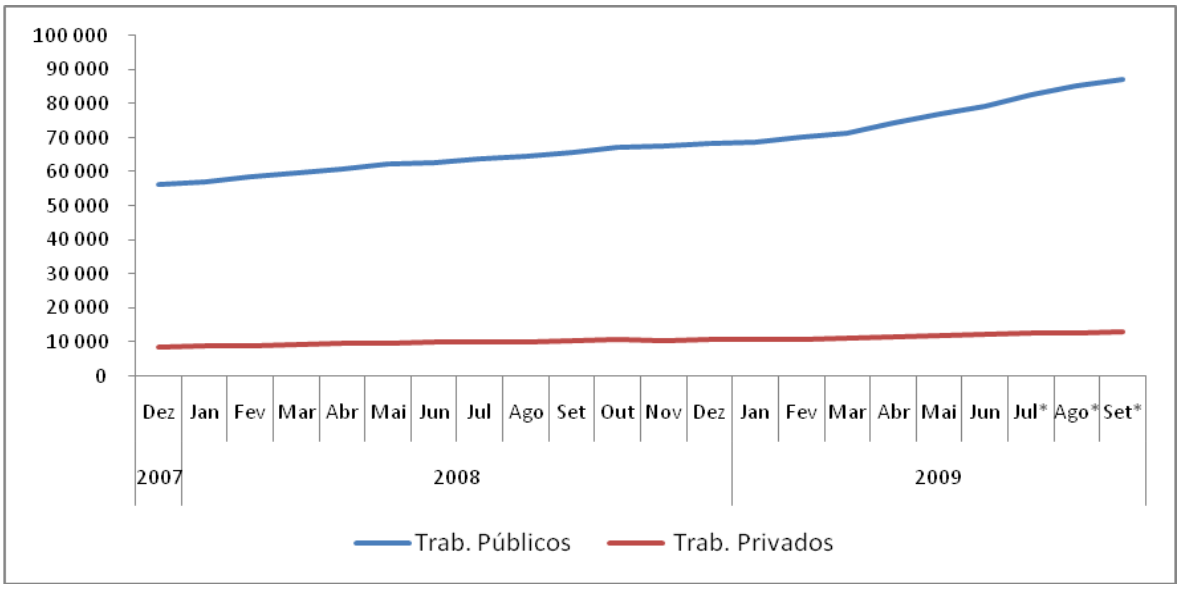
Introduzida no Brasil pela Medida Provisória 130, de 17/9/2003- posteriormente convertida na Lei n. 10.820, de 17/12/2003 - a modalidade de empréstimos consignados em folha de pagamento cresceu vertiginosamente, atingindo o volume de R$ 9,7 bilhões em dezembro de 2003. Desde então, o crédito consignado vem ampliando continuamente sua participação no total do crédito pessoal, conforme atesta o Gráfico 6.

Gráfico 6 - Participação do crédito consignado sobre o crédito Pessoal - em %



Fonte: Banco Central do Brasil

Gráfico 7 - Crédito Consignado: Trabalhadores Públicos e Privados - R$ milhões



Fonte: Banco Central do Brasil

Do ponto de vista das instituições bancárias, a modalidade do crédito consignado em folha apresenta a vantagem do pagamento pontual e com garantia do serviço da dívida. Em contrapartida, o tomador obtém crédito a taxas de juros muito mais baixas do que as regularmente praticadas no segmento de crédito ao

consumo. No Brasil, embora alta, as taxas de juros do consignado são muito mais baixas do que as vigentes em outras modalidades de crédito à pessoa física.

Ademais, parte importante está relacionada a créditos a trabalhadores do setor público (Gráfico 7) que não podem ser demitidos, o que apresenta um fator adicional de estabilidade.

O custo menor dessa modalidade de crédito permitiu às famílias ampliarem o consumo, bem como trocarem dívidas, utilizando os recursos para quitar financiamentos de custo mais elevado (como cartão de crédito e cheque especial).

2.2 Lógica de Operação do Sistema bancário público e privado e ajuste de portfólio

Conforme observamos anteriormente, foi possível detectar a existência de 4 fases através da análise das liberações de crédito. Em cada uma dessas fases é possível observar a dinâmica de ajuste dos bancos quando ocorrem situações adversas. O objetivo desta parte do trabalho é a de observar a dinâmica de ajuste de operações ativas e passivas de bancos públicos e privados.

Uma das características do sistema Financeiro brasileiro, desde a década de 1970 é a de que é possível gerar forte rentabilidade sem risco, aplicando-se essencialmente em Títulos Públicos, tendo em vista as altas taxas de juros dos mesmos. Neste sentido, a oferta de empréstimos ocorre desde que os juros de ponta sejam maiores que os ganhos com títulos, e ainda acrescidos de custos operacionais. A qualquer conjuntura adversa e desde que os títulos públicos continuem mantendo uma boa rentabilidade, há uma retração abrupta de recursos. Quanto a este respeito, trabalho desenvolvido por Lima (2008) mostra como há uma relação entre ganho com títulos e valores mobiliários e expansão dos empréstimos. Esta questão segue a perspectiva indicada no início do trabalho, na qual Minsky (1986) indicava a lógica de ajuste dos bancos.

No presente momento pretende-se retomar o argumento de que os bancos privados nacionais têm esta lógica de atuação e isto serve tanto para bancos nacionais quanto para bancos estrangeiros. Aliás, estes últimos foram até mais agressivos nas operações com títulos e Valores Mobiliários, fato atestado por Corrêa e Adati (2004) e confirmado por

Lima (2008), com dados mais recentes. A questão é a de que este último trabalho já indicava o fato de que os intermediários financeiros públicos também crescentemente vinham adotando esta lógica. O autor detectara que os bancos públicos vinham aumentando a participação de Títulos e Valores Mobiliários no total de seus ativos. Queremos levantar este ponto para mostrar que o crédito, mesmo de bancos públicos no Brasil, fica subpotencializado. Daí a importância de programas que facilitem a liberação dos mesmos, como o PRONAF B, que trabalha sem risco de crédito e os Fundos Constitucionais, que ficam fora da carteira do banco público.

Para a melhor compreensão dos resultados é importante levanta a conformação dos Balancetes bancários no Brasil e a composição das principais contas de Ativo e Passivos. No Brasil, o registro dos balancetes dos bancos que atuam no país é feito pelo Banco Central, segundo as normas do Cosif (Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional) e os Quadros 1, 2 e 3 apresentam as informações indicadas.

A compreensão da composição das contas é essencial para o estudo que desenvolveremos a seguir e que se articulará com a questão da atuação dos bancos públicos nos empréstimos.

Quadro 1 – Balancete dos bancos no Brasil segundo o Cosif.

Ativos	**Passivos**
Circulante e Realizável a Longo Prazo • Disponibilidades • Aplic. Interfinanceiras de Liquidez • Títulos e Valores Mobiliários • Relações Interfinanceiras e Interdependências • Operações de Crédito • Outros Créditos • Outros Valores e Bens Permanente	Circulante e Exigível a Longo Prazo • Depósitos (À vista; Caderneta de Poupança, à prazo; interfinanceiros; outros) • Captações no Mercado Aberto • Recursos de Aceites e Emissões de Títulos • Relações Interfinanceiras e Interdependências • Obrigações por Empréstimos e Repasses • Instrumentos Financeiros Derivativos • Outras Obrigações Patrimônio Líquido

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Banco Central

Quadro 2 – Composição das Principais contas de passivo dos bancos

Disponibilidades: são contas compostas principalmente pelo Caixa dos bancos, ou seja, pelo dinheiro usado para dar conta das operações rotineiras de saque nas agências bancárias. Uma vez que, essas disponibilidades incluem também as Reservas Livres, que são o recolhimento compulsório em espécie feito junto ao Banco Central; as Disponibilidades em Moeda Estrangeira e; as Aplicações em Ouro. É, portanto, a conta mais líquida dos bancos.

Aplicações Interfinanceiras de Liquidez: representam os recursos que a instituição bancária dispõe, para fins de manter seu nível de liquidez imediata, ou seja, aplicações que irão cobrir eventuais deficiências de disponibilidades. Incluem também aplicações em operações compromissadas, com operações de revenda. Essas são operações nas quais um banco compra um título a outro por um prazo determinado. Na verdade é um compromisso que o banco tem de revendê-lo no prazo determinado. Nessas condições, o banco que comprou o título se compromete a revendê-lo ao fim do prazo estipulado, obviamente, a preço um pouco maior do que o que ele pagou no início. No entanto, na prática, as operações compromissadas são uma modalidade de empréstimo feito entre instituições financeiras. Os valores que aparecem nessa conta se referem aos títulos em posse do banco, mas que serão revendidos ao fim do prazo estipulado. As operações compromissadas são negociadas no Mercado Aberto. E as operações compromissadas com prazo de vencimento de apenas um dia útil são chamadas de operações de *overnight*. As Aplicações Interfinanceiras de Liquidez incluem também os Depósitos Voluntários efetuados junto ao Banco Central; Operações em Depósitos Interfinanceiros, que são aplicações entre os bancos via CDI (Certificados de Depósito Interbancário) e as Aplicações em Moeda Estrangeira no Exterior. Em síntese, as Aplicações Interfinanceiras de Liquidez são uma forma dos bancos gerarem receita com seus ativos sem, no entanto, abrir mão da liquidez.

Títulos, Valores Mobiliários e Instrumentos de Derivativos: Nela são incluídos os diversos títulos em posse do banco. São também registrados os derivativos financeiros: contratos a termo, opções e swaps. Nessa conta, também são registradas operações compromissadas. A diferença é que nessa conta, ao contrário das Aplicações Interfinanceiras de Liquidez, os títulos, ao fim do processo, serão recomprados pelos bancos. É, portanto, uma conta menos líquida que as Aplicações Interfinanceiras.

Relações Interfinanceiras: como o nome sugere, registra relações entre instituições financeiras diferentes, como o sistema de compensação de cheques, por exemplo. Já a conta Relações Interdependência destina-se principalmente à contabilização das transferências internas de recursos dentro de uma mesma instituição bancária. É utilizada quando, por exemplo, um empréstimo é autorizado pela direção central do banco, mas é efetivado por uma agência local mais próxima do tomador.

Operações de Crédito: contabiliza os empréstimos e financiamentos feitos pelo banco. Como se sabe, a diferença entre empréstimos e financiamentos se dá pelo fato de que, nos primeiros não é necessário explicitar qual o destino do crédito, enquanto que nos últimos já se têm uma destinação pré-definida. Essa conta é a principal fonte de risco de crédito do banco, ou seja, o risco de inadimplência. As subcontas são: *Empréstimos e Títulos Descontados; Financiamentos; Financiamentos Rurais e Agroindustriais; Financiamentos Imobiliários; Financiamentos de Infra-estrutura e Desenvolvimento*. É a conta menos líquida do Ativo Circulante e Realizável a Longo Prazo.

Outros Créditos*:* ao contrário do que o nome pode sugerir, não é apenas uma conta "residual", no sentido de que contabiliza os créditos – poucos – que não se encaixariam na conta Operações de Crédito. Na verdade, há uma subconta chamada *Diversos* que parece cumprir esse papel. Entretanto, em *Outros Créditos* é incluída também a *Carteira de Câmbio* do banco que registra as compras de moeda estrangeira a liquidar efetuadas pela instituição, os cambiais e instrumentos a prazo em moeda estrangeira negociados pelo banco. A *Carteira de Câmbio* contabiliza também os empréstimos em moeda estrangeira, como os *Adiantamentos de Contrato de Câmbio* (ACC) e outros empréstimos similares. O ACC é uma operação na qual o banco adianta o equivalente em reais dos dólares que serão conseguidos com a exportação. Em Outros Créditos, além da Carteira de Câmbio, são também registradas as rendas a receber por operações de negociação e intermediação de valores, nas quais os bancos lucram com comissões e corretagens. Dessa forma, consideramos que as operações vinculadas à conta *Outros Créditos* possuem uma dinâmica diferente das operações de crédito tradicionais, motivo pelo qual, aliás, elas não são incluídas na conta *Operações Crédito*

Ativo Permanente: nesta conta, são registrados as participações de caráter permanente (ações) em sociedades coligadas e controladas. Diz-se que um banco tem sociedade coligada com uma empresa quando ele possui ações dessa empresa, porém sem ser o acionista majoritário. Se o for, considera-se sociedade controlada. Registra também os bens materiais do banco tais como máquinas, equipamentos, bens de consumo, edificações, etc.

Fonte: Lima (2008)

Quadro 3 – Principais contas de passivo dos bancos

Depósitos à vista: é a conta mais líquida do passivo dos bancos. São considerados tão líquidos quanto a própria moeda. São disponíveis para movimentação e podem ser sacados pelos depositantes a qualquer momento.
Depósitos em Caderneta de Poupança: São uma das aplicações da mais seguras do sistema financeiro nacional. O dinheiro aplicado na poupança, para um valor abaixo de R$ 60 mil, é garantido pelo Fundo Garantidor do Crédito. Os depósitos interfinanceiros são depósitos realizados por outros bancos. Por fim, os depósitos a prazo envolvem as captações com prazos e remunerações específicas. É nessa subconta que são registrados os Certificados de Depósito Bancário (CDB) e os Recibos de Depósito Bancário (RDB) emitidos pelo banco. A diferença entre CDB e RDB é o que o CDB pode ser sacado antes do prazo estipulado enquanto que o RDB não pode.
Captações no Mercado Aberto (também chamadas Obrigações por Operações Compromissadas): Contabilizam os recursos que o banco consegue com operações compromissadas lastreadas com títulos próprios ou de terceiros. O valor dessa conta representa os títulos do próprio banco ou de terceiros que estão sob a posse de outra instituição, mas que os bancos terão que recomprá-los ao fim do prazo estabelecido. Os Recursos de Aceites e Emissões de Títulos registram as captações conseguidas por meio aceites cambiais, debêntures e títulos (negociados no exterior) emitidos pelo banco. "Um aceite bancário é um saque bancário (uma promessa de pagamento semelhante ao cheque) emitido por uma firma, pagável em alguma data futura, e garantido por uma taxa pelo banco que carimba o 'aceite'... estes saques 'aceitos' são freqüentemente revendidos com desconto num mercado secundário" (Mishkin, 2000:19).
Relações interfinanceiras e interdependências: São o correspondente, no passivo, das contas de igual denominação no ativo. Em Obrigações por Empréstimos e Repasses são contabilizadas as captações do banco junto a outras instituições financeiras, nacionais e estrangeiras, oficiais ou não. Os repasses do BNDES, por exemplo, são incluídos nessa subconta. A conta Instrumentos Derivativos Financeiros é auto-explicativa.**Outras Obrigações**: São aí registradas as demais fontes de captações dos bancos. Destaca-se a Carteira de Câmbio, a contrapartida no passivo da conta com o mesmo nome no ativo, que contabiliza as obrigações do banco em moeda estrangeira.

Fonte: Lima, 2008

2.2.1 A dinâmica de ajuste do Ativo dos balancetes de Bancos Públicos e Privados: uma análise da periodicidade

Iniciamos o estudo apresentando o movimento das principais contas de ativo e Passivo de acordo com os valores consolidados para os Bancos Privados Nacionais, Bancos Privados Estrangeiros e Bancos Públicos que se encontram classificados no ranking dos 50 maiores bancos do país. Este conjunto de bancos é responsável pela quase totalidade dos créditos. Nesta classificação estão os intermediários financeiros que congregam o chamado "Sistema Bancário Nacional", que se refere às instituições bancárias que captam depósitos à vista. São Bancos Comerciais e Múltiplos. Nesta classificação não se encontra o BNDES, por exemplo.

Para o estudo a seguir vamos considerar a análise a partir da periodicidade levantada anteriormente, a saber: i) 1995-1997; ii)1998-2002; iii)2003-2007. Nesta primeira parte não trataremos do ocorrido depois da crise de *subprime*, mas isto será tratado no item a seguir, que trata da análise do ajuste individual dos principais bancos públicos que fazem parte do citado "sistema bancário".

Considerando-se as contas de Ativo, e tomando-se em conta as "Operações de Crédito e Arrendamento Mercantil", pretendemos analisar a periodicidade indicada acima. A dinâmica dos Bancos Privados Nacionais (Gráfico 8) mostram essencialmente os pontos que queremos levantar e que definem a periodicidade que foi anteriormente comentada e que foi definida por Lima e Corrêa (2008). De fato, entre 1995 e 1997 há uma expansão das ofertas de crédito que começa a arrefecer com a crise da Ásia. È possível observar a queda das operações de forma mais abrupta com as crises da Rússia e do Brasil. Paralelamente notamos que no final de 2000 há uma expansão do crédito, que arrefece novamente em 2001 e 2002. Ou seja, o segundo interregno é marcado pela instabilidade, e por um movimento de "*stop and go*", fortemente influenciado pela dinâmica dos mercados financeiros internacionais, como o momento da crise Argentina (2001), o problema do mercado acionário norte americano, os atentados contra este último país, as eleições do presidente Lula. È um período que o FMI classificou como sendo de *"feast or famine"*, por representar fases de expansão e retração rápida de recursos em níveis internacionais. Estes movimentos de liquidez afetam a entrada de capitais do país, o câmbio e os juros domésticos, que sobem para manter o capital, nos períodos de maior instabilidade.

Nestas fases de menor liquidez apresenta-se uma reversão de expectativas e a tendência dos bancos, conforme já comentado, é a de reduzir a oferta de empréstimo e aumentar a participação das aplicações em Títulos e Valores Mobiliários, especialmente se elas oferecem uma alta rentabilidade, como é o caso do Brasil. Também podem aumentar o direcionamento de recursos para a conta mais líquida "disponibilidades". Note-se que as "aplicações interfinanceiras de liquidez" também são afetadas, pois envolvem a aplicação em títulos com operações compromissadas para garantir a liquidez.

No caso dos Bancos Privados Nacionais, observa-se que nos interregnos de redução de liquidez há um aumento da participação em Títulos e Valores Mobiliários, ao tempo em que decai a participação de Empréstimos no total do Ativo (Gráfico 8)

No auge da crise do Brasil as aplicações em Títulos se igualam aos empréstimos. Paralelamente, note-se que aumentam as "disponibilidades" e reduzem-se as "aplicações

interfinanceiras". Ou seja, cai o financiamento interbancário (CDI) e as operações compromissadas. A liquidez se dirige mais fortemente para recursos de caixa (disponibilidades). Notamos que depois da crise do país, em 1999, os empréstimos aumenta e, ao mesmo tempo, as aplicações em disponibilidades e em títulos também aumentam, mas a um ritmo menor. Os créditos vão aparecer relativamente estagnados até 2003, quando voltam a ter uma expansão mais vigorosa. Um comentário importante para a análise desse movimento é o de que ao mesmo tempo em que aumenta a oferta de créditos aumentam também as aplicações interfinanceiras, que englobam operações compromissadas.

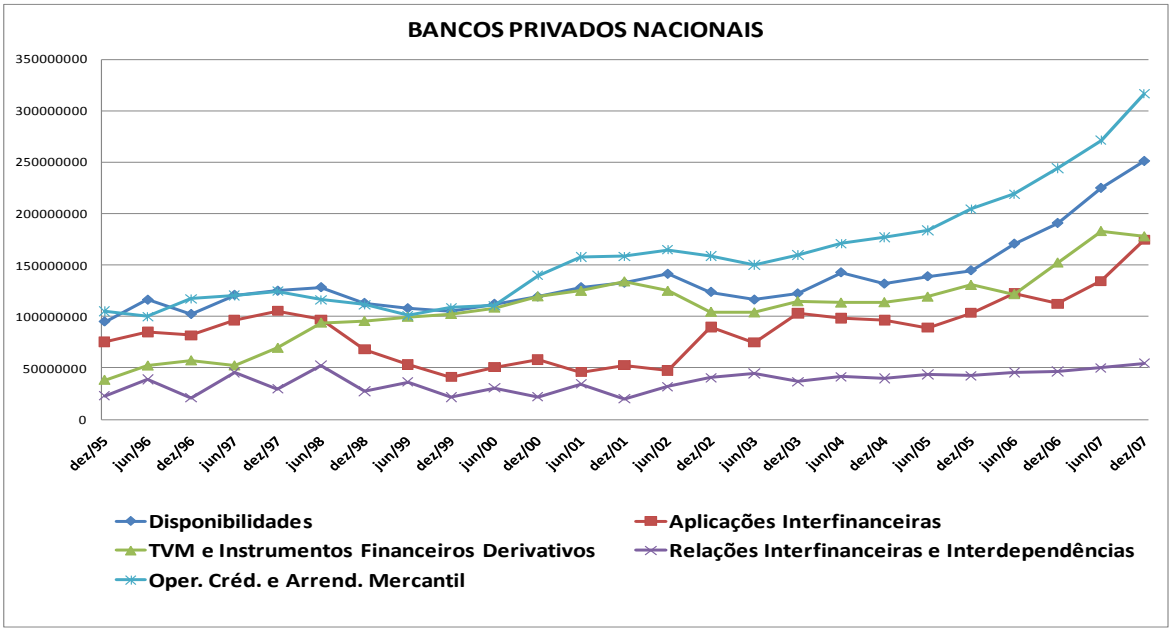
Para o caso dos bancos estrangeiros (Gráfico 9) é possível notar que as operações de crédito não são reduzidas ao longo de 1998 até 2002 quando caem por conta das instabilidades do período eleitoral. No entanto, paralelamente observa-se a atuação mais agressiva nas operações com Títulos e Valores Mobiliários que se apresenta após a crise da Rússia e que se mantém após isto. As operações de crédito só voltam a se tornar maiores do que as operações com títulos em meados de 2004. A dinâmica destes bancos mostra a contínua atenção com a liquidez, quando se nota o alto peso das disponibilidades no total do ativo a partir de 1998.

Ou seja, considerando os dois grupos de bancos privados, é possível confirmar o fato de que a expansão dos empréstimos é fortemente condicionada aos momentos de liquidez e que os bancos mantém uma posição cautelosa mesmo quando expandiram os empréstimos a partir de 2003. A conta títulos continua tendo um peso bastante alto, mesmo nos momentos de maior estabilidade. Ora, isto mostra que a expansão dos empréstimos poderia ter sido muito maior. A isto somamos ainda o fato de que grande parte dos mesmos relacionou-se ao crédito à pessoa física com recursos livres e, mais especificamente, ao crédito consignado. Ou seja, a expansão se deu nos créditos de ganho garantido.

A indicação vai ao encontro o trabalho de Corrêa (1996) que analisa a lógica histórica de atuação do Sistema Bancário Nacional, de grandes ganhos com baixos riscos, o que compromete a expansão de empréstimos. Esta dinâmica foi confirmada por estudo mais recente (Lima e Corrêa, 2008), e mostra que não houve uma mudança desta lógica, mesmo após a estabilização e a entrada de bancos estrangeiros. Os dados compilados acima demonstram esta questão.

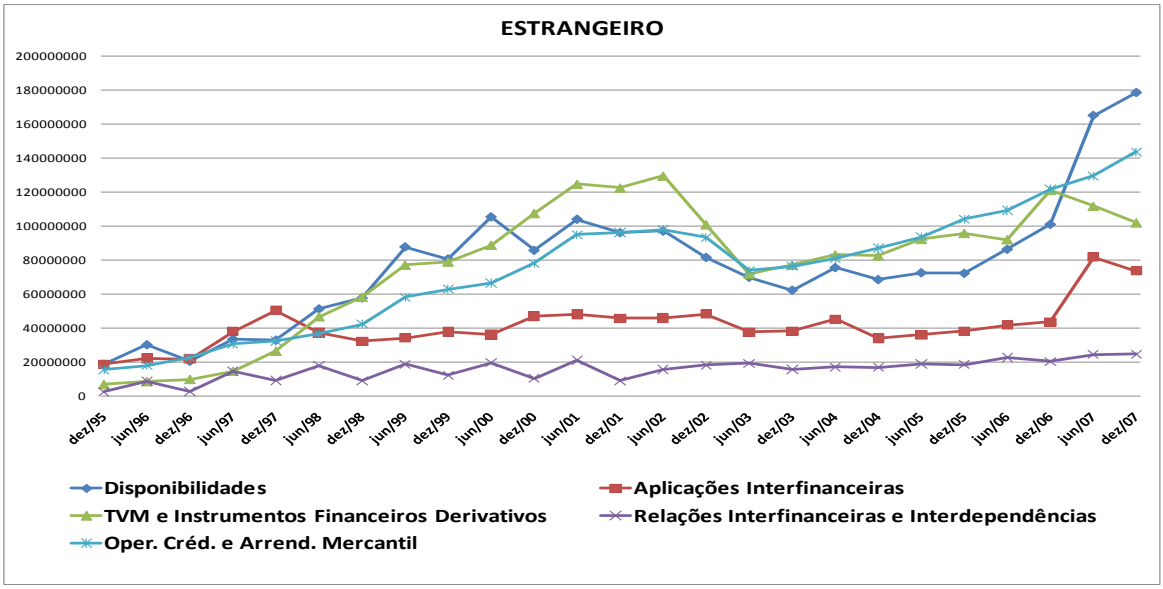
Isto posto, caberia então observar se os Bancos Públicos (Gráfico 10) apresentaram uma dinâmica diferente.

Gráfico 8 – Bancos Privados Nacionais – Principais contas do Ativo em valores nominais



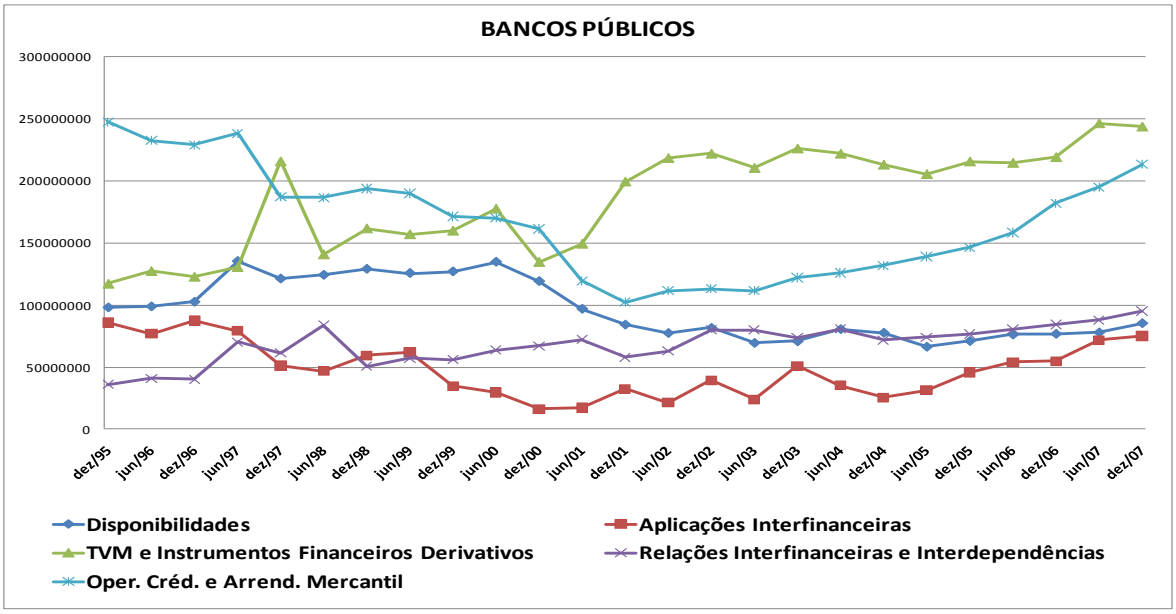
Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil – 50 maiores bancos

Gráfico 9 – Bancos Estrangeiros – Principais contas do Ativo em valores nominais



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil – 50 maiores bancos

Gráfico 10 – Bancos Públicos – Principais contas do Ativo em valores nominais



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil – 50 maiores bancos

No que se refere a esta questão, o estudo de Lima e Corrêa (2008) indicaram uma mudança da performance dos bancos públicos especialmente a partir da crise da Rússia, mostrando a operação mais agressiva dos mesmos com Títulos e Valores mobiliários e a redução da participação dos empréstimos. O Gráfico 10 nos apresenta este movimento e é possível notar a queda dos empréstimos que se processa até 2002. Paralelamente nota-se o crescimento vertiginoso das aplicações com Títulos e Valores Mobiliários. Ainda que este crescimento tenha a ver com ajustes contábeis a redução dos empréstimos mostra que houve, efetivamente uma mudança de atuação. Ou seja, aumentou a preocupação com a convergência da atuação destes mesmos bancos com a performance dos bancos privados. Note-se que no período 2003-2007 os créditos crescem continuamente, mas não haviam voltado ao patamar de 1995 no último ano do interregno.

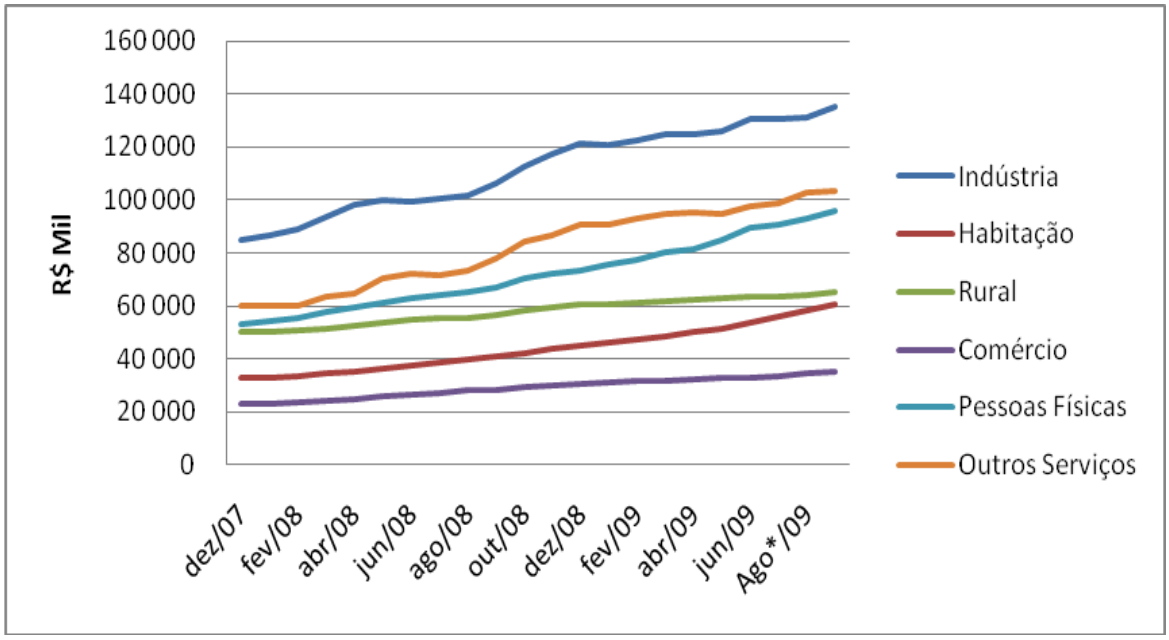
Conforme vimos anteriormente, os bancos públicos passam a ter uma atuação mais forte nos empréstimos a partir de 2007 e agem como um elemento anticíclico. Isto mostra a importância destes bancos, mas, é preciso perceber que por um grande interregno anterior a esta data eles estavam paulatinamente deixando desenvolver sua potencialidade de empréstimos, se ajustando aos padrões privados de grande rentabilidade. A própria expansão mais recente demonstra uma nova mudança de mentalidade.

Ora, o nosso ponto neste trabalho é o da importância dos Bancos Públicos na esfera do combate às desigualdades regionais e na facilitação do acesso a recursos a agentes de menor porte. Se eles adotam a lógica privada observa-se uma sub atuação.

Neste contexto, um fato importante a considerar e que queremos destacar é o de que eles são os principais ofertadores de recursos para a agricultura, indústria e construção Civil dirigidos ao setor privado, o que pode ser confirmado pelos Gráficos 11, 12 e 13. Por eles é possível notar, a já citada dominância do crédito à Pessoa Física no segmento de Bancos Privados.

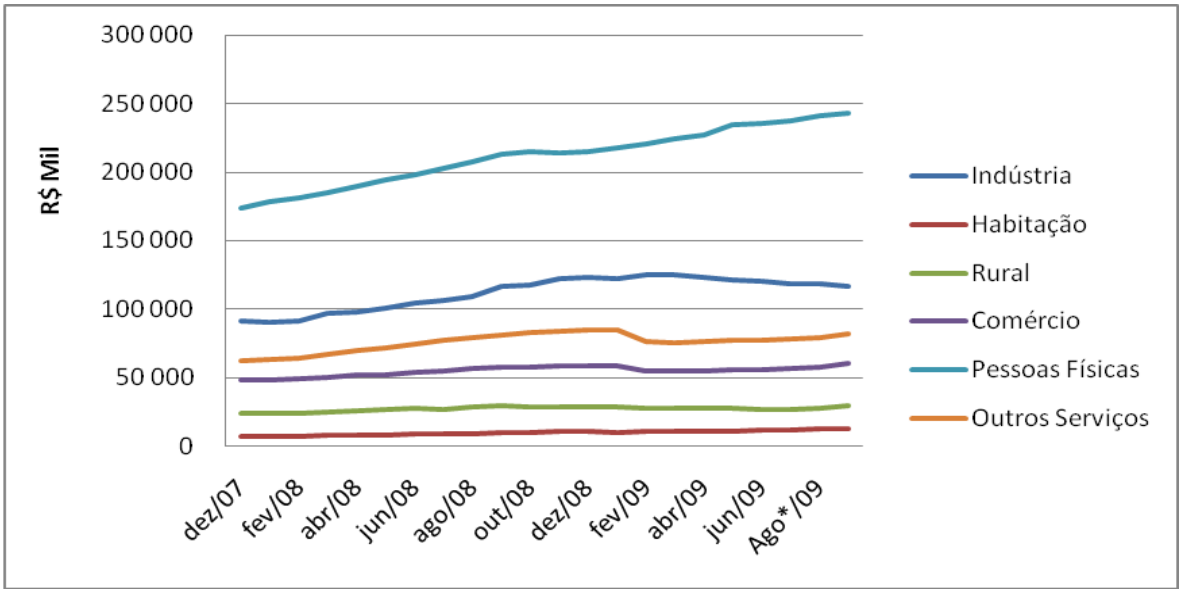
Assim, com os dados levantados acima foi possível observar que o crédito dirigido por bancos públicos, dentre eles o crédito agrícola não pode ser analisado de forma estanque, sem levar em conta a dinâmica de ajuste dos bancos.

