

A PARTICIPAÇÃO ESTATAL NO SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DO PERÍODO 1996-2006 *

Isabela Soares de Lima **

Denilson Queiroz Gomes Ferreira ***

Diante de uma nova orientação global, o governo brasileiro reestruturou seu sistema bancário em meados da década de 1990. Parte desta reforma atingiu o próprio Estado, por meio da diminuição de sua atuação neste setor. Para descrever tais mudanças, este estudo realizou uma revisão da literatura acerca da participação estatal neste mercado e da reestruturação bancária brasileira para, a partir de então, analisar seus reflexos na configuração do sistema bancário. O saldo deste processo foi a redução da atuação dos governos estaduais e o redirecionamento estratégico dos bancos públicos federais, descrito e evidenciado pela análise comparativa dos dados referentes ao período 1996-2006, disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BCB). Diante dos resultados encontrados, é possível concluir que a política concebida pelo Estado brasileiro para o setor bancário foi exitosa em sua implementação. Contudo, é importante ressaltar que, a partir de 2003, há uma retomada da participação dos dois principais bancos federais – Banco do Brasil S.A. (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF) – na gestão dos ativos e das operações de crédito. Dessa forma, a participação estatal vem retomando parte do mercado bancário que outrora transferiu à iniciativa privada, ainda que este crescimento não represente um retorno aos níveis encontrados em meados da década de 1990.

Palavras-chave: sistemas bancários; Estado; bancos públicos.

THE STATE PARTICIPATION IN THE BRAZILIAN BANKING SYSTEM: AN ANALYSIS OF THE PERIOD 1996-2006

Facing a new global trend, Brazilian government restructured its banking system in the mid nineties. Portion of this reform reached the State itself, through the reduction of its presence in this sector. In order to describe such changes, this study carried out a literature review about state participation on this market and about Brazilian banking restructuring, and then analyze its impact on the configuration of the banking system. The result of this process was the reduction of the participation of States governments and the strategic redirection of Federal banks, described and evidenced by the comparative analysis of the data published by the Central Bank of Brazil for the period 1996-2006. Considering the results, this study concludes that the policy designed by the Brazilian government for the banking industry was successful in its implementation. However, it is important to note that, since 2003, there is a resumption of the participation of two major Federal banks – BB and CEF – in asset management and credit operations. Thus, the state role is taking on part of the banking market transferred to the private sector, although this growth does not represent a return to levels found in the mid nineties.

Keywords: banking systems; State; state-owned banks.

* Os autores agradecem o incentivo e as contribuições de Daniel Ferreira.

** Aluna do Programa de Pós-graduação em Gestão da Pontifícia Universidade Católica (PUC-MG). *E-mail:* <isabela1983@gmail.com>.

*** Administrador da Área de Comércio Exterior do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e professor da Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC/RJ).

LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA BANCARIO BRASILEÑO: UN ANÁLISIS DEL PERIODO 1996-2006

Ante una nueva orientación global, el gobierno brasileño reestructuró su sistema bancario en mediados de los años noventa. Parte de esta reforma ha alcanzado el propio Estado, a través de la reducción de su presencia en este sector. Para describir estos cambios, este estudio hice una revisión de la literatura acerca de la participación del Estado en este mercado y de la reestructuración bancaria de Brasil, desde entonces analizar su impacto en la configuración del sistema bancario. El resultado de este proceso fue la reducción de la actuación de los gobiernos estatales/provinciales y la reorientación estratégica de los bancos federales, que se describe y demuestra el análisis comparativo de los datos publicados por el Banco Central de Brasil para el período 1996-2006. Vista de los resultados, se puede concluir que la política diseñada por el gobierno brasileño para la industria bancaria ha tenido éxito en su aplicación. Sin embargo, es importante señalar que, desde 2003, hay una reanudación de la participación de los dos más grandes bancos federales – BB y CEF – en la gestión de activos y operaciones de crédito. Por lo tanto, el Estado viene retomando parte del mercado bancario que fue transferida al sector privado, aunque este crecimiento no representa un retorno a los niveles encontrados en mediados de los años noventa.

Palavras-clave: sistema bancario; Estado; bancos del estado.

LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT DANS LE SYSTÈME BANCAIRE BRÉSILIEN: UN EXAMEN DE LA PÉRIODE 1996-2006

Face à une nouvelle orientation globale, le gouvernement brésilien a restructuré son système bancaire dans le milieu des années nonante. Une partie de cette réforme a atteint l'état lui-même, grâce à la réduction de sa présence dans ce secteur. Pour décrire ces changements, cette étude a effectué une revue de la littérature sur les participations de l'Etat dans ce marché et sur la restructuration des banques au Brésil. Par la suite, il a été possible d'analyser l'impact sur la configuration du système bancaire. Le résultat de ce processus a été la réduction de la performance des gouvernements des états de la fédération et la réorientation stratégique des banques fédérales, décrit et mis en évidence par l'analyse comparative des données publiées par la Banque Centrale du Brésil, pour la période 1996-2006. Compte tenu des conclusions, l'étude conclut que la politique conçue par le gouvernement brésilien pour le secteur bancaire a été un succès dans sa mise en œuvre. Cependant, il est important de noter que depuis 2003 il y a une reprise de la participation de deux grandes banques fédérales – BB et CEF – dans la gestion d'actifs et opérations de crédit. Ainsi, la participation de l'État prend de suite une partie du marché bancaire qu'une fois transférés au secteur privé, bien que cette croissance ne représente pas un retour aux niveaux trouvés dans le milieu des années nonante.

Mots-clés: systemes bancaires; État; banques d'état.

JEL: L33

1 INTRODUÇÃO

Em meados da década de 1980, com a desaceleração da economia mundial e o colapso do sistema comunista, o papel do Estado como executor de ações empresariais fora bastante questionado. A partir de então, a diminuição do aparato estatal – custos, tamanho e funções – se tornou prática comum e recomendada. Parte das medidas saneadoras da economia mundial previa que, ao Estado, caberia a formulação e o controle de políticas públicas, transferindo sua execução a particulares.

Alinhado a essas recomendações, o governo brasileiro, a partir do mandato do presidente Fernando Collor de Mello, encampou uma agenda de desestatização da economia, cujos reflexos no sistema bancário foram mais evidentes a partir do governo Fernando Henrique Cardoso. Graças à estabilização monetária trazida pelo Plano Real, o Sistema Bancário Nacional passou por significativas mudanças e, entre elas, estava a diminuição da participação estatal neste setor da economia.

Vários autores envidaram esforços descrevendo como se deu o processo de reestruturação do sistema bancário nacional (Andreatta e De Paula, 2004; Barbachan e Fonseca, 2004; Corazza, 2000; Silva e Jorge Neto, 2002 e Vidotto, 2005). Contudo, existe uma lacuna teórica na qual este estudo busca contribuir, que é demonstrar os reflexos que tal reestruturação trouxe à participação do Estado, bem como interpretar a evolução do sistema bancário brasileiro nos anos seguintes, de modo a avaliar se a política concebida pelo governo federal para o setor foi bem-sucedida. Para alcançar seu objetivo, o presente estudo propõe realizar uma avaliação de resultados, buscando julgar a efetividade da política de redução da participação do Estado no setor bancário, e utiliza-se, para tanto, de dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil (BCB).

O estudo está dividido em quatro capítulos. No primeiro, o tema é introduzido a partir de uma análise setorial vista sob uma orientação econômica ampla, que redefiniria as atribuições do Estado. A discussão teórica existente é apresentada no segundo capítulo. Tal capítulo se inicia a partir de um escopo macro, no qual é apresentada a forma de participação estatal no sistema bancário de vários países. Em prosseguimento, o capítulo trata da descrição das ações reestruturadoras adotadas pelo governo federal a partir da estabilização monetária. O desdobramento de tais ações nos bancos estaduais e federais é descrito em seguida. A partir de então, o terceiro capítulo se inicia, no qual o objeto de estudo é desenvolvido por meio da síntese das atividades dos bancos federais em nova orientação estratégica concebida pelo governo federal e, em seguida, da realização de uma ampla análise comparativa dos dados referentes ao sistema bancário nacional durante o período 1996-2006, descrevendo as mudanças ocorridas na atuação do Estado brasileiro neste relevante setor da economia. Por fim, as considerações finais são apresentadas no decorrer do quarto capítulo.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Participação do Estado no sistema bancário: visão internacional

O controle estatal de instituições bancárias é, ainda hoje, algo bastante comum nos sistemas financeiros nacionais. Hermann (2010) e La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer (2002) associam a participação do Estado ao grau de desenvolvimento da economia nacional: teriam os países menos desenvolvidos maior presença no Estado no sistema bancário. Hermann (2010) ressalta, ainda, que poucos países – Alemanha, Estados Unidos e Reino Unido – puderam preterir a participação do Estado no sistema bancário para dar suporte a seu desenvolvimento econômico. Os demais países, sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento, tiveram seu processo de industrialização no pós-guerra apoiados por um sistema baseado em créditos governamentais ou em agências de fomento em parceria com bancos privados.

