



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Marcos Egídio Costa

Análise da Atuação do Banco do Brasil S.A no Financiamento do Desenvolvimento: Estudo
de Caso das Prefeituras Municipais de Santa Catarina

Florianópolis
2025

Marcos Egídio Costa

Análise da Atuação do Banco do Brasil S.A no Financiamento do Desenvolvimento: Estudo de Caso das Prefeituras Municipais de Santa Catarina

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof.(a) Silvio Antônio F. Cário, Dr.(a)

Florianópolis
2025

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Costa, Marcos Egídio
Análise da Atuação do Banco do Brasil S.A no
Financiamento do Desenvolvimento : Estudo de caso das
Prefeituras Municipais de Santa Catarina / Marcos Egídio
Costa ; orientador, Silvio Antônio Ferraz Cário, 2025.
269 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa
de Pós-Graduação em Economia, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Economia. 2. Estado. 3. Banco do Brasil. 4.
Financiamento ao Setor Público. 5. Municípios Catarinenses.
I. Cário, Silvio Antônio Ferraz. II. Universidade Federal
de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Economia.
III. Título.

Marcos Egídio Costa

Análise da Atuação do Banco do Brasil S.A no Financiamento do Desenvolvimento: Estudo de Caso das Prefeituras Municipais de Santa Catarina

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 25 de Março de 2025, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.(a) Silvio Antônio F. Cário, Dr.(a)
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof.(a) Hoyêdo Nunes Lins, Dr.(a)
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof.(a) Marcelo Arend, Dr.(a)
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof.(a) Ricardo Lobato Torres, Dr.(a)
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Economia.



Documento assinado digitalmente
Francis Carlo Petterini Lourenco
Data: 06/05/2025 08:23:56-0300
CPF: ***.714.300-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Documento assinado digitalmente
SILVIO ANTONIO FERRAZ CARIO
Data: 07/05/2025 08:44:39-0300
CPF: ***.498.708-**
Verifique as assinaturas em <https://v.ufsc.br>

Prof.(a) Silvio Antônio F. Cário, Dr.(a)
Orientador(a)

Florianópolis, 2025.

Dedicado a minha amada esposa Jaqueline e minha amorosa
filha Rebeca.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de iniciar meus agradecimentos primeiramente a Deus que, manifestado em graça, concedeu-me inspiração e sustentação nos momentos difíceis.

À minha amada esposa, que incondicionalmente me deu todo o apoio na difícil decisão que tomei de me afastar do trabalho, diga-se de passagem, sem proventos, e de retornar à academia para enfrentar o mestrado de economia, demonstrando seu amor, auxílio e compreensão em meio à minha ausência. Você é uma peça fundamental neste sonho.

À minha filha, a qual vi crescendo nestes dois anos, durante dias e finais de semana inteiros em meio aos livros e estudos, sendo muitas vezes um mero espectador da sua transformação. Sua resignação à minha ausência e suas palavras de compreensão me deixaram mais forte para trilhar este árduo e muitas vezes solitário caminho.

Aos meus pais, por compreenderem a decisão que tomei e me auxiliarem de todas as formas, materiais e emocionais, para que eu concretizasse mais este sonho.

À família e amigos que carregou no coração. Aos familiares e amigos de longa data, agradeço por compreenderem minha ausência e pelo apoio nas horas de dificuldade. Aos amigos de mestrado, um agradecimento especial, por compartilharem seus conhecimentos e descobertas, tornando esta jornada mais simples e acolhedora.

Este trabalho não surge do acaso, sendo necessário pontuar que sua semente de inspiração surgiu das aulas de economia brasileira ministradas pelo professor Sílvio Cário, quando da minha graduação. Todos os meus agradecimentos a este grande Mestre e orientador, cuja sabedoria e ensinamentos pontuaram cada linha desta dissertação.

À Capes pela concessão da Bolsa de Estudos e apoio financeiro no primeiro ano de Mestrado.

Aos secretários, prefeitos e administradores públicos que, em meio às demandas de final de ano e mudanças de mandato, entenderam a importância da pesquisa e se dispuseram a responder o questionário investigativo, recebendo-me muitas vezes em seus gabinetes de forma acolhedora e receptiva.