Gráfico 11: Evolução do Crédito Ofertado pelos Bancos Públicos ao Setor Privado



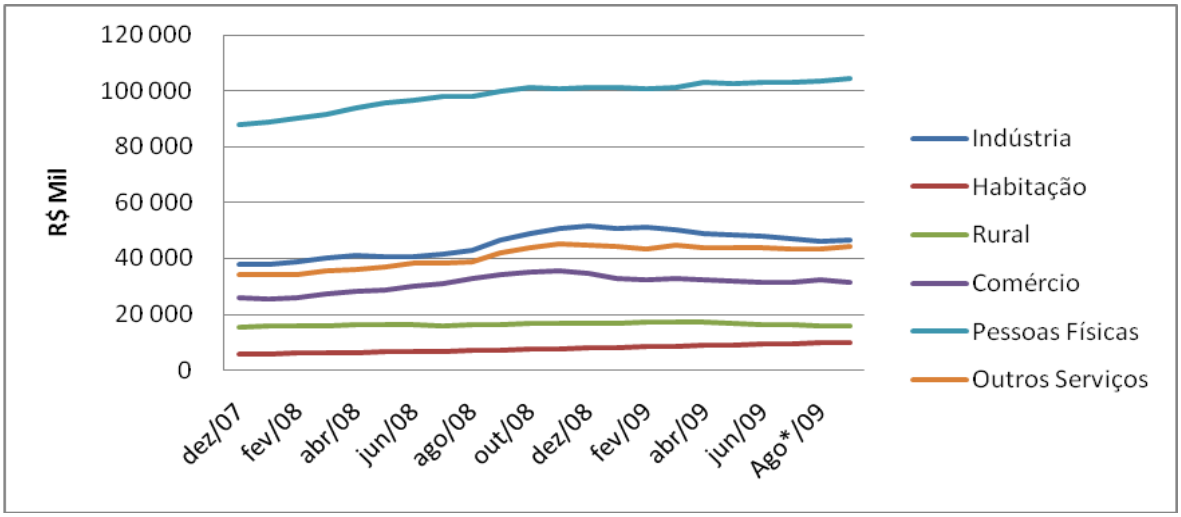
Fonte: IPEADATA

Gráfico 12: Evolução do Crédito Ofertado pelos Bancos Privados Nacionais ao Setor Privado



Fonte: IPEADATA

Gráfico 13: Evolução do Crédito Ofertado pelos Bancos Privados Estrangeiros ao Setor Privado



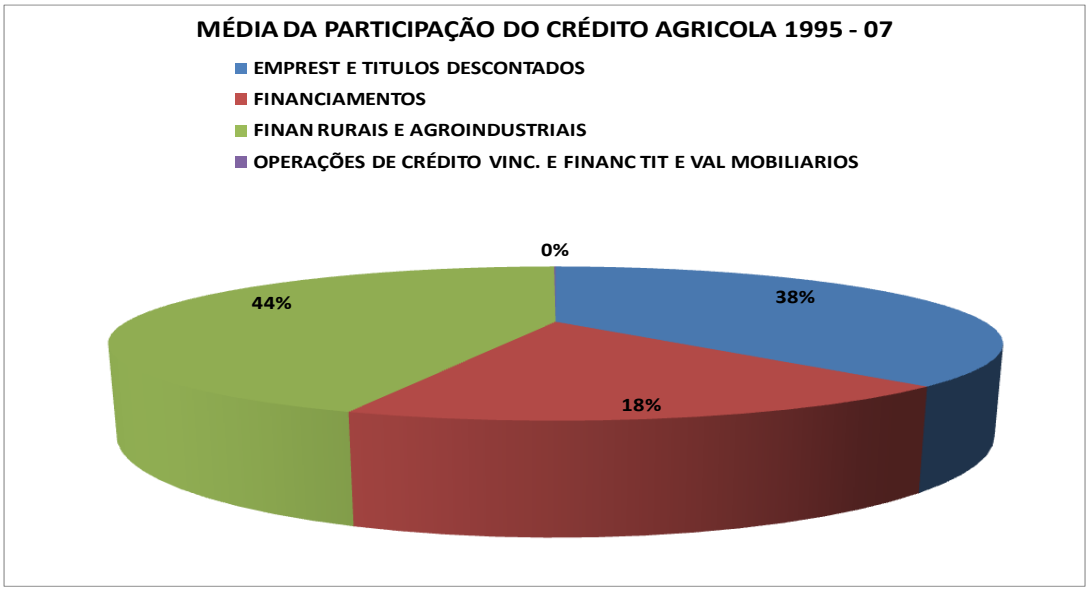
Fonte: IPEADATA.

Aliás, como esta dinâmica gera um potencial mais restrito de expansão do crédito (mesmo em períodos de maior liquidez) voltamos a destacar a importância de recursos compulsórios direcionados a estes bancos.

A análise destes elementos é importante, pois o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste são os grandes ofertadores de crédito agrícola e para agentes de menor porte. Na verdade, os bancos privados, não têm este perfil, conforme o comentado. Para se ter idéia,

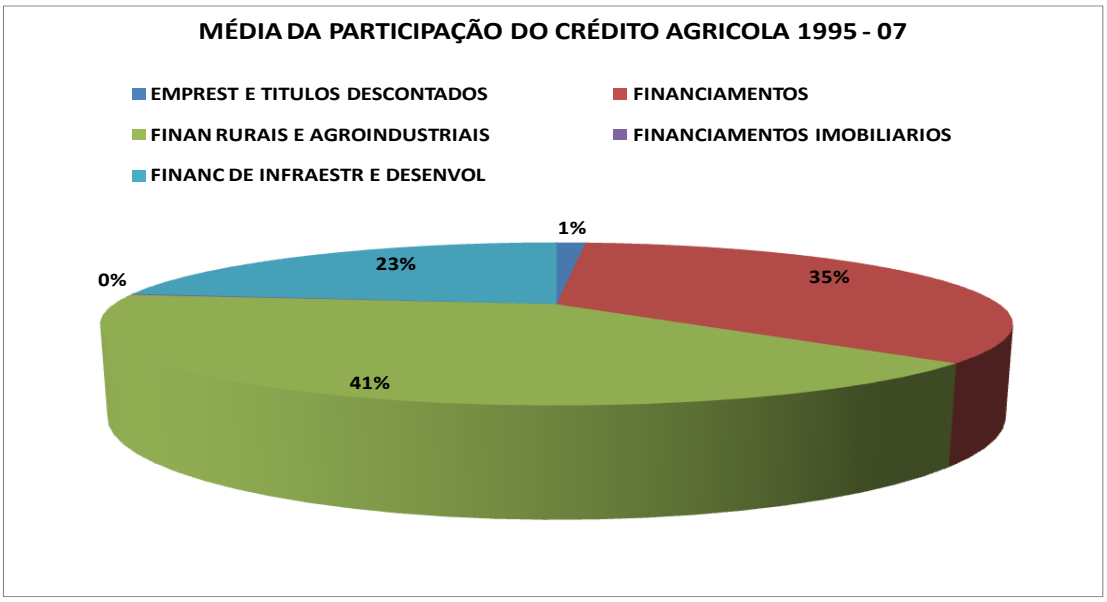
é interessante observar nos Gráficos 14, 15 e 16 a participação do crédito agrícola na carteira de crédito do Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Bradesco, um dos maiores bancos privados nacionais.

Gráfico 14 – Banco do Brasil – Média da participação do crédito agrícola



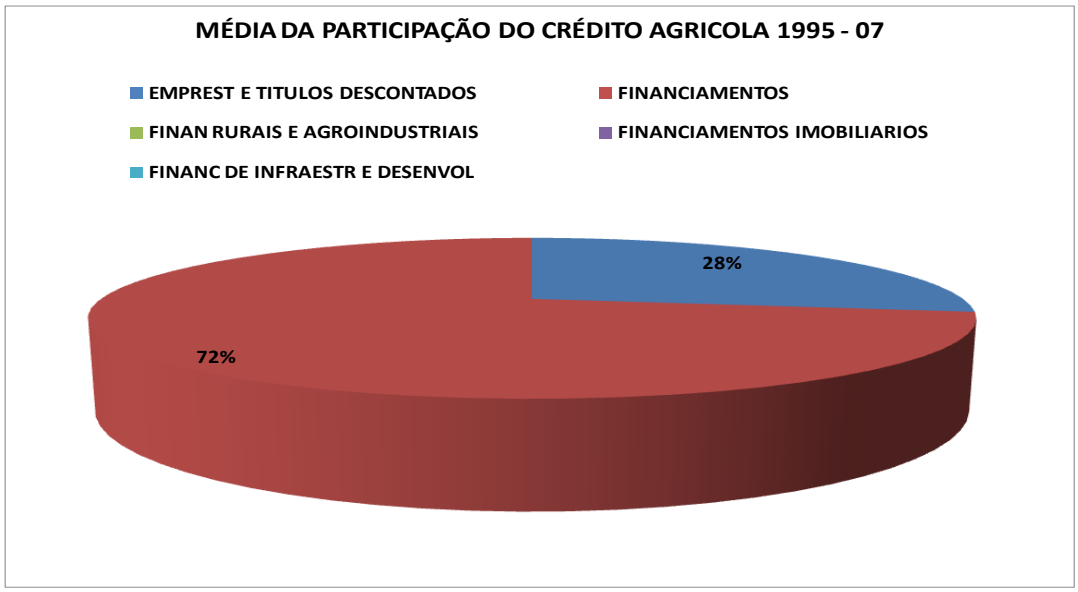
Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central

Gráfico 15 – Banco do Nordeste do Brasil – Média da participação do crédito agrícola



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central

Gráfico 16 – Banco Bradesco – Média da participação do crédito agrícola



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central

Ao analisar os três gráficos e a sua participação no credito rural, em seguida será abordada as especificidade do credito agrícola e a sua evolução recente.

CAPÍTULO 3

ESPECIFICIDADES DO CRÉDITO AGRÍCOLA E EVOLUÇÃO RECENTE

3.1 O Novo desenho do Sistema Nacional de Crédito Rural

Após a observação da dinâmica do crédito em geral e do comportamento dos bancos brasileiros nos voltamos agora ao estudo do crédito rural com o intuito de observar sua dinâmica e o seu direcionamento para a Região Nordeste.

De acordo com a discussão apresentada no início desta dissertação, destacamos o fato de que a lógica bancária tende a levar a que os bancos dirijam seus financiamentos a espaços de maior dinamismo econômico e populacional. Aí se opera uma concentração de serviços, dentre eles os financeiros, reforçando o comportamento de "lugar central". Já em espaços considerados periféricos há menos direcionamento de recursos e a tendência dos bancos será a de "preferir a liquidez", mesmo quando se apresentam recursos. No caso do Sistema Financeiro Nacional, também já foi observado que há forte concentração de agências bancárias, de depósitos e empréstimos nos espaços mais dinâmicos. Encontram-se vazamentos de recursos das regiões periféricas para as mais pujantes.

No caso do crédito agrícola não é diferente. Historicamente o que se observou desde a organização do Sistema Nacional de Crédito Rural na década de 1960 foi que houve uma forte expansão de recursos a partir daí, dando as bases da chamada "modernização conservadora". O referido Sistema organizou-se a partir das chamadas Fontes Tradicionais de Recursos. A novidade à época foi a introdução de uma fonte compulsória – as exigibilidades bancárias que foram a base da expansão destes créditos. A partir da constituição das mesmas ficava estabelecido que uma parte dos depósitos à vista do Sistema Bancário deveria dirigir-se ao crédito agrícola ou ficar parada. Paralelamente, o Tesouro Nacional arcava com parte importante dos recursos, pois o Banco do Brasil era um dos grandes emprestadores e contava com a Conta Movimento (expansão monetária) para sua atuação. Dessa forma, as Fontes Tradicionais são compostas por: Exigibilidades Bancárias, Recursos do Tesouro e Recursos livremente emprestados.

A partir daí o que se observou foi que as liberações do crédito agrícola cresceram, mas de forma muito concentrada: nas regiões mais ricas (sudeste/sul), nos agricultores de

maior porte e para financiar essencialmente a safra de produtos integrados economicamente (ao setor exportador, a redes de distribuição, a agroindústrias).

Um fato importante a comentar é que, à medida que o país começou a operar num regime altamente inflacionário os depositantes de recursos passaram a retirar-se dos depósitos à vista e dirigirem-se a aplicações que permitiam o ganho de overnight. Assim o montante de exigibilidades caiu, mas não o crédito agrícola, pois grande parte deste financiamento se deu ao longo dos anos 70 e 80 graças a Recursos do Tesouro Nacional. Em meados dos anos 1980 atinge-se o limite deste desenho de financiamento, tendo em vista o aumento desenfreado dos gastos públicos. A reforma que se processa a partir daí destaca duas questões: i) era necessário cortar subsídios e reduzir as operações do Tesouro; ii) era necessário gerar novas fontes de recursos.

Pode-se dizer que entre 1986 e 1995 se processa um período de transição, na medida em que engloba o aparecimento paulatino de Novas fontes de Recursos com a implantação da Caderneta de Poupança Rural, da extinção da Conta Movimento e do fim da inflação.

É este o sentido das modificações que se processam, sendo que uma das principais Novas Fontes foi a Caderneta de Poupança Rural, fonte não compulsória. Paulatinamente cai a participação de Recursos do Tesouro e das Fontes Tradicionais e aumenta a participação de Novas Fontes, especialmente a da Caderneta de Poupança.

Na verdade, a análise das Novas Fontes não se encerra aí. Por um lado, se desenvolveram outras fontes dentro do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), e de outro, apareceram novas formas de financiamento agrícola fora do SNCR e ligada ao lançamento de títulos ou através de endividamento direto entre comprador e fornecedor de insumos, por exemplo.

Quadro 4 - Fontes de recursos do Sistema Nacional de Crédito Rural:

Ano de criação	Fontes de financiamento
1965	Recursos Livres (MCR 6-8) – fonte tradicional
1965	Recursos Obrigatórios (MCR6-2)- fonte tradicional
1965	Recursos do Tesouro Nacional – fonte tradicional
1985	Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (Procera)
1986	Caderneta de Poupança Rural
1989	Fundos Constitucionais
1990	Sociedades de Crédito imobiliário e Bancos Múltiplos
1990	Fundos de Aplicações Financeiras (FAF) [1]
1990	Depósitos Intrafinanceiros Rurais (DIR)
1990	Depósitos especiais remunerados (DER) [2]
1990	Fundos de *Commodities* [3]
1991	Recursos externos (63 rural)
1991	Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)
1994	Recursos Extramercado (FAE)
1995	Adiantamentos sobre contratos de câmbio (ACC)
1995	Finame agrícola

Fonte: CORRÊA, (2004)
[1] Esta fonte de recursos não chegou a se implantar.
[2] Esta fonte de recursos foi extinta.
[3] Os Fundos de Commodities foram extintos e substituídos pelos Fundos de Investimento Financeiro (FIF).
Fonte: Novos Caminhos do Financiamento Agrícola e as suas distorções. Côrrea (1998).

Quadro 5 – Detalhamento de algumas das Novas Fontes de Recursos

(1) Fundos Constitucionais de Financiamentos – Foram instituídos com a constituição de 1988, tendo como fonte o percentual de 3% dos 47% da arrecadação do IPI e do IR para aplicação nas regiões Norte, Nordeste, e Centro-Oeste. Tais fundos, regulamentados pela Lei 7.827, de 27/09/89, visavam priorizar os pequenos produtores/ empresários rurais e industriais. Os Fundos Constitucionais das regiões Nordeste (FNE), Norte (FNO) ficaram a cargo do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco da Amazônia (BASA), respectivamente. Já a região Centro-Oeste (FCO), ficou a cargo do Banco do Brasil, devido à falta de um banco de desenvolvimento nesta região (Massuquetti (1999) apud Corrêa). Estes fundos trabalham com taxas de juros mais baixas, controladas pelo Governo e são fontes compulsórias de recursos.

(2)Finame Agrícola - Foi criado pela Circular 95 do BNDES e pela Carta-Circular 10/95 ficando sobre a responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Finame é constituído por recursos do Fundo PIS/PASEP e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e tem como finalidade financiar as aquisições de máquinas e implementos agrícolas novos, de fabricação nacional. O Finame agrícola é gerenciado pelo BNDES e seu direcionamento está voltado para crédito de investimento. Ele é efetuado por instituições financeiras credenciadas, sem limite de valor, com garantias a serem negociadas com o cliente. O encargo financeiro é composto pelo custo financeiro (taxa de juros de longo prazo) + *spread* básico + *spread* de risco (negociados com as instituições financeiras e o cliente). O prazo de carência varia de 12 a 18 meses, sendo que o prazo máximo do empréstimo é de 7 anos.

Esta também é uma fonte compulsória de recursos. As dificuldades de liberação de recursos por esta fonte refere-se ao fato de que os bancos repassadores estão exigindo garantias cada vez mais pesadas aos candidatos a empréstimos e a rentabilidade das operações do BNDES é menor que a média conseguida pelos bancos no mercado.

(3) O FAT e seus programas para a agricultura. O FAT é uma fonte compulsória de recursos presente nos programas que apresentam oferta de recursos com taxas controladas (PROGER RURAL, PRONAF). Estes programas foram criados, teoricamente como alternativas à lógica de mercado nas operações de crédito tradicionais.

(4) O PROGER RURAL foi instituído e normatizado em 1995, com o objetivo de conceder financiamentos que visem o desenvolvimento de atividades rurais dos micros e pequenos produtores, de forma individual ou coletivamente, associada a programas de qualificação, assistência técnica e de extensão rural. As maiores liberações de recursos são feitas por intermédio do Banco do Brasil e Banco do Nordeste [6].

Em agosto de 1995 foi lançado o PLANAF (Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) e transformado em PRONAF em junho de 1996. O PRONAF foi criado para dar condições de financiamento à agricultura familiar na medida em que opera com taxas de juros abaixo das vigentes no mercado. Os recursos do FAT são os principais, mas este programa também conta com montantes advindos dos Fundos Constitucionais e das exigibilidades (após a incorporação do PROCERA).

(5) Poupança Rural – A Caderneta de Poupança Rural foi Instituída em 05 de setembro de 1986 e operacionalizada em 12 de fevereiro de 1987. Têm como fonte, os depósitos do Banco do Brasil, do Banco Nacional de Crédito Cooperativo, Banco da Amazônia e do Banco do Nordeste do Brasil. Do total captado por essa fonte, 65% deveria ser aplicado em operações de crédito rural (não subsidiado). A partir desta fonte de captação gera-se então uma oferta de recursos para o setor, com juros controlados pelo Governo.

(6) PROCERA. É um instrumento de incentivo aos assentados no processo de reforma agrária. Os beneficiários deste programa são os pequenos produtores rurais assentados em projetos de Reforma Agrária criados ou aprovados pelo INCRA. Foram efetuados financiamentos para custeio e investimento, com taxas fixadas pelo Governo, sendo que recentemente este programa foi extinto e incorporado ao PRONAF.

Ainda quanto às Novas Fontes, é interessante comentar aquelas que estão mais ligadas à captação de recursos externos, vistas como aquelas que poderiam ter grande potencial de expansão dentro do SNCR. Fazemos abaixo um breve comentário sobre elas:

(7) Recursos externos - Existe mais de uma modalidade de captação de recursos externos voltados para o financiamento agrícola. A Resolução do Banco Central n.º 1.872, de 25/09/91, regula a captação desses recursos com a finalidade de financiar os exportadores no custeio e na comercialização de produtos para exportação. A resolução 2.148 (set./91) também regula a captação desses recursos com a obrigatoriedade de dirigir-se ao financiamento rural. Conhecida como "63 caipira", esta fonte envolve a captação de recursos a taxas de juros internacionais e correção cambial.

(8) Adiantamentos sobre Contratos de Câmbio – Na verdade, esta não é uma fonte de recurso; é uma modalidade de financiamento feita por uma fonte externa. Sua operacionalização envolve uma particularidade: o adiantamento para contratos internacionais já pactuados. Estes recursos são tomados pelos produtores que representam antecipações parciais ou totais de vendas a termo para o mercado internacional. Por constituírem adiantamentos a termo, ao ser realizada a captação, o pagamento será feito em produto, com preço estabelecido na data do contrato.

Fonte: Corrêa (2004)

---

[6] Em 1996, 73% destes recursos foram liberados por estes dois bancos.

Quando às Novas Fontes no interior do SNCR destacam-se os Fundos Constitucionais e os recursos do FAT. Os primeiros, que serão analisados em detalhe no próximo capítulo, referem-se a uma captação compulsória sobre o Imposto de Renda que se dirige ao Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia para financiar a redução das desigualdades regionais. O segundo refere-se a um fundo do BNDES que terá uma parcela dirigida ao crédito Agrícola. Ambos os Fundos, juntamente com recursos das exigibilidades se transformarão em fontes do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), dirigido ao financiamento de agricultores de menor porte, criado em 1995. O objetivo de financiar, as taxas diferenciadas de juros, as atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas pelo produtor rural e sua família. Em seguida, foi criado o Proger Rural - Programa de Geração de Emprego e Renda Rural, destinado a fortalecer a média agricultura com taxas de juros preferenciais. Ou seja, diferenciando as taxas juros desde os pequenos agricultores até os mais integrados. As demais Novas Fontes estão discriminadas no Quadro 4 e algumas detalhadas no Quadro 5.

Quando às fontes fora do SNCR citamos especialmente a criação das CPRs (cédula do produto rural) que são títulos lançados e que posteriormente passaram a ser avalizados pelo banco do Brasil. Inicialmente eram pagos em produto e posteriormente passaram a ser pagos monetariamente, o que levou a um forte avanço desta modalidade de recursos. O financiamento direto entre produtor e fornecedor, por outro lado, cresceu fortemente. Em 1994, foi criado pela lei nº 8.929 a Cédula do Produto Rural. É um título que pode ser transferido e negociado em bolsa de mercadoria ou mercado de balcão, emitido por produtores agropecuários que envolvem uma promessa de entrega futura de produtos agropecuários, indicando a venda a termo da produção. Nesse sentido, o produtor rural pode vender com antecipação a sua produção e receber o valor da mesma no ato do fechamento do contrato, sendo fixados a data, e o local de entrega.

O conceito por trás disso é a de que, a CPR garante maior poder de negociação entre produtores e melhores preços. A primeira instituição financeira a avalizar esse tipo de instrumento - (BB/ CPR) foi o Banco do Brasil. Este título é comercializado através de leilão eletrônico, interligando 27 bolsas de mercadorias e futuros de todo o país, permitindo o acesso a preços mais transparentes e compensatórios do que os obtidos em outros contratos mercantis que, negociados em balcão informal, muitas vezes embutem altos deságios nos preços obtidos. Estes deságios se referem a taxas de risco e juros superiores às praticadas pelo Sistema financeiro. (CORRÊA, 2004: 6).

Nesta fase de reformulações ocorre uma redução do crédito rural, sendo interessante observar que um dos acontecimentos importante foi à organização do Sistema de Securitização Agrícola que renegociou as dívidas, principalmente dos grandes produtores.

Isto posto, o nosso objetivo aqui é demonstrar brevemente as mudanças ocorridas na esfera do financiamento agrícola no Brasil, particularmente na década de 1990, com a finalidade de examinarmos de que forma essas mudanças afetaram a oferta de crédito no Brasil e a inclusão dos agricultores familiar, especialmente para aqueles menos integrados aos Programas Oficiais.

A escolha do período acima referido tem a ver com o fato de que a economia brasileira passou por profundas transformações no final da década de 1980 e início dos anos 1990. Nesse período iniciou-se um processo de tentativas de superação da crise através de esforços no sentido de reformar a economia e promover a estabilidade macroeconômica. A década de 90, foi marcada pela adoção de uma nova estratégica de políticas de ajuste, com reformas estruturais orientadas para o mercado sob a forte influencia das recomendações do chamado "Consenso de Washington"[7] que estabeleceu séries de medidas consideradas necessárias para os países em via de desenvolvimento, em que se criaram um ambiente econômico institucional adequado para a entrada em uma trajetória de crescimento autossustentável.

As análises que foram feitas na época foi de que, o esgotamento da "antiga estratégia" de desenvolvimento em garantir o crescimento sustentável do país foi consequência, principalmente, das distorções e ineficiências geradas pelo elevado protecionismo, pelo dirigismo estatal e pela exagerada regulação dos mercados, e que levou a restrição do aumento da produtividade na economia e resultavam na alocação ineficiente dos recursos.

As mudanças implementadas, portanto, que seguiram na década de 1990, compreendeu um conjunto de iniciativas que visavam a aumentar a produtividade da economia e com isso melhorar a desempenho do crescimento econômico nacional. De

---

[7] O Consenso de Washington é uma expressão cunhada por John Willianson para designar o conjunto de pontos referentes à política econômica, que deveriam ser adotados pelos países da América Latina e Caribe, de acordo com a visão das Agências Multilaterais. Entre esses pontos estão: a disciplina e reformas fiscais, competitividade real via mercado, abertura de mercado, ampliação das exportações e restrição do papel do Estado à agente regulador. Para maiores detalhes, ver: Willinson, J. "The Washington Consensus revisited" In: EMMERIJ, L (ed). Economic and social development into XXI century, 1997.(SILVA, F.F. 2006 p. 23)

maneira sucinta, as propostas levavam à promoção da disciplina fiscal, da liberalização comercial e financeira, além da redução da participação do Estado na economia, ou seja, o papel do Estado frente ao projeto de desenvolvimento do país passaria de um “Estado-empresário” para o que seria um “Estado regulador e fiscal” das atividades econômicas (YANO et al 2008, p.3).

De acordo com esse cenário de transformações, a questão do financiamento agrícola também passou por marcantes mudanças. Parte delas foi decorrente da paulatina retirada do Estado na definição e implementação de políticas para o setor em questão.

Á medida que os Recursos do Tesouro foram sendo reduzido o que se observou inicialmente foi uma queda nos recursos liberados para crédito agrícola. Dessa maneira, pôde ser constatado o decréscimo do volume de recursos e mudanças na composição das suas fontes; como também o aumento da participação de mecanismos privados no mercado (novos títulos, mudanças no sistema financeiro, intensificação do uso de mecanismos de hedge, entre outros), para os quais o acesso é mais seletivo. Ou seja, de uma forma resumida, o uso desses novos mecanismos estava ainda limitado aos produtores menos integrados ao mercado.

O que pode ser vista nessas mudanças ocorridas na década de 90 é que a lógica adotada para o financiamento agrícola articulou-se à política de liberalização comercial e financeira e à ideia de que o "mercado" deveria ser o principal supridor de recursos para o setor. O ponto de vista levantado pelo Governo, na época, foi a de que deveria se trabalhar com uma economia aberta e que a agricultura ou pequenos produtores não integrados teriam que se ajustar a essa nova realidade, “sendo introduzidos novos instrumentos, que alteraram as bases da política agrícola, no sentido de torná-la mais “moderna” e menos dependente de mecanismos de crédito tradicionais” **(**SILVA, F.F. 2006 p. 23 -24).

O que queremos destacar é que o Novo Desenho do sistema não rompeu com a concentração dos recursos e, por isto mesmo, é importante analisar o papel dos bancos públicos no direcionamento dos mesmos, especialmente de fontes que têm o intuito de atingir agentes de menor porte em regiões menos dinâmicas, como os Fundos Constitucionais.

Neste sentido, a seguir apresentamos alguns dados que tentam resumir as principais características recentes do crédito agrícola ofertado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural. O intuito é o de mostrar que esses recursos que, teoricamente, possibilitariam um

acesso mais amplo dos agricultores ao crédito, apresentaram, na verdade, as seguintes características: (CORRÊA 1998 apud FERNANDA 2006).

1. Apresentou-se inicialmente um forte declínio nas magnitudes liberadas, tendo em vista a queda da participação do Tesouro Nacional;

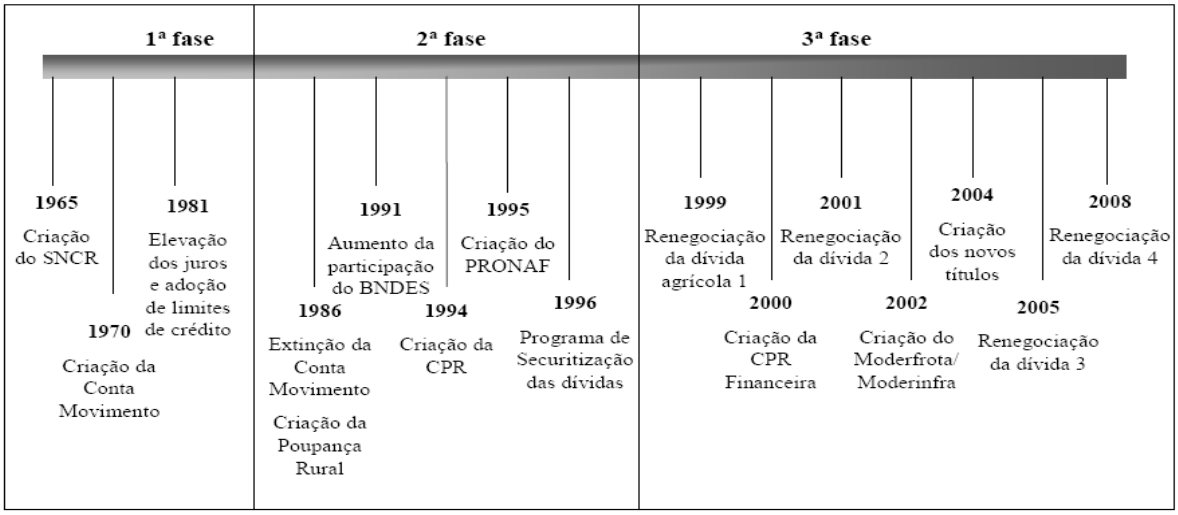
2. Houve uma expansão restrita de Novas Fontes, determinadas efetivamente pelo mercado;

3. Houve um intenso programa de securitização das dívidas agrícolas

4. Por último, esses recursos continuam fortemente concentrados a determinados produtos, produtores mais integrados e regiões geográficas economicamente mais favorecidas.

Para a visualização temporal de algumas das mudanças importantes que se processaram é interessante então observar a Figura 1.

Figura 1 - Ilustração dos principais marcos institucionais do sistema de crédito agrícola no Brasil



Fonte: ALMEIDA, et al (1994, p.271)

3.2 Evolução recente das liberações do Sistema Nacional de Crédito Rural

Para verificar o comportamento do crédito rural, no âmbito do SNCR, foram utilizados os dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural, publicado pelo Banco Central do Brasil (vários anos). Por meio destas informações coletadas puderam ser alcançados os dados que captam a evolução SNCR, e também das evoluções das fontes de recursos que compõem as Fontes Tradicionais e as Novas Fontes. A partir daí, foi possível classificar as liberações por fontes de recursos, produtos e regiões. Esses dados foram levantados anualmente.

Os valores correntes utilizados foram transformados em valores constantes de 2009, com o objetivo de fazer comparações com as informações disponíveis. O deflator utilizado pelo Departamento de Informações Financeiras do Banco Central (responsável pela publicação do Anuário) é o IGPDI[8] médio centrado, calculado pela Fundação Getúlio Vargas. Esse índice representa a média geométrica do IGP-DI do mês corrente ao seguinte. Ou seja, reflete a média do meio do mês.

Pode-se considerar que durante toda a década de 1990 ocorreu processo de redesenho do sistema e uma baixa expansão dos recursos. De acordo com Silva (2006), na década de 1990, houve uma acentuada queda ou redução do patamar de créditos liberados, sendo que esta foi aprofundada em 1995/1996.

> Desses anos até o final da década, não se pôde verificar um crescimento mais significativo na liberação dos valores ofertados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural. Essa constatação está articulada a toda uma concepção que o Governo de Fernando Henrique Cardoso teve no tratamento da Política Agrícola (SILVA, 2006:29).

Além do aspecto relativo à menor participação do estado, o outro fato que queremos destacar, que explica a não expansão mais consistente do crédito agrícola está relacionada aos aspectos tratados nos capítulos anteriores da dissertação. Ou seja, o de que a expansão do crédito ficou subordinada à lógica de lucratividade dos bancos que auferiam grande lucratividade na aplicação em títulos. Como vimos, a crise da Ásia gerou impactos

---

[8] A sigla IGP-DI significa Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna.

sobre a reestruturação de portfólio dos bancos, e isto se aprofundou com a Crise da Rússia e do Brasil, toda a vez que se apresentavam aumentos importantes nos juros.

No caso do crédito agrícola, pode-se considerar que a partir do ano de 2000 houve uma consolidação deste novo desenho e a última mudança mais importante foi a transformação do PRONAF, a partir da organização do mesmo em diferentes Grupos. i) Grupo A ligado à extinção do Procera e voltado ao financiamento de agricultores ligados à reforma agrária (com aval do Tesouro); Grupo B, criado para liberar recursos de crédito para investimentos em pequenos montantes para agricultores mais pobres (com aval do Tesouro); Grupo C, ligado a agricultores de renda baixa (mas não tão baixa como a do Grupo B), Grupos D e E, ligados a agricultores familiares já integrados e de renda mais alta.