Entretanto, de acordo com Freitas e Prates (2001), a partir da segunda metade da década de 1980, a participação dos Estados neste segmento da economia vem sofrendo importantes modificações, objetivando a diminuição e a reorientação estratégica de suas atividades. Este movimento de redução da participação do Estado no sistema bancário é identificado em estudos como o de La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer (2002), nos quais os autores evidenciam que a participação acionária do Estado nos dez maiores bancos de 92 países foi reduzida de 59% em 1970 para 42% ao final de 1995, como demonstrado na tabela 1, que reproduz metade da amostra original.

A análise da tabela 1 permite constatar que a redução da participação do Estado no sistema bancário atingiu diferentes tipos de países: entre os oito países que mais reduziram a presença estatal, estão países desenvolvidos – Portugal e França –, antigos países socialistas – Croácia, Rússia e Hungria – e países em desenvolvimento – Chile e Equador. O Brasil figura a parte de cima da lista, encerrando o ano de 1995 com aproximadamente 32% das ações dos dez maiores bancos sob controle estatal, apesar da significativa redução de 39 pontos percentuais (p.p.) em relação ao ano de 1970. Países como Estados Unidos, Reino Unido e África do Sul não tinham participação acionária do Estado nos dez maiores bancos desde 1970 e, em 1995, soma-se a este seletivo grupo Canadá, Japão e Nova Zelândia.

Após 1995, o processo de redução da participação estatal no sistema bancário mundial continuou em curso, tendo Sherif, Borish e Gross (2003) evidenciado que, em 2003, a transição para o capitalismo nas antigas repúblicas da União Soviética situadas no leste europeu implicou sensível diminuição da participação estatal, em um processo que contou com o ingresso do capital estrangeiro nos mercados financeiros domésticos e, em várias experiências, com a preservação de um estreito relacionamento entre Estado e bancos privatizados.

Adicionalmente à tendência de aumento da participação privada no controle de instituições bancárias, verifica-se, no âmbito organizacional, a adoção pelas remanescentes instituições públicas de modelos de gestão orientados por objetivos privados, fazendo que esta parte do setor público esteja submetida à disciplina imposta pelo mercado.

TABELA 1
Participação acionária do Estado nos dez maiores bancos do país

País	1970	1995	Variação (p.p.)
Croácia	100,0	1,0	-99,0
Portugal	100,0	25,7	-74,3
Chile	91,5	19,7	-71,8
Rússia	100,0	33,0	-67,0
Hungria	100,0	36,6	-63,4
Equador	100,0	40,6	-59,4
França	74,4	17,3	-57,1
República Checa	100,0	52,0	-48,0
Nigéria	57,5	9,9	-47,6
México	82,7	35,6	-47,0
Brasil	70,8	31,7	-39,1
Bolívia	53,1	18,5	-34,7
Nova Zelândia	33,5	0,0	-33,5
Indonésia	74,9	42,9	-32,0
Coreia do Sul	56,6	25,4	-31,2
Espanha	32,6	2,0	-30,7
Islândia	100,0	71,3	-28,7
Venezuela	82,9	58,0	-24,9
Alemanha	51,9	36,4	-15,5
Índia	100,0	84,9	-15,1
Grécia	92,7	77,8	-14,9
Bélgica	39,9	27,6	-12,3
Suíça	24,9	13,4	-11,5
Argentina	71,9	60,5	-11,4
Canadá	11,0	0,0	-11,0
Noruega	54,6	43,7	-10,9
Malásia	20,0	9,9	-10,1
Austrália	20,9	12,3	-8,6
Arábia Saudita	37,6	29,1	-8,5
Japão	6,9	0,0	-6,9
Colômbia	57,7	53,9	-3,8
Israel	67,6	64,6	-2,9
Finlândia	32,1	30,7	-1,4
Dinamarca	9,8	8,9	-0,9
China	100,0	99,5	-0,5
África do Sul	0,0	0,0	0,0

(Continua)

(Continuação)

País	1970	1995	Varição (p.p.)
Reino Unido	0,0	0,0	0,0
Estados Unidos	0,0	0,0	0,0
Cingapura	12,9	13,5	0,7
Irlanda	3,8	4,5	0,7
Holanda	7,8	9,2	1,4
Suécia	20,8	23,2	2,4
Paquistão	73,5	86,0	12,5
Taiwan	50,4	76,5	26,1
Uruguai	42,3	68,8	26,5
Egito	53,1	88,6	35,5
Média sem ex-socialistas (oitenta países do estudo)	52,7	38,5	-14,2
Média geral (92 países do estudo)	58,9	41,6	-17,3

Fonte: La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer (2002).

Em contrapartida, há exceções à regra, evidenciando que a movimentação de desestatização do sistema bancário não é homogênea. A tabela 1 demonstra, também, que a participação estatal durante o período aumentou em alguns países desenvolvidos – Irlanda, Holanda e Suécia –, tendo sido verificada, entretanto, sua maior relevância em países em desenvolvimento – Cingapura, Paquistão, Taiwan, Uruguai e Egito.

O Banco Postal no Japão, por exemplo, constitui um contraponto importante à tendência de declínio observada na região asiática. Neste caso, a presença estatal se ampliou, tendo os depósitos totais no sistema postal aumentado de US\$ 1,8 trilhão em 1996 para US\$ 2,2 trilhões em 2000 (Vidotto, 2005). Na Índia, a participação conjunta do State Bank of India e dos bancos nacionalizados se mantinha em 80%, em 1999, sem sofrer qualquer variação significativa em relação às décadas anteriores. E, embora conviva com uma estrutura de custos excessiva (Arun e Turner *apud* Vidotto, 2005), só recentemente verificou-se a adoção de medidas de estímulo à participação privada no sistema. Na Rússia, a participação do Estado no sistema bancário cresceu desde a crise de 1998, tendo alcançado o patamar de 58% dos depósitos ao final de 2000 (Sherif, Borish e Gross, 2003). Para concluir as exceções, menciona-se a China, que preserva um sistema financeiro essencialmente estatizado e com diferenciações institucionais recentes, como a constituição formal de um banco central somente em 1995. Ao final de 2002, os quatro maiores bancos estatais concentravam 71% dos depósitos do sistema bancário chinês (Shih, Zang e Liu *apud* Vidotto, 2005).

Pode-se dizer, portanto, que a presença do Estado no sistema bancário é algo bastante comum e sua redução em âmbito global camufla a heterogeneidade das experiências dos países. E, alinhado à visão gerschenkroniana (Gerschenkron, 1962), Vidotto (2005, p. 59) conclui que:

a amplitude e duração apresentada por tal fenômeno contraindicam caracterizá-lo como uma “intervenção” externa do Estado; em vez disso, ele merece ser considerado como próprio da maior parte das formações capitalistas em alguma das fases de seu desenvolvimento, convivendo com as particularidades apresentadas por formações específicas ou padrões que agrupem várias experiências históricas.

2.2 Reestruturação bancária brasileira após o Plano Real

No Brasil, o processo de redução da participação estatal no sistema bancário se deu a partir da implementação do Plano Real. Anos antes, com a edição da Resolução do Banco Central nº 1.524, de 21 de setembro de 1988, a configuração do Sistema Financeiro Nacional (SFN), concebida desde 1964, passaria por uma reorientação estratégica importante para os rumos do sistema bancário na década seguinte. De um sistema financeiro formado por instituições especializadas, praticando uma faixa restrita de operações, guinou-se o rumo para um outro tipo, mais próximo do sistema constituído pelas denominadas “instituições universais” (BCB, 2008a). Em tal sistema, as instituições, apesar das diferenças na organização interna, apresentam em comum o fato de poderem oferecer todos os serviços financeiros. No Brasil, estas instituições universais seriam chamadas de “bancos múltiplos”.

Em dezembro de 1988, por exemplo, o Brasil tinha em funcionamento 104 bancos comerciais e cinco caixas econômicas. Do total de bancos, 49 eram bancos privados, 26 tinham controle estrangeiro – destes, dezenove filiais diretas de bancos estrangeiros – e 29 eram bancos públicos. Quando se analisam os ativos deste grupo de bancos, verifica-se que 57% pertenciam a bancos com controle privado nacional, 10% a bancos com controle estrangeiro e 33% pertenciam a bancos estatais (BCB, 2008a).

A inflação presente na economia brasileira desde a década de 1960 foi, paradoxalmente, favorável ao sistema bancário, que se adaptou bem a ela durante sua existência. Taxas de inflação elevadas contribuíram para aumentar a participação do setor financeiro na renda nacional. Os bancos brasileiros foram, portanto, bem-sucedidos no aproveitamento das oportunidades trazidas pela inflação alta. Isto permitiu não apenas a sobrevivência dos bancos, em um ambiente que aparentemente seria hostil à atividade econômica, mas também acumular capital, absorvendo parte considerável das receitas inflacionárias. Barbachan e Fonseca (2004) explicam que tais receitas eram originadas basicamente: *i*) de operações no *overnight* – títulos públicos com prazo de um dia e com recompra garantida; e *ii*) devido ao *float* bancário, sendo os ganhos da instituição bancária obtidos pelo fato de esta não corrigir os valores em conta-corrente ou oriundos do recolhimento de tributos, enquanto era remunerada pela aplicação destes valores em títulos públicos (De Paula e Marques, 2006).