Por fim, ao Banco do Brasil, em especial à Diretoria Governo, representada pela Diretora de Crédito ao Setor Público, Daniela Pavisnki da Silva, que prontamente se solidarizou com a pesquisa e buscou meios para me ajudar, e pelo Gerente de Negócios de Mercado, Sílvio Pereira, que me auxiliou em todas as demandas junto ao banco. Também são merecedores de agradecimentos o apoio das agências Setor Público de Santa Catarina na abertura de portas e encaminhamento dos questionários junto às prefeituras.

“O economista–mestre tem de possuir uma rara combinação de dons. Ele tem de ser matemático, historiador, estadista, filósofo — em algum grau. Tem de estudar o presente à luz do passado com o objectivo do futuro. Nenhuma parte da natureza humana ou das suas instituições deve cair completamente fora do seu olhar”.

John Maynard Keynes

RESUMO

O presente trabalho objetiva investigar o padrão de financiamento das prefeituras catarinenses e como configura-se a atuação do Banco do Brasil neste ecossistema. Ainda são objetivos desta dissertação a análise do grau de alinhamento entre as estratégias adotadas pelo Banco do Brasil no mercado de crédito destinado aos Entes subnacionais e as demandas das prefeituras. Para alcançar este intento, buscou-se inicialmente, a partir de um recorte teórico-analítico, fazer um resgate da teoria econômica sobre a configuração do Estado e os padrões de financiamentos, onde verificou-se que o padrão de financiamento adotado possui grande relação com os alinhamentos político-ideológicos das correntes políticas que ascendem ao poder. Com base nesta perspectiva, investigou-se sob um olhar histórico-analítico a trajetória histórica do Banco do Brasil nestes mais de 200 anos, onde, em face ao seu caráter estatal, percebeu-se que as mudanças nas estruturas de poder à frente do executivo federal influenciavam diretamente no papel desempenhado pelo BB na economia. Em seguida, sob um viés estatístico-descritivo, analisou-se os dados do Banco do Brasil, no mercado financeiro brasileiro, sob um recorte longitudinal de caráter político, a partir dos anos 2000, onde chegou-se à conclusão de que as ações macroeconômicas e movimentos do BB foram influenciados pelas convicções ideológicas dos grupos de poder à frente do executivo. Mais adiante, ao analisar-se os números do Setor Público, sob este mesmo olhar, não verificou-se influência do componente político-ideológico. Tendo em vista os objetivos propostos, buscou-se também apresentar o ecossistema de financiamento público no Brasil, onde verificou-se que o mesmo é contingenciado e altamente regulado, de forma que a expansão do crédito aos municípios acontece sob intensa supervisão dos órgãos reguladores. Logo em seguida, a fim de atender aos objetivos centrais deste trabalho, utilizando-se de um estudo de caso, analisou-se os dados de uma amostra de municípios catarinenses, onde constatou-se que a demanda por mais recursos para investimento é uma realidade latente de todos os Entes públicos, sendo o setor de maior carência de investimentos a área de transportes e mobilidade, independente do porte; no entanto, apesar desta necessidade, a maior demanda e inclinação por operações de crédito provém dos municípios maiores, o que influencia diretamente no padrão de financiamento destes municípios, sendo comprovado desta forma que a necessidade de um município por crédito aumenta na medida que a sua população cresce. Por fim, a partir da coleta de dados e da análise do discurso institucional do BB, verificou-se que a convergência entre as demandas dos municípios catarinenses e as estratégias do BB acontece dentro de uma lógica concorrencial, sobre regras de mercado e sem subsídios diretos, onde, apesar disto, os números da carteira Setor Público têm se destacado ano após ano, com o BB assumindo o protagonismo no setor, demonstrando o acerto da estratégia.

Palavras-chave: estado; padrão de financiamento; Banco do Brasil; financiamento ao setor público; municípios catarinenses.