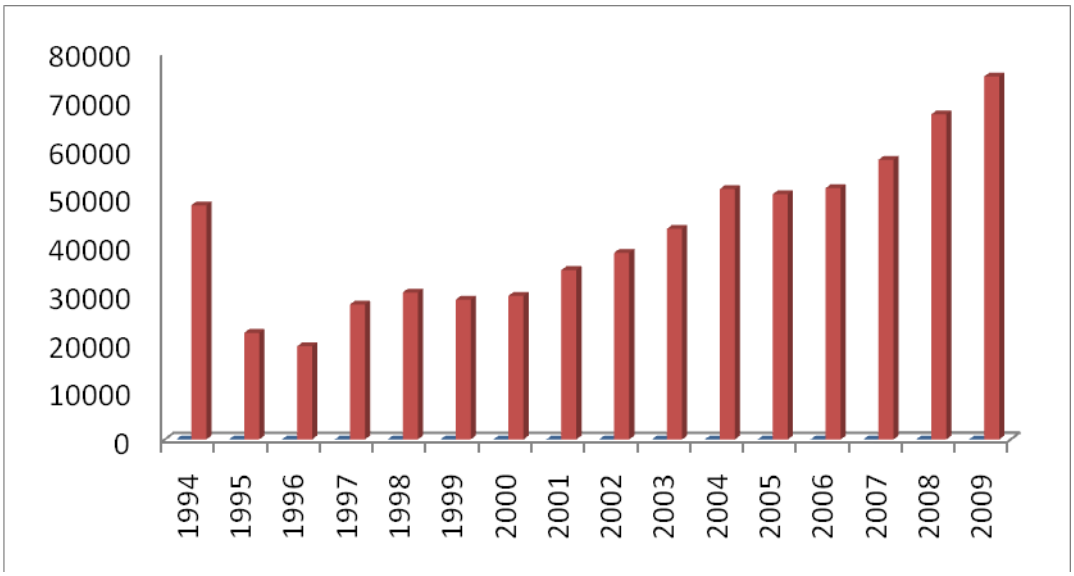
De 2000 em diante se inicia um período de efetiva nova institucionalidade. Esta nova fase foi marcada pela adoção de critérios mais rígidos na concessão dos empréstimos pelos agentes financeiros, a pela maior pulverização do crédito subsidiado por meio da participação das cooperativas de produção e cooperativas de crédito no repasse dos recursos aos produtores e pela maior participação de formas alternativas de financiamento em resposta à escassez dos recursos a taxas preferenciais.

Esta última questão esteve ligada ao fato de que cresceram as operações fora do SNCR, como as CPRs, citadas anteriormente. Os principais agentes que ofertavam recursos foram: as firmas que comercializavam insumos agrícolas (72%), cooperativas (11%) e usinas de açúcar e álcool (9%).

Considerando então estes aspectos, vejamos os principais dados que levantamos.

Em primeiro lugar, destacamos que entre 1996 e até o ano 2000 não o crédito rural permaneceu relativamente estagnado. Após o ano de 2000 começa a se processar um período de maior expansão, sendo que de 2003 em diante os patamares crescem mais rapidamente. Ou seja, esta dinâmica está em consonância com a dinâmica do crédito em geral, analisada no capítulo anterior, confirmando o que estamos levantando ao longo da dissertação: o fato de que o crédito agrícola não pode ser analisado em separado da lógica de atuação dos bancos, como se tivesse uma dinâmica própria.

Gráfico 17 - A evolução do SNCR no Brasil – 1994-2009 valores em R$ milhões a preços de 2009*



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Anuário Estatístico do Banco Central anos 1994 a 2009. Disponível em: http//www.bcb.gov.br *Deflator: IGPDI médio centrado ** O ano de 1994 apresenta distorções por conta do controle da inflação e mudança da moeda

O segundo fato a ser comentado é o de que as Fontes Tradicionais crescem, mas até 2003 as Novas Fontes apresentam um descenso. No que se refere à composição das mesmas, a Tabela 1 nos mostra quais foram as mais importantes nos dois segmentos.

As Fontes Tradicionais foram dominadas pelas exigibilidades, que voltaram a ter um forte vigor depois do controle à inflação. Paralelamente, do lado das Novas Fontes, destaca-se a Caderneta de Poupança Rural, mas os Fundos Constitucionais e o FAT também são importantes, lembrando que estas duas últimas são responsáveis pela maioria dos recursos dirigidos ao PRONAF. Destaque-se ainda o papel do BNDES/FINAME.

Tabela 1 - Crédito agrícola oferecido pelo SNCR: participação percentual das fontes de recursos

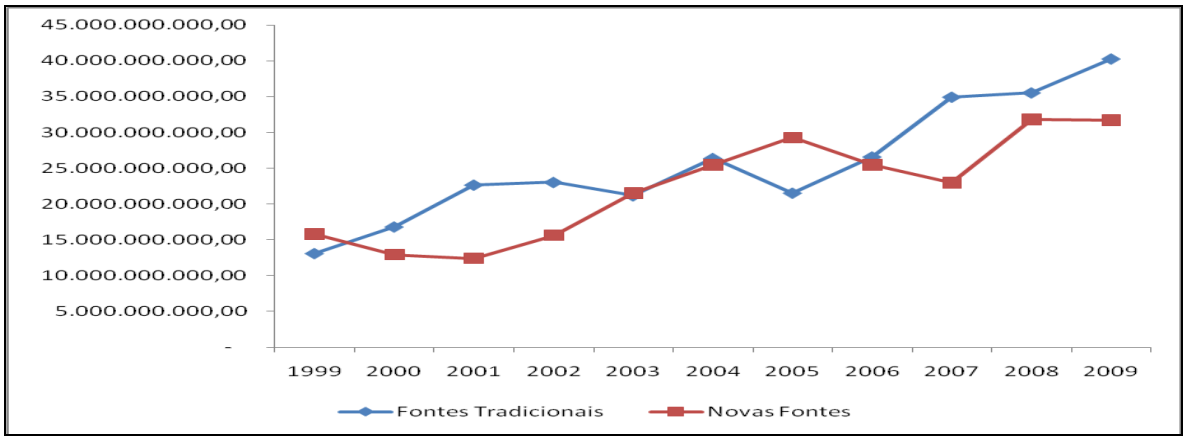
Fontes/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tradicionais						
Rec do Tesouro	0,00	0,00	0,03	0,03	0,04	0,08
Rec Obrig ou Exibibilidade	0,89	0,92	0,91	0,89	0,86	0,81
Rec Livres	0,11	0,08	0,06	0,09	0,10	0,11
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
Novas fontes						
Poupança Rural	0,34	0,33	0,29	0,31	0,17	0,52
Fundos Constitucionais	0,13	0,13	0,17	0,17	0,18	0,13
FAT - Fundo Amparo Trabalhador	0,30	0,29	0,28	0,25	0,28	0,09
BNDES/FINAME	0,09	0,13	0,17	0,18	0,34	0,23
Outras						
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**
Fontes/Anos	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	
Tradicionais						
Rec do Tesouro	0,05	0,02	0,02	0,01	0,01	
Rec Obrig ou Exibibilidade	0,82	0,90	0,92	0,90	0,94	
Rec Livres	0,13	0,08	0,06	0,09	0,05	
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	
Novas fontes						
Poupança Rural	0,50	0,30	0,46	0,56	0,56	
Fundos Constitucionais	0,16	0,15	0,20	0,19	0,16	
FAT - Fundo Amparo Trabalhador	0,13	0,12	0,10	0,03	0,02	
BNDES/FINAME	0,01	0,35	0,12	0,12	0,15	
Rec de Outras Fontes						
Total	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	

Fontes: Elaboração própria pela autora a partir dos Anuários Estatísticos do Crédito Rural para os anos de 99 a 2009. Disponível em: www. bcb.gov.br.

No que se refere à distribuição regional, o Gráfico 19 mostra a manutenção da concentração dos recursos nas regiões Sudeste Sul, seguidos pela região Centro Oeste. Enquanto isto, a região Nordeste continua mantendo uma participação mais baixa, ainda que os recursos dirigidos à mesma venham crescendo.

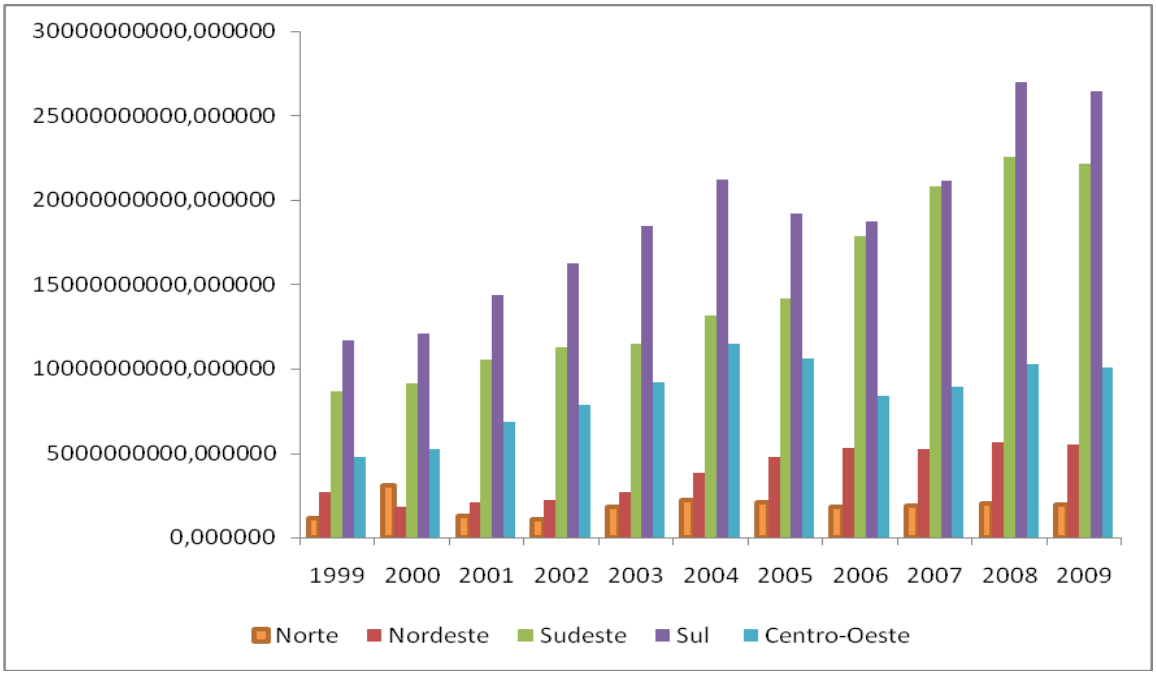
Isto porque a grande parte dos recursos do SNCR é dirigida para agricultores de maior porte já integrados e principalmente para crédito de custeio. Daí a importância de programas voltados para os agentes de menor porte em regiões menos dinâmicas.

Gráfico 18 – Desempenho das Fontes Tradicionais X Novas Fontes no CrédRural R$ (mil) a Preços de 2009*



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Anuário Estatístico do Banco Central anos 1994a 2009. Disponível em: http/www.bcb.gov.br.[9]
*Deflator: IGPDI Médio centrado

Gráfico 19 - Distribuição dos recursos do Crédito Rural por regiões geográficas em reais R$(mil) – em valores constantes de 2009*



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados do Anuário Estatístico do Banco Central anos 1994a 2009. Disponível em: http//www.bcb.gov.br
*Deflator: IGPDI Médio centrado

---

[9] R$ a preços de 2009 - Inflator= Média IGP/DI médio centrado/ FGV

Em seguida será analisada a operação do BNB com recursos próprios e Fundos constitucionais

CAPÍTULO 4:
A OPERAÇÃO DO BNB: OPERAÇÃO COM RECURSOS PRÓPRIOS E FUNDOS CONSTITUCIONAIS:

4.1 Fundos Constitucionais: legislação e condições de gestão

Neste capítulo analisaremos os Fundos Constitucionais. Sabemos que eles têm por objetivo "contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento dos setores produtivos, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento". Conforme observamos no capitulo 3, estes Fundos foram instituídos numa época em que os recursos destinados à agricultura no interior do Sistema Nacional de Crédito Rural vinham decrescendo.

A constituição desses Fundos foi decorrente de pressões dos próprios produtores rurais de menor renda e de algumas representações regionais. A explicação para essa implementação seria a de que sua conformação viria a contribuir de forma mais direta à melhoria do desenvolvimento em regiões que apresentavam maiores dificuldades. De acordo com os gráficos analisados, no capítulo 3, as regiões que mais sofrem diretamente com as discrepâncias são a Norte e a Nordeste, enquanto que a região Sudeste/ Sul continua captando a maior parcela dos recursos. O interessante a observar é que a região Centro-Oeste capta muitos recursos do crédito agrícola, mas ainda assim está inserida como beneficiária dos Fundos Constitucionais.

Esta inserção se justifica pelo fato de que a captação da região Centro Oeste se dá essencialmente pelos agricultores de grande porte que se integram ao AGRIBUSINESS. Os agentes de menor porte encontram severas dificuldades de acesso a recursos.

A partir de 27 de setembro de 1989 estes fundos foram instituídos. Um dos aspectos importantes de sua legislação é o de que as aplicações de recursos dos Fundos ficam a salvo das restrições de controle monetário de natureza conjuntural, sendo que os recursos manejados não fazem parte dos Recursos Próprio dos bancos gestores. Eles devem conformar um balancete à parte. Os bancos recebem pela gestão dos recursos.

Paralelamente o capital do Fundo deve se destinar prioritariamente a um público alvo específico (micro e pequenas empresas e agricultores) com um objetivo específico (integração dos agentes de menor porte e redução das diversidades regionais).

Vale lembrar que o Fundo Constitucional tem por finalidade específica financiar atividades econômicas do semiárido, em condições compatíveis com as peculiaridades da área, às quais destinará metade dos recursos ingressados nos termos do art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal. Respeitadas as disposições dos Planos regionais de Desenvolvimento, desde que os mesmos sigam algumas diretrizes para formulação dos programas.

Iniciaremos a análise apresentando as principais diretrizes e recursos que conformam os referidos Fundos e que estão apresentados nos Quadros 6 e 7 a seguir:

Quadro 6 – Diretrizes a serem observadas, por cada fundo, na formulação de seus programas de financiamentos.

Concessão de financiamento exclusivamente aos setores produtivos das regiões beneficiadas;
Ação integrada com instituições federais sediadas nas regiões;
Tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e médios produtores rurais, além das pequenas e microempresas, o uso intensivo de matérias-primas e mão de obra locais e a produção de alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas;
Preservação do meio ambiente;
Adoção de prazos e carências, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos; Conjugação do crédito com a assistência técnica, no caso de setores tecnologicamente carentes;
Orçamento anual das aplicações dos recursos;
Uso criterioso dos recursos e adequada política de garantias, com limitação das responsabilidades de crédito por cliente ou grupo econômico, de forma a atender a um universo maior de beneficiários e assegurar racionalidade, eficiência, eficácia e retorno às aplicações;
Apoio à criação de novos centros, atividades e pólos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intra-regionais de renda;
Proibição de aplicação de recursos a fundo perdidos;

Fonte: Ministério da Integração Nacional: Secretaria da Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Fundos Constitucionais de Financiamento - Legislação FCO. FNE. FNO. Elaborado por Barbosa (2005)

Quadro 7 – Fontes de recursos dos Fundos Constitucionais

Três por cento (3%) do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados, entregues pela União, na forma do art. 159, inciso I, alínea c da constituição federal; desses a distribuição será: seis décimos por cento (0,6%) para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte; um inteiro e oito décimos por cento (1,8%) para o fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; e seis décimos por cento (0,6%) para o fundo Constitucional de Financiamento de Centro-Oeste;
Os retornos e resultados de suas aplicações;
O resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculado com base em indexador oficial;
Contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; Dotações orçamentárias ou outros recursos previstos em lei;

Fonte: Ministério da Integração Nacional: Secretaria da Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. Fundos Constitucionais de Financiamento - Legislação FCO. FNE. FNO. Elaborado por Barbosa (2005)

Isto posto, apresentaremos a seguir, uma breve análise da legislação dos Fundos e o foco será primeiramente o de verificar as mudanças nas condições de pagamento dos financiamentos pelos tomadores de empréstimo e também nas condições de remuneração dos bancos gestores e do próprio fundo. Em segundo lugar, iremos analisar as modificações da legislação no que se refere às definições relativas ao público alvo.

Destacamos que Barbosa (2005) desenvolveu ambas as análises, considerando a legislação até 2003. Retomaremos os seus resultados e adendaremos as novas modificações que se processaram até 2009.

4.1.1 Evolução da legislação quanto às cobranças e pagamentos ao BNB

Quanto a este aspecto, o Quadro 8 resume as principais definições e modificações legais até 2003. O fato principal a ser abordado é o de que todas as modificações tiveram o cuidado de garantir os ganhos bancários. Aliás, no início da legislação ficava claro que os bancos receberiam uma remuneração (2% do Patrimônio líquido) mesmo se não emprestassem. Na medida em que a renumeração dos bancos foi estabelecida, se tornou vantajoso para os bancos não emprestarem recursos, pois ocorreria menos risco de

inadimplência e eles garantiriam uma base maior de renumeração para administração dos fundos

Merece especial destaque a modificação efetuada pela lei Pagamentos e Remuneração segundo a Medida provisória n 1.846-10, de 29.06.1999, segundo a qual Remuneração do Banco seria feita através da somatória: *Del credere* + 20% das transferências efetuadas pelo Tesouro.

Quadro 8 - Legislação e mudanças nas condições de pagamento e remuneração.

Pagamentos e Remuneração segundo a lei Lei 7.827, de 27.09.1989
Taxas Pagto Tomador = (juros + *del credere*) + TR (Juros + *del credere* = no máx 8% a.a) Não se definia o valor do *del credere* **Remuneração do Fundo** = juros pagos **Remuneração do Banco** = *Del credere* + 2% do Patrimônio Líquido (PL) do Fundo PL = (Recursos repassados + atualização monetária) – prejuízos acumulados
Pagamentos e Remuneração segundo a Lei 9.126, de 10.11.1995
Taxas Pagto Tomador = (TJLP + *del credere*) (*del credere* = até 6% aa) **Remuneração do Fundo** = juros pagos **Remuneração do Banco** = *Del credere* + 3% do Patrimônio Líquido (PL) do Fundo PL = (Recursos repassados + atualização monetária) – prejuízos acumulados Recursos não emprestados voltam ao fundo e também são corrigidos monetariamente **Obs:** A mudança ocorre para garantir o ganho dos bancos pois TJLP > TR
Pagamentos e Remuneração segundo a Medida provisória n 1.846-10, de 29.06.1999
Taxas Pagto Tomador = (juros + *del credere*) + IGPDI (juros +*del credere* = 8% aa) → fixo *del credere = 3% aa* **Remuneração do Fundo** = juros + IGPdi **Remuneração do Banco** = *Del credere* + 20% das transferências efetuadas pelo Tesouro Rebate sobre taxa de juros: Podem ser aplicados descontos de até 60% sobre as taxas cobradas (não incidindo, portanto, sobre a variação do IGP-DI)→ protege o 3% dos

Bancos

Obs:
i) Ocorre a transferência, para os bancos, de 1/5 dos tributos da União, que deveriam ser destinados ao financiamento das empresas e produtores de cada região. Com isto . Os repasses das receitas da União para o financiamento dos setores produtivos, dessas regiões passam a se dar em apenas 2,4% das receitas da União e não mais os 3% determinados pela Constituição, já que 0,6% vão direto para as instituições financeiras (Teixeira, 1999).
ii) o pagamento envolvido (juros+ Del credere + IGPDI) acabavam sendo mais elevados que os de outros mediadores do SNCR ou acessíveis aos produtores das regiões mais desenvolvidas.

Pagamentos e Remuneração segundo a Lei 10.177, de 12.01.2001

Taxas Pagto Tomador = (juros +*del credere)*
(Juros + del credere) = taxa fixa (varia de acordo com o porte do tomador e o tipo de operação)
del credere = 3% aa
del credere será reduzido em percentual idêntico ao fundo de aval

Remuneraçã do Fundo = juros pagos

Remuneração do Banco = *Del credere* + 20% das transferências efetuadas pelo Tesouro

Podem ser aplicados descontos de até 60% sobre as taxas cobradas (não incidindo, portanto, sobre a variação do IGP-DI)→ protege o 3% dos Bancos
caso a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP apresentar variação acumulada, para mais ou para menos,
superior a trinta por cento, os contratos serão revistos, mas o *del credere* é preservado

Riscos: Fica Estabelecida uma conversão da Medida Provisória Nº 2.133, de 28.12.2000, que dispunha sobre as novas condições de obrigação quanto ao risco, para as operações contratadas ao amparo do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE.

Novos Critérios:

a) Nas operações contratadas até 30.11.1998, o Banco é isento de risco operacional;
b)Para as operações contratadas a partir de 01.12.1998, o risco de crédito do Banco fica limitado a 50%;
c) Nas operações contratadas em nome do próprio Banco, objeto de repasses de recursos pelo Fundo, o risco é de 100%.

Obs:
i) A partir daqui muda o formato da remuneração passando a ser estabelecida uma taxa fixa, sem correção a depender do porte do tomador e tipo de operação
ii) Contínua preocupação em garantir a remuneração dos bancos gestores
iii) Esta segurança foi efetuada sem que os Bancos tivessem, de fato, dirigido os

recursos aos demandantes que, de fato, tem maior dificuldade de acesso.
iv) risco das operações com recursos próprios passa a ser do BNB

Pagamentos e Remuneração segundo a <u>Medida provisória n 2.196-3, de 24.08.2001</u>

Valores dos fundos podem ser liberados pelos próprios bancos, só que estes arcarão com os riscos. Os recursos são transferidos ao banco
O saldo diário dos recursos transferidos deve ser remunerdo pelas instituições financeiras com base na taxa extramercado

Taxas Pagto Tomador = (juros +*del credere)*
(Juros + del credere) = taxa fixa
del credere = limite de 6% aa
del credere será reduzido em percentual idêntico ao fundo de aval

Remuneração do Banco = *Del credere* + + 20% das transferências efetuadas pelo Tesouro

Remuneração do Fundo = juros + TJLP

Podem ser aplicados descontos de até 60% sobre as taxas cobradas (não incidindo, portanto, sobre a variação do IGP-DI)→ protege o 3% dos Bancos
caso a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP apresentar variação acumulada, para mais ou para menos, superior a trinta por cento, os contratos serão revistos, mas o *del credere* é preservado.
Valores dos fundos podem ser liberados pelos próprios bancos, só que estes arcarão com os riscos. Para estas operações o Del credere tem o limite de 6%aa
As instituições financeiras, nas operações de financiamento realizadas gozam da isenção tributária.

Obs:
i) Aumenta o *Del credere* para as operações realizadas diretamente pelos bancos
ii) Os recursos transferidos podem ser utilizados pelos bancos para outras modalidades e gerar alta rentabilidade (é prevista a existência de saldos diários), desde que o banco pague a remuneração com base na taxa extramercado.

Pagamentos e Remuneração segundo Portaria nº 616, de 26 de maio de 2003:

Bancos administradores podem repassar os recursos a instituições autorizadas

Remuneração segundo o Decreto nº 5.641, de 26 de dezembro de 2005:

A taxa de administração dos fundos seria calculada mensalmente mediante a aplicação da taxa de 0,25% sobre o patrimônio líquido apurado nos balancetes mensais e balanços do respectivo fundo constitucional.

§ 1º Nos balancetes mensais, o patrimônio líquido do fundo será o apurado no último balanço semestral ou anual, acrescido do saldo das transferências do Tesouro Nacional e do saldo das contas de resultado credoras e deduzido do saldo das contas de resultado devedoras, ao final do mês de referência.

Para efeito do cálculo da taxa de 0,25% estabelecida neste decreto: Serão deduzidos do patrimônio líquido apurado para o mês de referência: • os valores repassados ao banco administrador; • o total dos saldos médios diários das operações contratadas, conforme regulamentado pelo Conselho Monetário Nacional; • o impacto dessa mesma taxa no patrimônio líquido do fundo relativo ao mês de referência.
Pagamentos segundo o os Decretos 5.951 de 31/10/2008 e 6.367 de 30/01/2008
Redução dos níveis das taxas totais cobradas aos tomadores. Elas continuam a ser fixas e diferenciadas pelo porte do tomador e tipo de operação, mas passam a variar de 5% a 10% aa

Fonte: elaborado pelo autor com base na legislação

Com isto, garantia-se que os bancos receberiam 1/5 dos tributos que haviam sido transferidos para formar os Fundos e que, legalmente, deveriam ser destinados ao financiamento das empresas e produtores de cada região. Ou seja, pela constituição fica estabelecido que a União deveria dirigir 3% da receita de impostos, mas na verdade, acabava transferindo apenas 2,4%, visto que 1/5 (0,6%) ficava com os bancos. Outro momento importante foi à mudança estabelecida em 2001, que determinou a possibilidade que parte dos recursos dos Fundos fosse transferidos pelos bancos para que estes emprestassem livremente. **Eles arcariam com o risco**, mas receberiam uma remuneração maior. Neste caso, os recursos faziam parte do balancete do banco.

Esta é uma novidade, uma vez que os recursos do Fundo e os Empréstimos ligados a ele formam um balancete a parte, fato que será comentado na análise do Banco do Nordeste. Outra novidade é a de que os bancos gestores podem repassar os recursos para instituições autorizadas a operar com o FNE.

Por fim, cabe comentar que a partir de 2001 passa a haver uma nova lógica para o pagamento das taxas pelos devedores. Deixam de existir correções e são estabelecidas as remunerações totais, que variam de acordo com o porte do tomador e o tipo de operação.

No que se refere à análise das operações como um todo, destacam-se as seguintes questões:

a) Houve, ao longo da implantação dos Fundos, uma mudança nas exigências de pagamento sobre os devedores e de remunerações aos devedores. No que se refere às primeiras as modificações procuraram, continuamente, preservar as taxas repassadas aos

Bancos Gestores (Del credere). Quando as segundas, além da busca constante de garantia das citadas taxas, outro ponto importante a ser comentado é a da alta remuneração vinculada a ganhos sobre Patrimônio Líquido, que levavam a que os bancos recebessem uma grande remuneração, mesmo que não emprestassem. Aliás, o não empréstimo aparecia como positivo, uma vez que o montante não emprestado voltava a se agregar ao patrimônio do Fundo, aumentando o montante sobre o qual era calculada parte da remuneração do banco. A mudança deste tipo de remuneração atrelada ao PL em 2001 encerra este tipo de manobra. A partir daí, permanece uma alta remuneração, pois o cálculo se dá sobre 20% dos recursos transferidos, mas a manobra do não empréstimo não mais se sustenta. Isto por que o cálculo não é mais sobre o PL.

b) A permissão de que ocorra transferência de recursos para o próprio banco emprestar (em seu balancete) cobrando taxas maiores, mas arcando com o risco de crédito a partir de 2001 é outro marco importante. Note-se que a partir daí, ficava estabelecido que.

c) No início da implantação dos Fundos os encargos cobrados muitas vezes excediam as cobranças exigidas por outros programas de crédito, o que contrariava a própria legislação dos Fundos. Conforme vimos, entre 1995 e 1999 houve mudanças nos instrumentos de Correção Monetária, mas as taxas totais permaneceram as mesmas (8%aa), sempre preservando-se o *Del Credere*.

Neste sentido, o Quadro 9 apresenta os valores médios dessas taxas cobradas. Observe-se então que a o enquadramento por porte passa a ser essencial para o tomador, uma vez que os de menor porte passam a pagar taxas menores.

Para ter-se uma ideia, no caso da legislação de 2008 ficaram estabelecidas as remunerações que constam no Quadro 10. Aqui nota-se, por exemplo, que há uma diferença maior de taxas entre os primeiros níveis de classificação (de mini para pequeno; de pequeno para médio). No entanto, no caso das últimas classificações a diferença de taxas é muito pequena; de apenas 0,5% aa (de médio para grande).

Por fim, outro fato importante a comentar refere-se à paulatina queda no nível das taxas que ocorre à medida que o país entra em uma trajetória de maior estabilização. Destaque especial deve ser dado à queda das taxas entre 2007 e 2008 (Quadro 9). No que

se refere ao movimento de queda das taxas, note-se que a maior queda deu-se no nível dos médios e grandes produtores. De fato, considerando-se a mudança ocorrida de 2001 para 2008, a queda das taxas para os mini-produtores caiu de 6% aa para 5% aa, enquanto que para o grupo de Grande porte ela caiu de 14% para 10% aa. Ou seja, caiu a diferença entre os Grupos, e os mais beneficiados foram os de Grande Porte.

Quadro 9- Encargos financeiros – Evolução histórica - 1990/2008

ANO	ENCARGOS BÁSICOS	ENCARGOS ADICIONAIS	MECANISMOS COMPENSATÓRIOS	LEGISLAÇÃO
1990	BTNF	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	Lei nº 7.827, de 27.09.1989
1991	BTNF/TRD	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
1992	TRD	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
1993	TRD/TR	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
1994	TR	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
1995	TR	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
	TJLP	*Del Credere - 6,0% ao ano*	Rebate sobre encargos totais	Lei nº 9.126, de 10.11.1995
1996	TJLP	*Del Credere - 6,0% ao ano*	Rebate sobre encargos totais	
1997	TJLP	*Del Credere - 6,0% ao ano*	Rebate sobre encargos totais	
1998	TJLP	*Del Credere - 6,0% ao ano*	Rebate sobre encargos totais	
	IGP-DI	8,0% ao ano	Rebate sobre Juros	MP nº 1.727, de 06.11.1998
1999	IGP-DI	8,0% ao ano	Rebate sobre Juros	

ANO	ENCARGOS INTEGRAIS (*)	MECANISMOS COMPENSATÓRIOS	LEGISLAÇÃO
2000	*9,0 a 16,0% ao ano*	A partir do ano 2001: bônus de adimplência de 25% no semi-árido nordestino e de 15% nas demais regiões sobre as taxas de juros desde que a parcela da dívida seja paga até o seu vencimento.	MP nº 2.035/2000
2001	6,0 a 14,0% ao ano		Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2002	6,0 a 14,0% ao ano		Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2003	6,0 a 14,0% ao ano		Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2004	6,0 a 14,0% ao ano		Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2005	6,0 a 14,0% ao ano		Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2006	6,0 a 14,0% ao ano		Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2007	5,0 a 11,5% ao ano		Decreto nº 5.951, de 31.10.2006
2008	5,0 a 10,0% ao ano		Decreto nº 6.367, de 30.01.2008

(*) variam de acordo com o porte e atividade do tomador de crédito.

Fonte: Ministério da Integração Nacional 2007 (*) Varia de acordo com o porte e atividade do tomador de crédito.

Quadro 10- FNE- Taxas cobradas de acordo com a classificação por porte do tomador – Legislação de 2008

I – operações rurais:
a) agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF: os definidos na legislação e regulamento daquele Programa;
b) mini produtores, suas cooperativas e associações: 5% ao ano;
c) pequenos produtores, suas cooperativas e associações: 6, 75% ao ano;
d) médios produtores, suas cooperativas e associações: 7,25% ao ano; e
e) grandes produtores, suas cooperativas e associações: 8,50% ao ano.

II – operações industriais, agro-industriais e de turismo:
a) microempresa: 6,75% ao ano;
b) empresa de pequeno porte: 8,25% ao ano;
c) empresa de médio porte:9,50% ano; e
d) empresa de grande porte: 10% ao ano.

III – operações comerciais e de serviços:
a) microempresa: 6,75% ao ano;
b) empresa de pequeno porte:8,25% ao ano;
c) empresa de médio porte: 9, 50% ao ano; e
d) empresa de grande porte: 10% ao ano.

4.1.2 Consequências da legislação sobre a relação entre as atribuições do BNB e FNE e seus balancetes

a) Atribuições e Balancete do FNE

O FNE tem contabilidade própria, valendo-se do sistema contábil do BNB para registro de seus atos e fatos, em subtítulos específicos, com apuração de resultados à parte. As diretrizes contábeis adotadas pelo Banco do Nordeste para o controle do FNE estão consubstanciadas no Plano Contábil do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - COFIN, instituído pela diretoria do Banco no uso das atribuições que lhe confere a Lei Nº 7.827/89.

São receitas do FNE os encargos financeiros incidentes sobre as operações de crédito e a remuneração paga pelo Banco do Nordeste sobre os recursos dos Fundos momentaneamente não aplicados. Isto por que estes recursos podem dirigir-se ao BNB, passando a ser uma das fontes de recursos desse banco (balancete do BNB). Para a

utilização desses recursos em balancete próprio o BNB paga então uma remuneração ao Banco do Nordeste. Paralelamente, constituem despesas os valores relativos à contratação de auditoria externa e os decorrentes da taxa de administração a que o Banco do Nordeste faz jus como gestor do Fundo.

No que se refere ao Risco Operacional, seguindo a legislação comentada em item anterior, para operações contratadas até 30.11.1998, o FNE era isento de risco operacional, cabendo ao Banco do Nordeste, na condição de responsável pela integridade patrimonial do Fundo, honrar os créditos que se revelarem irrecuperáveis. Quanto às operações contratadas a partir de 01.12.1998, o risco operacional do Banco passou a ser de 50%, cabendo igual percentual ao Fundo. Nas operações de crédito com recursos do BNO realizadas diretamente pelo BNB em seu próprio balanço (utilizando-se dos recursos do FNO que se dirigiram ao BNB) o risco de crédito passou a ser integralmente do BNB.

Como consequência destas definições de Risco, na estrutura patrimonial do FNE, as operações de crédito contratadas até 30.11.1998 permaneciam registradas em contas de origem até a sua final liquidação, sem constituição de provisões para créditos de difícil liquidação. Já as operações contratadas a partir de 01.12.1998, quando em curso de anormalidade, terão 50% de seu valor registrados em contas representativas de atraso ou de créditos em liquidação, conforme o caso, com a constituição da respectiva provisão.