Com a estabilização monetária trazida pelo Plano Real, em 1994, ocorreram impactos profundos na estrutura e no funcionamento dos bancos no Brasil (Corazza, 2000; Silva e Jorge Neto, 2002). Os bancos tiveram de se adaptar ao fim das referidas receitas inflacionárias, readaptar sua estrutura administrativa, reduzir custos, buscar eficiência e procurar novas fontes de receitas (Silva e Jorge Neto, 2002). Para ilustrar a relevância das receitas inflacionárias para os bancos brasileiros até então, Maia (2003) demonstra que, entre 1990 e 1993, tais receitas chegaram a representar cerca de 42% das receitas de intermediação financeira e 4% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

Soma-se à estabilização monetária, e suas consequências, o fato de o governo federal adequar o sistema financeiro nacional aos princípios básicos de contabilidade e supervisão bancária estabelecidos pelo Acordo de Basileia (Basileia I), assinado em 1988 pelos bancos centrais de países desenvolvidos reunidos no Grupo dos Dez (G10) e que estabelecia índices máximos de alavancagem. O normativo que alinhou o sistema financeiro brasileiro ao padrão internacional foi a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.099, de 17 de agosto 1994.

Nesse processo de adaptação ao novo cenário macroeconômico/regulatório, além de alguns bancos grandes e médios, inúmeras pequenas instituições foram extintas, provocando redução do número de bancos e acentuada concentração do sistema bancário (Corazza, 2000). A este respeito, torna-se importante destacar que a concentração medida pelo número de bancos apresentou grandes variações ao longo da história bancária brasileira, na qual se pode observar três ondas de concentração-desconcentração. De 1950 a 1976, foi de concentração, pois o número de 413 bancos reduziu-se para apenas 106, ficando praticamente estabilizado até 1987. A segunda onda, entre 1987 e 1993, foi de desconcentração, em que o número de bancos mais que duplicou, passando de 105 para 245. A terceira onda, a partir do Plano Real, foi novamente de concentração. Graças ao Plano Real houve também uma significativa abertura do sistema bancário nacional ao capital externo, por meio do ingresso de novos bancos ou da venda de bancos nacionais a estrangeiros (Corazza, 2000).

A perda das receitas inflacionárias trazida pela estabilização monetária gerou uma crise bancária, tornando vulneráveis vários bancos, como o Econômico, o Nacional e o Bamerindus. Maia (2003) alerta, ainda, para o fato de as receitas inflacionárias terem camuflado, por anos, a má gestão empresarial de algumas instituições, algo que viria à tona com a estabilização monetária trazida pelo Plano Real. Os impactos do fim das receitas inflacionárias e a adoção do Acordo de Basileia sobre o sistema financeiro nacional eram previsíveis e reconhecidos pelas próprias autoridades governamentais. O diagnóstico da situação apontava para um número excessivo de instituições e agências, além de custos elevados,

principalmente com pessoal. Por isso, o sistema bancário devia ser redimensionado e reorientado para novas formas de financiamento de suas atividades.

Esse processo de ajuste, contudo, não ocorreu imediatamente após o Plano Real. Apesar da perda expressiva de receita inflacionária, a rentabilidade dos bancos não se alterou significativamente. A manutenção de taxas elevadas de rentabilidade se deveu a uma combinação de fatores. A troca de receita inflacionária pela receita de serviços, que quase duplicou sua participação relativa nos anos posteriores ao Plano Real, é citada por Corazza (2000). Barbachan e Fonseca (2004), por sua vez, apontam investimentos maciços em tecnologia da informação como fórmula para ganhos de produtividade. Silva e Jorge Neto (2002) afirmam que a principal alternativa encontrada pelos bancos foi a expansão da oferta de crédito, uma vez que a estabilização monetária fez com que houvesse um substancial aumento dos depósitos bancários.

A manutenção da rentabilidade elevada, entretanto, não foi suficiente para tornar o sistema financeiro brasileiro menos vulnerável, muito em virtude do aumento dos créditos de liquidação duvidosa, fruto da adoção de critérios flexíveis quando da concessão do crédito, este foi o principal substituto das receitas inflacionárias (Silva e Jorge Neto, 2002). Quando a economia cresceu menos em 1995 e à tal falta de crescimento se seguiu uma política restritiva de crédito e a abertura comercial, alguns setores da economia tiveram dificuldades de honrar seus compromissos, abalando o sistema bancário nacional.

O alerta de uma crise sistêmica se deu pelas crises do Banco Econômico, em agosto de 1995, e do Banco Nacional, em novembro de 1995. Crises estas que pareciam muito mais graves que todas as anteriores, devido à dimensão destes bancos, respectivamente, 4^o e 3^o no *ranking* nacional (Corazza, 2000). A percepção de uma iminente crise sistêmica fez com que o governo lançasse um plano de emergência, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) e outras medidas saneadoras e de fortalecimento do sistema financeiro, em novembro de 1995 (Barbachan e Fonseca, 2004). Quanto à crise do Bamerindus, por ter ocorrido em 1997, quinze meses após a criação do Proer, Corazza (2000) afirma que não representava uma ameaça tão grave para o resto do sistema.

Maia (2003) destaca que os dois princípios basilares do Proer eram a preservação da estabilidade do sistema de pagamentos e a penalização das más políticas bancárias, concebidos de modo a evitar a corrida bancária, ou seja, a quebra de confiança no sistema bancário. As políticas do Banco Central existentes até então para retirar uma instituição do setor bancário se resumiam ao seu poder de intervir e liquidar tais instituições, algo que para Maia (2003) era apropriado tão somente para ser aplicado em instituições de pequeno e médio

portes que apresentavam dificuldades. Ocorre que, nos casos dos bancos Econômico e Nacional, eram instituições “grandes demais para quebrar” (*“too big to fail”*), e as alternativas de intervenção e/ou liquidação se mostravam insuficientes para conter o início de uma crise sistêmica.

Sendo assim, a alternativa encontrada para lidar com um grande banco em dificuldades foi dividi-lo em duas partes, rotuladas de “banco bom” (*“good bank”*) e “banco ruim” (*“bad bank”*). O “banco bom” se referia aos ativos bons e aos depósitos do banco em dificuldades, constituindo estes últimos uma obrigação a ser assumida pelo banco adquirente quando da venda do “banco bom”. O “banco ruim” era composto dos ativos restantes e demais obrigações do banco em dificuldades, que entraria em processo de liquidação extrajudicial pelo Banco Central. Maia (2003) conclui que as operações do Proer tinham como finalidade cobrir o hiato patrimonial do “banco bom”, equilibrando seu balanço patrimonial e tornando-o solvente, de modo a não representar uma ameaça ao sistema, e atrativo a novos acionistas, distintos daqueles responsáveis pela má gestão.

Os reflexos das mudanças trazidas pela estabilidade monetária também afetaram os bancos estatais, porém de forma distinta. Tal distinção pode ser feita por meio do tipo de controle estatal: no caso dos bancos estaduais, as discussões sobre sua viabilidade convergiram para a decisão de transferi-los à iniciativa privada (Andreatta e De Paula, 2004). Os bancos federais tiveram outra sorte, pois a visão dominante concluía por sua necessidade, embora estes devessem se tornar eficientes diante da nova realidade econômica nacional. Vidotto (2005) explica os rumos distintos destes dois grupos de instituições bancárias pelo destino do financiamento concedido: enquanto os bancos federais estavam voltados para o financiamento do setor privado, os bancos estaduais serviam essencialmente ao financiamento dos seus respectivos controladores.

A decisão de manter os bancos federais sob controle estatal era um reconhecimento, ainda que implícito, de que os mercados financeiros brasileiros ainda necessitavam da presença do Estado sob a forma empresarial. Estes bancos, contudo, deveriam assumir papéis estratégicos, como o de administradores dos fundos de poupança compulsória e o de direcionadores do crédito, por exemplo. A estratégia utilizada pelos gestores do SFN para os bancos estaduais e federais será detalhada nas duas subseções seguintes.

Pode-se afirmar, portanto, que o atual estágio de organização do sistema bancário brasileiro é:

uma consequência do processo de ajuste às condicionantes macroeconômicas após o Plano Real e do alinhamento à tendência mundial, caracterizada por fusões de empresas integrantes de diversos segmentos produtivos das modernas economias (BCB, 2008, p.1).