ABSTRACT

The present study aims to investigate the financing pattern of municipal governments in Santa Catarina and how the Banco do Brasil operates within this ecosystem. Additionally, this dissertation seeks to analyze the degree of alignment between the strategies adopted by Banco do Brasil in the credit market for subnational entities and the financing demands of municipalities. To achieve this objective, the study initially undertook a theoretical-analytical review of economic theory regarding the configuration of the State and financing patterns. It was observed that the adopted financing model is strongly related to the political-ideological alignments of the ruling political groups. Based on this perspective, a historical-analytical approach was applied to investigate the trajectory of Banco do Brasil over more than 200 years. Given its state-owned nature, it was found that changes in the structures of power within the federal executive branch directly influenced the role played by Banco do Brasil in the economy. Subsequently, under a statistical-descriptive perspective, the study analyzed Banco do Brasil's data in the Brazilian financial market, using a longitudinal approach with a political framework from the 2000s onward. The findings indicate that the bank's macroeconomic actions and movements were influenced by the ideological convictions of the political groups in power at the executive level. However, when analyzing public sector data from the same perspective, no political-ideological influence was observed. In line with the study's objectives, an overview of the public financing ecosystem in Brazil was also provided. It was found that this ecosystem is highly regulated and constrained, ensuring that municipal credit expansion occurs under strict supervision by regulatory authorities. Following this, to address the core objectives of this research, a case study was conducted, analyzing data from a sample of municipalities in Santa Catarina. The findings confirmed that the demand for more investment resources is a pressing issue for all public entities, with the transportation and mobility sector being the most underfunded, regardless of municipality size. However, despite this investment need, the highest demand for and inclination toward credit operations come from larger municipalities, which directly influences their financing pattern. This confirms that a municipality's need for credit increases in direct proportion to its population growth. Finally, based on data collection and an analysis of Banco do Brasil's institutional discourse, it was found that the convergence between municipal demands in Santa Catarina and Banco do Brasil's strategies occurs within a competitive framework, following market rules and without direct subsidies. Nevertheless, the figures for the Public Sector portfolio have stood out year after year, with Banco do Brasil assuming a leading role in the sector, demonstrating the effectiveness of its strategy.

Keywords: state; financing pattern; Banco do Brasil; public sector financing; municipalities of Santa Catarina.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Organizacional do BB	147
Figura 2 – Fluxograma do Processo de Contratação de Operações de Crédito pelos Municípios	202
Figura 3 – Fluxograma do Processo de Contratação de Operações de Crédito com Orga- nismos Internacionais	204

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios Participantes da Amostra	38
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese Analítica do Estado Moderno	59
Quadro 2 – Síntese da História do BB para o período 1808-1833	67
Quadro 3 – Síntese da História do BB para o período 1853–1904	79
Quadro 4 – Síntese da História do BB para o período 1905-1963	95
Quadro 5 – Síntese da História do BB para o período 1964-2023	138
Quadro 6 – Comparativo das Linhas de Crédito	187
Quadro 7 – Instituições do Ecossistema de Financiamento Público e suas Atribuições .	199

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Principais Indicadores do Banco do Brasil no SFN - 2023	148
Gráfico 2 – Composição Acionária do Banco do Brasil no Período 2001-2023	149
Gráfico 3 – Variação Anual no Número de Agências dos Cinco Principais Conglomera- dos Bancários Brasileiros no Período 2001-2003	151
Gráfico 4 – Variação Anual no Número de Funcionários dos Cinco Principais Conglo- merados Bancários Brasileiros no Período 2001-2023	152
Gráfico 5 – Evolução dos Ativos dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasi- leiros no Período 2001-2023	153
Gráfico 6 – Índice de Basileia dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasilei- ros no Período 2001-2023	155
Gráfico 7 – Lucro Líquido dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2023	157
Gráfico 8 – ROAE Dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Pe- ríodo 2001-2023	158
Gráfico 9 – Depósitos à Vista dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasilei- ros no Período 2001-2023	160
Gráfico 10 – Depósitos em Poupança dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2023	161
Gráfico 11 – Depósitos à Prazo dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasilei- ros no Período 2001-2023	162
Gráfico 12 – Participação Agregada no Mercado de Crédito dos Cinco Principais Conglo- merados Bancários Brasileiros no Período 2001-2003	163
Gráfico 13 – Evolução dos Pontos de Atendimento do Banco do Brasil para o Segmento Setor Público no Período 2001-2023	168
Gráfico 14 – Variação Relativa no Saldo Médio da Carteira de Crédito Setor Público do Banco do Brasil no Período 2001-2023	169
Gráfico 15 – Variação Percentual da Carteira de Crédito Setor Público em Relação ao Total Desembolsado pelo Banco do Brasil no Período 2001-2023	170
Gráfico 16 – Distribuição das Operações de Crédito Destinadas ao Setor Público Pelo Banco do Brasil no Período 2012-2023 com Base no Prazo Médio de Venci- mento	172
Gráfico 17 – Participação do Saldo Médio da Carteira Setor Público do Banco do Brasil em Percentual do SFN para o Período 2012-2023	174
Gráfico 18 – Percentual de Liberações de Crédito do Banco do Brasil aos Municípios Brasileiros Segundo Dados da STN no Período 2002-2023	175