As receitas oriundas das operações de crédito em curso irregular, contratadas até 30.11.1998, eram também contabilizadas nas contas de resultado do FNE, uma vez que o Fundo era isento de risco operacional. Entretanto, considerando a assunção pelo Fundo de 50% do risco operacional das operações de crédito contratadas a partir de 01.12.1998, quando em curso anormal, somente 50% das receitas dessas operações serão contabilizadas nas contas de resultado do FNE.

Em 2001 houve outra mudança importante no relacionamento do Fundo com o Banco (Medida Provisória Nº 2.196-1, de 28.06.2001) e suas reedições. O Banco Central muda às regras de exigências de capital dos bancos e de cálculo das mesmas, sendo que o BNB passa a apresentar problemas por conta da inadimplência dos créditos concedidos pelo Fundo Constitucional, dos quais ele era avalista. Dentre as providências tomadas e comentadas mais abaixo, uma delas é a que passa os riscos das operações de crédito efetuadas pelo FNE até 1998 para o próprio fundo. Estas operações passam a ter Del Credere = zero, pois o BNB passa a não mais ser o responsável por elas.

Ou seja, a partir daí, no que se refere aos riscos, O FNE passa a ser responsável por 100% do risco de crédito relativo às operações contratadas até 30.11.1998. Nas operações contratadas a partir de 01.12.1998, o risco operacional do FNE é de 50%, cabendo igual percentual ao Banco do Nordeste. O Fundo é isento de risco operacional nos recursos repassados para o Banco do Nordeste, para que este, em nome próprio, realize operações de créditos. Relatório 2001.

A taxa de administração de 3%(três por cento)a.a., a que o Banco faz jus, é calculada sobre o patrimônio líquido do Fundo, apropriada mensalmente e limitada, em cada exercício, a partir de 1999, a 20% (vinte por cento) do valor das transferências realizadas pelo Tesouro Nacional.

Sobre os recursos que representam disponibilidades do Fundo em poder do Banco do Nordeste, incide remuneração (com base na variação da TJLP e a partir de 14 de janeiro de 2000 com base na taxa extra-mercado divulgada pelo Banco Central do Brasil) paga pelo Banco, cuja contabilização é feita na adequada conta de resultado do Fundo, dentro do regime de competência.

b) Atribuições e Balancete do BNB

Ao Banco do Nordeste cabe aplicar os recursos e implementar a política de concessão de crédito; definir normas, procedimentos e condições operacionais; enquadrar as propostas de financiamentos nas faixas de encargos; deferir os créditos; formalizar contratos de repasses de recursos para outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil; prestar contas sobre os resultados alcançados; exercer outras atividades inerentes à aplicação dos recursos e à recuperação dos créditos.

Para operacionalizar o FNE, o Banco utiliza-se de sua estrutura logística, compreendendo instalações, mão de obra e sistemas informatizados. Para ser gestor e garantidor do Fundo, o BNB recebe uma remuneração, já comentada acima, mais o Del credere.

No que se refere à relação do BNB e do FNE em termos de balanço, existem várias interrelações:

i) compete, ao Banco do Nordeste, na condição de responsável pela integridade patrimonial do Fundo, honrar os créditos que se revelarem irrecuperáveis, na forma da Medida Provisória Nº 2.035- 22, de 27.06.2000 e, posteriormente pelas modificações

efetuadas em 2001. Ou seja, para os créditos até 1998, até 2000 honrava integralmente com os riscos e a partir daí, é responsável por 50% dos riscos. Com as modificações de 2001 o BNB deixa de ser responsável pelos riscos dos créditos efetuados até 1998.

Considerando-se esta questão, a provisão para créditos de liquidação duvidosa das operações realizadas com recursos do FNE é registrada pelo Banco como provisão para passivos contingentes. De acordo com a legislação de 2000 este aprovisionamento era total, nas operações até 1998 e 50% depois disso. Posteriormente, pela legislação de 2001 o provisionamento para as operações do FNE até 1998 deixou de ser feito pelo Banco.

ii) Conforme já comentado, uma parte dos recursos do FNE pode ser dirigida ao BNB para ser utilizada por ele, compondo seu próprio balanço. São disponibilidades do Fundo em poder do Banco. Referem-se a os recursos livres, que ainda não estão liberados e comprometidos com operações de crédito.

Para utilizar estes recursos, o BNB paga uma remuneração ao FNE. Para as operações de crédito realizadas com estes recursos (Outras Obrigações/FNE), o risco incide totalmente sobre o Banco.O Fundo Constitucional é regulamentado por legislação própria e a provisão para créditos de liquidação duvidosa das operações realizadas com recursos do FNE é registrada pelo Banco como provisão para passivos contingentes (R$ 32.319 mil em 30.06.2000 e R$ 82.438 mil em 30.06.1999)

4.1.3 Evolução da legislação quanto a definição do porte dos tomadores[10]

i) <u>Classificações FNE</u>

No caso do FNE foi possível compilar a sua classificação desde 1995, sendo clara a modificação dos níveis de Renda Agropecuária Bruta para cada um dos portes de demandadores de recursos considerados. Considerando o setor Rural, o limite de renda para o enquadramento como mini produtor muda abruptamente em 1996 e em 2004 (Quadro 10a). O mesmo ocorre para as demais faixas. Ocorrem modificações ainda em 2007 e também em 2009 (Quadro 11b), aumentando-se cada vez mais os limites de cada faixa.

---

[10] A análise desse item é feita com base em Corrêa (2010).

Quadro 11 a – Classificações FNE - Setor Rural

PORTE	RENDA AGROPECUÁRIA BRUTA ANUAL (R$ 1,00)[1]		
	1995	1996 a 2003	2004
Mini	até 18.000	até 40.000	até 80.000
Pequeno	acima de 18.000 até 40.000	acima de 40.000 até 80.000	acima de 80.000 até 160.000
Médio		acima de 80.000 até 500.000	acima de 160.000 até 1.000.000
Grande		acima de 500.000	acima de 1.000.000

Fonte: FNE - Ministério da Integração Nacional. Banco do Nordeste*Dados de 1995 a 1998, In: Teixeira (1999). Não faz detalhamento de médio e grande produtor.

Quadro 11b – Classficações FNE – Setor Rural

PORTE	RENDA AGROPECUÁRIA BRUTA ANUAL (R$ 1,00)[1]		
	2005/2006	2007/ 2008	2009
Mini	até 80.000	até 110.000	até 150.000,00
Pequeno	acima de 80.000 até 160.000	acima de 110.000 até 220.000	acima de 150.000,00 até 300.000,00
Médio	acima de 160.000 até 1.000.000	acima de 220.000 até 1.400.000	acima de 300.000,00 até 1.900.000,00
Grande	acima de 1.000.000	acima de 1.400.000	acima de 1.900.000,00

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Banco do Nordeste[11]

O fato importante a comentar é que estes limites são modificados nos períodos de estabilidade inflacionária, o que sugere que as modificações são ajustes para enquadrar agricultores de maior porte na classificação de mini e pequeno agricultor, que são a faixa prioritária de atendimento dos Fundos Constitucionais, por lei. Lembremo-nos também que de acordo com o comentado na seção anterior do trabalho, a partir de 2001 os custos dos empréstimos se diferenciam por tipo de porte do demandador de recursos.

[11] Renda agropecuária bruta anual, considerada a média projetada para um período de 12 anos, respeitando o valor máximo de endividamento definido operacionalmente pelo banco. A renda agropecuária deverá ser rebatida em 50% quando proveniente de olericultura, da sericicultura, da fruticultura, da pecuária leiteira e da agricultura irrigada; e em 75%, quando proveniente da avicultura, suinocultura, fruticultura e olericultura irrigadas, piscicultura e carcinicultura intensivas.

Quadro 12a – Classficações FNE – Setor Setor industrial, agroindustrial, turismo, infraestrutura e comércio/ serviços.

PORTE	RECEITA OPERACIONAL BRUTA ANUAL (R$ 1,00) [1]		
	2001/2002	2003	2004
Micro	até 244.000	até 244.000	até 412.000
Pequena	acima de 244.000 até 1.200.000	acima de 244.000 até 1.200.000	acima de 412 até 2.024.000
Média	acima de 1.200.000 até 6.000.000	acima de 1.200.000 até 35.000.000	acima de 2.024.000 até 35.000.000
Grande	acima de 6.000.000	acima de 35.000.000	acima de 35.000.000

Fonte: FNE - Ministério da Integração Nacional

Já para o caso do FNE industrial (Quadros 12a e 12b) o crescimento dos limites de cada uma das faixas é menor. Observa-se um aumento nos limites até 2004 e entre 2005 e 2006 o aumento é muito pequeno. Já para de 2007 em diante observa-se uma queda no limite de classificação dos miniprodutores, ainda que os demais limites permaneçam nos patamares anteriores. Quanto ao FNE para a exportação, os limites permanecem os mesmos entre 2001 e 2009.

Quadro 12b – Classificações FNE – Setor Setor industrial, agroindustrial , turismo, infraestrutura e comércio/ serviços

Porte	RECEITA OPERACIONAL BRUTA ANUAL (R$ 1,00)[1]		
	2005/2006	2007/ 2008	2009
Mini	até 433.755,14	até 240.000,00	até 240.000,00
Pequeno	acima de 433.755,14 até 2.133.222,00	acima de 240.000,00 até 2.400.000,00	acima de 240.000,00 até 2.400.000,00
Médio	acima de 2.133.222,00 até 35.000.000	acima de 2.400.000,00 até 35.000.000,00	acima de 2.400.000,00 até 35.000.000,00
Grande	acima de 35.000.000	acima de 35.000.000,00	acima de 35.000.000,00

Fonte: Ministério da Integração Nacional[12]

[12] Baseada na previsão de rendas com a utilização plena capacidade de produção projetada.

Quadro 13a – Classficações FNE – Cooperativas e associações

TIPO	DESCRIÇÃO
Grupo I	quando o quadro social ativo for composto por, no mínimo, 70% dos pequenos e miniprodutores rurais.
Grupo II	quando a entidade não atender o requisito acima.
Mini	Aquela cujos membros sejam, na sua maioria, miniprodutores rurais.
Pequenos	Aquela cujos membros sejam, na sua maioria, pequenos produtores rurais.
Médios	Aquela cujos membros sejam, na sua maioria, médios produtores rurais.
Grandes	Aquela cujos membros sejam, na sua maioria, grandes produtores rurais.

Fonte: FNE –Ministério da Integração Nacional.Banco do Nordeste

Quadro 13b – Classificações FNE – Cooperativas e associações

TIPO	DESCRIÇÃO
Mini	Aquela com pelo menos 70% do quadro social ativo constituído de miniprodutores;
Pequenos	Aquela que, não sendo cooperativa ou associação de miniprodutores, tenha seu quadro social ativo constituído por pelo menos 70% de mini e pequenos produtores;
Médios	Aquela que, não sendo cooperativa ou associação de mini ou pequenos produtores, tenha seu quadro social ativo constituído por pelo menos 70% de mini, pequenos e médios produtores;
Grandes	Aquela que, não sendo cooperativa ou associação de mini, pequenos ou médios produtores, conte em seu quadro social ativo com a participação de grandes produtores;

Fonte: FNE - Ministério da Integração Nacional

Quadro 14 – Classificações FNE – exportação 2001 a 2004

TIPO DO EMPREENDIMENTO	DESCRIÇÃO	RECEITA BRUTA ANUAL(*)
Empresa industrial/ agroindustrial	a) Microempresa	Igual ou inferior a R$ 720.440,00
	b) De pequeno porte	Acima de R$ 720.440,00 e até R$ 6.303.850,00
Empresa comercial e de serviços	a) Microempresa	Igual ou inferior a R$ 360.220,00
	b) De pequeno porte	Acima de R$ 360.220,00 e até R$ 2.701.650,00

Fonte: FNE –Ministério da Integração Nacional

ii) Classificações FNO

Segundo a legislação, para o caso do Fundo Constitucional do Norte – FNO não há uma classificação especifica. O enquadramento dos financiados é feito de acordo com as condições estabelecidas em cada programa.

Como são vários programas, serão detalhados apenas os que se referem à FNO no período mais recente que, vai de 2004 a 2009. O Quadro 15 mostra as classificações dos Programas relacionados ao PRONAF e o Quadro 16 apresenta a classificação dos demais programas. As classificações do FNE – Setor Setor industrial, agroindustrial, turismo, infra-estrutura e comércio/ serviços são as mesmas do FNO. No caso do FNO Rural**, a classificação é a do PRONAF.**

Quadro 15– Classificações FNO – Rural- PRONAF

Programa	Ano		
	2004	2005	2006 *
Pronaf A	assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária, que não foram contemplados com operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) ou com crédito de investimento para estruturação no âmbito do Pronaf;	assentados pelo Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), ou beneficiários do programa de Crédito Fundiário do Governo Federal que não foram contemplados com operação de investimento sob a égide do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) ou com o limite do crédito de investimento para estruturação no âmbito do PRONAF, observado que o segundo crédito ficará limitado ao valor da diferença entre a importância já financiada e o limite máximo vigente à época da primeira operação	X
	b) beneficiados por programas de crédito fundiário do Governo Federal;		
	c) extrativistas tradicionais das Reservas Extrativistas – RESEX, reconhecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Meio Ambiente (MMA), como assentamentos extrativistas, na forma da Portaria Conjunta nº 62, de 22.11.2002.		
Pronaf B (RBAF)	de até R$ 2.000,00,	de até R$ 2.000,00,	X
Pronaf A/C	São os agricultores familiares e trabalhadores rurais que, egressos do Grupo "A", se enquadrem nas condições do Grupo "C" e que se habilitem ao primeiro crédito de custeio isolado.	São agricultores familiares e trabalhadores rurais que: a) egressos do Grupo "A", se enquadrem nas condições do Grupo "C" e que se Habilitem ao primeiro crédito de custeio isolado;	X
Pronaf C	acima de R$ 2.000,00 e até R$ 14.000,00	Acima de R$ 2.000,00 e até R$ 14.000,00	X
Pronaf E	X	Acima de R$ 40.000,00 e até	X

(RBAF)		R$ 60.000,00,	
Pronaf (agroindus-tria)*	São beneficiários do PRONAF Agroindústria, os agricultores familiares, como pessoas físicas, enquadrados os Grupos "A/C", "B", "C", "D" e "E", ou cooperativas, associações ou outras pessoas jurídicas constituídas de agricultores familiares dos Grupos "B", "C", "D" e "E", observado que a pessoa jurídica deve ter, no mínimo, 90% de seus participantes ativos agricultores familiares, e que comprovarem, no projeto técnico, que mais de 70% da matéria-prima a beneficiar ou industrializar são de produção própria ou de associados/participantes	X	X
Pronaf floresta	São beneficiários do PRONAF/FLORESTA agricultores familiares enquadrados nos Grupos "B", "C" e "D".	a) Produtores rurais individualmente ou por intermédio de associações/ cooperativas de produção; b) associações, cooperativas e firmas de base florestal	X
Pronaf/ Prodex (RBAF)	X	X	
Pronaf / Prorual (RBAF)	X	X	
Proderur (RABAP)	X	X	X
Pronaf *mulher	X	Esposas e companheiras de agricultores familiares que pertençam a unidades familiares de produção enquadradas nos Grupos "C", "D" e "E".	X
Pronaf *Jovem	X	Jovens agricultores e agricultoras familiares pertencentes a unidades familiares de produção enquadradas nos Grupos "B", "C" , "D" e "E", maiores de 16 anos e com até 25 anos, que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares de formação por alternância, ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio, que atendam a legislação em vigor para instituições de ensino, ou que tenham participado de curso de formação profissional que preencha os requisitos definidos pela Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário	X
Pronaf Custerio	X	Os agricultores familiares, como pessoas físicas, enquadrados nos Grupos "B", "C", "D" e "E", participantes ativos de cooperativas, associações ou outras pessoas jurídicas que tenham, no mínimo 90% de seus integrantes ativos agricultores familiares dos grupos citados e que comprovarem, no projeto técnico de crédito, que mais de 70% da matéria-prima a beneficiar ou industrializar são de produção própria ou de associados/participantes.	X

Fonte: Ministério da Integração

Quadro 16a – Classificações FNO

Programa	Ano				
	2004	**2005**		**2006**	
FNO/ pesca Agricultura (RABA)	X	**Mini**	até R$ 80.000,00	X	
		Pequeno	acima de R$ 80.000,00 até R$ 160.000,00		
		Médio	acima de R$ 160.000,00 até R$ 1.000.000,00		
		Grande	de R$ 1.000.000,00		
FNO Agropecuária (RABA)	X	**Mini**	até R$ 80.000,00	**Mini**	até R$ 80.000,00
		Pequeno	acima de R$ 80.000,00 até R$ 160.000,00	**Pequeno**	Acima de R$ 80.000,00 até R$ 160.000,00
		Médio	acima de R$ 160.000,00 até R$ 1.000.000,00	**Médio**	acima de R$ 160.000,00 até R$ 1.000.000,00
		Grande	de R$ 1.000.000,00 em diante	**Grande**	de R$ 1.000.000,00 em diante
	2007	**2008**		**2009**	
	X	X		X	
Programa	**2004**	**2005**		**2006 a 2009**	
FNO/ pesca Agricultura (RABA)	X	**Mini**	até R$ 80.000,00	Sem classifiação	
		Pequeno	acima de R$ 80.000,00 até R$ 160.000,00		
		Médio	acima de R$ 160.000,00 até R$ 1.000.000,00		
		Grande	de R$ 1.000.000,00		

Fonte: Ministério da Integração

Quadro 16b – Classificações FNO (continuação)

Programa	**Ano**					
	2004		**2005**		**2006**	
FNO- Biodiversidade	**X**		**x**		**X**	
	2007		**2008**		**2009**	
	Mini	até 110.000	**Mini**	até 110.000	**Mini**	até 150.000
	Pequeno	acima de 110.000 e até 220.000	**Pequeno**	acima de 110.000 e até 220.000	**Pequeno**	acima de 150.000 e até 300.000
	Médio	acima de 220.000 e até 1.400.000	**Médio**	acima de 220.000 e até 1.400.000	**Médio**	acima de 300.000 e até 1.900.00
	Grande	acima de 1.400.000	**Grande**	acima de 1.400.000	**Grande**	acima de 300.000 e até 1.900.00
Programa	**2004**		**2005**		**2006**	
FNO Amazona Sustentável (ROBA)	X		X		X	
	2007		**2008**		**2009**	
	X		X		**Mini**	até 150.000
					Pequeno	acima de 150.000 e até 300.000
					Médio	acima de 300.000 e até 1.900.0
					Grande	acima de 300.000 e até 1.900.00
Programa	**2004**		**2005**		**2006 a 2009**	
FNO-floresta	a)Produtores rurais individualmente ou por intermédio de associações/ cooperativas de produção; b) associações, cooperativas e firmas de base florestal		a) Produtores rurais individualmente ou por intermédio de associações/..cooperativas de produção; b) associações, cooperativas e firmas de base florestal		Sem classificação	

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Banco do Norte[13]

[13] 1) Para classificação de porte do produtor nas atividades de avicultura, suinocultura, olericultura e aqüicultura, o valor da Receita Agropecuária Bruta Prevista, apurado na análise deve ser reduzida em 50% para efeito de enquadramento.

Quadro 16c – Classificações FNO (continuação)

Programa	Ano				
	2004	2005		2006	
FNO- agroindustria	X	**Micro**	até R$ 433.755,14	**Micro**	até R$ 433.755,14
		Pequeno	acima de R$ 433.755,14 até R$ 2.133.222,00	**Pequeno**	acima de R$ 433.755,14 até R$ 2.133.222,00
		Médio	acima de R$ 2.133.222,00 até R$ 35.000.000,00	**Médio**	acima de R$ 2.133.222,00 até R$ 35.000.000,00
		Grande	acima de R$ 35.000.000,00	**Grande**	acima de R$ 35.000.000,00
	2007	**2008**		**2009**	
	X	X		X	

Fonte: Ministério da Integração

Quadro 16d – Classificações FNO (continuação)

Programa	2004	2005	2006		
FNO Industrial	X	**Micro**	até R$ 433.755,14	**Micro**	até R$ 433.755,14
		Pequeno	acima de R$ 433.755,14 até R$ 2.133.222,00	**Pequeno**	acima de R$ 433.755,14 até R$ 2.133.222,00
		Médio	acima de R$ 2.133.222,00 até R$ 35.000.000,00	**Médio**	acima de R$ 2.133.222,00 até R$ 35.000.000,00
		Grande	acima de R$ 35.000.000,00	**Grande**	acima de R$ 35.000.000,00
	2006	**2007**	**2008**		
	X	**X**	**X**		
Programa	**Ano**				
	2004	**2005**		**2006**	
FNO- turismo	**X**	**Micro**	até R$ 433.755,14	**Micro**	até R$ 433.755,14
		Pequeno	acima de R$ 433.755,14 até R$ 2.133.222,00	**Pequeno**	acima de R$ 433.755,14 até R$ 2.133.222,00
		Médio	acima de R$ 2.133.222,00 até R$35.000.000,00	**Médio**	acima de R$ 2.133.222,00 até R$ 35.000.000,00
		Grande	acima de R$ 35.000.000,00	**Grande**	acima de R$ 35.000.000,00

	2007	2008		2009
	X	X		X
Programa	**2004**	**2005**		**2006 a 2009**
FNO- Exportação	**X**	**Micro**	até R$ 433.755,14	**Sem classificação**
		Pequeno	acima de R$ 433.755,14 até R$ 2.133.222,00	
		Médio	acima de R$ 2.133.222,00 até R$35.000.000,00	
		Grande	acima de R$ 35.000.000,00	
Programa	**2004**	**2005**		**2006 a 2009**
FNO - Intra-estrutura	**X**	**Micro**	até R$ 433.755,14	**Sem classificação**
		Pequeno	acima de R$ 433.755,14 até R$ 2.133.222,00	
		Médio	acima de R$ 2.133.222,00 até R$35.000.000,00	
		Grande	acima de R$ 35.000.000,00	

Programa	**Ano**			
	2004	**2005**		**2006 a 2009**
FNO Comercio e serviço	**X**	**Micro**	até R$ 433.755,14	**Sem classificação**
		Pequeno	acima de R$ 433.755,14 até R$ 2.133.222,00	
		Médio	acima de R$ 2.133.222,00 até R$35.000.000,00	
		Grande	acima de R$ 35.000.000,00	

Fonte: Ministério da Integração

Através da construção do Quadro15 e 16 nota-se que os recursos do FNO estão direcionados a vários programas. Também para os mesmos há mudanças nos critérios de classificação. Eles seguem basicamente a legislação do FNE, mas pelas tabelas liberadas pelo Ministério de integração em alguns anos os critérios aparecem sem classificação.

4.2 Dinâmica de atuação do BNB via balancetes e os créditos liberados pelo FNE

4.2.1 Análise dos Ativos do BNB comparada com a de outros bancos públicos: a mudança de performance.

Para ir adiante com nosso trabalho, a seguir aprofundamos um pouco mais a análise de ajuste de portfólio de bancos públicos, para destacar a especificidade do BNB. Verificaremos mais especificamente os balancetes dos principais bancos públicos em separado: Banco do Brasil, Caixa Econômica e Banco do Nordeste, que é o foco do trabalho.

O Banco do Brasil é o principal emprestador dentre os bancos públicos. Na verdade, os resultados encontrados no balancete consolidado dos bancos públicos mostrado no Capítulo II reflete a performance desse banco. Isto porque as suas operações apresentam valores substancialmente mais altos que os demais. No caso do mesmo é possível observar a queda da participação das operações de crédito sobre o total do ativo deste 1997 com a crise da Ásia e até o final de 2002. A partir daí os créditos voltam a crescer e as operações com títulos passam a cair.

Note-se que na fase em que as operações de crédito ficam estagnadas os "demais créditos" se apresentam no mesmo nível das mesmas. Na verdade, conforme já esclarecido na definição das contas esta rubrica engloba os Créditos de Adiantamento de contrato de câmbio[14]. Após a desvalorização do câmbio estas operações voltaram a cair.

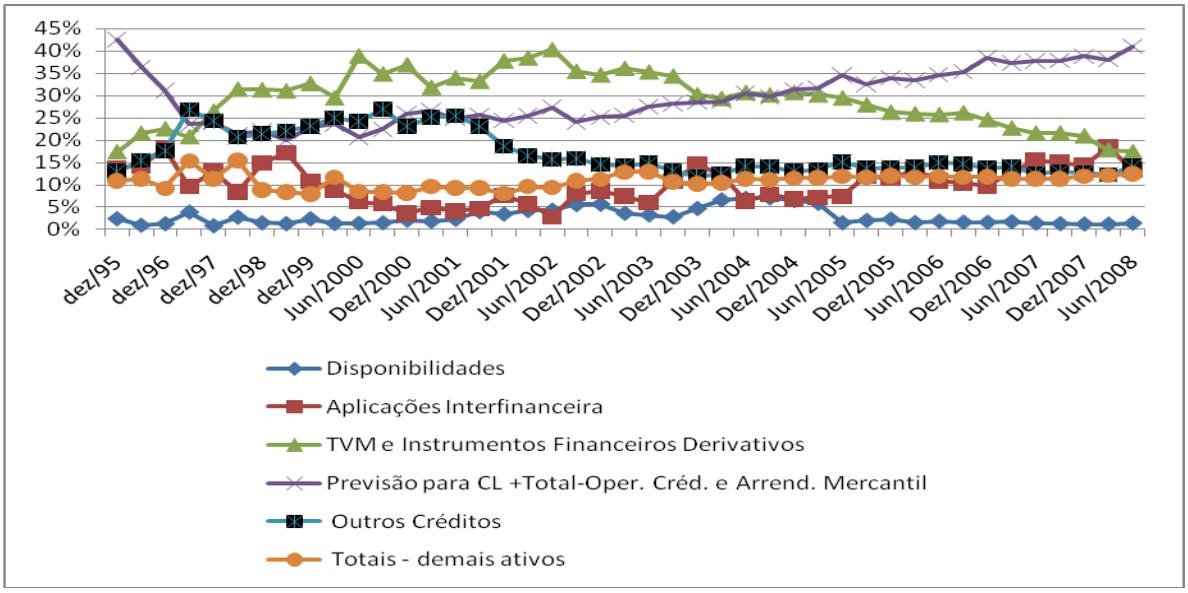
No caso da Caixa Econômica a mudança de performance se deu basicamente a partir de 2001, quando cai abruptamente a participação dos empréstimos e aumenta a participação em Títulos e Valores Mobiliários. A partir do final de 2007 vemos que a participação dos empréstimos volta a crescer, por conta de sua atuação anticíclica na crise do banco na crise de *Subprime.*Por fim,chegamos à performance do Banco do Nordeste, e

---

[14] Esta particularidade faz com que o ACC atinja a exportadores/ importadores que já tenham a sua exportação/importação contratada. Mediante este contrato, o banco adianta os recursos da venda/ compra estabelecida (pode adiantar total ou parcialmente), tendo como garantia o contrato de entrega entre os contratantes (teoricamente não há problema de demanda efetiva, pois a venda já está garantidaAtravés desta modalidade, o exportador recebe os recursos antecipadamente e muita vez repassa-o ao produtor rural, comprando seu produto de forma antecipada

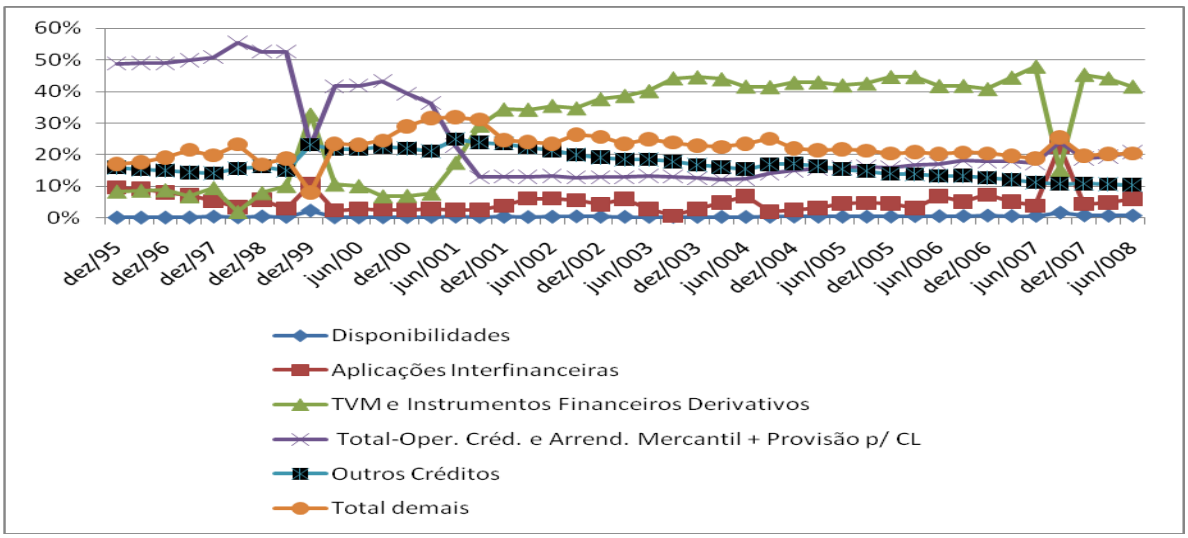
pode-se notar que também ocorre uma mudança de dinâmica, só que no caso desse banco ela é mais drástica. De fato, a queda da participação das operações de crédito é muito mais forte.

Gráfico 20 - Banco do Brasil – BB - Participação das Contas no total do ativo valores em milhões de R$(mil) %



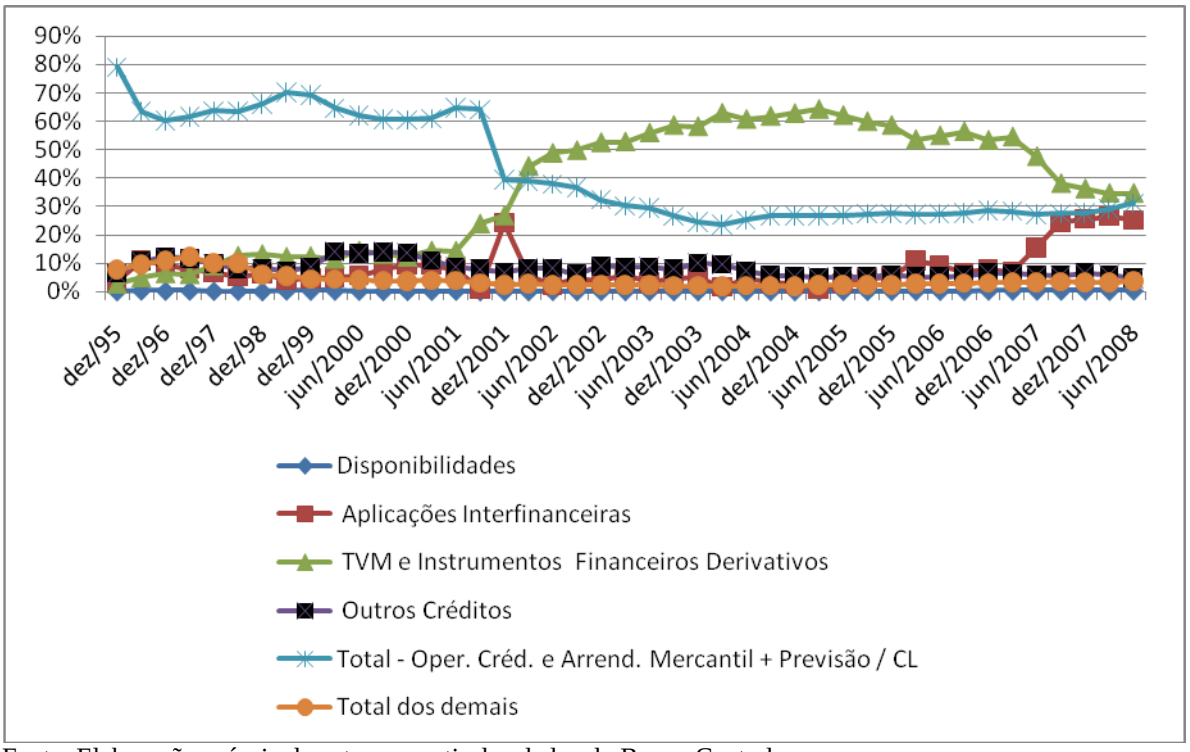
Fonte: Elaboração própria da autora a partir dos dados do Banco Central.

Gráfico 21 - Caixa Econômica Federal - CEF – Participação das Contas no total do Ativo - valores em milhões de R$(mil) %



Fonte: Elaboração própria da autora a partir dos dados do Banco Central.

Gráfico 22 - Banco Nordeste – BNB - Participação das Contas no total do Ativo - valores em milhões de R$(mil) %



Fonte: Elaboração própria da autora a partir dos dados do Banco Central.

No que se refere à mudança geral de performance, cabe um comentário importante sobre a mesma que ainda não foi destacado anteriormente na análise dos balancetes agregados dos bancos públicos em capítulo anterior da dissertação.

O Governo Federal, por meio do Ministério da Fazenda, anunciou, em 22.06.2001, o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, visando à adequação patrimonial dos quatro bancos públicos federais – Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia – à legislação que define as exigências de capital mínimo das instituições financeiras. Com os ajustes, os quatro bancos públicos federais passaram a ser instituições mais fortes e mais competitivas.

A adequação patrimonial das instituições financeiras federais foi necessária em face do aprimoramento da regulamentação bancária estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) nos últimos anos. Essa legislação espelha padrões internacionais

estabelecidos pelo Acordo de Basiléia, que estabeleceu níveis máximos de alavancagem para as instituições financeiras em geral.