2.3 Privatização dos bancos estaduais

A existência dos bancos estaduais era justificada pela necessidade de correção de distorções do mercado bancário e da possibilidade de os governos estaduais participarem dos ganhos obtidos com as receitas inflacionárias – *overnight* e *float* bancário. Com tais receitas, estes governos poderiam equilibrar seus orçamentos e atenuar os efeitos inflacionários na população por meio de uma melhor prestação de serviços. Além disso, costumava-se ressaltar em prol da atividade bancária por governos estaduais o fato de que, se deixada a cargo somente da iniciativa privada, muitos municípios menores sequer teriam agências bancárias para prestar serviços financeiros à população local (Puga, 1999).

Todavia, a realidade da grande maioria dos bancos estaduais era outra: uma gestão ineficiente aliada a um relacionamento imprudente com seu controlador e com o governo federal. Os governos estaduais conseguiam vultosos empréstimos de seus bancos, muitos destes concedidos após frágil análise de crédito e lastreados por garantias de qualidade duvidosa, fazendo com que seus bancos tivessem problemas de liquidez quando não conseguiam receber de volta os recursos emprestados. A saída usualmente encontrada era a de os governadores pressionarem politicamente o governo federal, de modo a fazer com que o Banco Central socorresse os bancos estaduais em dificuldades. Para tanto, moeda era emitida, tornando ainda mais árdua a estabilização da economia e a condução da política monetária (Puga, 1999).

Desde 1983, diversos programas de apoio aos bancos estaduais foram criados com o objetivo, infrutífero, de saneá-los. Com a criação do Plano Real e o fim das receitas inflacionárias, a sustentabilidade do já frágil modelo de gestão dos bancos estaduais foi colocada em xeque. Assim sendo, a baixa confiança de investidores na carteira de crédito dos bancos estaduais precipitou uma crise cujas bases institucionais estavam alicerçadas antes mesmo da criação do Plano Real.

Para modificar esse panorama, a principal estratégia adotada pelo governo federal para os bancos estaduais foi a privatização. Em agosto de 1996, o governo federal instituiu para esta finalidade o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). O objetivo primordial deste programa era reduzir a participação dos bancos estatais no sistema bancário brasileiro, como indicava seu nome, e aumentar a eficiência na gestão dos recursos até então por eles administrados (Puga, 1999). A redução da participação se daria, principalmente, por meio da privatização dos bancos estaduais, que, por sua vez, encontrava-se sob um guarda-chuva maior objetivando o ajuste fiscal dos estados e a reestruturação da dívida pública (De Paula e Marques, 2006).

Com o Proes, o governo federal financiou a reestruturação dos bancos estaduais, mantendo protegidos os depósitos e tendo como estratégia, após o saneamento financeiro, a transferência do controle do banco estadual à

iniciativa privada ou seu redirecionamento estratégico, passando a atuar como um banco de fomento, impedido de captar recursos com o público. A Medida Provisória nº 1.514, de 7 agosto de 1996, que instituiu o Proes, previa que os recursos necessários ao saneamento dos bancos estaduais só seriam transferidos caso houvesse a privatização ou a transformação em banco de fomento. Caso isto não ocorresse, o governo federal participaria com metade dos recursos necessários, cabendo ao governo estadual arcar com os recursos restantes (Silva e Jorge Neto, 2002). O financiamento do governo federal teria 30 anos de prazo, juros de 6% ao ano mais Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) e amortizações mensais.

A partir da edição da Medida Provisória nº 1.702-26, de 30 junho de 1998, o governo federal aperta ainda mais o cerco aos estados e condiciona a disponibilização dos recursos do Proes à transferência do controle dos bancos estaduais ao governo federal. Este, por sua vez, depois de sanear os bancos, deveria privatizá-los ou extingui-los.

A transferência do controle acionário dos governos estaduais para a iniciativa privada teve expressiva participação dos bancos nacionais, como pode ser observado na tabela 2. Este fato fez com que houvesse uma concentração bancária no Brasil.

TABELA 2
Bancos estaduais privatizados

Data da privatização	Banco privatizado	Banco comprador	Valor de compra (R\$ milhões)
26/6/1997	BANERJ	Itaú	311,0
7/8/1997	Credireal	BCN/Bradesco	127,3
4/12/1997	Meridional	Bozano, Simonsen	265,6
14/9/1998	Bemge	Itaú	583,0
17/11/1998	Bandepe	ABN Amro	183,0
22/6/1999	Banebe	Bradesco	260,0
17/10/2000	Banestado	Itaú	1.625,0
20/11/2000	Banespa	Santander	7.050,0
8/11/2001	Paraiban	ABN Amro	76,5
4/12/2001	BEG	Itaú	665,0
24/1/2002	BEA	Bradesco	182,9
10/2/2004	BEM	Bradesco	78,0
Total			11.407,3

Fonte: BCB (2008b).

2.4 Reestruturação dos bancos federais

Como dito, a reestruturação dos bancos federais assumiu forma distinta daquela concebida para os bancos estaduais. Enquanto a participação dos governos estaduais no sistema bancário nacional foi bastante reduzida, após ter sido responsável por um

quinto da oferta do crédito nacional (Andreatta e De Paula, 2004), a participação dos bancos federais ainda hoje é expressiva e mantém liderança em alguns segmentos de crédito, como o habitacional, o rural e o de longo prazo.

O conjunto dos bancos federais não sofreu alterações significativas ao longo do processo de reestruturação, ao contrário dos bancos estaduais. Dos bancos controlados pelo governo federal, continuam no sistema bancário o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o BB, a CEF e as instituições de âmbito regional: Banco da Amazônia S.A. (Basa) e Banco do Nordeste S.A. (BNB). Entretanto, em momento anterior ao Plano Real, precisamente em 1986, as operações do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) foram incorporadas, respectivamente, à CEF e ao BB.

Desses, o BNDES é o único que não cria moeda, pois não realiza captação de depósitos junto ao público. Quanto ao controle acionário, CEF e BNDES são empresas públicas, com a totalidade do capital aportado pelo Tesouro Nacional, enquanto BB, Basa e BNB são sociedades de economia mista, tendo o Tesouro Nacional como controlador. O BNDES está subordinado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), enquanto os demais bancos federais se encontram na alçada do Ministério da Fazenda (MF) (Vidotto, 2005). Os três maiores bancos federais – BB, CEF e BNDES – representavam mais da metade da oferta de crédito do sistema bancário no início da década de 1990.

A reestruturação desses bancos incluía: *i*) redefinição da relação entre as políticas macroeconômicas e setoriais, e a atuação dos bancos; *ii*) redefinição de sua estrutura patrimonial e financeira; e *iii*) busca pela eficiência por meio da adoção de modelos de gestão característicos do setor privado.

Um exemplo da participação de tais bancos na viabilização da política macroeconômica do governo federal foi o Programa Nacional de Desestatização (PND). O BNDES se consolidou, já nos anos 1990, como gestor do programa de privatização do governo federal, exceto quanto a instituições financeiras, conduzido pelo Banco Central. Segundo Vidotto (2005, p. 62), isto o transformou “no ‘banco de negócios’ ou de investimentos do governo”, uma vez que era simultaneamente financiador e gestor do processo de privatização.

A CEF e o sistema BB-Previ também desempenharam papel decisivo na viabilização das privatizações. Em 1998, o programa de privatização enfrentava sérias incertezas (Vidotto, 2003). Foi então que o governo realizou volumosa securitização de dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), que constitui dívida do Tesouro Nacional junto às instituições financeiras, cabendo à CEF receber R\$ 7 bilhões em títulos negociáveis e utilizáveis no âmbito do PND, chamados compensação das variações salariais (CVSs). O governo injetou “moedas de privatização” no sistema bancário, podendo os bancos interessados trocar

seus créditos imobiliários por títulos válidos nos leilões de privatização, sendo uma parte deles intermediados pela CEF.

O sistema BB-Previ, maior fundo de previdência do país e vinculado aos funcionários do BB, era na década de 1990 o maior participante da Bolsa de Valores de São Paulo. Em seguida, tornou-se um dos maiores participantes do programa de privatização ao integrar o controle de siderúrgicas, empresas do sistema elétrico, de mineração e de telecomunicações. Como os recursos aplicados no Previ advinham tanto dos funcionários quanto do BB, o governo federal tinha direito de nomear diretores para o fundo de previdência, controlando na prática a estratégia de investimentos do fundo, um dos motivos que explicaria sua ampla participação no processo de privatização.

Adicionalmente, a expansão da dívida mobiliária federal reforçou os fundos orçamentários com que operavam os dois bancos. O socorro oculto prestado pela CEF e pelo BB aos bancos em crise, por meio do mercado interbancário, proporcionou bons resultados (Vidotto, 2003). A CEF ainda recorreu a linhas baratas do Proer para estatizar uma parte do estoque velho dos créditos imobiliários.

A capitalização do BB em 1996, no montante de R\$ 6 bilhões aportados pelo governo federal, baseou-se essencialmente em papéis remanescentes do programa de privatizações; a CEF recebeu, em 1998, uma forte injeção de liquidez, ao securitizar créditos com o FCVS, como exposto anteriormente. Tais medidas impactaram positivamente os balanços destes dois bancos, deixando-os prontos para novos desafios concebidos pelo governo federal.