Gráfico 19 – Comparativo do Percentual de Volume de Crédito Liberado Pelo Banco do Brasil aos Municípios Brasileiros Incluindo as Instituições Financeiras Internacionais Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023	178
Gráfico 20 – Valores Médios Das Operações Liberadas aos Municípios Brasileiros Incluindo os Organismos Multilaterais Segundo Dados da STN no Período 2002-2023	179
Gráfico 21 – Percentual Relativo do Volume de Crédito Liberado pelo Banco do Brasil aos Municípios Brasileiros Excluindo-se as Instituições Financeiras Internacionais Segundo Dados da STN no Período 2002-2023	180
Gráfico 22 – Valores Médios das Operações Liberadas aos Municípios Brasileiros Excluindo-se os Organismos Multilaterais Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023	181
Gráfico 23 – Percentual de Liberações de Operações de Crédito do Banco do Brasil às Prefeituras De Santa Catarina Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023	183
Gráfico 24 – Volume de Crédito Liberado pelo Banco do Brasil em Santa Catarina em Termos Relativos no Segmento Setor Público Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023	184
Gráfico 25 – Valores Médios Anuais Das Operações Liberadas no Mercado de Crédito Catarinense Voltado aos Municípios Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023	185
Gráfico 26 – Média Dos Valores Contratados Pelos Municípios Catarinenses por Agrupamento Populacional Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023	206
Gráfico 27 – Média de Operações Contratadas Pelo Municípios Catarinenses por Agrupamento Populacional Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023	207
Gráfico 28 – Grau de Importância do Banco do Brasil no Apoio ao Desenvolvimento Segundo as Prefeituras Municipais Selecionadas - 2024	208
Gráfico 29 – Índice de Habitualidade na Procura ao Banco do Brasil para Atender Demandas de Crédito Segundo as Prefeituras Municipais Selecionadas - 2024	209
Gráfico 30 – Percepção Das Condições de Financiamento do Banco do Brasil Segundo as Prefeituras Municipais Selecionadas - 2024	210
Gráfico 31 – Conhecimento dos Administradores Públicos Sobre as Linhas de Financiamento do Banco do Brasil Segundo as Prefeituras Municipais Selecionadas - 2024	211
Gráfico 32 – Critérios em Ordem de Prioridade para Escolha de um Banco Segundo as Prefeituras Municipais Selecionadas - 2024	213

Gráfico 33 – Bancos Priorizados no Atendimentos as Demandas por Crédito Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024	215
Gráfico 34 – Demanda por Recursos Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024	216
Gráfico 35 – Potencial para Contratação de Empréstimos Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024	217
Gráfico 36 – Padrão de Financiamento dos Investimentos Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024	219
Gráfico 37 – Grau de Conclusão das Obras Financiadas por Empréstimos Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024	220
Gráfico 38 – Tipos de Investimentos por Porte Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024	221
Gráfico 39 – Nível de Dificuldades para Acesso ao Crédito Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024	223
Gráfico 40 – Fator Inibidores, em Grau de Relevância, para Acesso ao Financiamento Bancário Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024	224
Gráfico 41 – Áreas Prioritárias para Investimentos Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024	225
Gráfico 42 – Ações de Melhorias Sugeridas em Escala de Preferência Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024	227

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARO: Antecipação de Receitas Orçamentárias

BADESC: Agência de Fomento de Santa Catarina S.A

BANDES: Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo

BASA: Banco da Amazônia S.A

BB: Banco do Brasil

BCB: Banco Central do Brasil

BDMG: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BEP: Banco do Estado do Piauí

BESC: Banco do Estado de Santa Catarina

BESCRI: Banco do Estado de Santa Catarina Crédito Imobiliário

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNB: Banco do Nordeste do Brasil

BNDE: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPB: Banco Popular do Brasil

BRDE: Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

BREUB: Banco da República dos Estados Unidos do Brasil

CACEX: Carteira de Comércio Exterior

CAMOB: Caixa de Mobilização Bancária

CARED: Carteira de Emissão e Redescontos

CDB: Certificado de Depósito Bancário

CEF: Caixa Econômica Federal

CEXIM: Carteira de Exportação e Importação

CF: Constituição Federal

CMBEU: Comissão Mista Brasil Estados Unidos

CMN: Conselho Monetário Nacional

COLON: Carteira de Colonização

CONCEX: Conselho de Comércio Exterior

COPOM: Comitê de Política Monetária

CREAI: Carteira de Crédito Agrícola e Industrial

CREGE: Carteira de Crédito Geral

CSE: Centro Sócioeconômico

DI: Depósito Interbancário

DICEX: Diretoria de Comércio Exterior

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGC: Fundo Garantidor de Crédito

FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI: Fundo Monetário Internacional

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRA: Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

INDA: Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário

IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MIP: Manual para Instrução de Pleitos

PAA: Plano de Afastamento Antecipado

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

PAF: Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal

PAQ: Plano de Adequação dos Quadros de Pessoal

PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PDI: Plano de Demissão Incentivada

PDV: Plano de Demissão Voluntária

PEAI: Plano Extraordinário de Aposentadoria Incentivada

PEF: Programa de Estabilidade Fiscal

PEM: Plano de Estabilização Monetária

PFIFF: Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais

PIS: Programa de Integração Social

PMAT: Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos

PND: Programa Nacional de Desestatização

PPA: Plano Plurianual

PPGEco: Programa de Pós-Graduação em Economia

PPI: Projeto Piloto de Investimento

PPP: Parceria Público Privada

PROER: Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional

PROES: Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

PROEX: Programa de Apoio às Exportações

PROINVESTE: Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e do Distrito Federal

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

ROAE: Retorno sobre o Patrimônio Líquido Médio

ROE: Retorno sobre o Patrimônio Líquido

SFN: Sistema Financeiro Nacional

SISTN: Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação

STN: Secretaria do Tesouro Nacional

SUMOC: Superintendência da Moeda e do Crédito

TJLP: Taxa de Juros de Longo Prazo

TLP: Taxa de Longo Prazo

UEN: Unidade Estratégica de Negócios

UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina

VICOR: Vice-Presidência Corporativa

VICRI: Vice-Presidência de Controles Internos e Gestão de Riscos

VIFIN: Vice-Presidência de Gestão Financeira e RI

VIGOV: Vice-Presidência de Negócios Governo e Sustentabilidade Empresarial

VINET: Vice-Presidência de Negócios Digitais e Tecnologia

VIPAG: Vice-Presidência de Agronegócios e Agricultura Familiar

VIPAT: Vice-Presidência de Negócios de Atacado

VIVAR: Vice-Presidência de Negócios de Varejo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	24
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	25
1.2	OBJETIVOS	29
1.2.1	Objetivo Geral	29
1.2.2	Objetivos Específicos	30
1.3	JUSTIFICATIVA	30
2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	34
3	TRATAMENTO TEÓRICO-ANALÍTICO - ESTADO, DESENVOLVI- MENTO E PADRÃO DE FINANCIAMENTO	39
3.1	ESTADO MÍNIMO	39
3.1.1	O Estado Liberal Clássico: uma antítese ao absolutismo	39
3.1.2	O Estado Neoliberal: Uma crítica ao <i>Welfare State</i>	41
3.2	ESTADO INTERVENTOR	44
3.2.1	Keynesianismo e Estado de Bem-Estar Social: Uma alternativa ao libera- lismo	45
3.3	ESTADO INVESTIMENTO E PADRÕES DE FINANCIAMENTO	48
3.3.1	A Visão Clássica: Crescimento Econômico e Desenvolvimento do Mer- cado Financeiro	48
3.3.2	A Agenda Neoliberal: Abertura e Financeirização Dos Mercados	50
3.3.3	A Perspectiva Keynesiana: Intervenção e Ação Estatal no Financiamento ao Investimento	52
3.3.4	Neoliberalismo em Xequê a Visão Novo-Keynesiana, Pós-Keynesiana e Contemporânea: Estado, Financiamento De Longo Prazo e Desenvolvi- mento Sustentável	54
3.4	SÍNTESE ANALÍTICA	60
4	HISTÓRIA DO BANCO DO BRASIL	61
4.1	PRIMEIRA FUNDAÇÃO (1808-1833) - O BANCO OFICIAL DA COROA PORTUGUESA	61
4.1.1	Primeiros Anos do Banco do Brasil: Desafios Financeiros, Emissão Des- controlada e Subserviência à Coroa Portuguesa	62
4.1.2	Crise e Colapso do Primeiro Banco do Brasil: Má Gestão e Endividamento	65
4.2	SEGUNDA FUNDAÇÃO (1853-1904) - AS CONTRADIÇÕES DE UM BANCO PRIVADO À SERVIÇO DO ESTADO	68
4.2.1	O Papel do Banco do Brasil: As Controvérsias entre 'Papelistas' e 'Meta- listas' e o Monopólio de Emissão Estatal	69
4.2.2	Um Breve Interregno: De Banco Emissor à Banco Hipotecário	75