A partir daí, o Conselho Monetário Nacional modificou a regulamentação de tratamento de risco existente e isto provocou severos ajustes patrimoniais para as instituições financeiras, especialmente as públicas. Isto por que ficou constatado que as Instituições Financeiras Federais, dentre elas o Banco do Nordeste, apresentavam uma estrutura de capital inadequada aos padrões internacionais.

É dentro deste contexto que se encontra o crescimento das operações de crédito ligadas ao crédito consignado por parte dos intermediários financeiros privados, na medida em que estas apresentam um baixo risco de crédito.

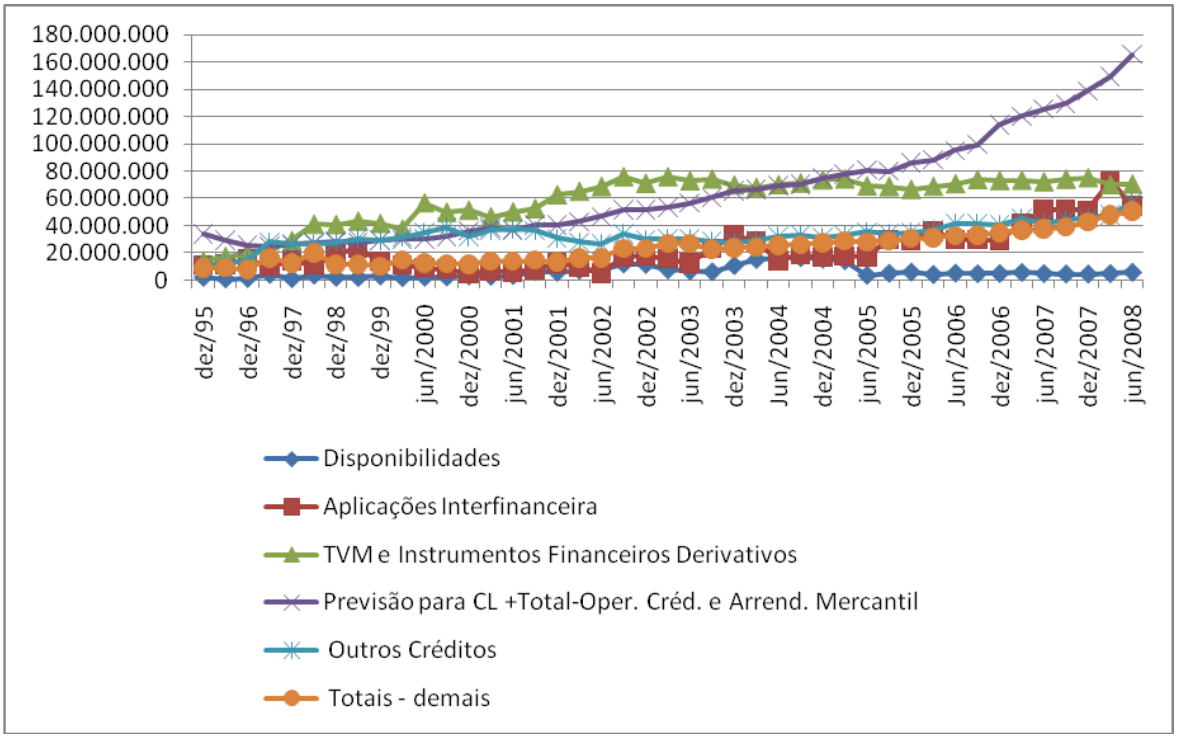
Os bancos públicos, no entanto, que atuam com liberações de recursos que têm o papel de interferir em condições de desenvolvimento de uma determinada localidade, ou no direcionamento de recursos a tipos de crédito mais arriscados (agricultura, micro e pequena empresa, agricultores familiares) sofreram diretamente com as novas regras.

Isto levou a mudanças importantes de atuação nos bancos públicos. A tentativa de adequação gerou uma busca por melhores devedores (melhor classificação de crédito), por aplicações mais agressivas em Títulos e Valores Mobiliários.

No caso do Banco do Brasil ocorre um aumento das aplicações em Títulos, mas as liberações de Empréstimos não se reduzem (Gráfico 23). Já no caso do Banco do Nordeste também ocorre um aumento das aplicações em títulos, mas ocorre uma queda expressiva das aplicações em Crédito (Gráfico 24). Isto é especialmente grave quando se destaca o papel do Banco como ator de desenvolvimento na região. Este movimento de queda de recursos permanece constante até o final de 2003.

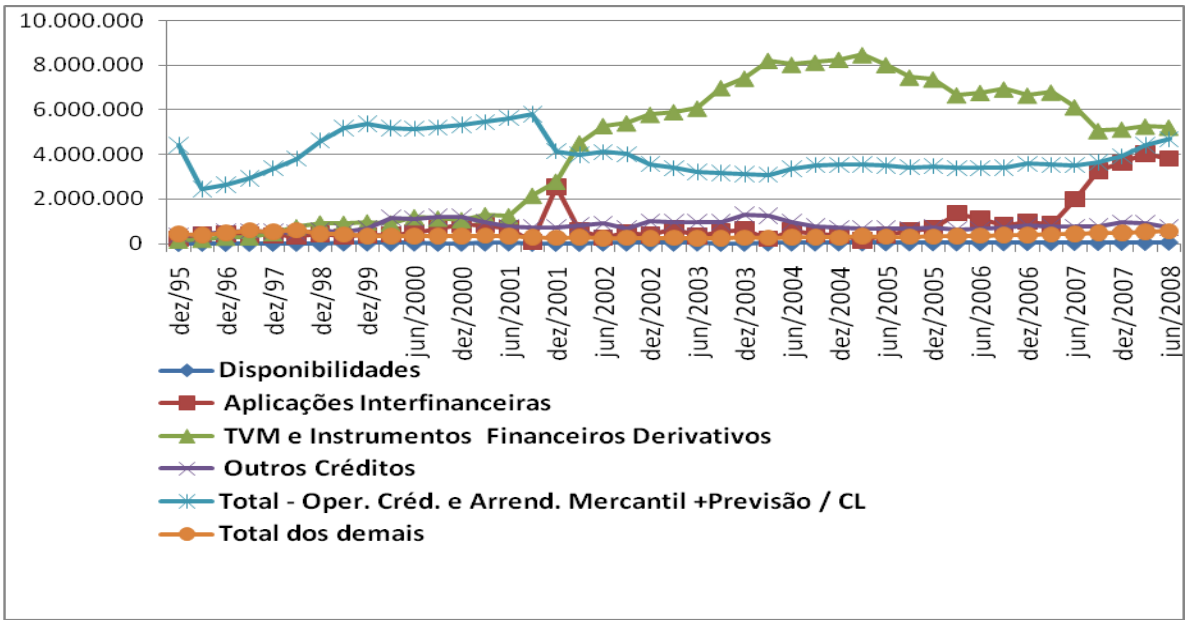
No que se refere a este aspecto, seguimos a interpretação de Corrêa (2010), segundo a qual este movimento tem a ver, tanto com a mudança da legislação dos Fundos Constitucionais, quanto com aspectos conjunturais de instabilidade ocorridos no interregno 1999-2003, como com a decisão do Banco de se ajustar à lógica dos demais bancos.Na verdade, analisando-se as operações de crédito é possível construir uma periodicidade para os ajustes dos Ativos do Banco que, também será essencialmente seguida pelas operações de Passivo. Esta periodicidade encontra-se no Quadro 17. A interpretação (Corrêa, 2010) é a de que até 2001 o Banco do Nordeste ainda privilegiava a lógica de liberações de créditos, mesmo que se observe uma mudança de performance entre 1999 e 2001, período em que se inicia a queda das operações de crédito.

Gráfico 23– Banco do Brasil – Principais contas do Ativo - valores em milhões de R$(mil) %



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central

Gráfico 24– Banco do Nordeste do Brasil – Principais contas do Ativo - valores em milhões de R$(mil)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco

Quadro 17 – Resumo do Ajuste de Portfólio do BNB

Periodicidade	Lógica das Operações de Ativo	Lógica das operações de passivo
1995 - jun 1999	- Operações de crédito dominam o total dos ativos, mas se e observa uma queda das mesmas até 1998	- Domínio de "Outras Obrigações" (repasses FNE) e "Obrigações por Empréstimos e Repasses"
Dez 1999- jun 2001	- manutenção do domínio das operações de crédito, mas apresentam-se quedas maiores nos valores liberados nesta rubrica - aumento paralelo de "outros créditos" e das aplicações em Títulos	- Queda de "Outras obrigações" (repasses FNE) e domínio das "Obrigações por empréstimos e Repasses"
Dez 2001 - dez 2003	-mudança de dinâmica pró ajuste de mercado - queda abrupta e contínua das operações de crédito -aumento expressivo e constante das aplicações com Títulos.	- Expansão paulatina de Outras Obrigações e Depósitos - queda da participação das Obrigações por Empréstimos e Repasses - Inexistência de domínio de captação (fase de transição)
jun 2004 - jun 2007	- manutenção do domínio das aplicações em títulos, mas queda paulatina dos mesmos. - Não ocorrência de expansão dos empréstimos	- volta do domínio de "Outras Obrigações" - queda paulatina das "Obrigações Por Empréstimos e Repasses" – queda dos Depósitos

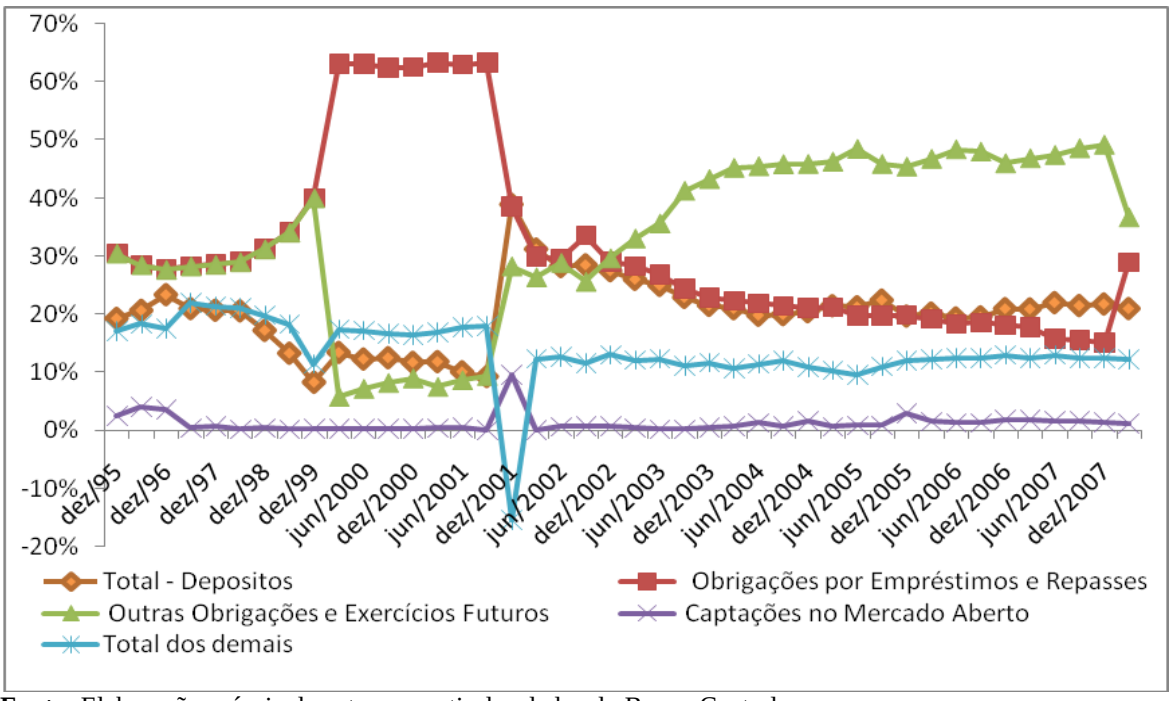
Fonte: Corrêa (2010)

Nesta fase as aplicações com títulos ainda não são dominantes no Ativo do Banco, contrariamente ao ocorrido para os demais bancos brasileiros que dominam o setor. O Banco tinha aí uma performance diferenciada, distinguindo-se da dos demais bancos.

Já a partir de 2001, a sua lógica de atuação de Ativo se aproximará mais daquela dos demais bancos. Para que isto ocorra haverá, de certa forma, uma dramática mudança nas liberações de crédito (que caem muito) e das operações em títulos (que aumentam

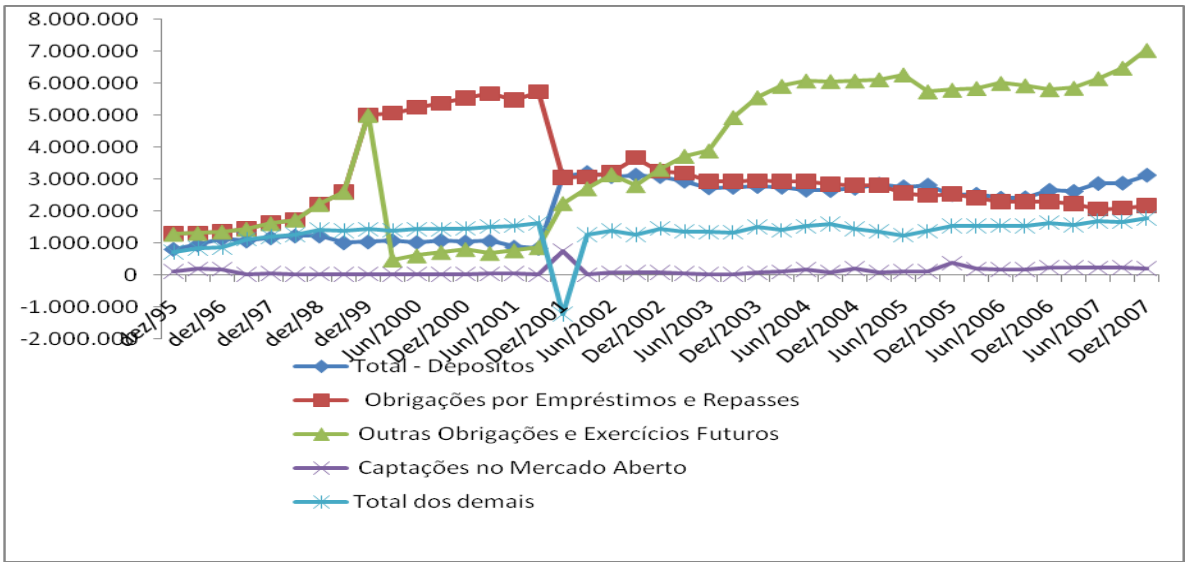
muito). É como se ambas trocassem de lugar. Vejamos então os principais acontecimentos que explicariam esta mudança. Um dos elementos tem a ver com decisões políticas do próprio banco relativas à redução dos empréstimos.

Gráfico 25 - Banco Nordeste do Brasil- BNB - Contas do Passivo -- valores em milhões de R$(mil) %



Fonte: Elaboração própria da autora a partir dos dados do Banco Central.

Gráfico 26 – Banco do Nordeste do Brasil – Principais contas do Passivo - valores em milhões de R$(mil)



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central

i)1995 - jun 1999

Entre 1995 e 1998 o movimento dos empréstimos do BNB é afetado pela dinâmica conjuntural. Reduzem-se na crise do México, da Ásia e da Rússia, mas um ponto importante a observar é o de que não ocorre, nesta fase, de fato, uma mudança na lógica de portfólio. As Operações de crédito dominam incontestavelmente as operações de ativo e não há uma operação agressiva com Títulos e Valores Mobiliários.

Quadro 18- Classificação das "Obrigações por empréstimos e Repasses" e "Outras Obrigações" - Contas de Passivo do balancete do BNB

Obrigações por empréstimos
-no país (instituições oficiais)
-no exterior
Obrigações por repasses no país – instituições oficiais
-Tesouro
-BNDES
-CAIXA
- FINAME
-Outros
Obrigações por repasses no exterior
Outras Obrigações
Obrigações de cobrança de tributos e assemelhados
Carteira de câmbio
Sociais e estatutárias
Fiscais e previdenciárias
Fundos Financeiros de Desenvolvimento
Outros

Seguindo Corrêa (2010), isto tem a ver com o fato que uma parte importante dos empréstimos é efetuada com uma percentagem dos recursos do Fundo Constitucional do Nordeste que é repassada ao BNB para que ele aplique como crédito liberado por ele próprio (faz parte de seu balanço).

Para compreender a dinâmica de captação de recursos do BNB é preciso analisar a composição de cada uma das contas principais contas com maior detalhe. A composição das mesmas se encontra detalhada no Quadro 18.

Conforme se pode perceber. As "Outras obrigações e exercícios futuros" são compostas por diferentes fontes, sendo que a mais importante é a referente aos repasses

dos Fundos Financeiros de Desenvolvimento, mais especificamente do FNE. Esta fonte domina as liberações de “Outras Obrigações” e já foi comentada em item anterior, aonde se comenta o inter-relacionamento contábil entre o BNB e o FNE.

Isto posto, voltemos a análise da dinâmica de captação. Conforme já comentado a conta “Outras Obrigações” (Repasses do FNE) é uma das principais fontes de recursos do banco até 1999. Mesmo considerando que o FNE deixa de emprestar paulatinamente seus recursos (Gráfico 27), o mesmo não ocorre com o BNB. Os créditos do mesmo continuam crescendo na fase analisada. Ele continua recebendo recursos de Empréstimos e Repasses (especialmente de repasses internos) e continua pegando parte dos recursos do FNE para emprestar diretamente como seu recurso, já que não incorria em Risco de Crédito.

ii) Dez 1999- jun 2001

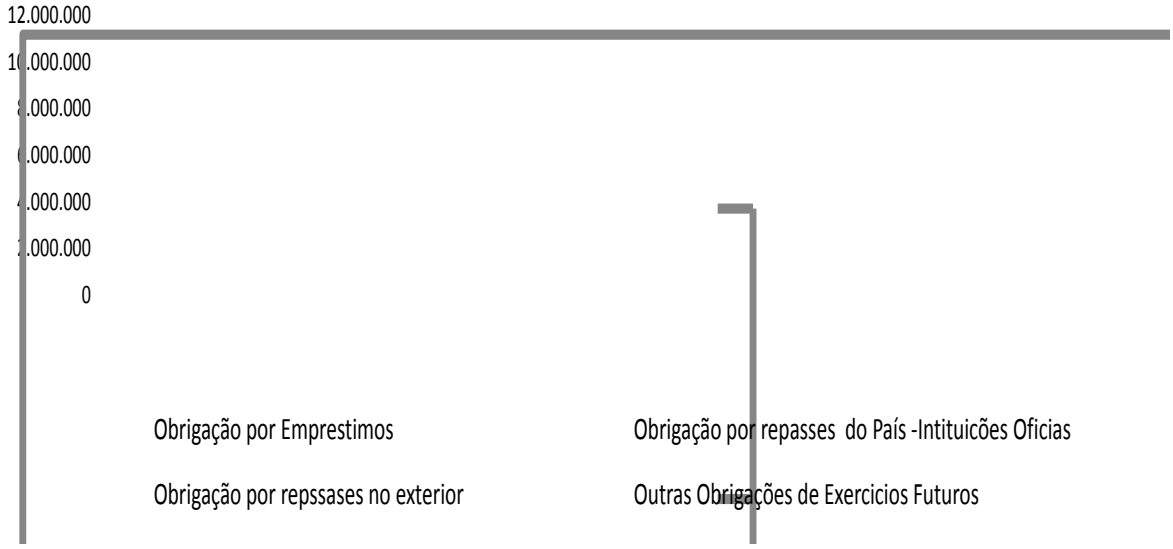
De 1999 a 2001 se nota que há uma queda na expansão dos empréstimos que se observara na fase anterior, havendo uma certa queda dos mesmos. Para nós, isto tem a ver, em parte, com a conjuntura mais instável da época, mas na verdade, está articulada a uma opção do banco de utilizar-se menos dos empréstimos relacionados aos recursos do FNE (Corrêa, 2010), o que será comentado com maior detalhe mais à frente. A questão principal é a de que o FNE passa a partir daí a ser corresponsável pelos riscos dos empréstimos concedidos, fato já comentado anteriormente.

De fato, nesta fase os empréstimos do FNE ofertados pelo próprio Fundo (Gráfico 29) caem. Cai também o montante que o BNB toma do FNE para emprestar diretamente (em seu balancete) e, logicamente, caem as operações de empréstimos do Banco operadas com estes recursos. Vemos então que os empréstimos do Banco deixam de crescer e inclusive caem um pouco. A questão é a de que começam a serem efetuadas análises questionando o perfil das operações anteriores do BNB/FNO, questionando a “qualidade” dos empréstimos, tendo em vista a alta inadimplência que se observava.

Um dos acontecimentos que comprova este fato é o de que, desde 1999 o Banco Central do Brasil (BACEN), em decorrência de Inspeção Global Consolidada – IGC, realizada no 2º semestre/1999, recomendou ao Banco do Nordeste a realização de provisões adicionais para passivos contingentes, provenientes da coobrigação do Banco do Nordeste para com o Fundo. Indicava-se a necessidade de o BNB aprovisionar mais

recursos, uma vez que era garantidor dos recursos emprestados pelo FNE. Ou seja, a questão da inadimplência dos recursos emprestados pelo Fundo passava a ser questionada.

Gráfico 27- Obrigações por Empréstimos e Repasses do BNB e Outras Obrigações em R$ mil



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados de Balancetes do BNB, disponíveis em www.bnb.gov.br

Confirmando este movimento, a análise do Passivo do BNB nos mostra que caem as captações de "Outras Obrigações" (repasses do FNE) e são os "Empréstimos e Repasses" que passam a ocupar o primeiro lugar em fonte de recursos entre janeiro de 2000 e junho de 2001. Isto ocorre por que estes recursos permanecem no mesmo patamar de captação. No que se refere aos mesmos, o Gráfico 27 os discrimina. É possível perceber pelo mesmo que os principais valores de "Obrigações por Empréstimos e Repasses" referem-se aos "Repasses realizados por Instituições Oficiais", como Tesouro, BNDES, Caixa Econômica e FINAME.

No que se refere ao período considerado, o que destacamos é que ainda não há uma mudança mais profunda na lógica de atuação do banco, no sentido que ele continua sendo essencialmente um emprestador, e também por que aumentam as operações com "outros créditos". Paralelamente, as aplicações com títulos ainda não são agressivas no Banco.

iii) Dez 2001 - dez 2003

Nesta fase é que se pode detecta uma mudança efetiva na forma de atuação do Banco, na direção de um ajuste pró-lucratividade, em detrimento de sua ação de Banco de Desenvolvimento. De fato, nota-se uma queda abrupta das operações por empréstimos e um paralelo aumento das aplicações com Títulos e Valores Mobiliários, dinâmica que permanece até 2003.

Esta mudança tem, em parte a ver com as mudanças de exigências do Banco Central quanto às exigências de capital próprio.

Nas demonstrações contábeis do BNB de junho de 2000 estão analisadas pelo banco as dificuldade de adequação do mesmo a partir das regras de mudança de cálculo de adequação de capital. Isto por que Banco Central passou a determinar que as parcelas das operações do FNE correspondentes ao risco assumido pelo Banco deveriam sensibilizar a sistemática de ponderação do risco e, com isto, os índices do Banco passaram a ficar abaixo do limite mínimo requerido pelo Banco Central (11%), mas dentro do estabelecido pelo acordo de Basiléia.

Neste balancete específico o Banco questiona esta sistemática, argumentando que a inadequação é resultado da forma de contabilização, que preserva a separação dos patrimônios do Banco e do FNE. Para o Banco, no entanto, isto "não reflete a real contribuição do FNE para alavancagem dos recursos aplicados, devido ao descasamento entre as operações do Ativo e as fontes de recursos, porquanto os registros das operações do FNE são feitos em contas de compensação e as obrigações do Banco perante o Fundo não estão computadas no Patrimônio Líquido Ajustado".

Como desdobramento, exigem-se provisionamentos para "créditos de devedores duvidosos que não estavam sendo seguidos pelo banco", sendo que a situação de inadimplência dos devedores passa a comprometer a situação do banco.

A este respeito, a direção do Banco observa ainda que "o Banco do Nordeste, como órgão de desenvolvimento regional e na qualidade de agente de programas de fomento do Governo Federal, tem entre seus encargos as aplicações de recursos vinculados a programas governamentais, que, dadas as suas especificidades, independem de enquadramento às regras de alavancagem e limites definidos para as operações de crédito".

Quadro 19- Medidas de Fortalecimento do Patrimônio do BNB em 2001

Securitização das Dívidas Rurais – Lei 9.138, de 29 de novembro de 1995 – As operações originárias de crédito rural, alongadas nos termos da Lei nº 9.138, de 29.11.1995, estão excluídas da ponderação de risco do Ativo do Banco, extinguindo-se a necessidade de capital e conseqüentes provisões decorrentes da aplicação dos critérios de avaliação de risco expedidos pelas autoridades monetárias;

Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE – Desobrigação dos riscos das operações contratadas até 30 de novembro de 1998 e manutenção do compartilhamento de risco (50%) das operações contratadas após aquela data;

Carteira Própria – Reclassificação dos créditos da carteira própria, contemplando operações contratadas antes de 1995, que, pelos novos critérios de reconhecimento de risco, passaram a exigir complementação de aprovisionamento;

Adequação de Procedimentos de Administração Tributária e Outros Contingenciamentos – Ajustes e reavaliação dos níveis de provisionamento para contingências fiscais, cíveis e trabalhistas, e efetivação das despesas diferidas provenientes de processo de reestruturação organizacional;

Autorização para Aumento de Capital – Capitalização do Banco pelo valor de R$ 2.556 milhões, que não resultou em reflexo patrimonial na empresa, em face da realização concomitante dos aprovisionamentos acima especificados.

As medidas permitem, ainda, o repasse para o Banco de parcela de recursos do FNE, para aplicação em nome próprio, que poderão se constituir em Patrimônio de Referência, Nível II, na proporção definida pela autoridade monetária e pelo órgão regulador.

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Balanço do Banco de dez 2001

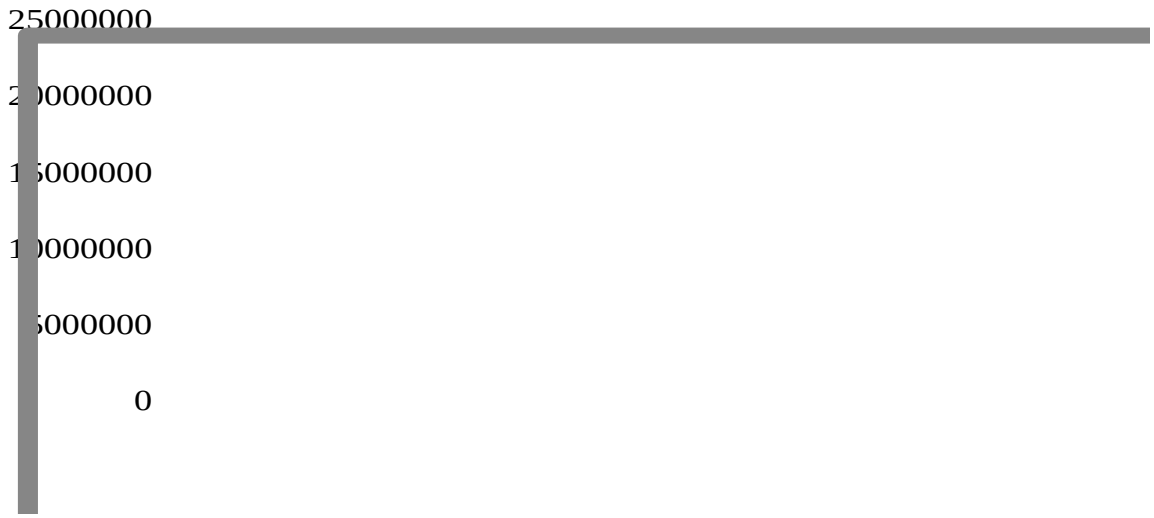
Então, se percebe que as exigências do BACEN relativas ao Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais afetaram diretamente o Banco do Nordeste. Em 2001 foram então estabelecidas medidas que fortaleceram o seu patrimônio. Dentre elas destacam-se as que se encontram no Quadro 19 e que permitiram que o Banco se adequasse às novas exigências.

O interessante é que nesta fase há uma forte expansão do FNE (a partir de 2002), indicando uma mudança na atuação do Banco na gestão do mesmo. A opção passa a ser a de Emprestar com os recursos do Fundo. Só que, paralelamente, a opção é a de reduzir as operações de empréstimo efetuadas pelo próprio banco (balancete próprio). Do lado dos Passivos o que se observa é que o BNB volta a receber mais recursos do FNE para empréstimos do próprio banco (Outras Obrigações), mas esta expansão não é muito forte. Na verdade, esta captação não aumenta muito, pois o BNB passa a bancar o risco de crédito das operações de crédito com recursos do FNE, quando ofertadas por ele, tendo em vista a mudança da legislação em 2001, já comentada acima.

Provavelmente a opção do BNB tenha sido a de ajustar os recursos do próprio banco para os ganhos com títulos, operando sua ação de Banco de Desenvolvimento

principalmente com os recursos do FNE ofertados diretamente pelo Fundo. Esta é uma mudança de estratégia da atuação do banco.

Gráfico 28 - Operações de crédito do BNB e do FNE - em R$ mil



Fonte: elaborado pelo autor com base nos Balancetes do BNB e do FNE

iv) jun 2004 - jun 2007

Nesta fase as operações com Títulos começam a ser menos agressivas. Conforme comentado na análise de ajuste do Sistema bancário brasileiro este é um movimento geral, à medida que as condições de estabilidade do país e internacionais se firmam. No caso do Banco do Nordeste as aplicações em Títulos vão caindo. Paralelamente, no entanto, não se observa um crescimento das operações de crédito liberadas pelo próprio banco.

Isto sugere que a lógica de operação iniciada no período anterior se mantém: liberar créditos principalmente via FNE, sendo que o próprio banco não expande suas operações de crédito. Só no final de 2007 é que aparentemente parece estar havendo uma mudança desta estratégia, na medida em que os Bancos Públicos brasileiros passam a ser utilizados para contrarrestar os impactos da crise de Sub-prime contra o país**.**

Observe-se que indicamos uma mudança de performance na atuação do BNB a partir de 2004, pois a sua atuação na aplicação em títulos torna-se menos agressiva e expandem-se os recursos do FNE. Mesmo assim, os empréstimos com recursos próprios do banco praticamente não se expandem. Este resultado pode, em parte, ser explicada pela regulação de Basiléia II que iniciou sua implantação no Brasil em 2004.

No que se refere à implementação do Acordo de Basiléia II, Gottschalk et al (2006) destacaram três possíveis efeitos que a adoção das novas regras poderá gerar no Brasil:

i) o uso dos modelos sensíveis ao risco apenas pelos bancos maiores poderá resultar em uma nova rodada de concentração bancária;

ii) o uso desses modelos poderá levar à concentração da carteira de empréstimos dos bancos entre as grandes corporações, problematizando o crédito a agentes de menor porte;

iii) Terceiro, os modelos sensíveis ao risco poderão aumentar a pro-ciclicalidade do crédito. Ou seja, nos períodos de reversão de expectativas o impacto negativo sobre o crédito seria ainda maior;

Quanto à implementação do acordo de Basiléia II no país, O Banco Central definiu as principais diretrizes relativas ao Novo Acordo em dezembro de 2004 que prevê etapas a serem cumpridas até 2011 .

- Em 2005, estava prevista a adoção da abordagem padronizada simplificada para risco de crédito, bem como novos requerimentos de capital para riscos de mercado não cobertos ainda pelas regras vigentes, e estudos de impacto em relação ao risco operacional.
- Até o final de 2007, será definido um critério de elegibilidade para adoção do modelo interno para risco de crédito e modelos internos para avaliação de risco de mercado, além do requerimento de capital para risco operacional, com a utilização do método indicador básico.
- Entre 2009 e 20011 está prevista a validação dos modelos internos avançados para risco de crédito e risco operacional

Os bancos públicos estão procurando adequar-se às novas regras, mas explicitam de forma as suas limitações de ordem técnica e de pessoal para implementar os modelos próprios de avaliação de risco e suas preocupações quanto a prováveis impactos negativos das novas regras na capacidade de prosseguir na sua missão de financiar o desenvolvimento.

Uma das questões centrais é a de que é dado tratamento homogêneo a todo o sistema bancário na aplicação das novas regras, o que tem sido alvo de críticas por parte dos bancos de Desenvolvimento e daqueles que trabalham com recursos prioritariamente direcionados ao combate à pobreza e às diversidades regionais, como é o caso do BNB.

O banco do Brasil, no entanto, foi a favor da implantação nesses moldes, na medida em que já se encontrava saneado à época da implantação. Na verdade, à época seu ajuste o tinha levado a ter um comportamento essencialmente semelhante ao dos bancos privados, prejudicando sua atuação enquanto banco público.

Sob o ponto de vista do ajuste, os principais bancos públicos que fazem parte do sistema bancário (captadores de depósitos) já estavam, em 2004, mais ajustados, dentre eles o Banco do Nordeste. O Banco do Brasil foi re-capitalizado em 1996 e em 2001 quando então atingiu os requerimentos mínimos de capital do Basiléia I. A Caixa também sofreu um processo de reestruturação semelhante ao do Banco do Brasil e enquadrou-se ao Basiléia I em junho de 2001. O índice de Basiléia para o Banco do Brasil que, em dezembro de 1995, era de 7,9% atingiu 15,6% em setembro de 2004 e da Caixa foi de 9,8% e 18,4%, respectivamente.

Conforme já comentado, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) também foi re-capitalizado em 2001 elevando seus níveis de adequação de capital de 16,2% naquele ano para 22,6% em 2003. O Banco da Amazônia (Basa) sofreu processo de ajuste em 2002 e teve seu sistema de avaliação de risco de crédito aprovado pelo Banco Central um ano depois quando então o banco passou a obter recursos não só do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), mas também do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Orçamento Geral da União (OGU).