A reestruturação bancária e patrimonial dos bancos federais também voltou suas atenções para a adequação do patrimônio dos bancos públicos aos preceitos do Acordo de Basileia, afetando especialmente BB e CEF. Vidotto (2003) afirma que o programa de saneamento financeiro subsequente retirou um volume substancial de créditos ruins dos ativos destes bancos. Tais créditos do BB foram securitizados e os da CEF foram transferidos à Empresa Gestora de Ativos (Emgea), entidade responsável por sua administração e cobrança. Quando de sua criação, em junho de 2001, a Emgea recebeu da CEF contratos de financiamento imobiliário da ordem de R\$ 27 bilhões. Tais contratos, em muitos casos, se encontravam em poder da CEF embora não tenham sido originalmente concedidos por ela: referiam-se, por exemplo, às carteiras do extinto BNH, de outros órgãos públicos e bancos que trocaram parte de seu crédito imobiliário por “moedas de privatização” (Brasil, 2001b).

Sob a ótica comercial, os bancos públicos redefiniram sua relação com União, estados e municípios. Por meio da oferta de serviços específicos para o setor público, percebe-se um ambiente competitivo entre BB e CEF em segmentos como gestão de recursos e fundos de previdência. Vidotto (2003) afirma que pode ser positiva

a concorrência, caso a ótica empresarial traga mais transparência a certos custos das esferas governamentais. Em contrapartida, a cobrança de taxas pelos repasses orçamentários para programas sociais pode trazer alguns prejuízos aos beneficiários dos programas, uma vez que menos recursos chegariam a seu destino final. O autor atribui, ainda, ao aumento da participação do setor privado na demanda por crédito a responsabilidade não apenas pelos novos critérios de gestão dos bancos federais mas também pela elevação do custo médio dos recursos e a diminuição de recursos destinados a setores tidos como estratégicos ou fragilizados.

Outra característica importante na reestruturação dos bancos federais durante a década de 1990 é a substituição de recursos orçamentários por recursos de origem privada, algo que contribuiria para que tais bancos adotassem uma “disciplina de mercado”. Como exemplos, têm-se os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), principal origem de captação do BNDES, e os recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), administrados pela CEF e destinados a programas habitacionais e de saneamento básico.

A esse respeito, a “disciplina de mercado” merece destaque. Entre as iniciativas de reestruturação dos bancos federais estava a implantação de um novo modelo de gestão administrativa e operacional, cujos critérios de avaliação eram semelhantes aos adotados pelo setor privado (De Paula e Faria, 2010). Por exemplo, na gestão de ativos dos bancos públicos foram adotadas medidas de regulamentação prudencial dos bancos privados – Acordo de Basileia – e critérios eminentemente privados para a seleção de projetos, baseadas na análise risco-retorno e em metas de rentabilidade (Hermann, 2010).

Em julho de 1995, o MF emitiu a Nota Técnica MF-020, na qual Vidotto (2005) identificou um conjunto de diretrizes que deveriam nortear o novo modelo de gestão a ser adotado pelos bancos federais. Fica explícita sua missão estratégica de serem instrumentos de execução da política creditícia do governo federal e dos agentes do Tesouro Nacional. A nota também menciona que a nova condição para a existência dos bancos federais é que estes apresentem resultados e indicadores compatíveis com a atividade financeira privada.

Ratificando a necessidade dessa visão empresarial, ao lançar o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PROEF), em junho de 2001, o MF (Brasil, 2001a) afirma que o governo está determinado a impor aos bancos públicos a mesma disciplina a que estão submetidos os bancos privados, sem se esquecer de sua missão de fomento ao desenvolvimento econômico e social. Os bancos públicos deveriam, desse modo, estar preparados para a competição, com metas de rentabilidade e estratégias para a manutenção ou o aumento de participação de mercado.

Esse novo modelo de gestão teve especial impacto no BB e na CEF, que passaram a competir com os bancos privados em segmentos como o financiamento de bens de consumo duráveis e a gestão de recursos de terceiros por meio de fundos de investimentos, além de participar mais ativamente de captações de recursos junto ao mercado para suportar suas novas operações.

Esse movimento em direção à competição foi realizado sem que atividades inerentes às de banco público fossem ignoradas, continuando a atuar fortemente em setores cujo acesso a fundos privados é difícil, como o rural e o imobiliário, gerindo fundos e programas sociais do governo e promovendo a bancarização da população de baixa renda por meio de sua rede capilarizada de agências e correspondentes bancários (Hermann, 2010).

Os bancos regionais, BNB e Basa, também passaram por mudanças profundas em seus modelos de gestão. Entre as parcerias estratégicas criadas por ambos para capilarizar sua atuação e o crédito, destaca-se a introdução dos “agentes do desenvolvimento” pelo BNB, que eram funcionários do banco que atuavam em mais de uma centena de municípios buscando alianças com lideranças empresariais, produtores, órgãos públicos e entidades privadas. Com maior acesso ao crédito, os agentes do desenvolvimento eram responsáveis por conceber ações complementares, como capacitação técnica, melhorias na infraestrutura, busca de novas tecnologias e formas de adensar a cadeia produtiva local (Cintra e Prates, 2010).

Ainda no que se refere ao BNB, a mudança estratégica se deu no sentido de desvinculá-lo da imagem de executor das ações planejadas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Para tanto, uma profunda reestruturação interna foi concebida em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Nesta reestruturação – que visava tornar o BNB uma empresa ágil, eficiente e lucrativa –, funcionários foram realocados e capacitados, processos redesenhados, novas soluções tecnológicas adotadas, tudo com o objetivo de prover as operações de maior rapidez e estabelecer controles mais eficazes (Cardoso, 2006).

O Basa, por sua vez, fortaleceu sua posição de indutor do desenvolvimento sustentável da região, apoiando arranjos produtivos locais prioritários para cada estado da região e construindo o ambiente institucional propício para seu desenvolvimento – por meio da coordenação de ações entre órgãos públicos e entidades privadas. Também se preocupou com a melhoria dos processos internos, elegendo cinco eixos prioritários para impulsionar a expansão dos bancos: crédito, risco, atendimento, cursos e tesouraria.

A combinação entre ações que buscavam tornar BNB e Basa mais presentes nas ações de desenvolvimento regional e as que tinham como objetivo melhorar a eficiência propiciaram melhor gestão dos fundos constitucionais sob seus cuidados.

Também se traduziram em maior número de operações contratadas, diminuição da inadimplência e aumento do patrimônio líquido. Estas ações permitiram, ainda, uma reorientação estratégica destas duas instituições, passando a atuar como articuladoras das cadeias produtivas locais, expandindo o crédito em busca do aumento da renda e do emprego das respectivas regiões (Cintra e Prates, 2010).

Em suma, o saldo dos anos 1990 e início dos anos 2000 para os bancos federais foi extremamente positivo, uma vez que eles se reestruturaram administrativamente e recuperaram sua capacidade de ofertar crédito no sistema bancário em virtude da captação em novas fontes de recursos, capacidade esta fortemente afetada pela crise econômica vivenciada no país a partir da década de 1980 até meados da década seguinte (Vidotto, 2003).

3 DESENVOLVIMENTO

3.1 Discussão sobre as modificações da participação estatal no sistema bancário

Após a privatização dos bancos estaduais e a reestruturação dos bancos federais, a participação estatal no sistema bancário brasileiro adquiriu um caráter mais estratégico, com seus desdobramentos operacionais sendo executados pelos bancos federais.

Atualmente, os bancos federais consolidam seu papel de agentes anticíclicos, sem que isto comprometa sua situação patrimonial, algo bastante comum no passado. Para De Paula e Faria (2010), este papel anticíclico parece estar relacionado com a melhoria da eficiência de crédito dos bancos federais. Exemplo deste comportamento anticíclico é demonstrado por Vidotto (2005): entre 2001 e 2003, anos de baixo crescimento econômico, a oferta de crédito das entidades privadas cresceu 15%, enquanto a oferta dos bancos públicos elevou-se em 59%. Encerrado o ano de 2003, o crédito ofertado por bancos públicos representava cerca de 35% do volume total de crédito do sistema bancário nacional. Tal fato evidencia que o Estado brasileiro não atua apenas como regulador do sistema financeiro nacional, mas também como executor da atividade-fim, buscando estar alinhado tanto com a política macroeconômica quanto com os objetivos microeconômicos de eficiência operacional.

As peculiaridades de atuação de cada banco federal estão descritas em Vidotto (2005) e sintetizadas a seguir. O BNDES continua sendo, apesar da relevância crescente do mercado de capitais, a principal fonte interna de financiamento de longo prazo da economia brasileira, apoiado no repasse de recursos parafiscais – Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)-FAT – e suas reaplicações. Complementarmente, há recursos mobilizados no mercado internacional. O sistema BNDES é composto ainda pela Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame) e a BNDES Participações S.A.