4.2.3	Banco da República do Brasil: Novos Papéis e Velhas Crises	76
4.3	A TERCEIRA FUNDAÇÃO (1905 - DIAS ATUAIS) - ORIGEM DO ATUAL BANCO DO BRASIL	80
4.3.1	Expansão e Consolidação do Banco do Brasil na República Velha (1905-1930): Regulação Cambial e Apoio à Política de Valorização do Café . .	80
4.3.2	Transformações do Banco do Brasil no Início da Era Vargas: Criação de Novas carteiras, o Fortalecimento do Papel de Autoridade Monetária e o Fomento ao Processo de Industrialização	84
4.3.3	Banco do Brasil no Estado Novo: Do Protagonismo no Apoio ao Desenvolvementismo Varguista à Criação da SUMOC	86
4.3.4	Dutra à Café Filho: Fortalecimento, Expansão e Consolidação	88
4.3.5	Banco do Brasil na Era JK: Financiamento ao Plano de Metas, Inflação e Crise	90
4.3.6	De Jânio Quadros à Ruptura da Ordem Democrática: O Banco do Brasil em Meio a Crises Institucionais e Econômicas	93
4.3.7	O Banco do Brasil no Período Militar: A Criação do Banco Central e a Necessidade de Redefinição do Papel do BB no Sistema Financeiro Nacional	98
4.3.8	Abertura Política e Redemocratização: O Fim da Conta Movimento e o Enfrentamento da Crise Existencial	106
4.3.9	O Banco do Brasil na Era Collor: Crises e Reestruturações	111
4.3.10	O Banco do Brasil Frente às Mudanças do Plano Real: A Eterna Dialética Entre o Caráter Público da Instituição e a Busca Pela Lucratividade . .	113
4.3.11	O Período FHC: Novas Crises, Velhas Reestruturações e o Fortalecimento do Caráter Comercial da Instituição	115
4.3.12	O Banco do Brasil sob Lula e Dilma: Fortalecimento e Resgate do Papel Social	124
4.3.13	De Temer à Bolsonaro: Choques de Produtividade, Aumento da Lucratividade e Esvaziamento do Caráter Público	132
4.3.14	Lula III: Manutenção da Busca por Lucratividade e Comprometimento com o Desenvolvimento Sustentável do País	136
4.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO	141
5	O BANCO DO BRASIL EM NÚMEROS: ANÁLISE FINANCEIRA E ESTATÍSTICA PARA O PERÍODO 2001-2023	145
5.1	BANCO DO BRASIL S/A	146
5.2	COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA DO BB	148
5.3	ANÁLISE COMPARATIVA DO NÚMERO DE AGÊNCIAS E QUANTIDADE DE FUNCIONÁRIOS	150
5.4	EVOLUÇÃO DOS ATIVOS DO BB	152