Mesmo considerando este ajuste, os bancos públicos em geral criticam o tratamento igualitário na aplicação das regras. Eles receiam os prováveis impactos do requerimento de capital a ser exigido para riscos operacionais sobre o custo e nível de crédito principalmente para os pequenos tomadores. Entre 2004 e 2007 o Banco do Brasil mostrou-se favorável à implementação das regras e Os demais bancos públicos federais como a Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia (Basa) e Banco do Nordeste do Brasil (BNB) estavam procurando aperfeiçoar seus sistemas de avaliação de risco e também pretendem adotar modelos internos para mensuração de risco de crédito e operacional.

Para nós este movimento explica a contenção da expansão do crédito entre 2004 e 2007, fase em que o BNB já se encontrava saneado e em que se observa forte estabilidade no país. De qualquer forma uma das discussões importantes é a necessidade de se ter alguma flexibilidade na implementação no Novo Acordo, especialmente no caso de instituições com forte atuação na área social, como o BNB. Avalia-se que deve ser feita

uma análise quanto à exigência de avaliação de risco operacional para recursos vinculados aos fundos constitucionais, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e ao Orçamento Geral da União (OGU) (Gottschalk et AL, 2006)

Um dos pontos é o de que risco de crédito vinculado a operações envolvendo recursos dessa natureza já é compartilhado entre o governo e os bancos e, consequentemente, mensurado pelas instituições no âmbito das regras de adequação já vigentes. Neste sentido, dentro dessas operações que envolvem FNO, FAT e OGU, por exemplo, não deveria ser exigida uma avaliação de risco operacional, pois elas se referem a atuações de bancos públicos com recursos compulsórios em prol do Desenvolvimento, sendo que essas operações deveriam ficar fora da exigência de crédito. Ou seja, a consideração é a de que há um conflito entre exercício de política pública e atividade financeira. Estes fatores, então estão no cerne da política comedida do BNB referente ao crédito com recursos próprios até 2007.

CAPÍTULO 5
EVOLUÇÃO DAS LIBERAÇÕES DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS

No capítulo anterior analisamos a lógica de operação do BNB com os recursos direcionados pelo próprio banco. Claramente esta operação se dá de forma complementar à operação com os recursos do FNE operados em balancete do próprio Fundo. Um dos pontos importantes a comentar, é a diferente forma de liberação dos Fundos Constitucionais nas diferentes regiões aonde eles são implementados. Note-se que a legislação é a mesma para todos, mas a operação se dá de forma diferente, a depender do gestor. É claro que para esta questão é necessário considerar o perfil da região à qual o Fundo é dirigido (Norte, Nordeste, Centro Oeste) e o perfil dos demandadores. Há diferenças importantes entre as regiões, que geram formas de atuação dos bancos gestores que não necessariamente serão as mesmas.

Mesmo considerando este aspecto o nosso ponto é o de que diferenças de atuação que se observam são resultantes em grande parte da própria política do banco gestor. Neste sentido é que apresentamos os dados de liberações de recursos do BNE, comparando-o com o do FNO.

5.1 Análises das liberações dos recursos do FNE

No que se refere à análise das liberações de recursos do FNE, estudos anteriores já destacavam o fato de que havia um movimento de forte retenção dos recursos do FNE, especialmente o estudo de Barbosa (2005). Os dados da Tabela 2 destacam estes resultados até 2002. Conforma se pode Notar, o Nível de Retenção do FNE é mais alto, sendo seguido pelo FCO. Paralelamente o FNO apresenta uma situação mais favorável.

Isto posto passamos a analisar com um pouco mais de detalhe as liberações do FNE seguindo basicamente a mesma periodização indicada para os ajustes do BNB, uma vez que, segundo a interpretação que seguimos, a análise dos mesmos deve ser complementar.

O intuito é o de mostrar a lógica BNB/FNO: a queda do privilegiamento do crédito e o retorno paulatino da atuação do Banco enquanto fator de desenvolvimento .

a) 1995-junho de 1999

Nesta fase se combina o crescimento dos créditos do BNB e a retenção branda dos recursos do FNE.

Entre 1995 e 1999 percebe-se que o movimento de retenção é constante no caso do FNE, só que a retenção não é tão forte. Seguindo a análise da legislação efetuada anteriormente e articulando esta questão com os ganhos do BNB, é possível considerar que esta estratégia se justificava, até 1999 por conta de que, mesmo não emprestando, o BNB recebia os recursos de remuneração para a gestão do Fundo, calculado sobre o Patrimônio Líquido. Como o BNB era o responsável pelo Risco de Crédito, era interessante reter recursos, pois o Banco Recebia, sem incorrer em riscos.

Mesmo considerando o movimento de retenção há uma expansão do crédito do FNE entre 1995 e 1996. Sendo que aí começam a cair os patamares emprestados.

A liberação segundo o porte dos tomadores nos dá a ideia do perfil do direcionamento dos recursos. Conforme já vimos anteriormente os financiamentos são ofertados separando-se as liberações segundo: cooperativas, mini e micro produtores, pequenos, médios e grande produtores. Esta distribuição consta na Tabela 5 e no Gráfico 31.

Quando nos referimos à distribuição por porte, um cuidado que devemos tomar é que na divisão geral não está sendo especificado se a liberação está vinculada a programas industriais ou rurais. Conforme já explicamos cada um deles têm limite de liberação diferentes.

Observamos que os mini e micro produtores vão aumentando sua participação se compararmos com o perfil de liberação entre 1989/ 1993. Em média nesta fase recebiam 11,17% dos recursos. A partir de 1994 e até 1996 a destinação de recursos aos mesmos se expande em termos percentuais.

Note-se, no entanto, que a expansão de participação dos produtores pretensamente mais alijados está encoberta pela mudança de classificação utilizada pra delimitar cada uma das classes em questão. Em 1995 eram considerados mini/micro produtores agrícolas os que recebiam até R$ 18.000 e este valor sobe para R$ 40.000 em 1996. Ou seja: os agricultores que eram classificados como pequenos se expandiram em mini/micros. E assim subsequentemente nas demais classes. Neste sentido, a nova classificação maquia o

fato de que a expansão anterior se deu na direção dos antigos “Médios” agora classificados como Pequenos.

Paralelamente, o movimento de queda dos recursos é puxado também pelos Mini, Micros e Pequenos.

Tabela 2 - Retenção de recursos – 1989/ 2002 – valores atualizados (R$) de 2002

R$ mil

Fundo	FCO		FNO		FNE	
Ano	%	R$ mil	%	R$ mil	%	R$ mil
1989/1993	3,97%	298.765	10,45%	786.626	0,66%	49.994
1994	3,01%	53.458	-7,08%	-126.009	11,27%	200.536
1995	9,97%	182.224	1,45%	26.436	8,04%	146.968
1996	6,51%	111.714	8,68%	148.987	-9,30%	-159.628
1997	2,08%	36.821	15,92%	282.130	13,38%	237.116
1998	-1,81%	-32.633	9,50%	171.159	12,11%	218.256
1999	10,36%	192.253	-0,51%	-9.417	23,16%	429.882
2000	5,36%	110.889	-15,66%	-324.275	30,89%	639.543
2001	-20,56%	-514.338	1,11%	27.862	47,38%	1.185.479
2002	-30,63%	-881.140	-1,28%	-36.797	51,04%	1.468.465
TOTAL	**-1,72%**	**-441.987**	**3,68%**	**946.702**	**17,17%**	**4.416.611**

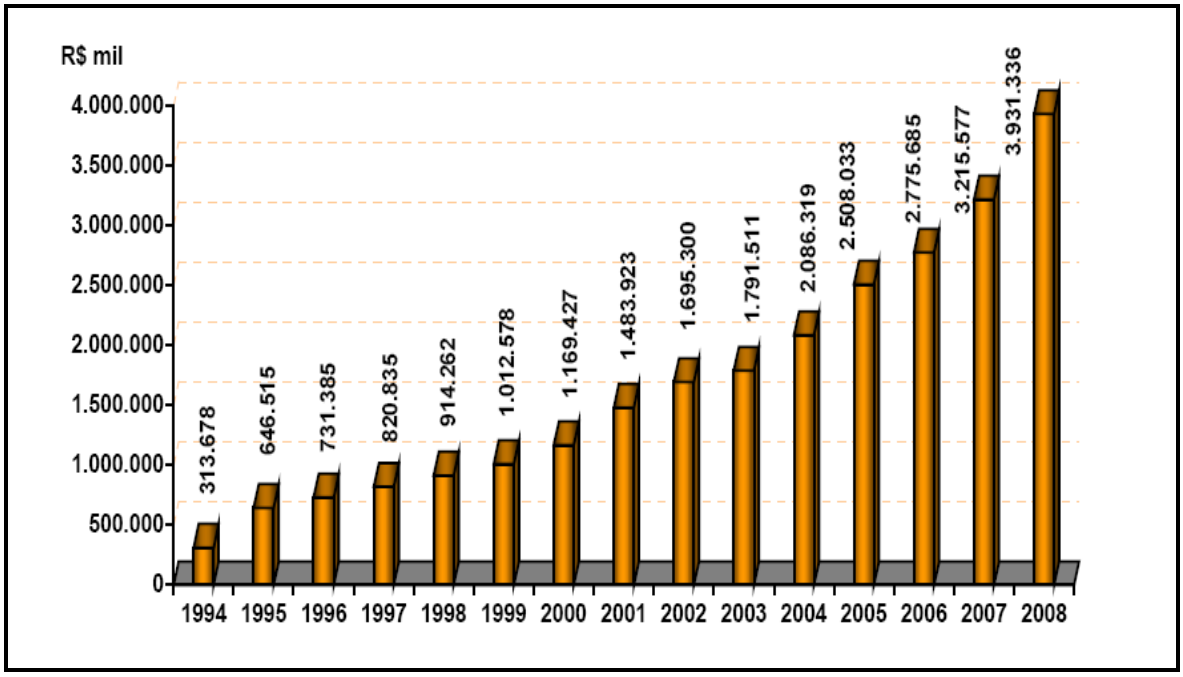
Fonte: Ministério da Integração Nacional. Secretária do Tesouro Nacional - STN e SPOA do Ministério da Integração Nacional. Relatórios do Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil.Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2002.
Retenção em R$ mil = Valores repassados menos valores contratados para cada fundo.

Tabela 3 - Comparativo – patrimônio líquido – valores reais de 2002 – 1990/ 2002

	Patrimônio Líquido (R$ mil)		
Ano	FCO	FNO	FNE
1995	922.704	1.057.663	2.43.707
1996	1.138.598	1.265.700	3.250.023
1997	1.483.543	1.548.893	4.182.408
1998	1.677.695	1.857.485	5.216.685
1999	2.099.598	2.310.382	6.573.785
2000	2.553.299	2.857.644	8.018.872
2001	2.976.682	3.270.591	9.844.541
2002	3.731.846	3.975.615	12.654.818

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Secretária do Tesouro Nacional - STN e SPOA do Ministério da Integração Nacional.

Gráfico 29 – Repasses anuais feita pela STN – 1994 / 2008 para o fundo de FNE R$ (mil)



Fonte: Ministério da Integração

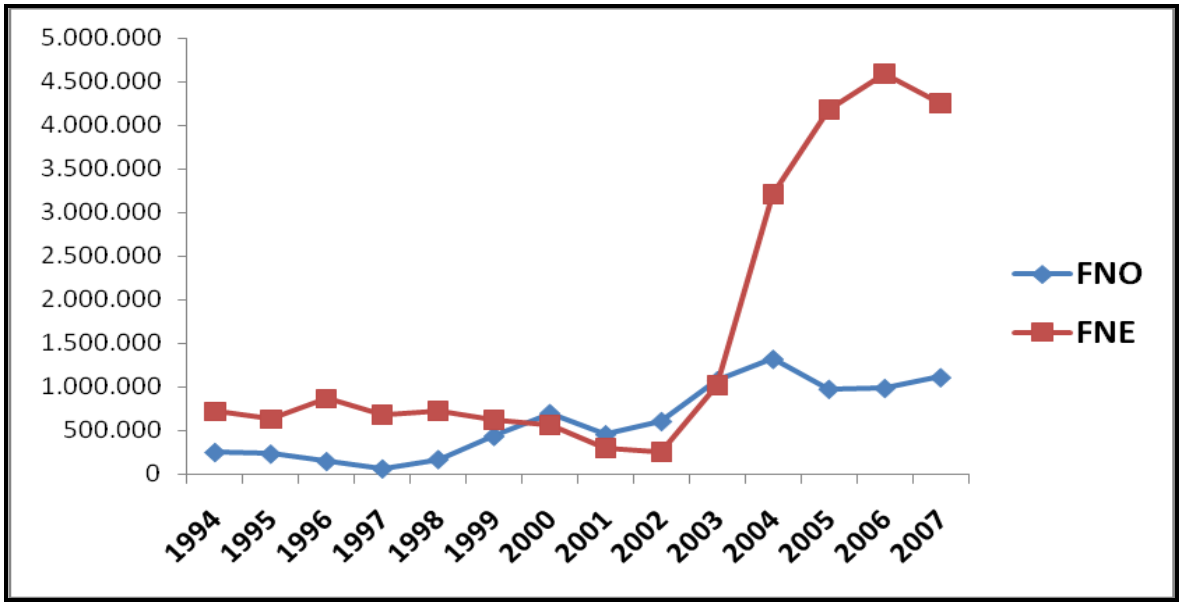
Tabela 4 - Evolução das contratações R$ mil

R$ mil

Fundo / Ano	FCO	FNO	FNE	Variação (%)		
				FCO	FNO	FNE
1994	152.912	248.652	717.378	-	-	-
1995	124.454	230.325	629.884	-18,6	-7,4	-12,2
1996	168.423	144.742	864.895	35,3	-37,2	37,3
1997	230.629	59.763	682.960	36,9	-58,7	-21,0
1998	336.132	167.533	728.410	45,7	180,3	6,7
1999	164.222	434.345	626.037	-51,1	159,3	-14,1
2000	291.653	697.310	569.257	77,6	60,5	-9,1
2001	979.549	453.729	302.456	235,9	-34,9	-46,9
2002	1.439.339	604.963	254.436	46,9	33,3	-15,9
2003	919.815	1.075.125	1.019.173	-36,1	77,7	300,6
2004	1.172.084	1.321.092	3.208.940	27,4	22,9	214,9
2005	1.468.081	976.323	4.173.934	25,3	-26,1	30,1
2006	1.444.350	986.257	4.588.182	-1,6	1,0	9,9
2007	1.973.840	1.109.951	4.246.501	36,7	12,5	-7,4
TOTAL	10.865.483	8.510.110	22.612.443			

Fonte: Ministério da Integração

Gráfico 30 – Liberações dos Recursos do FNO e do FNE em R$ mil (valores correntes)



Fonte: Ministério da Integração

b) Dez 1999- jun 2001

A característica destes anos é a estagnação relativa dos empréstimos do BNB e queda abrupta dos recursos do FNE. Entre 1999 e 2001 os recursos liberados caem drasticamente e a retenção cresce, chegando a 47% no último ano do interregno. Isto, na verdade, reflete uma postura do BNB em não emprestar, já que o movimento dos demais Fundos não segue a mesma tendência de queda tão abrupta. De fado, no caso do FCO e FNO há anos em que as liberações excedem os valores disponíveis do Fundo (retenção negativa).

A queda de liberações do FNE é tão grande, que entre 2000 e 2002 os recursos emprestados por este fundo são menores daqueles emprestados pelo FNE (Gráfico 30), a despeito de que os repasses do Tesouro ao Primeiro são substancialmente maiores, conforme se constata pela Tabela 3. A isto se somou uma dupla determinação: a queda dos empréstimos do FNE (Gráfico 30 e Tabela 4), conjugada com a manutenção do crescimento das transferências do Tesouro para o mesmo Fundo (Gráfico 31).Outro fato a ser comentado é o de que a queda das liberações se dá essencialmente pela via da redução dos empréstimos aos produtores de menor porte, enquanto que os de porte médio e grande não são reduzidos na mesma dinâmica (Gráfico 31). Pelo contrário, se tomarmos os dois

maiores grupos em conjunto (médios e grandes) observaremos que os mesmos tiveram uma expansão de empréstimos nos anos de 1998, 1999 e 2000 (Tabela 5).

c) Dez 2001 - dez 2003: mudança de lógica de atuação: queda de créditos do BNB e expansão dos empréstimos do FNE

Quanto ao período que vem a seguir, há uma retomada dos empréstimos concedidos pelo FNE, indicando uma mudança de postura, ainda que em nível do balancete do BNB o movimento seja o de adequação às regras de mercado, inclusive com uma aplicação agressiva em Títulos e Valores Mobiliários.

Na verdade, o movimento de queda de recursos permanece até 2002, ano em que a retenção chega a mais de 50%. Apenas em 2003 se inicia um movimento de retomada, indicando que o BNB atua de uma forma saneadora forte e com um viés pró-mercado e pró-ganhos com aplicações em títulos públicos em seu balanço, e vai efetuar sua política de expansão dos créditos pela via dos recursos do FNE. Não à toa, nos balanços anuais são continuamente destacadas as operações conjuntas BNB/FNE, sem que se destaque a queda dos recursos de crédito do primeiro. Mesmo considerando-se a somatória de Operações de Crédito + Outros Créditos esta queda se observa (Gráfico 29).

Note-se que a alegação da queda dos recursos do Banco não pode ser atribuída a problemas de adequações às novas regras impostas pelo Banco Central. Por um lado é verdade que as exigências de adequação foram mais severas do que a própria regra da Basiléia, o que atingiu os bancos públicos como um todo. Ou seja, a adequação do BNB também se deu na direção do ajuste pró-mercado.

Por outro lado, já em 2001 foram organizadas as condições para tal ajuste, na medida em que houve uma injeção no capital próprio do Banco e que as inadimplências dos contratos antigos do FNE foram remetidas ao próprio Fundo. A nossa indicação é a de que a redução forte do crédito não envolveu uma necessidade de saneamento e sim uma busca por maior lucratividade. Especialmente porque houve um movimento de se exigir dos bancos públicos níveis de rentabilidade e eficiência semelhantes aos dos bancos privados.

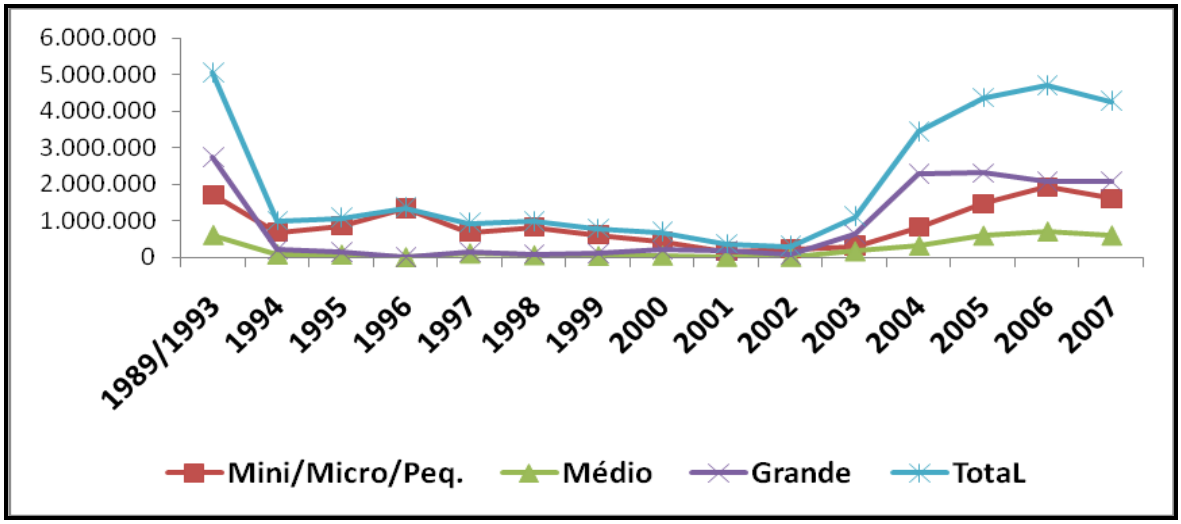
De qualquer forma é preciso destacar que, tendo em vista as novas regras impostas, os mecanismos que permitiram a adequação do BNB a elas foram importantes para a expansão dos recursos do FNE. Isto porque, pela legislação revisada dos Fundos

Constitucionais, o banco gestor ficaria com 50% do risco de crédito dos mesmos precisando efetuar o provisionamento de risco dos devedores. Neste sentido é que o BNB promoveu a classificação dos tomadores de empréstimo do FNE, fato incongruente coma própria lógica do Fundo, que é a de dirigir os recursos justamente aos menos favorecidos em regiões mais problemáticas.

Quanto ao aspecto do perfil das liberações, percebe-se pela Tabela 5 e pelo Gráfico 31 que a expansão em 2003 foi puxada, principalmente, pelos Grupos de Grande porte, o que também ocorreu para o ano de 2004. Os outros dois Grupos cresceram, mas em ritmo menor. A taxa de crescimento dos "Grandes" foi tão forte, que permitiu que os montantes dos mesmos se distanciassem dos demais Grupos até 2005 (CORRÊA, 2010).

Ou seja, a nova dinâmica do FNE, é nova no que se refere à forte expansão dos recursos e é nova também no que se refere à dominância dos tomadores de maior porte, especialmente quando somamos os dois Grupos de maior renda.

Gráfico 31 – Evolução das Contratações – 1989 a 2007 – FNE R$ (mil).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ministério de Integração

Tabela 5 - Contratação por porte de tomadores FNE – 1989 / 2007 em R$ mil

Ano / Porte	1989/1993	1994	1995	1996	1997	1998
Mini/Micro/Peq.	1.707.191	682.543	854.856	1.337.143	683.438	824.800
Médio	603.647	86.018	79.261	9.848	112.027	63.354
Grande	2.754.911	214.505	142.799	2.565	141.573	90.384
Total	**5.065.749**	**983.066**	**1.076.916**	**1.349.556**	**937.038**	**978.538**

Ano / Porte	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Mini/Micro/Peq.	607.027	428.852	155.565	210.361	309.168	823.498
Médio	44.355	53.236	24.139	21.323	169.810	318.498
Grande	124.397	201.624	178.263	60.544	637.728	2.301.631
Total	**775.779**	**683.712**	**357.967**	**292.228**	**1.116.706**	**3.443.627**

Ano / Porte	2005	2006	2007
Mini/Micro/Peq.	1.471.557	1.916.452	1.594.126
Médio	584.642	694.177	590.184
Grande	2.315.171	2.088.875	2.088.874
Total	**4.371.37º**	**4.699.504**	**4.273.185**

Fonte: Relatórios de atividades do banco do Nordeste do Brasil.
Valores atualizados pelo BTN e pela TIR, a preços de dezembro de 2007.

Ainda assim, é importante salientar a existência de um expressivo crescimento, também no Grupo de menor porte. As liberações foram multiplicadas por 10, quando comparamos os montantes liberados em 2001 para os Mini/Micro/Pequenos, com aquele liberado em 2007.

Mais, uma vez, no entanto, deve-se qualificar o perfil desta expansão. Na verdade, os valores da expansão da liberação por porte não podem ser comparados, o que já consideramos anteriormente. Vemos, por exemplo, que entre 2003 e 2004 há uma forte expansão do crédito de menor porte. Ora, justamente entre 2003 e 2004 houve uma mudança na definição dos portes. Enquanto que a Renda Bruta considerada para o enquadramento de Mini e Pequeno no setor Rural tinha o limite de R$ 80.000 nesta fase, ela pula para 160.000 em 2004 (Quadro 11a). Mais uma vez, grande parte da expansão está se dando na direção dos antigos Médios produtores. Paralelamente, as demais classificações também mudam, pois o limite superior da renda dos médios passa de R$500.000,00 para R$1.000. Ou seja, os Grandes produtores considerados a partir de 2004 são aqueles que detêm renda ainda maiores. Já no caso do FNE empresarial as rendas são substancialmente maiores e a classe dos Grandes se inicia no nível de receita bruta

operacional de R$ 6.000.000,00 na classificação de 2002. Ou seja, o perfil da liberação foi concentrador em termos o porte do tomador. Houve uma excessiva concentração no Grupo dos grandes e médios e a mudança da legislação maquiou o fato de que esta concentração foi ainda maior.

c) jun 2004 - jun 2007

Neste interregno ocorre uma estabilidade dos créditos do BNB e continua a forte expansão dos empréstimos do FNE. Podemos dizer que o BNB vai saindo, paulatinamente, da lógica mais especulativa, na medida em que a sua atuação mais agressiva nas operações com títulos vai arrefecendo. Nesta fase, outra questão importante a considerar é a de que a taxa de crescimento do crédito aos Mini/Micro/Pequenos passa a ser maior do que a dos Grandes e médios produtores, reduzindo-se a distorção apresentada na fase anterior. Isto é especialmente importante quando se observa que a classificação de porte permaneceu a mesma no interregno 2004-2007.

Ocorre nesta fase um grande crescimento do número de contratos e há uma maior diversificação dos programas que recebem os recursos.

O FNE se divide basicamente em Crédito Rural e Crédito Empresarial e cada um deles engloba diferentes Programas. O Fundo iniciou-se com o Setor Rural e com o crédito empresarial Industrial. Posteriormente os setores do crédito empresarial se expandiram. Em 1991 foi criada uma linha de crédito para o setor Agroindustrial (Agrin); em 1994 foi criada uma linha de crédito para Turismo (Proatur). Em 2001 foi incorporado o setor de Comércio e Serviços e em 2004 o setor de Infra-estrutura (Proinfra). Para 2007 foi incluído o Programa a Profrota Pesqueira que cuida do setor pesqueiro e em 2008 o Procultura, para financiamento da iniciativa cultural. (Sousa et al, 2009 p.37). Desse modo, o BNB, desde a sua existência vem incorporando outros programas de fomento ao desenvolvimento do Nordeste para quase todos os setores da economia.

Paralelamente, destaque-se que, no que se refere ao Setor Rural, este passou a incorporar o PRONAF, criado em 1996. Logo, o total do crédito Rural (RURAL Total) ofertado pelo FNE conta com o “FNE Rural” e com o PRONAF.

Tabela 6- Participação das contratações do BNB por setor

Exercício	Rural	Agroindustrial	Industrial e Turismo	Infra-Estrutura	Comércio e Serviços	Total
1993	62,0	7,6	30,4	0,0	0,0	100,0
1994	73,7	3,0	23,3	0,0	0,0	100,0
1995	77,0	3,3	19,7	0,0	0,0	100,0
1996	80,5	2,7	16,8	0,0	0,0	100,0
1997	74,7	2,7	22,6	0,0	0,0	100,0
1998	85,8	1,2	13,0	0,0	0,0	100,0
1999	78,3	0,9	20,8	0,0	0,0	100,0
2000	69,6	1,0	29,4	0,0	0,0	100,0
2001	48,6	2,1	47,6	0,0	1,7	100,0
2002	76,3	0,6	13,7	0,0	9,4	100,0
2003	45,1	2,1	43,4	0,0	9,4	100,0
2004	40,4	1,4	16,9	23,8	17,5	100,0
2005	50,4	3,4	23,4	13,2	9,6	100,0

Nota: (1) Por "Contratações" entende-se a realização de operações, incluindo parcelas desembolsadas e a desembolsar.

Fonte: Balanço do BNB 2005

Para analisar a expansão do crédito do FNE dirigido aos agentes de menor porte é interessante levantar a dinâmica do crédito Rural. Conforme se pode observar pela Tabela 6 este sempre foi o principal setor para o qual o FNE direcionou recursos. Até o ano de 2000 ele, sozinho era o responsável por mais de 69% das contratações. Ainda que tenham ocorrido fases de queda desta participação (especialmente em 2003 e 2004), em 2005 o setor volta a ser o responsável por 50,4% das contratações.

No caso do Setor Rural, pelo Gráfico 32 é possível perceber que a maior parte das liberações se dá pela via do PRONAF. Na verdade, a expansão dos recursos propiciadas pelas liberações do FNE é tão grande que provoca uma maior participação da Região Nordeste no total de recursos dirigidos pelo PRONAF em nível nacional, conforme se pode atestar pelo Gráfico 33.

Outro comentário importante é o de que os grupos de menos porte do PRONAF passam a ter um peso mais forte. Esta é uma dinâmica especial, quando comparamos o comportamento do direcionamento de recursos do PRONAF nas demais regiões. O nosso destaque é o de que isto tem a ver com a operação diferenciada do BNB na incorporação de agricultores familiares de menor porte. Conforme se pode perceber pela Tabela 7, a partir do ano de 2001 diminui a participação dos agricultores familiares de maior porte

(Grupos D e E) e cresce a participação dos Grupos B e C. Note-se que as liberações do Grupo B não são efetuadas com recursos do FNE, pois nesta modalidade o Banco direcionador de recurso não arca com o risco de crédito e a Fonte do mesmo são as Exigibilidades Bancárias. Já os recursos dirigidos para os grupos C,D e E vêm essencialmente do FNE. Assim, é possível perceber que, no caso dos recursos do Fundo dirigidos ao PRONAF tem havido um crescimento da participação do Grupo C, que se refere a agricultores familiares que ainda podem ser classificados como Pobres e com maior dificuldade de integração.

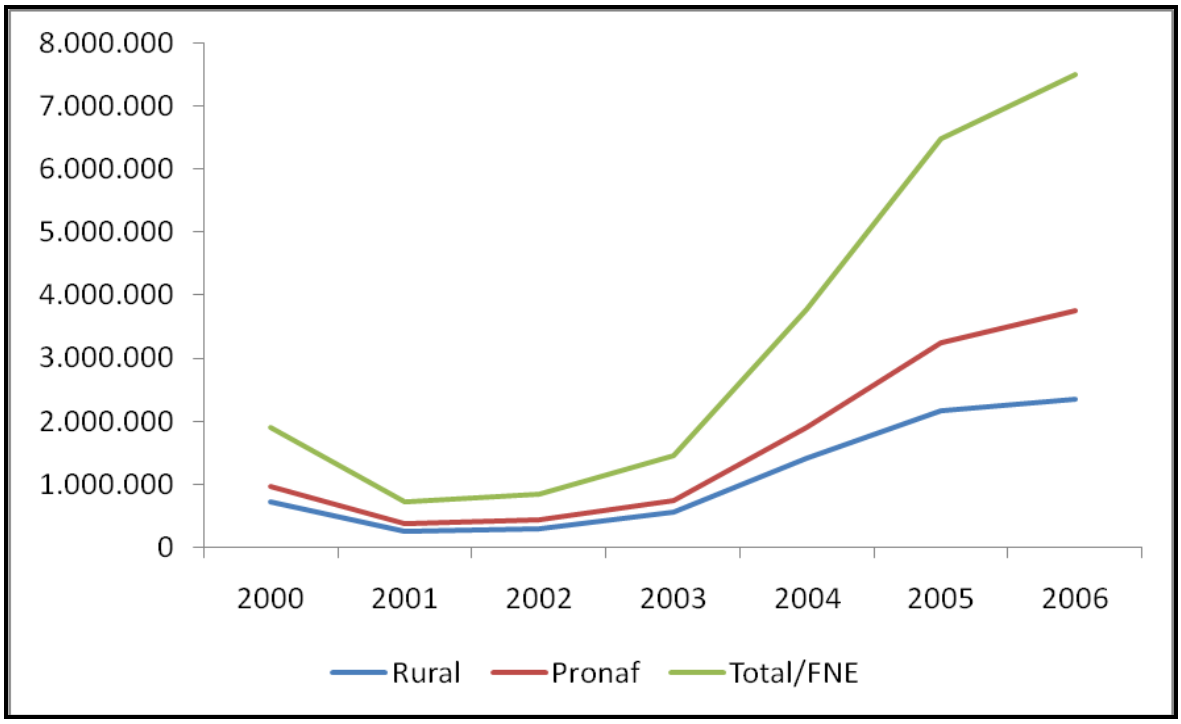
Este é um resultado importante, pois no caso dos mesmos o Tesouro Nacional não arca com o risco de crédito, como na Modalidade do PRONAF B. Contrariamente à dinâmica observada para as demais regiões, no Nordeste o Grupo C do PRONAF recebeu, desde 2001, magnitudes sempre maiores do que 30% do total de recursos. Se somarmos a isto o montante do PRONAF B direcionados diretamente pelo BNB, observaremos que, efetivamente a dinâmica de incorporação de agentes de menor porte tem sido destacada, particularmente no setor Rural. Provavelmente tem sido este setor aquele que tem puxado as liberações do FNE para os mais carentes. A modalidade Empresarial é aquela que deve ter incorporado os agentes de maior porte.

De qualquer forma o destaque geral é o de que no interregno 2004-2007 a participação dos Mini/Micro/Pequenos cresceu, considerando-se o total dos recursos liberados pelo BNB.

A partir de 2007 podemos considerar que o Banco entre num novo interregno, aprofundando uma dinâmica que já estava começando a ocorrer. Seguindo a interpretação de CORRÊA (2010), o que queremos demonstrar com a nossa análise é que, já no período 2004-2007 se observava um direcionamento do BNB para uma atuação de redução das diversidades regionais de forma mais expressivas. Apenas destacamos que esta ação deu-se principalmente pela via do FNE, já que os empréstimos do BNB não avançaram.