(BNDESPAR), por meio da qual detém participações acionárias em várias empresas. Isto permite ao sistema BNDES se articular com o mercado de capitais e com o restante do sistema bancário público e privado, que, ao intermediar o repasse de recursos do BNDES aos clientes, diversificam seus instrumentos de crédito e são remunerados pelo risco assumido.

O BB retomou o posto de maior banco do sistema em volume de ativos, cuja liderança absoluta foi mantida até a fusão Itaú-Unibanco, ocorrida em novembro de 2008. É o banco federal mais diversificado, presente em praticamente todos os segmentos do mercado bancário, de seguros, de capitalização e previdência. Adicionalmente, é o principal agente financeiro do Tesouro Nacional. Também é o principal agente do sistema de crédito rural, respondendo em 2007 por 58% de seus empréstimos. Além disso, é líder em empréstimos a micro e pequenas empresas, no mercado de câmbio associado ao financiamento do comércio exterior, presente nas principais praças financeiras internacionais. Por fim, é o maior gestor de recursos de terceiros do sistema bancário nacional.

A CEF financia infraestrutura urbana, atribuição de estados e municípios, bem como o financiamento habitacional e a construção civil, estes últimos sejam públicos ou privados. Parte de seus recursos é originária do FGTS, dos depósitos judiciais de partes em litígio – sobre os quais tem monopólio constitucional – e dos recursos que mobiliza com a caderneta de poupança. Também concede crédito geral ao público e é o principal agente do governo para uma ampla variedade de programas sociais. É a operadora das loterias federais e utiliza as agências lotéricas como correspondentes bancários, sendo estas a maior rede do gênero no mercado brasileiro. A CEF tem sua atuação voltada para o mercado interno, praticamente não capta recursos externos e não opera com câmbio.

Basa e BNB são bancos regionais voltados para a Amazônia e o Nordeste, respectivamente. Assim como o BNDES, mas com escopo muito mais reduzido, também atuam como agências de desenvolvimento e fazem papel de bancos de fomento. Parte de seus recursos é destinada ao atendimento das necessidades das micro e pequenas empresas. Atuam como bancos comerciais, ao contrário do BNDES. São administradores dos fundos constitucionais do Norte e do Nordeste, respectivamente. Somado a isto, operam linhas de repasse internacionais.

O novo enfoque da participação estatal no sistema bancário nacional, consolidado a partir dos primeiros anos da década passada, se faz perceber por meio da análise dos dados contidos nas tabelas 3, 4 e 5, que sintetizam os reflexos da reestruturação dos bancos estatais.

TABELA 3
Quantitativo de bancos pelo controle acionário

Bancos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Públicos	32	27	22	19	17	15	15	15	14	14	13
Privados	198	190	182	175	175	167	152	150	150	147	146
Nacionais	131	118	105	95	91	81	76	78	82	82	81
Nacionais com participação estrangeira	26	23	18	15	14	14	11	10	10	8	9
Controle estrangeiro	25	33	43	50	57	61	56	53	49	49	48
Estrangeiros	16	16	16	15	13	11	9	9	9	8	8
Total	230	217	204	194	192	182	167	165	164	161	159

Fonte: BCB (2007).

No que se refere ao controle acionário, verifica-se que, desde a introdução do Proes, em 1996, o número de bancos estatais diminuiu significativamente. Em 1996, o sistema bancário nacional possuía 32 bancos públicos, sendo a maioria pertencente aos estados brasileiros. Destes, apenas treze continuaram sob o controle estatal ao final de 2006, com os demais tendo sido privatizados ou liquidados pelo Banco Central. É evidenciado, ainda, que o período de desestatização do setor bancário se concentrou durante os anos de 1997 a 2001, quando houve uma redução de 53% no número de bancos estatais. A análise destes dados permite inferir que a Medida Provisória nº 1.514/1996 foi bem-sucedida, uma vez que alcançou seu objetivo: incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária.

Na análise mais ampla do sistema bancário nacional, os números da tabela 3 evidenciam também que o processo de concentração nas instituições bancárias não se deu apenas em bancos estatais. Os bancos privados também foram reduzidos, embora em um percentual menor que os bancos públicos. Em 2006, havia 146 bancos, contra 198 em 1996, representando uma redução de 26% durante o período analisado.

Ao diminuir o escopo de análise dos bancos privados para o tipo de controle privado, infere-se a eficácia de outra orientação governamental: a inserção de instituições bancárias internacionais no sistema bancário brasileiro. Apesar da redução do número total de bancos privados no período 1996-2006, os dados demonstram um crescimento da participação de bancos controlados por instituições estrangeiras: em 1996, eram em número de 25, e ao final de 2006 somavam 48 instituições. Ou seja, um aumento de 92%, praticamente dobrando o número de bancos sob o controle estrangeiro.

Em contrapartida, o número de bancos privados controlados pelo capital nacional diminuiu significativamente. A redução se dá a partir de 1997 e atinge seu ápice em 2002, quando tal diminuição representa 42% sobre os números

de 1997. Entre 2003 e 2004, esta tendência sofre alteração, passando por um aumento do número de instituições privadas nacionais, encerrando tal período com 82 bancos privados nacionais, contra 76 em 2002. A partir de 2005, há uma estabilização do número de instituições.

Outra forma de evidenciar a redução da participação estatal no sistema bancário se dá pela análise da distribuição do volume de ativos entre os bancos em operação no Brasil, como demonstrado na tabela 4. Tal análise é especialmente importante porque a redução do número de instituições bancárias, tratada na tabela 3, não necessariamente implica redução do volume de recursos geridos por instituições públicas.

A título de ilustração, pode-se vislumbrar um cenário no qual o número de bancos públicos diminua, contudo, o volume de ativos dos bancos estatais remanescentes cresça, fazendo com que haja apenas uma concentração dos recursos nos ativos de poucos bancos com tal controle acionário. Assim sendo, para concluir que os objetivos governamentais de redução da sua participação no sistema bancário foram alcançados, torna-se necessário evidenciar que a diminuição do número de instituições públicas foi acompanhada de uma redução da participação pública na gestão dos ativos do sistema, algo que não tem correlação automática.

TABELA 4
Participação das instituições nos ativos
(Em %)

Bancos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bancos públicos (mais caixas estaduais)	21,9	19,1	11,4	10,2	5,6	4,3	5,9	5,8	5,5	5,1	4,5
Banco do Brasil	12,5	14,4	17,4	15,8	15,6	16,8	17,1	18,4	17,4	15,4	14,5
Caixa Econômica Federal	16,5	16,6	17,0	17,1	15,4	11,0	11,7	13,0	11,5	12,1	10,7
Bancos privados nacionais	38,3	36,8	35,3	33,1	35,2	37,2	36,9	40,8	41,7	43,1	47,1
Bancos com controle estrangeiro	10,5	12,8	18,4	23,2	27,4	29,9	27,4	20,7	22,4	22,9	21,7
Cooperativas de crédito	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4	1,5	1,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total em R\$ bilhões (valores nominais)	487,1	682,5	673,4	717,8	823,8	938,1	1.103,9	1.184,0	1.283,9	1.565,9	1.961,1

Fonte: BCB (2007).

Descrita a importância da análise da tabela 4 para assegurar a eficácia da política governamental de reduzir sua participação no sistema bancário, além de estimular o ingresso de instituições estrangeiras no mercado, segue análise dos dados propriamente dita. Durante o período 1996-2006, é notória a redução relativa dos ativos geridos pelos bancos públicos. Em 1996, bancos estatais geriam 51% dos ativos do sistema bancário nacional. Esta redução se dá

consistentemente até 2001 e encerra-se com a participação estatal em 32%. Em 2002 e 2003, a tendência de redução é interrompida, e a participação estatal encerra o período em 37%. A partir de 2004, a tendência de redução é retomada, e o período de análise 1996-2006 se encerra com 30% dos ativos geridos por bancos públicos.

Durante o período de análise, houve sensível crescimento dos ativos do sistema bancário brasileiro, ainda que expresso em valores nominais. Em 2006, os ativos totais representavam aumento de 303% em relação ao final de 1996. Desse modo, tanto a participação estatal quanto a privada aumentaram em termos absolutos, apesar da diferença relativa descrita anteriormente. Porém, enquanto o valor absoluto dos ativos geridos por bancos públicos aumentou 134%, os ativos sob administração privada cresceram 477%, demonstrando que a participação estatal está diminuindo não apenas no número de instituições sob seu controle, mas também em relação aos volumes geridos pelos bancos públicos remanescentes.

A esse respeito, nota-se que tal movimento de redução não se deu de maneira uniforme em todas as instituições estatais. Enquanto os bancos estaduais reduziram expressivamente sua participação no sistema bancário, CEF e BB tiveram trajetórias diferentes entre si. Excluindo estes dois bancos federais, a participação dos demais bancos públicos na gestão dos ativos reduziu de 22% em 1996 para cerca de 5% em 2006. O mesmo movimento é percebido na gestão de ativos pela CEF, que até 1999 apresentava crescimento, para a partir de então apresentar redução, encerrando 2006 com sua menor participação durante o período analisado: 11% dos ativos totais do sistema.

Em contrapartida, a participação relativa do BB encerra o período de análise maior que em seu início. Em 1996, 13% dos ativos totais estavam sob administração do BB, percentual este que foi aumentado durante 1997 e 1998, para se reduzir novamente em 1999 e 2000. Entre 2001 e 2003, sua participação volta a aumentar, para depois seguir em queda até 2006, encerrando o período com 15% dos ativos do sistema bancário. Estes números evidenciam que, apesar da redução da atuação do Estado brasileiro no sistema bancário, sua maior instituição se encontra consolidada no mercado, fortalecida e sem indícios da existência de uma estratégia deliberada de redução de sua participação no sistema.

Na esfera privada, a maior variação na participação se deu nos bancos com controle acionário estrangeiro. Enquanto a participação dos bancos privados nacionais na administração dos ativos totais cresceu 23% durante os onze anos da análise, a participação dos bancos privados com controle estrangeiro aumentou em 106%, evidenciando maior inserção internacional no mercado bancário, como desejado pelo governo federal. Importante ressaltar, contudo, que o crescimento da participação dos bancos com controle estrangeiro se deu pela aquisição de instituições nacionais, e não pela entrada e posterior crescimento orgânico. Como exem-

plo, há aquisições do Bamerindus, Banespa e Real por, respectivamente, HSBC, Santander e ABN Amro.

Dessa forma, pode-se afirmar que as políticas adotadas pelo governo federal visando à diminuição da participação estatal no sistema bancário nacional foram bem-sucedidas, uma vez que houve redução tanto do número de bancos públicos quanto do volume de ativos geridos por aqueles que continuaram sob o controle estatal.

Por último, é realizada a análise das operações de crédito efetuadas pelo sistema bancário nacional durante o período 1996-2006. As operações de crédito são relevantes na medida em que impulsionam o consumo das famílias, das empresas e dos governos. Desse modo, uma maior concessão de crédito estimula o crescimento econômico, condição necessária ao desenvolvimento de uma nação.

TABELA 5
Participação das instituições nas operações de crédito
(Em %)

Bancos	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bancos públicos (mais caixas estaduais)	23,5	10,3	8,9	8,1	5,1	3,1	4,8	4,5	4,4	4,1	3,7
Banco do Brasil	10,6	11,0	12,1	10,6	11,0	14,5	16,2	20,4	19,4	18,5	20,0
Caixa Econômica Federal	24,0	30,9	32,3	28,7	23,0	7,1	7,6	7,9	7,5	8,0	8,1
Bancos privados nacionais	31,9	35,4	31,0	31,7	34,5	42,1	39,7	41,3	41,3	40,8	40,2
Bancos com controle estrangeiro	9,5	11,7	14,9	19,8	25,2	31,5	29,9	23,8	25,1	26,4	25,7
Cooperativas de crédito	0,5	0,7	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,1	2,3	2,3	2,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total em R\$ bilhões (valores nominais)	192,1	184,7	186,6	193,7	228,3	233,2	259,2	284,6	341,7	417,2	508,3

Fonte: BCB (2007).

Durante o período sob análise, o volume de operações de crédito cresceu a uma taxa menor que o volume de ativos do sistema. Enquanto este cresceu 303%, aquele apresentou crescimento de 165%, o que pode ser consequência de condutas mais prudentiais por parte do sistema bancário, influenciado pela crise trazida pela estabilização monetária e pelo Acordo de Basileia.

Em 1996, as operações de crédito representavam 39% dos ativos totais e, no ano seguinte, sofreriam redução de 12 p.p., correspondendo a 27% dos ativos no fim de 1997. A tendência de queda relativa nas operações de crédito perdurou durante todo o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, chegando ao fim de 2002 com 23%, a menor participação sobre os ativos do período analisado. De modo contrário, a partir da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva as operações de crédito voltam a ganhar espaço nas aplicações dos recursos captados pelo sistema bancário, em um crescimento consistente que atingiu seu ápice no

fim de 2005, e chegando ao final do período analisado, em 2006, com sua participação nos ativos totais praticamente retornando ao patamar de 1997, porém ainda bem aquém daquele observado em 1996.

Ressalte-se o fato de que a expansão do crédito é um desdobramento deliberado da política econômica do governo Lula, visando sustentar o crescimento econômico do país não apenas pelo atendimento da demanda internacional, mas também por meio do atendimento de maior demanda interna por produtos e serviços.

Tal redução da participação das operações de crédito sobre os ativos totais é verificada em cada subgrupo de bancos descritos na tabela 5, à exceção do BB. Enquanto os demais subgrupos reduziam a importância de suas operações de crédito, o BB a aumentava de 33% em 1996 para 36% em 2006, com acentuado crescimento durante o governo Lula. Durante o ano de 1997, as operações de crédito representariam 21% dos ativos totais do BB. Cairiam novamente em 1998 e apresentariam crescimento contínuo a partir de 2000, potencializado nos anos do governo Lula, no qual o crescimento anual médio foi de 3 p.p. Apenas em 2003, primeiro ano do governo Lula, as operações de crédito no BB aumentaram em 5 p.p. e encerraram com 27% dos ativos totais. Tal fato permite ratificar a conclusão de Vidotto (2005), de que os bancos federais passaram a atuar como agentes anticíclicos.

A afirmação de Vidotto (2005) encontra sustentação, no que se refere a operações de crédito, na análise dos dados do BB, contudo a mesma conclusão não pode ser obtida ao observar a atuação da CEF. Ao contrário do BB, as operações de crédito da CEF sofreram importante redução durante o período analisado: em 1996, elas correspondiam a 57% dos ativos da CEF, enquanto em 2001 encerrariam representando apenas 16%, após uma queda de 25 p.p. em comparação ao percentual de 2000. De modo semelhante ao BB, a partir de 2003 as operações de crédito começam a retomar sua importância relativa, crescendo em média 1 p.p. por ano, encerrando 2006 representando 20% de seus ativos.

Importante destacar, todavia, que a queda abrupta ocorrida em 2001 se deu por conta da reestruturação patrimonial pela qual passou a CEF como consequência do PROEF e da criação da Emgea, para a qual foram transferidos créditos da ordem de R\$ 27 bilhões. Créditos estes que, em muitos casos, não foram originalmente concedidos pela CEF: referiam-se, por exemplo, às carteiras do extinto BNH, de outros órgãos públicos e bancos que trocaram parte de seu crédito imobiliário por “moedas de privatização” (Brasil, 2001b).

Voltando a análise para os dados agregados dos setores público e privado, percebe-se que as operações de crédito acompanharam a migração ocorrida com os ativos totais. A participação pública em 1996 era de 58% do total de

operações de crédito ofertado no sistema bancário. Este percentual vai decrescendo até atingir 25%, em 2001, a menor participação pública nas operações de crédito verificada durante o período de análise. A partir de 2002, o crescimento relativo das operações de crédito nos bancos públicos é retomado, porém de forma descontínua ao longo dos anos seguintes, com flutuações positivas e negativas. O valor de 32% do total das operações de crédito terminaria sob a administração de bancos estatais em 2006. Enquanto os subgrupos Bancos públicos – mais caixas estaduais – e CEF reduziram sensivelmente sua participação no crédito ofertado pelo sistema, o BB dobrou sua participação relativa no período 1996-2006.

No setor privado, o crescimento ocorreu em todos os subgrupos, com destaque para o crescimento elevado apresentado pelos bancos com controle estrangeiro, que saltaram de uma participação de 10%, em 1996, para 26% do crédito ofertado em 2006, em muito explicado pelas aquisições de bancos anteriormente controlados pelo capital nacional, público ou privado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou demonstrar a evolução da participação estatal no sistema bancário. Inicialmente, evidenciou que a participação de Estados nacionais nos sistemas bancários é prática difundida em vários países e que sua redução, iniciada a partir da segunda metade da década de 1980, ainda se encontrava em curso até a eclosão da atual crise financeira mundial em 2008, apesar de tal movimento global omitir a heterogeneidade das experiências dos países. Além da diminuição do papel do Estado, foi abordado o fato de que mesmo as instituições públicas remanescentes sofreram mudanças: internamente, passaram a adotar formas de gestão baseada em objetivos privados, submetendo-se à disciplina imposta pelo mercado.

Em seguida, o estudo demonstrou que, no Brasil, o processo de redução da participação estatal no sistema bancário se deu a partir da implementação do Plano Real, em 1994. Com o fim das receitas inflacionárias, os bancos – públicos e privados – tiveram de readaptar sua estrutura administrativa, reduzir custos, buscar eficiência e procurar novas fontes de receitas. Quanto aos bancos estatais, a estabilização monetária os afetou de modo distinto: enquanto o governo federal optou por estimular a privatização, a reorientação estratégica ou a liquidação dos bancos estaduais. Os bancos federais sofreram ampla reestruturação, passando a atuar com “disciplina de mercado” e voltando sua atuação a segmentos considerados estratégicos pelo governo. Em comum entre as ações reestruturadoras dos bancos federais estava a implantação de um novo modelo de gestão administrativa e operacional, que primava pela eficiência e cujos critérios de avaliação eram semelhantes aos adotados pelo setor privado.