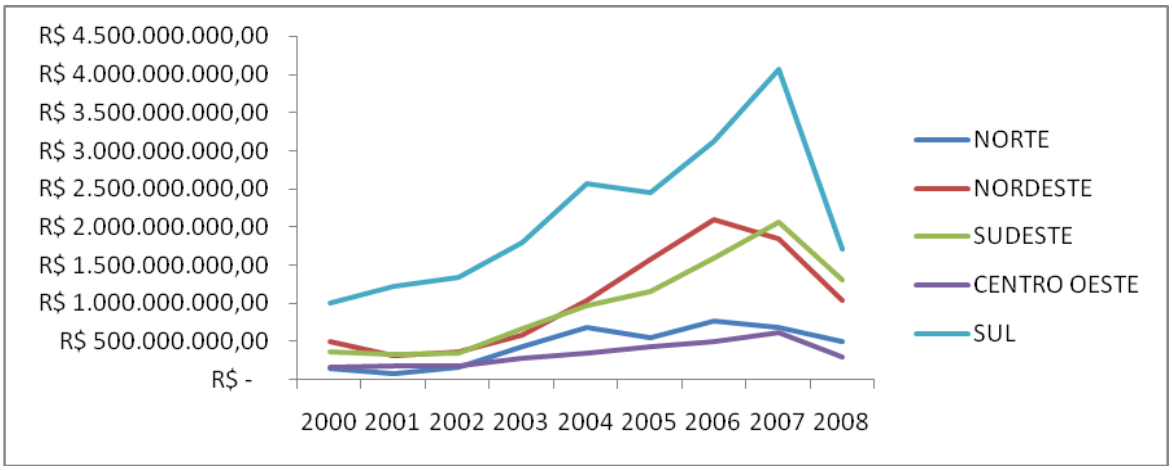
A partir de 2008, por outro lado ocorre uma mudança, pois o próprio banco aumenta expressivamente as operações de crédito com recursos próprios (Gráfico 29), ao tempo em que, também o FNE aumenta as suas liberações.

Gráfico 32 – FNE – Liberações de recursos: FNE total, Setor Rural Total e PRONAF em R$ mil



Fonte: BNB

Gráfico 33- Liberações dos recursos do PRONAF por região – em R$ mil



Fonte: elaboração própria, a partir de dados da Secretaria da Agricultura Familiar

Tabela 7- Participação percentual dos enquadramentos por regiões geográficas %

Ano		Ex. Ban	Gr. A	Gr. A/C	Gr. B	Gr. C	Gr.	Gr.	Total
1999	**Norte**	0,03	25,56	0,00	0,00	15,46	58,94	0,00	100
1999	**NE**	1,99	5,12	0,00	0,00	7,49	85,40	0,00	100
1999	**CO**	0,25	54,99	0,00	0,00	1,57	43,19	0,00	100
1999	**Sudeste**	3,44	3,22	0,00	0,00	2,96	90,39	0,00	100
1999	**Sul**	18,01	7,59	0,00	6,83	15,99	51,58	0,00	100
2000	**Norte**	0,08	56,02	0,00	0,00	14,71	29,19	0,00	100
2000	**NE**	0,18	34,56	0,38	4,68	21,33	38,87	0,00	100
2000	**CO**	0,19	69,06	0,00	0,00	4,78	25,97	0,00	100
2000	**Sudeste**	3,38	17,34	0,00	0,12	8,14	71,01	0,00	100
2000	**Sul**	16,55	0,00	0,00	0,00	32,36	51,09	0,00	100
2001	**Norte**	0,00	14,86	0,00	0,00	28,38	56,76	0,00	100
2001	**NE**	0,01	23,88	1,37	15,21	34,04	25,49	0,00	100
2001	**CO**	0,00	71,88	0,01	0,00	4,31	23,80	0,00	100
2001	**Sudeste**	2,52	9,46	0,01	1,60	12,21	74,21	0,00	100
2001	**Sul**	24,74	0,00	0,00	0,00	34,41	40,85	0,00	100
2002	**Norte**	0,00	57,48	0,09	0,00	17,08	25,35	0,00	100
2002	**NE**	1,35	23,81	2,76	20,48	36,80	14,80	0,00	100
2002	**CO**	0,00	61,32	3,32	0,00	2,77	32,60	0,00	100
2002	**Sudeste**	0,00	8,31	1,01	2,47	12,00	76,21	0,00	100
2002	**Sul**	10,69	6,74	0,30	0,00	36,41	45,86	0,00	100
2003	**Norte**	0,00	43,59	1,28	0,00	11,65	42,27	1,20	100
2003	**NE**	0,00	23,72	0,49	19,92	40,44	14,53	0,90	100
2003	**CO**	0,00	47,30	12,72	0,00	13,62	20,45	5,90	100
2003	**Sudeste**	1,44	5,76	0,95	2,54	18,56	66,50	4,25	100
2003	**Sul**	1,18	3,62	0,33	11,12	34,93	43,04	5,78	100
2004	**Norte** [2]	6,67	24,06	0,12	2,35	11,33	28,13	24,97	98
2004	**NE**	0,57	17,71	0,55	30,91	35,43	13,41	1,42	100
2004	**CO**	0,28	9,68	4,47	13,24	23,99	38,79	9,54	100
2004	**Sudeste**	13,92	4,38	0,64	4,63	17,08	50,53	8,83	100
2004	**Sul**	11,49	1,12	0,25	0,04	29,40	38,62	19,08	100
2005	**Norte**	6,73	25,94	0,89	2,31	14,77	41,77	7,59	100,00
2005	**NE**	7,21	16,07	0,64	25,61	35,94	12,83	1,70	100,00
2005	**CO**	4,72	18,86	2,83	0,03	12,89	44,86	15,81	100,00
2005	**Sudeste**	5,87	1,37	0,54	4,17	14,76	59,56	13,72	100,00
2005	**Sul**	4,79	0,63	0,20	0,06	27,61	44,09	22,63	100,00
2006	**Norte**	4,65	9,93	0,29	1,17	7,03	70,58	6,36	100,00
2006	**NE**	6,43	10,36	0,67	27,29	38,15	15,39	1,70	100,00
2006	**CO**	10,83	20,86	1,70	0,02	8,42	41,47	16,69	100,00
2006	**Sudeste**	10,49	1,82	0,26	4,76	12,97	53,31	16,39	100,00
2006	**Sul**	9,39	2,86	0,21	0,04	21,07	42,49	23,94	100,00

5.2 Estudos sobre os recursos do FNE e indicações do perfil da distribuição e impactos

Há uma literatura analisando a criação e evolução dos Fundos Constitucionais, bem como os seus impactos sobre a produção e a sua contribuição para a redução das desigualdades intra-regionais nas regiões onde eles estão inseridos. Entre esses trabalhos, se destacam Almeida, M. F.; Silva A. M.; Resende, G. M. (2006), Oliveira, H. C.; Domingues, E. P.(2005), Neto, M. R. S. *et al*. (2007), Barbosa (2005), Teixeira, G. (2000), Spolador (2001), Servilha (1994), Sayad (1978) e Barros (1979), Corrêa (2010), Corrêa & Muniz (2010).

A maioria deles não analisa apenas o FNE, efetuando comparações entre as dinâmicas dos mesmos. O intuito desses item é o de apresentar os objetivos e principais resultados de alguns desses estudos para observar a aderência das conclusões dos mesmos às hipóteses de nosso trabalho. Uma parte destes estudos apresenta dados desagregados, por município, que tornaram possível a aplicação de métodos mais sofisticados de análise. Em nosso caso, não foi possível levantar os dados do FNE por municípios, razão pela qual recorremos aos estudos acima para levantar seus resultados. No caso de Corrêa & Muniz (2010) a análise por município é feita para observar a distribuição dos recursos do PRONAF nas regiões Norte e Nordeste que, como vimos, tem a maioria de seus recursos direcionados pelo FNE. Analisar a distribuição dos recursos do PRONAF na região Nordeste, nos dá basicamente a indicação de qual é a dinâmica do FNE dirigido ao setor Rural.

5.2.1 Estudos sobre Fundos Constitucionais

Almeida, *et al* (2006) e Neto (2007) fizeram estudos utilizando diferentes métodos, com intuito de avaliar a eficácia da aplicação dos recursos liberados pelos Fundos nas regiões para as quais se dirigem. A análise envolveu o estudo da liberação de recursos (captação per capita) e o PIB per capita, e também a relação entre a liberação e o nível de IDH dos municípios estudados.

Numa primeira análise Almeida (2006) levantou a relação entre as liberações per capita e o PIB per capita em nível dos estados beneficiados. O resultado para a região

Nordeste foi o de que não era possível traçar qualquer relação entre a captação do estado e o PIB. No caso da região Norte também não foi encontrado relação.

O mesmo autor efetuou ainda outro estudo, levantando os dados por municípios e observando se havia uma relação entre as liberações, Renda per capita acima de R$ 200,00 e IDH municipal inferior a 0,6. A observação foi a de que, dos 761 municípios na área de atuação do FNE com IDH-M inferior a 0,6 apenas 262 (34%) estão entre aqueles que receberam mais de R$ 300,00 *per capita* de empréstimo do FNE até dezembro de 2004.

Esta conclusão indicaria, portando, que os empréstimos do FNE não foram alocados para aqueles municípios com IDHMs mais baixos, e que as liberações de recursos do FNE devem ter respondido à demanda por financiamento naqueles municípios em que existe algum dinamismo econômico ou que possui o IDH-M maior.

Foi também efetuado o método dos Mínimos Quadrados Ordenados – MQO[15] com objetivo de captar uma correlação entre os saldos dos empréstimos do FNE *per capita*, a taxa de inadimplência e a renda *per capita* desses municípios.

Para este estudo foram utilizadas dez variáveis *dummies* para representar os da área onde atua o FNE tais como: municípios do Maranhão (MA), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Alagoas (AL), Sergipe (SE), Bahia (BA), Minas Gerais (MG) e Espírito Santo (ES).

Por causa da multicolineariedade perfeita entre as variáveis, foram excluídos os municípios do estado do Ceará, por acreditar-se que deve existir

> [...] alguma vantagem política para as empresas localizadas nos municípios cearenses, ou seja, há alguns pesquisadores que acreditam existir maior volume de empréstimos para as empresas localizadas nos municípios cearenses, localizados no mesmo estado em que se encontra a sede do Banco do Nordeste, responsável pela concessão de empréstimos do FNE (ALMEIDA, 2006, p.19).

Mas mesmo assim, os efeitos relativos aos municípios do Estado do Ceará continuam sendo captados pelo termo constante da equação.

Quanto à relação entre as liberações, à renda per capita e a taca de inadimplência, o resultado encontrado parece contraditório. Para as variáveis *dammmies* dos municípios do

---

[15] MQO: A ideia do método é encontrar uma estimativa para vetores do parâmetro(*B*) de modo que o somatório dos parâmetros das distancias entre cada ponto observado e seu valor estimado pelo modelo seja mínima (GUJARATTI).

Piauí, de Sergipe e de Minas Gerais foram significativos e positivos, o que significa que os municípios desses estados receberam, em média, simultaneamente, R$ 256,00, R$ 189,00 e R$ 117,00 *per capita* do que os municípios do Ceará. E para as demais regiões Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas e da Bahia, os *dammies* por municípios mostraram não significativos, ou seja, em média, seus referentes recebimentos de FNE *per capita* se igualam aos recebimentos dos municípios do Estado do Ceará. Para os municípios do Maranhão houve uma menor captação quando comparada aos municípios cearenses, em torno de - R$ 95,00 *per capita*.

A equação (1) mostra essas relações.

<u>Equação 1</u>

$$\mathrm{FNEP}pc_i = \underset{(4,1)}{181,4} - \underset{(-2,0)}{94,9}*\mathrm{MA}_i + \underset{(5,4)}{256,0}*\mathrm{PI}_i + \underset{(1,2)}{63,8}*\mathrm{RN}_i + \underset{(0,0)}{1,3}*\mathrm{PB}_i - \underset{(-1,3)}{64,1}*\mathrm{PE}_i + \underset{(0,9)}{58,6}*\mathrm{AL}_i + \underset{(2,8)}{189,3}*\mathrm{SE}_i +$$

$$+ \underset{(1,0)}{42,5}*\mathrm{BA}_i + \underset{(2,2)}{117,7}*\mathrm{MG}_i + \underset{(0,3)}{33,3}*\mathrm{ES}_i - \underset{(-1,2)}{0,5}*\mathrm{RENDA}pc91_i + \underset{(11,0)}{656,3}*\mathrm{TXINAD}_i$$

$$R^2 = 0,10$$

Sendo que:

renda per capta = RENDA pc91

taxa de inadimplência = TXINAD

No caso da região Nordeste, seguindo as estimativas feitas, foi observado que, o coeficiente da renda $_{(per\ 91)}$ não foi significativo, mostrando que existe uma ausência de relação entre nível de renda e empréstimos obtidos pelos municípios abrangidos pela área de atuação do FNE.

Com relação á taxa de inadimplência[16] (TXINAD), foi observada uma relação positiva e significativa, mostrando que, em média, as empresas localizadas nos municípios que mais recebem recursos do FNE em termos per capita, apresentam uma maior taxa de inadimplência. Ora, isto vai ao encontro de um dos pontos que procuramos destacar: o de que a inexistência de mecanismos de controles mais duros sobre os tomadores e também

[16] Visa a captar a relação entre os municípios que mais absorveram recursos do FNE com a menor (maior) taxa de inadimplência.

sobre os credores (pelo menos até 2001) levou a uma distribuição de recursos com este perfil.

Para a região Norte (FNO) foram considerados 449 municípios e aplicado o mesmo critério de análise espacial e o método estatístico MQO efetuado para a região Nordeste. Da mesma forma que no caso do FNE, foi evidenciado que não existia uma relação clara nas liberações do FNO por estado, seja com o PIB *per capita*, seja com o IDH, em exceção para a região mais pobre do estado do Norte que apresentou uma relação inversa entre o PIB *per capita* ou IDH e saldo de empréstimos.

Isto pode ser explicado pelo bom resultado do setor de *agrigussiness*, representado pela expansão das plantações de soja para no período analisado 1990-2004. E também foi comprovada a maior parte dos empréstimos do FNO não foi alocada para aqueles municípios de menor IDH-M, o que indica que as liberações de recursos devem responder à demanda por financiamento naqueles municípios em que há dinamismo econômico.

Pelo método de MQO, foi levadas em consideração as duas variáveis renda *per capita* (READA per capita 91) e a taxa de inadimplência (TXINAD). Diferentemente do FNE, o resultado foi o inverso. O coeficiente da renda *per capita* do FNO foi significativo e positivo, mostrando que existe uma relação positiva entre nível de renda e empréstimos obtidos pelos municípios abrangidos pela área de atuação do FNO. Com relação à inadimplência, o resultado foi o mesmo do FNE. Existe uma relação positiva e significativa entre as variáveis indicando que, em média, as empresas localizadas nos municípios que mais captaram recursos do FNO, em termos *per capita*, foram aquelas que apresentaram uma maior taxa de inadimplência. A equação 2 mostra essas informações.

<u>Equação 2</u>

$$\mathrm{FNO}pc_i = \underset{(1,4)}{190,9} + \underset{(0,5)}{78,6}*\mathrm{RO}_i + \underset{(1,5)}{338,3}*\mathrm{AC}_i - \underset{(-2,6)}{389,6}*\mathrm{AM}_i + \underset{(0,3)}{96,9}*\mathrm{RR}_i - \underset{(-1,1)}{337,5}*\mathrm{AP}_i + \underset{(8,1)}{984,6}*\mathrm{TO}_i +$$

$$+\underset{(2,6)}{2,7}*\mathrm{RENDA}pc91_i + \underset{(1,9)}{489,6}*\mathrm{TXINAD}_i$$

$$R^2 = 0,20$$

Paralelamente, Neto *et al*. (2006), avaliaram a eficácia da aplicação dos recursos dos fundos constitucionais do FNO e FNE, utilizando os métodos estatísticos *propensity*

score[17] *e probit* ou *logit. O intuito foi o de* avaliar o impacto de FNE sobre as firmas beneficiadas e não beneficiadas em 1995 pelos Fundos, sendo as firmas classificadas de acordo com as suas características ou perfil.

Nisso foram destacados quatro características importantes: i) o grau de instrução médio dos empregados dessas firmas situa-se preponderantemente entre a 5ª e a 8ª série completa; ii) em mais de 80% dos casos, as firmas beneficiadas correspondia á micro e pequenas firmas; iii) em mais da metade dos casos, as firmas beneficiadas pertenciam ao setor industrial; iv) sobretudo para os estados de maior poder econômico não há um *match* ou balanceamento entre a distribuição de firmas beneficiadas e o número de firmas presentes nos estados.

Em particular, ressalte-se a sub-representação dos estados de Pernambuco e da Bahia. As características das firmas do grupo de controle apresentado são bastante próximas àquelas da amostra de beneficiadas. Isto posto, foi efetuada uma análise específica de *probit*, para avaliar as características que condicionam a participação da firma *i* como beneficiada com recursos do FNE. O modelo *probit* [18]ficou representado de seguinte maneira:

$$Pr\ (D_i = 1/\ x_i) = \Phi\ (F(x_i))\ ,$$

Em que *Dummy* = 1 corresponde à condição de beneficiada; Φ representa a função de distribuição acumulada (c.d.f) e $f(X_i)$ corresponde a uma especificação inicial com todas as variáveis presumivelmente importantes para a condição de ser beneficiada pelo FNE.

De uma maneira resumida, os resultados obtidos quanto à significância dos coeficientes estimados refletem o prévio balanço entre as amostras para as variáveis consideradas. As estimativas obtidas indicam que apenas para a variável *dummy* do setor de serviços e para a variável *dummy* referente ao estado de Pernambuco é encontrada significância estatística dos coeficientes estimados. No primeiro caso, pertencer ao setor de serviços e não ao setor industrial diminui a probabilidade de ser beneficiada com financiamento do FNE; no segundo caso, estar localizada no estado de Pernambuco e não

---

[17] Serve pra dar tratamento a variáveis que se encontram distantes da amostra.
[18] É a função de distribuição cumulativa inversa (CDF), ou a função de *quantil* associado com a distribuição normal padrão.

no estado do Ceará também diminui a probabilidade de receber o financiamento (NETO, *et al*., 2006, p.15-19).

Neto *et.al. (*2006), também apresentaram as estimativas para amostra das firmas beneficiadas referentes ao período 1995-1998, verificando a relação entre as liberações de créditos pelo FNO para as firmas e a taxa de variação do emprego; e também a relação entre as liberações e a taxa de variação do salário médio. O resultado é o apresentado no Quadro... . Ele inclui também a estimativa obtida sem qualquer controle, ou seja, obtidas pelo simples cálculo da média das diferenças entre as taxas de variação para os dois grupos de firmas.

Os resultados indicam que para o período 1995-1998, o financiamento do FNE não teve impacto positivo sobre os salários médios pagos pelas firmas beneficiadas pelos recursos de FNE. Mas foi observado um impacto positivo sobre o emprego.

Quadro 20- Impacto do FNE: diferenças entre taxas de variação do emprego e do salário médio no período 1995-1998

	Taxa de variação emprego	Taxa de variação salário médio
Sem controle	0,694* (0,290)	-0,047 (0,028)
Propensity score – estratos	0,677* (0,266)	-0,035 (0,028)
Propensity score – kernel	0,655* (0,257)	-0,029 (0,033)

Os autores destacam que a estimativa obtida sem controle para probabilidade de ser financiada pelo FNE, é menos confiável, e o impacto positivo está acima das estimativas obtidas com a utilização das estimativas de *propensity score*, o que ressalta a importância dos controles introduzidos. Considerando-se o mesmo estudo apenas para as micro e pequenas empresas, o resultado é ainda mais forte.

Ou seja, considerando-se o interregno 1995-1998 a análise efetuada nos indica que foram encontrados resultados positivos da aplicação de recursos do FNE, na medida em que se encontraram relações positivas entre a taxa de variação do emprego e o crédito recebido, ainda que não se tenha observado impacto sobre os salários. O fato mais importante é o de que esses resultados revelam-se relativamente mais favoráveis para

micro e pequenas firmas. No entanto, separando-se as firmas do setor industrial tal resultado não se confirma.

Para a região Norte foi feita a mesma análise, só que considerando os períodos 2000-2003. Todas as evidências apontam para um resultado positivo da aplicação dos recursos do FNO sobre a taxa de variação do número de empregados (diferencial positivo em torno de 32 pontos percentuais para a condição de beneficiada em relação à condição de não beneficiada), mas não sobre a taxa de variação do salário médio pago pelas firmas. Com relação ás firmas beneficiadas do segmento industrial, os resultados positivos sobre a taxa de variação do número de empregados apontados não vigoram. Isto é, de forma semelhante ao encontrado na avaliação da aplicação dos recursos do FNE, os resultados sugerem ausência de expansão do número de emprego das firmas do setor industrial, na aplicação dos recursos do FNO.

Para os subgrupos de micro e pequenas firmas, o estudo do FNO aponta também para um resultado positivo da aplicação dos recursos do FNO sobre a taxa de variação do número de empregados. Mesmo nesse caso, entretanto, não é possível captar algum efeito positivo da aplicação dos recursos do FNO sobre a taxa de variação do salário médio pago pela firmas.

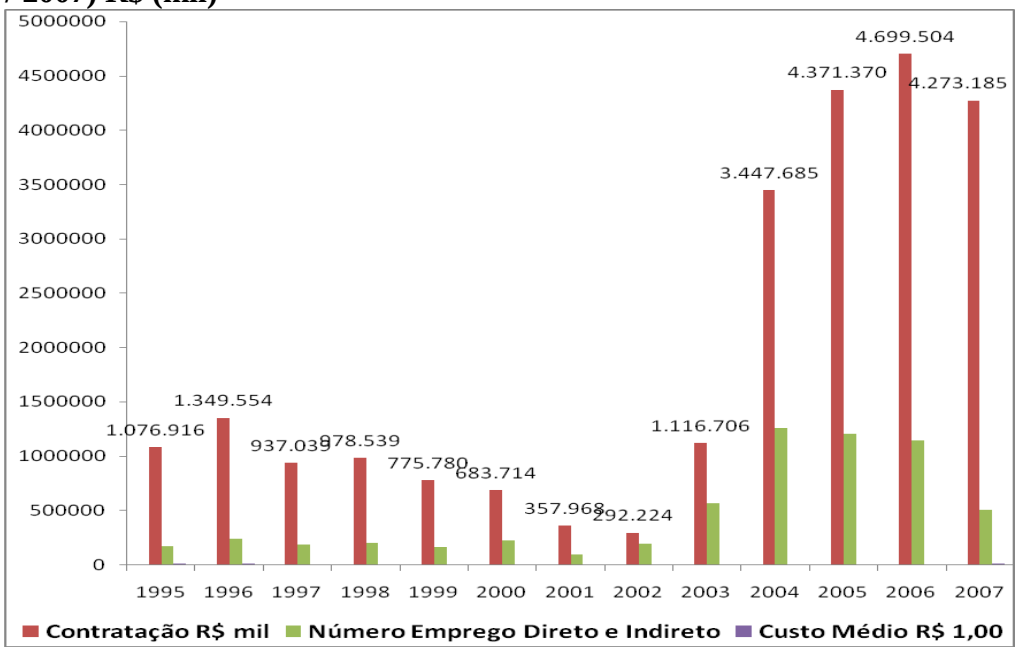
É importante ressaltar as semelhanças entre os resultados obtidos nesta seção e aqueles derivados da avaliação da aplicação dos recursos do FNE. De fato, embora obtidos a partir de horizontes de tempo distintos (1995-1998, no caso do FNE, e 2000-2003, no caso do FNO), de forma geral, ambos os conjuntos de resultados apontam para potenciais impactos positivos da aplicação dos recursos sobre a taxa de variação do número de empregados e ausência desse impacto quando é considerada a taxa de variação do salário médio pago pelas firmas.

O autor destaca ainda que a semelhança entre a avaliação do FNE e do FNO parece bastante robusta quando são considerados separadamente o subgrupo de firmas do setor industrial e o subgrupo de micro e pequenas firmas. De fato, a semelhança entre os resultados das duas avaliações é reafirmada: em nenhuma das duas avaliações são obtidos resultados favoráveis às firmas beneficiadas do setor industrial e, ao menos para a taxa de variação do emprego, resultados favoráveis para micro e pequenas firmas estão presentes em ambas as avaliações.

No que se refere à questão do Emprego, é interessante observar alguns dados mais recentes apresentados em avaliações da operação do FNO e FNE.

A Tabela 8 e o Gráfico 34 apresentam resultados de liberação de recursos do FNE e a geração de emprego relacionada às firmas e famílias beneficiadas pelo FNE na Região Nordeste. Por estes dados pode-se observar que, entre 1997 e 2003, há uma relação entre o aumento das liberações e o aumento do número de empregos, tanto é que ela foi detectada nos estudos que envolveram a Região. No entanto, o que se percebe é que, mais recentemente esta relação deixa praticamente de existir para os anos posteriores.

Gráfico 34 – Custo médio e estimativo do numero de empregos direto e indireto FNE (1997 / 2007) R$ (mil)



Fonte: Elaboração própria. Dados brutos estão disponíveis em www.integracao.gov.br

Tabela 8 - Custo médio e estimativo do número de empregos – 1995 / 2007- FNE

Ano	Contratação R$ mil (a)	Número Emprego Direto e Indireto (b)	Custo Médio R$ 1,00 (a/b)
1995	1.076.916	168.259	6.400
1996	1.349.554	233.753	5.773
1997	937.039	179.367	5.224
1998	978.539	196.863	4.971
1999	775.780	162.657	4.769
2000	683.714	224.400	3.047
2001	357.968	88.480	4.046
2002	292.224	188.171	1.553
2003	1.116.706	561.893	1.987
2004	3.447.685	1.254.143	2.749
2005	4.371.370	1.204.654	3.629
2006	4.699.504	1.140.636	4.120
2007	4.273.185	505.634	8.451
Total	24.360.184	6.108.910	3.988

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil. Contratação: valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2007.

Ora, note-se que isto não quer dizer que a liberação dos recursos não seja importante para o emprego. Provavelmente o que está ocorrendo é que, conforme já analisamos, no período pós 2004 intensificam-se as liberações para o Setor Rural, especialmente para o PRONAF, especialmente para os agricultores familiares de menor porte. Ora, cresceram os captadores que são famílias não empregadoras, que atuam basicamente com mão de obra familiar sem contratar empregados. Daí provavelmente a explicação para a relação apresentada acima. Isto posto, retornemos aos estudos que analisam o perfil da liberação dos recursos.

Oliveira e Domingues (2005) fizeram outro estudo com mesmo objetivo dos trabalhos citados anteriormente, procurando avaliar a contribuição dos Fundos Constitucionais de Financiamento para o crescimento dos municípios e assim, para a redução das desigualdades inter-regionais. Foram coletados os dados de todos os municípios das regiões em que o FNO e FCO estão inseridos.

Foram efetuadas análises exploratórias,[19] espaciais, métodos do *Moran's I,*[20] MOQ, estimações dos Momentos Generalizados – MG e foram gerados os mapas a partir do indicador Lisa[21] e vários outros testes de especificação.

A conclusão do estudo foi a de que os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte e do Centro-Oeste não apresentaram relação significativa com o crescimento econômico dos municípios onde estão inseridos. Nesse sentido, a política de desenvolvimento regional, utilizando os FCO e FNO, pode não ter sido um componente importante para impulsionar crescimento dos municípios menos desenvolvidos das regiões Norte e Centro-Oeste.

Esse resultado complementa o apresentado pelo indicador Lisa, que mostra uma relação espacial positiva entre melhores indicadores socioeconômicos e a distribuição dos FCO e FNO. Neste sentido, para os autores faz-se necessário uma redefinição da regulamentação dos fundos constitucionais de financiamento do Norte e Centro-Oeste, de maneira a direcionar e atingir os municípios mais pobres dessas regiões, podendo, assim, gerar resultados mais eficientes.

---

[19] Análises exploratórias: conjunto de ferramentas estatísticas gráficas e descritivas direcionado ao descobrimento de padrões de dados.
[20] Índice de *Morgan'I*: indica o grau de associação espacial presente nos conjunto dos dados.
[21] Indicador Lisa: Permite avaliar diferentes regimes espaciais existente na área de estudo.
Disponível em: www..dpi.inpe.br

Citados os estudos acima, o intuito aqui é o de resumir as principais indicações dos mesmos, sendo que as mesmas são listadas abaixo:

i) em nível das empresas beneficiadas pelos Fundos Constitucionais é possível observar uma relação positiva entre a captação de recursos e o impacto sobre o emprego, exceto no setor industrial. Ainda assim a nossa indicação é a de que, provavelmente, este impacto tem sido menor nos últimos anos, por conta do novo perfil das liberações;

ii) nos municípios que apresentam melhores condições (IDHs mais altos) as firmas tendem a receber mais recursos dos fundos constitucionais;

iii)há uma relação positiva entre inadimplência e nível de captação por município;

iv) a maior captação de recursos em um município não provoca impactos de crescimento sobre o mesmo;

Ou seja, a indicação geral é a de que há uma concentração de recursos nos espaços mais dinâmicos, sendo que as liberações dos Fundos não conseguiam romper com a lógica concentradora, pelo menos até 2004, que é o horizonte máximo dos estudos efetuados. Outra conclusão importante é a de que a inadimplência na relacionada aos municípios mais pobres que recebem menos recursos, mas sim ao inverso. Ou seja, o não direcionamento de recursos a espaços mais relegados não se explica pela existência de resultados comprovados de inadimplência.

Ainda que não se encontre uma relação direta entre captação de recursos por um município e impactos de crescimento foi demonstrada a importância que a captação dos recursos exercem sobre as firmas que os recebem.

Para nós estes resultados confirmam a hipótese que construímos ao longo desse estudo, e que partem de hipóteses teóricas: a de que o Sistema Bancário tende a concentrar os recursos nos espaços mais dinâmicos e que tende a não emprestar para espaços que acreditem ser “mais arriscados”. Na verdade, os estudos comprovam que esta hipótese não necessariamente se sustenta e que o direcionamento de recursos a estes espaços não estaria significando uma resolução que comprometesse o banco público por atingir clientes que seriam inadimplentes. Ao contrário, a inadimplência se deu justamente nos espaços mais dinâmicos, aonde houve concentração dos recursos.

5.2.2 Distribuição dos recursos do PRONAF na Região Nordeste – uma Proxy para analisar a distribuição do FNE dirigido ao Setor Rural

Nesta parte do trabalho compilamos resultados que indicam a continuidade da concentração dos recursos, considerando dados mais recentes que os apresentados pelos estudos listados acima. Partimos de uma compilação das liberações por estados, para mostrar que os mesmos estados continuam recebendo mais recursos. A seguir apresentamos os dados de estudo efetuado no âmbito do Núcleo de Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal de Uberlândia e coordenado pela Professora Vanessa Petrelli Corrêa. Tal estudo faz parte do projeto de pesquisa vinculado ao Programa Pro Redes Ipea e visa estudar a dinâmica recente do PRONAF.

Considera-se que a metodologia adotada pode esclarecer alguns dos pontos que queremos destacar com o presente estudo. Em primeiro lugar, conforme apresentado nas seções anteriores deste capítulo, os créditos dirigidos ao Setor Rural pelo FNE estão dentre os mais expressivos em termos de liberação. Em segundo lugar, dentre estes, os dirigidos ao PRONAF são os mais importantes. Em terceiro lugar, tomando-se o PRONAF dirigido à região Nordeste, a principal Fonte para os mesmos é a do FNE.

Ou seja, a distribuição dos recursos do PRONAF por município, de acordo com as informações do MDA pode nos dar uma fiel distribuição do FNE/PRONAF, que são a principal fonte do FNE dirigido ao setor rural.

Tendo em vista estes aspectos, utilizamos o estudo do PRONAF por municípios citado acima, como uma forma de mostrar a concentração de recursos do FNE, já que não foi possível obter a liberação do FNE por municípios. Pelos motivos indicados, consideramos que os resultados que apresentaremos são um bom indicador.

O estudo em questão (Corrêa & Muniz 2010) trabalhou com indicadores de captação por município para construir um mapa de níveis de captação que seriam comparados com mapas dos IDHs.Para o caso dos IDHs foram considerados os resultados de todos os municípios componentes das regiões Norte e Nordeste. A partir daí, o conjunto dos municípios foi organizado em ordem decrescente (do maior para o menor) e dividido em quartis. A partir daí, construiu-se a classificação do Quadro 21. No caso das captações do PRONAF, foi levantada a liberação total por município no ano de 2006, sendo a mesma dividida pelo PIB agropecuário do mesmo. Mais uma vez foi efetuada a organização dos resultados em ordem decrescente e definidas as classificações indicadas no Quadro 22.

Quadro 21 – Classificação dos IDHs

Primeiro quartil	IDH alto
Segundo quartil	IDH médio
Terceiro quartil	IDH Baixo
Quarto quartil	IDH Muito baixo

Quadro 22 - Classificação dos Indicadores de captação do PRONAF (PRONAF/PIB Agropecuário)

Primeiro quartil	Captação alta
Segundo quartil	Captação média
Terceiro quartil	Captação Baixa
Quarto quartil	Captação muito baixa

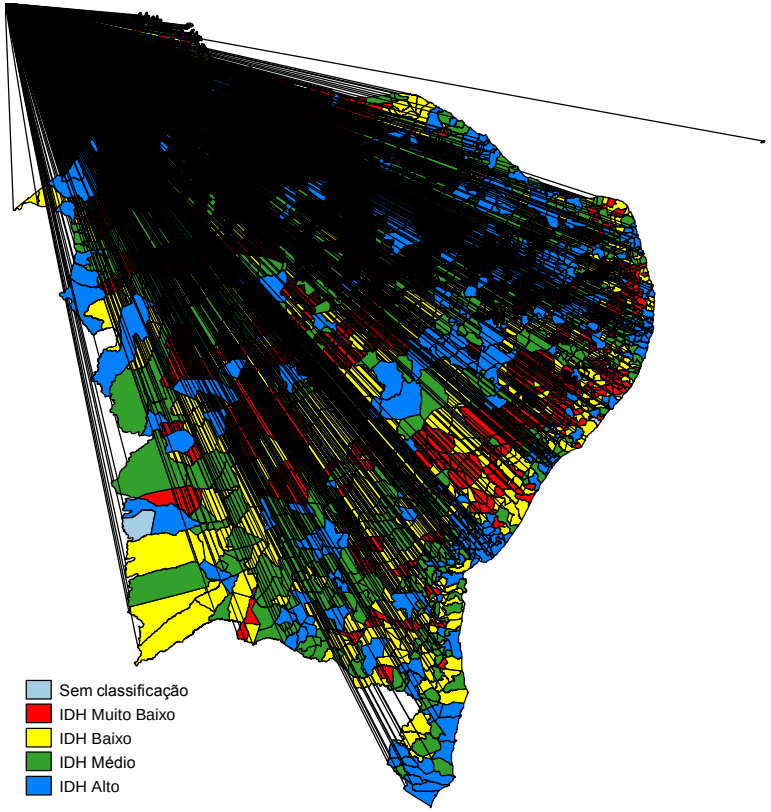
Os resultados geraram mapas de IDHs e de índices de captação para as regiões Norte e Nordeste, que são apresentados nas Figuras 2 e 3. Antes de analisá-las é interessante observar os resultados dos índices por estados do Nordeste. Os estados que apresentam maior discrepância na distribuição, apresentando mais fortemente municípios de captação Baixa e Muito Baixa são: Maranhão e Bahia. No que se refere aos que apresentam melhores níveis da distribuição de seus municípios em termos da captação, destacam-se Sergipe, Rio Grande do Norte e o Piauí.