A análise dos números do sistema bancário disponibilizados pelo Banco Central, referentes ao período 1996-2006, permitiu concluir que as políticas de diminuição da participação estatal – iniciadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso – foram bem-sucedidas. Tal diminuição se deu tanto no número de instituições bancárias estatais quanto na participação relativa nos ativos totais do sistema e nas operações de crédito.

Contudo, é importante ressaltar que, a partir do governo Lula, há uma retomada da participação dos dois principais bancos federais – BB e CEF – na gestão dos ativos e das operações de crédito. E, dessa forma, a participação estatal vem retomando parte do mercado bancário que outrora transferiu à iniciativa privada, ainda que este crescimento não represente um retorno aos níveis encontrados em meados da década de 1990.

Por fim, este estudo evidenciou que, a despeito da redução agregada da atuação estatal no sistema bancário, o BB – maior banco público nacional – aumentou sua participação no mercado no período 1996-2006, tanto no que se refere à gestão de ativos quanto às operações de crédito. A análise dos dados referentes às operações de crédito administradas pelo BB comprovou, ainda, que este atua como agente anticíclico, uma vez que o banco foi o único subgrupo que aumentou a relação crédito/ativos totais durante o período analisado. Assim sendo, o BB encerra tal período fortalecido e sem indícios da existência de uma estratégia deliberada de diminuição de sua participação no mercado bancário. Ao contrário, desde a eclosão da atual crise financeira mundial e a perda temporária da liderança do mercado para o Itaú-Unibanco, o BB materializou a intenção do governo federal de continuar participando ativamente do sistema bancário brasileiro, ao adquirir a estatal paulista Nossa Caixa e parte do Banco Votorantim.

REFERÊNCIAS

ANDREATTA, J. C.; DE PAULA, G. M. Fusões, aquisições e internacionalização do setor bancário brasileiro (1990-2002). *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDANTES DE PSICOLOGIA (ENEP): mesa 10 – economia industrial e serviços I, 9., 2004. Uberlândia, Minas Gerais. **Anais...** Uberlândia: UFU, jun. 2004. p. 1-24. Disponível em: <http://www.ie.ufu.br/ix_enep_mesas/Mesa%2010%20-%20Economia%20Industrial%20e%20serviços%20I/Fusões%20Aquisições%20e%20Internacionalização.pdf>. Acesso em: 25 set. 2008.

ARUN, T. G.; TURNER, J. D. Public sector banks in India: rationale and prerequisites for reform. *Annals of Public and Cooperative Economics*. *In*: VIDOTTO, C. A. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 57-84, jan.-jun. 2005.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de evolução do SFN**. Brasília: BCB, out. 2007. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?REVSFN200612C3>>. Acesso em: 25 set. 2008.

_____. **Bancos brasileiros após a resolução 1.524, de 21 de setembro de 1988: Sistema Financeiro Nacional – 1989 a 2000**. Brasília: BCB, 2008a. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/Deorf/e88-2000/texto.asp?idpai=relsfn19882000>>. Acesso em: 25 set. 2008.

BARBACHAN, J. S. F.; FONSECA, M. M. **Concentração Bancária Brasileira: uma análise microeconômica**. São Paulo: IBMEC, v. 2, p. 1-24, mar. 2004. (Financelab Working Paper).

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Programa de Fortalecimento das instituições financeiras federais**. Brasília: MF, jun. 2001a.

_____. _____. **Notas oficiais: Caixa Econômica Federal passa por reestruturação patrimonial**. Brasília: MF, 22 jun. 2001b.

CARDOSO, G. C. C. **O Estado desenvolvimentista e o Nordeste: o BNB e o novo modelo de desenvolvimento regional**. 2006. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2006. 206 f.

CINTRA, M. A. M.; PRATES, D. M. Fundos de poupança compulsória como instrumentos de *funding* na economia brasileira. *In: AMADO, M. A. et al. Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 289-327.

CORAZZA, G. **Crise e Reestruturação Bancária no Brasil**. Projeto de pesquisa Banco Central e sistema financeiro: crise e supervisão bancária no Brasil. Brasília: CNPq, p. 1-21, ago. 2000. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2000_08.pdf>.

_____. Eficiência dos bancos públicos no Brasil: uma avaliação empírica. *In: AMADO, M. A. et al. Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 259-287.

DE PAULA, L. F.; MARQUES, M. B. L. Tendências recentes da consolidação bancária no Brasil. **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 24, n. 45, p. 235-263, mar. 2006.

FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, p. 87-111, dez. 2001.

GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective: a book of essays**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1962.

HERMANN, J. Desenvolvimento financeiro e concorrência privada: desafios para a funcionalidade macroeconômica dos bancos públicos. *In*: AMADO, M. A. *et al.* **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 233-257.

LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. Government ownership of banks. **The Journal of Finance**, v. 57, n. 1, p. 265-301, Feb. 2002.

MAIA, G. V. S. Reestruturação bancária no Brasil: o caso do Proer. **Notas técnicas do Banco Central do Brasil**, Brasília, n. 38, p. 1-13, jun. 2003.

PUGA, F. P. **Sistema financeiro brasileiro**: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Rio de Janeiro: BNDES, mar. 1999. 51 p. (Texto para Discussão, n. 68).

SHERIE, K.; BORISH, M.; GROSS, A. **State-owned banks in the transition**: origins, evolution and policy responses. Washington: World Bank, 2003. (Report n. 25.832)

SHIH, V.; ZANG, Q.; LIU, M. Comparing the performance of Chinese banks: a principal component approach. *In*: VIDOTTO, C. A. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 57-84, jan.-jun. 2005.

SILVA, T. L.; JORGE NETO, P. M. Economia de escala e eficiência nos bancos brasileiros após o Plano Real. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 32, n. 4, p. 577-619, out.-dez. 2002.

VIDOTTO, C. A. Reestruturação patrimonial e financeira dos bancos federais e trajetória econômica nos anos noventa. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5., e CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 6., Sessão Temática 17 – Brasil República/Política Econômica I. Caxambu: ABPHE, set. 2003. p. 1-23. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/congresso2003/Textos/Abphe_2003_55.pdf>.

_____. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 57-84, jan.-jun. 2005.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANCO DO NORDESTE BRASILEIRO. **Relatório anual e balanço social 2007**. Fortaleza: BNB, 2007. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/contents/aplicacao/docs/relatorio_anual_2007.pdf>.

BARKER, W. J. Os bancos, a indústria e o Estado no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 10, n. 2, p. 132-146, abr.-jun. 1990.

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA. **Relatório da administração** – Exercício 2007. Belém: Basa. Disponível em: <http://www.bancoamazonia.com.br/bancoamazonia2/investidores_item5_1.asp>. Acesso em: 25 set. 2008.

BB – BANCO DO BRASIL. **Relatório da administração 2007**. Brasília: BB, 2007. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/Relad2007.pdf>>.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Bancos estaduais privatizados**. Brasília: BCB, 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/lid/gedes/instituicoesPrivatizadas.pdf>>.

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório da administração** – dezembro 2007. Brasília: BNDES, 2007. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/empresa/download/RelatAdm1207.pdf>>.

CEF – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Relatório APIMEC 2007**. Brasília: CEF, 2007. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/caixa/caixa_demfinanc/Relatorio_Apimec_2007.pdf>.

CERQUEIRA, H. E. A. G.; AMORIM, W. A. C. Evolução e característica do emprego no setor bancário. **Revista de Economia Política**, v. 18, n. 1, p. 141-157, jan.-mar. 1998.

DE PAULA, L. F. R. Tamanho, dimensão e concentração do sistema bancário no contexto de alta e baixa inflação no Brasil. **Nova Economia**, v. 8, n. 1, p. 87-116, jul.-dez. 1998.

DE PAULA, L. F.; FARIA, J. A. **Eficiência no setor bancário brasileiro por segmento de mercado**: uma avaliação recente. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., Recife: ANPEC, p. 1-20. 2007. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A097.pdf>>.

FAVARETTO, I. Releitura do intervencionismo estatal no sistema financeiro nacional. **Direito & Justiça**, ano 27, v. 31, n. 2, p. 109-153, 2005.

OLIVEIRA, G. **Defesa da concorrência e regulação**: o caso do setor bancário. São Paulo: EAESP/FGV, 2000, p. 1-78. Disponível em: <<http://www.eaespp.fgvsp.br/AppData/Article/SetorBancario.doc>>. Acesso em: 25 set. 2008.

PIRES, H. F. Liquidações extrajudiciais, privatizações e globalização financeira no Brasil: a crise do setor público financeiro na era do real. **Revista Ciência Geográfica**, Bauru, n.15, p. 1-16, 2001.