Quadro 23 - Nordeste: Número de municípios por estado e por índice de captação do PRONAF

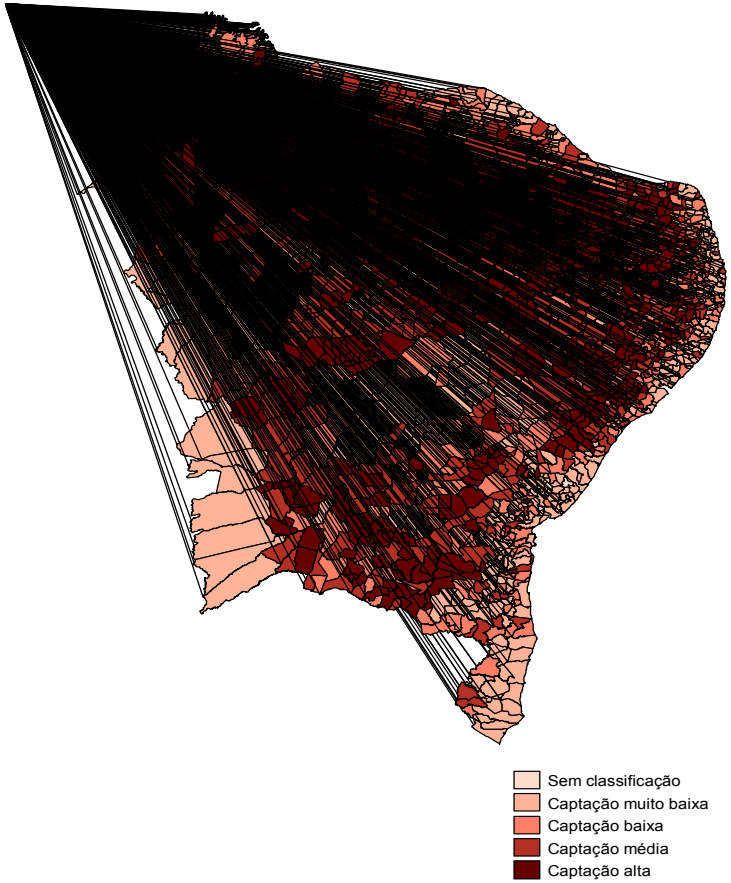
	Classificação do grau de captação					
Estado	**Sem classif.**	**Muito Baixa**	**Baixa**	**Média**	**Alta**	**Total**
AL	0	39	17	16	26	98
BA	5	149	91	90	81	416
CE	0	48	53	47	36	184
MA	0	139	89	44	14	286
PB	0	34	67	53	70	224
PE	1	36	54	50	43	184
PI	1	19	42	84	77	223
RN	0	26	32	41	67	166
SE	0	10	13	21	31	75
Total	**7**	**500**	**458**	**446**	**445**	**1856**

Fonte: Corrêa & Muniz (2010)

Figura 2: Nordeste classificação do IDH



Fonte: Corrêa & Muniz (2010)



Fonte: Corrêa & Muniz (2010)

Figura 3 Municípios do Nordeste: Classificação PRONAF/PIB agrop.

Observando-se os dois mapas em paralelo, o destaque vai para a constatação de que os indicadores de crédito de nível Alto e Médio continuam tendendo a concentrar-se nos espaços de maior dinamismos, medidos pelo nível de IDH.

Note-se que o mapa do indicador do PRONAF foi construído para o ano de 2006, em que tinha havido uma forte liberação e em que os agricultores de menor porte do Grupo B e do Grupo C haviam recebido a maioria dos recursos. Ou seja, o financiamento estava chegando aos mesmos, só que isto não mudava a composição da concentração dos recursos nas regiões mais dinâmicas. Isto, aliás, vai ao encontro do trabalho de Silva (2005). Esta que analisando a relação entre a captação do Pronaf A e B no período 199-2004 e um índice de Desenvolvimento Rural mostrava o fato de que as captações do PRONAF A e B se davam essencialmente nos municípios de Desenvolvimento Rural Médio e Alto. Neste sentido, os agricultores mais pobres, nas regiões mais pobres continuavam relativamente alijados.

Este resultado então é um dos indicadores da manutenção da concentração dos recursos do PRONAF, e, portanto, provavelmente também do FNE Rural. Somando-se este resultado com o dos demais estudos acima, pode-se inferir que o FNE deveria atuar mais fortemente na distribuição mais equânime dos recursos em direção às regiões mais pobres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse trabalho foi o de analisar a atuação do Banco do Nordeste na gestão do FNE, articulando-a à própria gestão do banco, na medida em que parte-se da indicação de Corrêa (2010) de que as duas atuações estão intimamente relacionadas. Na verdade, o presente estudo faz parte de pesquisa coordenada por Corrêa, financiada pelo IPEA e relacionada à análise da operação de Bancos Públicos na oferta de recursos para agentes mais pobres em regiões mais pobres, especialmente o Nordeste do País.

A hipótese do presente trabalho, que parte da pesquisa acima indicada é a de que o BNB não se encontra alijado da lógica bancária de busca de alta rentabilidade em detrimento de seu papel de Banco de Desenvolvimento. Mesmo sua atuação com o FNE padeceu historicamente da busca pela lógica da rentabilidade, sendo que a própria expansão reduzida dos mesmos até o início dos anos 2000 tem a ver com isto. Ou seja, o BNB, possui características deferentes dos outros bancos públicos, mas pelas mudanças dos ciclos econômicos, ele acaba sendo influenciados pela busca de maior rentabilidade e de retenção dos recursos como os demais bancos públicos.

Quatro questões foram buscadas a partir daí:

i) O estudo da evolução dos balancetes do Banco e do FNE confirmavam esta hipótese e mostravam que a expansão mais restrita do crédito (especialmente o agrícola) estava subordinada à lógica de rentabilidade?

ii) Havia relação entre a lógica do Banco e as liberações do FNE?

iii) As liberações do FNE eram concentradas por porte e especialmente?

iv) Era possível observar alguma mudança de dinâmica?

Para responder a estas questões, no primeiro capítulo apresentamos a perspectiva teórica do trabalho, mostrando que a mesma se vincula à perspectiva pós-Keynesiana. No campo do ajuste de portfólio dos bancos a inspiração é Minskyana, na medida em que o autor mostra como os bancos tendem a ajustar seu portfólio a depender do ciclo econômico. Mostra como as operações de crédito estão condicionadas à relação LUCRATIVIDADE x SEGURANÇA e que as mesmas se encontram em e contínua tensão, pela comparação com operações menos arriscadas (mais líquidas) e que também podem ser lucrativas, como as operações com títulos. Mais à frente no trabalho destacamos que, no caso do Brasil esta tensão é ainda maior, pela grande lucratividade da aplicação em títulos públicos.

No caso da distribuição de recursos, a perspectiva teórica desenvolvida também parte de Keynes e é abordada a partir principalmente de Victoria Chick e Sheila Dow. A Discussão mostrou que a lógica da operação bancária leva à concentração dos recursos nos espaços mais dinâmicos e em que se concentra a população e os serviços, dentre eles os financeiros. Destaca-se o estabelecimento de redes de lugares centrais e de centralidade secundária. Ademais, a indicação é a de que os bancos tendem a emprestar menos para regiões menos dinâmicas e para setores de menor porte por terem menor nível de informação. Consideram que incorreriam em uma situação de incerteza e, por isto, optam por emprestar menos nestes espaços, "preferindo a liquidez".

A partir daí, é que se desenvolve o presente trabalho. A perspectiva é a de que os bancos não tendem, naturalmente, a ofertar mais empréstimos e que não há convergência de rendas. Em países com diversidades regionais e de forte pobreza, como o Brasil, a existência de bancos públicos operando com fundos compulsórios permanece central.

No contexto desta discussão analisa-se no segundo capítulo a operação recente do Sistema Financeiro Nacional para mostrar a lógica do ajuste dos bancos públicos e privados nacionais em diferentes momentos do ciclo econômico mais recente. O destaque vai para o fato de que nos momentos de expectativas desfavoráveis os bancos brasileiros mudam rapidamente seus ativos, em direção da aplicação com títulos e em detrimento dos empréstimos. O destaque vai para a alta rentabilidade deste ajuste, tendo em vista os ganhos com as altas taxas de juros e com as operações de câmbio. Um dos importantes da análise foi a de mostrar que desde 1998 os bancos públicos vêm atuando na mesma direção e que estão perdendo sua atuação diferenciada.

No capítulo 3 mostramos que a análise da distribuição do crédito agrícola não está alijada dos aspectos acima levantados, uma vez que as principais liberações vêm de bancos públicos. Estes, aliás, historicamente foram concentradores de crédito, nas regiões mais dinâmicas e nos agentes de menor porte.

Isto posto, no capítulo 4 e 5 estudamos mais de perto o BNB e sua atuação na gestão do FNE.

No capítulo 4 analisamos a legislação do FNE, uma vez que buscamos mostrar que a atuação do BNB é fortemente condicionada por ela, como não poderia deixar de ser. No capítulo 5 analisou-se a liberação dos recursos do FNE, considerando a mesma periodização que foi construída por Corrêa (2010) e que é indicada no capítulo 4. Ainda no capítulo 5

também foram apresentados trabalhos que indicam a continuidade da concentração dos recursos do FNE.

No caso do estudo da legislação, buscou-se mostrar que as condições de remuneração do FNE ao BNB como seu gestor e a relação desse último com a cobertura dos riscos das operações do FNE afetam a operação de ambos.

Neste sentido, no mesmo capítulo, além da análise da legislação, foram estudados os balancetes do BNB, especialmente desde 1995 para mostrar a articulação dessas questões. Foi construída então uma periodicidade, mostrando que a lógica fundamental de ajuste de portfólio estava ditada pelas condições dos ciclos financeiros, tanto quanto a dos demais bancos brasileiros. No entanto, ela era também afetada por aspectos da legislação dos Fundos, especialmente por que suas fontes de captação são basicamente diferentes dos demais bancos comerciais, mesmo os públicos como o Banco do Brasil. De fato, para o BNB a fonte básica de captação não são os depósitos.

Ademais, parte importante de sua rentabilidade vem de aspectos ligados à gestão do FNE. Em termos de periodicidade, confirmou-se a questão da busca pela rentabilidade, em detrimento da lógica de empréstimos.

Especialmente de 1999 e até 2001 ficou claro o ajuste do BNB em direção ao ajuste do "não empréstimo" e em direção à busca de "melhores condições operacionais". De um lado, as operações de crédito do próprio banco ficam estagnadas e, de outro, as operações do FNE caem drasticamente, especialmente aquela dos agentes de menor porte, tendo em vista o fato que o risco de crédito dessas operações 50% do BNB.

Após 2001 há um aprofundamento do "ajuste pró-mercado". Tomando-se a atuação do próprio Banco com recursos de sua competência (balancete próprio) é possível indicar o intuito de se tornar um banco com perfil mais assemelhado com os demais bancos do Sistema Financeiro Nacional. Observa-se que suas operações de esta concepção indicariam uma nova fase em que o BNB se assemelha mais aos demais bancos em suas operações de Ativo, sendo inclusive mais forte em suas aplicações com títulos. No entanto, o interessante a observar é que esta não pode ser tomada como a característica central da operação do BNB. De fato, paralelamente os créditos do BNB são fortemente reativados. Atuação do Banco como fator de Desenvolvimento vai ser operada essencialmente pela via da atuação do FNE e em sue balancete. Esta foi à estratégia adotada.

Ou seja, de certa forma o banco retoma aí o seu caráter desenvolvimentista e emprestador, mas grande parte da expansão do crédito do FNE se dá na direção de agentes de maior porte. Ou seja, a estratégia não estava, de fato, operando bem.

Já no Período 2004-2007 se processa uma mudança importante (Corrêa, 2010). Do lado, das operações próprias do BNB a atuação mais agressiva na aplicação com títulos arrefece, mas os empréstimos continuam não crescendo. A interpretação é a de que isto deve ter a ver com a implementação do acordo de Basiléia II a partir de 2004. Paralelamente, permanece a estratégia de operar pela via do FNE, que expande fortemente seus créditos. A novidade é que o perfil do crédito melhora na direção de agentes de menor porte, resultado provavelmente puxado pelo crédito agrícola – mais especificamente pelas operações do PRONAF. Esta foi uma atuação central do Banco, levada adiante pela articulação entre o mesmo, agentes de Desenvolvimento e fundos de aval.

Paralelamente, depois de 2008 observa-se um crescimento mais expressivo também nas operações de crédito levadas adiante pelo próprio banco. Quanto a este movimento, ele foi detonado pela atuação dos bancos públicos no combate à crise de sub-prime, restando saber se esta atuação se manterá.

Por um lado isto mostra que o banco tem grande possibilidade de ser também um grande emprestador operando com recursos de seu próprio balanço, pondo a claro o fato de que a estratégia vigente de 2001 até ali fora a do ajuste não emprestador. Ainda que o FNE tenha atuado no viés “desenvolvimentista” a partir de 2001, a expansão poderia ter sido maior, não fosse o viés da atuação do banco com seus recursos próprios. Isto mostra a nefasta contribuição que a lógica das “provisões de risco” geram sobre um banco público que deveria ter como foco o empréstimos para os mais pobres nas regiões mais pobres.

É esta mesma opção, aliás, que explica a queda das operações do FNE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, L. F.; ZELBERSTAIN, D. **Crédito agrícola no Brasil: Uma perspectiva industrial sobre a evolução dos contratos.** Disponível em:<http.// WWW.intermext.espm.br/index.> Acesso em: 10. Jul.2010.

ALMEIDA JUNIOR, M. F.; Da SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M**. Uma Análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO).** Brasília: IPEA, 2006 (Texto para Discussão, IPEA, nº 1206).

ALMEIDA JUNIOR, M. F.; RESENDE, G. M.; Da SILVA, A. M. A. Distribuição Espacial dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO). **Revista de Economia,** Curitiba.

AMADO, A. **Moeda, sistema financeiro e trajetórias de desenvolvimento regional desigual.** In: Lima, G. et. al. (Eds.) *Macroeconomia moderna*: Keynes e a economia contemporânea. Campus: Rio de Janeiro, 1999.

AMADO, ADRIANA MOREIRA . **"Impactos regionais do Processo de reestruturação bancária no início dos anos 1990**, in Marco Crocco, & Frederico G. Jayme Jr (orgs), **Moeda e Território** – uma interpretação da dinâmica regional brasileira, 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN), **Anuário Estatístico do Credito Rural Publicação do Banco Central – vários anos .**

---------- (BACEN), **Relatório do Banco central do Brasil**. Disponível em: <http.// WWW.bcb.gov.br>. Acesso em: 5 out 2009.

BARDEN, J. E. **Desenvolvimento regional sob o enfoque pòs-keynesiano**. Disponível em: <http.// WWW.online.unisc.br>. Acesso em: 8 jul.2010

BARBOSA, H. F. **Análise do direcionamento dos recursos dos fundos constitucionais** – Um estudo FCO, FNO e FNE. 2005

BOLLE, M. B. **Credito Juros e Inflação. Disponível** em: <http.//WWW. Galanto.com.br>. Acesso em 30 jun.2010

CAVALCANTE, M. T. A. **Financiamento e desenvolvimento Local: um estudo sobre Arranjos Produtivos.** Disponível em: <http:// WWW.Cedeplar. ufmg.br>. Acesso em: 17 jul. 2010.

CARNEVALLI, F. **Between markets and networks: regional banks in Italy.** ***Business History***, v.38, n.3, p.84-100, 1996.

CHICK.V. A. **Evolução do sistema bancário e a teoria da poupança do investimento e dos juros.** Disponível em: <http.// WWW.revista.fee.teche.br>. Acesso em: 12 jul.2010

CHICK, V. **The evolution of the banking system and the theory of saving, investment and interest.** *Économies et Sociétés*, (Série Monnaie et Production, 3) v.20, n.8-9 p.111-127, Aug./Sept. 1986

CHRISTALLER, W**.** ***Central places in Southern Germany*****. Englewood Cliffs**: Prentice-Hall, 1966. 230p

CHRISTALLER, W. ***Central places in Southern Germany*****.** Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1933/1966. 230p.

CORRÊA, V.P.; BOTELHO, M. A. R. **Uma característica dos espaços com possíveis carências de direcionamento de recursos em Minas Gerais**. Disponível em:< http // WWW.Cedeplar .ufmg.br>. Acesso em: 10 jul. 2010.

CORRÊA, V. P., SILVA, F. F. **O novo desenho do Financiamento Agrícola e as dificuldades para os produtores não integrados**. Artigo apresentado no XLII Congresso da SociedadevBrasileira de Economia e Sociologia Rural.Cuiabá/ MT, , **Anais**... 2004

CORRÊA, V. P. (1996). A evolução e distribuição do financiamento agrícola.

CORRÊA V.P. & MUNIZ **Arranjos produtivos Locais** (2010) Distribuição de crédito na região nordeste - existe alguma mudança na lógica de concentração? Texto para Discussão do Núcleo de Desenvolvimento Econômico NUDES/UFU.

CORRÊA, V. P.. Distribuição de agências bancárias e concentração financeira nas praças de maior dinamismo econômico - um estudo pra os 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, 2006a, v. 1, p. 169-210.

CORRÊA, V.P. (2010). **Mudanças na operação do Banco do Nordeste desde 1999. Relatório de Pesquisa**. Universidade Federal de Uberlândia.

CORRÊA, V. P.. **Novo desenho do financiamento agrícola - as dificuldades dos produtores não integrados.** In: VIIII Encontro Regional de Economia, 2003, Fortaleza. Anais do VIII Encontro Regional de Economia. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2003a. v. 1. p. 1-25.

CORRÊA, V. P.; ADATI, Fabiana Mitiko. **Mudanças fundamentais na Estrutura de Financiamento brasileira nos anos 1990:** alteração de propriedade e continuação da lógica especulativa. In: Clésio Lourenço Xavier. (Org.). Desenvolvimento Desigual. 1 ed. Uberlândia: EDUFU, 2004, v. 1.

CROCCO, M., CAVALCANTE, A., BARRA, C. **The behavior of liquidity preference of banks and public and regional development:** the case of Brazil. *Journal of Post Keynesian Economics,* v.28, n.2, p.217-40, Dec./Jan. 2005.

CROCCO, M., CAVALCANTE, A., BARRA, C., VAL, V**. Polarização regional e sistema financeiro.** In: CROCCO, M., JAYME JR., F. (Eds.) *Moeda e território*: uma interpretação da dinâmica regional brasileira. Belo Horizonte: Autêntica, 2006. 341p.

DA SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M.; SILVEIRA NETO, R. M. **Avaliação Econômica dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO).** Brasília: IPEA, 2006 (Texto para Discussão, IPEA, nº 1207).

Domingues, E. P.; Oliveira, H. C. **Considerações sobre o impacto dos fundos constitucionais de financiamento do Norte do Centro-Oeste na redução da desigualdade regional do Brasil.** Disponível em: <www.anpec.org.br>. Acesso em: 20 jul. 2009.

DOW, S. **The treatment of money in regional economics**. In: DOW, S. (Ed.) *Money and the economic process.* Aldershot: Elgar, 1993a. p.56-72

DOW, S. **Incorporating money in regional economic models.** In: DOW, S. (Ed.) *Money and the economic process*. Aldershot: Elgar, 1993b.

DOW, S. **The regional composition of the bank multiplier process.** In: DOW, S. (Ed.) *Money and the economic process.* Aldershot: Elgar. 1993. p.48-55.

FERNANDO.; B. **Entenda como a crise financeira global afeta o Brasil**. Disponível em: <http:// WWW.papodebolsa.com.br>. Folha online: Publicada, 27/05/2009. Acesso em: 10 dez. 2009.

FNE – Fundo Constitucional do Nordeste. Banco do Nordeste. Disponível em: www.bnb.gov.br

FNO – **Fundo Constitucional da Amazônia. Banco da Amazônia**. Disponível em: www.basa.com.br

FREITAS, M. P. C.; PRATAS, D. M. **O Mercado de crédito no Brasil: Tendências recentes.** Disponível em: <http.// WWW.fundap.sp.gov.br>. Acesso em: 2 maio. 2010.

Fundos Constitucionais de Financiamento. **Programações vários anos. Sistema de informações gerenciais. Legislação dos Fundos Constitucionais (2004-2009).** Disponível em: www.integracao.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/index.asp.

GOTTSCHALK, R.; SODRÉ, M. C. **O novo acordo da Basiléia no Brasil: Impactos sobre os Bancos Públicos e Privados**. Disponível: <hppt:// WWW.eco.unicamp.br>. Acesso em 10. Jul.2010.

GUJARATI, DAMODAR N. Econometria básica .3.ed.São Paulo:Makron Books, 2000.

HELENA, S., RAMOS, C.; CAMARGO.; V. **Politica de Credito rural no Brasil**. Disponível em: <http// WWW.sober.gov.br>. Acesso em 12 maio.2010.

KEYNES, J. M. ***A teoria geral do emprego, do juro e da moeda***. São Paulo: Atlas, 1982.

KEYNES, J. M. **Uma Teoria Monetária da Produção** (1933) - volume 8, números 1 -2, janeiro -dezembro de 2000. *Acesso em: < htpp://WWW.fclar.inesp.br>. Acesso em: 5. fev.2010.*

KEYNES, John Maynard. **Teorias Alternativas da Taxa de Juros**. **Revista Literatura Econômica**, vol 9, n 2. 1987. Edição original: 1937ª

KEYNES, Jonh Maynard. A **Teoria Ex-ate da Taxa de Juros**. **Clássicos da Literatura Econômica.** 1988. Edição original: 1937b

KEYNES, John Maynard. Teorias Alternativas da Taxa de Juros. **Revista Literatura Econômica**, vol 9, n 2. 1987. Edição original: 1937ª. Publicado por IPEA- Instituto de Planejamento Econômico e Social. Disponivel em: <http:WWW. Agencia.ipea.gov.br.> Acesso em 10 jul.2010.

HUGHES, A., STOREY, D. (Eds). *Finance and the small firm*. London: Routledge. 1994.

LIMA, H. R. S. **Transformações recentes no Sistema Bancário Nacional (1995-20007) Ajuste de portfólio e Evidencias Empíricas**. Dissertação de mestrado, 2008.

MACEDO, F. C.; MATOS, E. N. **O papel dos Fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro.** Disponível em: <http:WWW.revistas.fee.tche.br

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, **Programação vários anos. (2004-2009).**

MINSKY, H P. **Stabilizing an unstable economy.** New Haven: Yale University Press, 1986

OLIVEIRA, H. C. **Desigualdade regional e os fundos constitucionais de financiamento no Brasil.** Disponível em:<www.dspace.lcc.ufmg.br>. Acesso em: 3 jul. 2009.

PAULA, Luiz Fernando Rodrigues; ALVES JÚNIOR, Antonio José; MARQUES, Maria Beatriz Leme. **"Ajuste Patrimonial e padrão de rentabilidade dos bancos privados no Brasil durante o Plano Real**". Anais do V Encontro da Sociedade brasileira de Economia Política**,** 2000.

PAULA, Luiz Fernando; MARQUES, Maria Beatriz. "Tendências Recentes da Consolidação Bancária no Mundo e no Brasil",**IX Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política**, 2004

POLLARD, J. **Small firm finance and economic geography**. *Journal of Economic Geography*, v.3, n.4, p.429-452, 2003.

POSSAS, M. ***Dinâmica da economia capitalista*: uma abordagem teórica**. São Paulo: Brasiliense. 1987.

ROMERO, J. P.; JUNIOR F. J. G. **Crédito, preferência pela liquidez e desenvolvimento regional: o papel dos bancos públicos e privados no sistema financeiro brasileiro (2001-2006).** Disponível em : <http.// WWW.sep.org.br>. Acesso em: 2 jun. 2010.

SILVA, F. F. **Distribuição de crédito para agricultura Familiar: Um estudo do PRONAF a partir de um indicador de desenvolvimento Rural**. Dissertação de mestrado, 2006.

SOUSA, J. M. P.; JÚNIOR, A. V.S.; NOTTINGHAM.; P. T. **Avaliação de execução do FNE e de resultados e impactos do FNE Industrial e do FNE Comércio e Serviço**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil,2009.

STIGLITZ, J. Peer monitoring in credit markets. *World Bank Economic Review*, v.4, n.3, p.351-66, 1994.

VERDE, C. M. V. **O Crédito Rural e a Capacidade de Pagamento do Setor agrícola**. Disponível em: <http.// WWW.ipea.gov.br>. Acesso em 10 nov. 2009.

YANO, N. M.; MONTEIRO, S. M. M. **Mudanças institucionais na década de 1990 e seus efeitos a produtividade total dos fatores.** Disponível em: <http.// WWW.anpec.org.br>. Acesso em 30 nov. 2009

ANEXO: A

A LEGISLAÇÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS

QUADRO 5 – Legislação do fundo constitucional Norte, Nordeste e Centro-Oeste

LEGISLAÇÃO FCO - FNO - FNE	
CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEIS E DECRETOS	
Artigos 159 (inciso I, alínea "c") e **161** da Constituição Federal de 1988	Determina que a União entregará, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, três por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.
Lei nº 7.827 de 27.09.89	Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição Federal, institui os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
Lei nº 9.126 de 10.11.95	Dispõe sobre a aplicação da TJLP sobre empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCO, FNE, FNO) e altera dispositivos da Lei nº 7.827/89.
Lei nº 9.138 de 29.11.95	Dispõe sobre o crédito rural (Securitização).
Lei nº 9.690 de 15.07.98	Dispõe sobre a inclusão do Vale do Jequitinhonha do Estado de Minas Gerais e de Municípios da região norte do Estado do Espírito Santo na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE.
Lei nº 9.808 de 20.07.99	Definem diretrizes e incentivas fiscais para o desenvolvimento regional.
Lei nº 9.848 de 20.07.99	Altera dispositivos das Leis nºs 9.138, de 29 de novembro de 1995, 8.427, de 27 de maio de 1992, e 9.126, de 10 de novembro de 1995, que dispõem, respectivamente, sobre o crédito rural; sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural; autoriza o Poder Executivo a renegociar as obrigações financeiras relativas à liquidação de operações de Empréstimos do Governo Federal - EGF, vencidas e prorrogadas a partir de 1991; e a aplicação

	da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP sobre empréstimos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais e com recursos das Operações Oficiais de Crédito.
Lei nº 9.866 de 09.11.99	Dispõe sobre o alongamento de dívidas originárias de crédito rural, de que trata a Lei nº 9.138/95, e de dívidas para com o FUNCAFÉ, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.295/86, que foram reescalonadas no exercício de 1997, das operações de custeio e colheita da safra 1997/1998, à luz de resolução do CMN.
Lei nº 10.075 de 18.12.2000	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R$ 182.200.000,00, para os fins que especifica, institui o Programa Especial de Financiamento, e dá outras providências. (Recursos do FNE)
Lei nº 10.177 de 12.01.2001	Dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências.
Lei nº 10.186 de 12.02.2001	Dispõe sobre a realização de contratos de financiamento do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e de projetos de estruturação dos assentados e colonos nos programas oficiais de assentamento, colonização e reforma agrária, aprovados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, bem como dos beneficiários do Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra, com risco para o Tesouro Nacional ou para os Fundos Constitucionais das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e dá outras providências.
Lei nº 10.193 de 14.02.2001	Institui o Programa Especial de Financiamento para combate aos efeitos da estiagem na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, e dá outras providências.
Lei nº 10.437 de 25.04.2002	Dispõe sobre o alongamento de dívidas originárias de crédito rural, de que trata a Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, e dá outras providências.
Lei nº 10.683 de 28.05.2003	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências
Lei nº 10.696 de 28.05.2003	Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências.
Lei nº 10.823 de 19.12.2003	Dispõe sobre a subvenção econômica ao prêmio do Seguro Rural e dá outras providências.

Lei nº 10.849 de 23.03.2004	Cria o Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional - Profrota Pesqueira, e dá outras providências
Lei nº 11.011 de 20.12.2004	Dispõe sobre a concessão de subvenção para equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros em operações de crédito para investimentos na Região Centro-Oeste, a serem contratadas até 31 de dezembro de 2005; acrescenta o art. 6o-A à Lei no 10.177, de 12 de janeiro de 2001; e altera a redação do § 2o do art. 7o da Lei no 9.126, de 10 de novembro de 1995
Lei nº 11.322 de 13.07.2006	Dispõe sobre a renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE e dá outras providências.
Lei Complementar nº 124 de 03.01.2007	Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências
Lei Complementar nº 125 de **03.01.2007**	Institui na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória no 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências
Lei nº 11.524 de 24.09.2007	Dispõe sobre a utilização de recursos das exigibilidades de aplicação em crédito rural oriundos da poupança rural e dos depósitos a vista para financiamentos destinados à liquidação de dívidas de produtores rurais ou suas cooperativas com fornecedores de insumos, relativas às safras 2004/2005 e 2005/2006; altera as Leis nos 11.076, de 30 de dezembro de 2004, e 11.322, de 13 de julho de 2006, 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, 10.696, de 2 de julho de 2003, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.442, de 5 de janeiro de 2007, 11.488, de 15 de junho de 2007, 11.491, de 20 de junho de 2007, e a Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
Lei Nº 11.775 de 17.09.2007	Institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de

	crédito rural e de crédito fundiário; altera as Leis nos 11.322, de 13 de julho de 2006, 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 11.524, de 24 de setembro de 2007, 10.186, de 12 de fevereiro de 2001, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 11.718, de 20 de junho de 2008, 8.427, de 27 de maio de 1992, 10.420, de 10 de abril de 2002, o Decreto-Lei no 79, de 19 de dezembro de 1966, e a Lei no 10.978, de 7 de dezembro de 2004; e dá outras providências
MEDIDAS PROVISÓRIAS	
MP nº 2.168 (anterior: 1.715; 1.781; 1.898; 1.961; 2.085)	Dispõe sobre o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - RECOOP, autoriza a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP, e dá outras providências.
MP nº 2.196 (anterior: 2.155)	Estabelece o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais e autoriza a criação da Empresa Gestora de Ativos - EMGEA. (acrescenta o artigo 9-A na Lei nº 7.827/89).
MP nº 2.199 (anterior: 2.128)	Altera a legislação do imposto sobre a renda no que se refere aos incentivos fiscais de isenção e de redução, define diretrizes para os incentivos fiscais de aplicação de parcela do imposto sobre a renda nos Fundos de Investimentos Regionais, e dá outras providências. (Inclui artigo sobre a Taxa de Administração dos bancos administradores dos Fundos Constitucionais).
DECRETOS	
Decreto nº 3.728, de 12.01.2001	Dispõe sobre o prazo a ser adotado nas assunções, renegociações, prorrogações e composições de dívidas, sob o amparo dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata o art. 3º, inciso IV, da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001.
Decreto nº 4.118, de 07.02.2002	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
Decreto nº 5.474, de 22/06/2005	Regulamenta a Lei no 10.849, de 23 de março de 2004, que cria o Programa de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional - Profrota Pesqueira, Institui o Grupo Gestor do Profrota Pesqueira e dá outras providências.
Decreto nº 5.641, de 26/12/2005	Dispõe sobre a sistemática de cálculo e apropriação da

	taxa de administração a que fazem jus os bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento, de que trata o art. 13 da Medida Provisória no 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.
Decreto nº 6.367, de 30/01/2008	Dispõe sobre os encargos financeiros das operações realizadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, de que trata o art. 1o da Lei no 10.177, de 12 de janeiro de 2001.
PORTARIAS	
Portaria nº 616, de 26.05.2003	Estabelece normas para o repasse de recursos dos bancos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO para as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.
Portaria nº 89, de 16/03/2005	Atualiza a relação dos municípios pertencentes à região Semi-Árida do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE
Portaria nº 1.150, de 18/11/2003	
PORTARIA INTERMINISTERIAL	
PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 11, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2005	
RESOLUÇÕES	
Resolução nº 3.163, de 15.01.2004, do CMN/BACEN	Dispõe sobre renegociação de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de outras fontes.
RESOLUÇAO 3.199 DE 27 DE MAIO DE 2004	Dispõe sobre prorrogação de prazo para formalização de renegociação de operações de crédito rural amparadas por recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e de outras fontes.
RESOLUÇAO 3.233 DE 31 DE AGOSTO DE 2004	Define as remunerações dos agentes financeiros das operações de financiamento contratadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro- Oeste.

Fonte: Ministério da Integração