5.5	ANÁLISE COMPARATIVA DO ÍNDICE DE BASILÉIA	154
5.6	ANÁLISE COMPARATIVA DO LUCRO LÍQUIDO DO BB	156
5.7	ANÁLISE COMPARATIVA DO RETORNO SOBRE O PATRIMÔNIO LÍ- QUIDO MÉDIO (ROAE) DO BB	158
5.8	ANÁLISE COMPARATIVA DA PARTICIPAÇÃO DO BANCO DO BRASIL NOS PRINCIPAIS MERCADOS DE CAPTAÇÃO	159
5.9	ANÁLISE COMPARATIVA DA PARTICIPAÇÃO DO BANCO DO BRASIL NO MERCADO DE CRÉDITO BRASILEIRO	163
5.10	SÍNTESE DO CAPÍTULO	164
6	SETOR PÚBLICO NO BB: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CARTEIRA DE CRÉDITO GOVERNO	166
6.1	BREVE HISTÓRICO DO SEGMENTO SETOR PÚBLICO NO BB	166
6.2	OS NÚMEROS DA CARTEIRA DE CRÉDITO GOVERNO NO PERÍODO 2001-2023	169
6.3	PRAZO MÉDIO DAS OPERAÇÕES DA CARTEIRA SETOR PÚBLICO NO BB NO PERÍODO (2012-2023)	171
6.4	PARTICIPAÇÃO DA CARTEIRA DE CRÉDITO SETOR PÚBLICO DO BB NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN) PARA O PERÍODO (2012-2023)	173
6.5	PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO BB EM VOLUME DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO LIBERADAS AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS - SE- GUNDO DADOS DA STN PARA O PERÍODO (2002-2023)	175
6.6	PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO BB EM VOLUME FINANCEIRO E MÉDIA DOS DESEMBOLSOS - INCLUINDO OS ORGANISMOS MUL- TILATERAIS - DADOS DA STN PARA O PERÍODO (2002-2023)	177
6.7	PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO BB EM VOLUME FINANCEIRO E MÉDIA DOS DESEMBOLSOS - EXCLUINDO-SE OS ORGANISMOS MULTILATERAIS - DADOS DA STN PARA O PERÍODO (2002-2023) .	180
6.8	ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO BB EM PERCENTUAL DE OPERAÇÕES, VOLUME DE CRÉDITO E DESEMBOLSO MÉDIO NO ESTADO DE SANTA CATARINA - SEGUNDO DADOS DA STN PARA O PERÍODO (2002-2023	182
6.9	ANÁLISE DAS LINHAS DE CRÉDITO VOLTADAS AO ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DOS MUNICÍPIOS	185
6.10	SÍNTESE DO CAPÍTULO	189
7	PADRÃO DE FINANCIAMENTO PARA OS MUNICÍPIOS E A ATU- AÇÃO DO BANCO DO BRASIL NO MERCADO DE CRÉDITO PÚ- BLICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA REALIDADE CATARINENSE	192

7.1	COMPREENDENDO O ECOSISTEMA DE FINANCIAMENTO AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	192
7.1.1	Análise Histórica - Da Crise da Dívida ao Contingenciamento de Crédito	193
7.1.2	O Arcabouço Legal do Atual Modelo Contingenciado de Financiamento às Prefeituras	194
7.1.2.1	<i>A Lei de Orçamentos (4.320/64)</i>	194
7.1.2.2	<i>A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/2000)</i>	195
7.1.2.3	<i>As RSF's 40/2001, 43/2001 e 48/2007</i>	195
7.1.2.4	<i>A Resolução nº. 4595/2022 do Conselho Monetário Nacional</i>	196
7.1.2.5	<i>Entendendo os Mecanismos de Contingenciamento de Crédito aos Municípios</i>	197
7.1.3	O Processo de Atendimento as Demandas de Crédito dos Municípios - Uma Análise a Partir do MIP	198
7.1.3.1	<i>O Papel das Instituições</i>	198
7.1.3.2	<i>Tipos de Operações de Crédito</i>	201
7.1.3.3	<i>Procedimentos para Contratação de Operações de Crédito Interno pelos Municípios</i>	202
7.1.3.4	<i>Procedimentos para Contratação de Operações de Crédito Externo pelos Municípios</i>	203
7.2	INVESTIMENTO E PADRÃO DE FINANCIAMENTO PARA OS MUNICÍPIOS CATARINENSES: ESTUDO DE CASO COM FOCO NA ATUAÇÃO DO BB	205
7.2.1	A Relação entre o Porte Populacional dos Municípios Catarinenses e a Contratação de Empréstimos	205
7.2.2	Relacionamento e Aderência Estratégica	207
7.2.2.1	<i>A Importância do BB</i>	207
7.2.2.2	<i>Percepção dos Agentes Públicos sobre as Condições de Financiamento e os Produtos Oferecidos pelo BB</i>	210
7.2.2.3	<i>Critérios para Escolha de um Parceiro Bancário e Instituições Financeiras Priorizadas na Obtenção de um Financiamento</i>	212
7.2.3	Padrão de Financiamento para as Prefeituras	216
7.2.3.1	<i>Percepção sobre a Insuficiência de Recursos para Investir</i>	216
7.2.3.2	<i>Empréstimos e Investimentos</i>	218
7.2.4	Compreendendo as Necessidades das Prefeituras	222
7.2.4.1	<i>O Processo de Acesso ao Crédito</i>	222
7.2.4.2	<i>Áreas Prioritárias para Investimentos</i>	225
7.2.5	Sugestões e Críticas dos Gestores Municipais ao Banco do Brasil	226
7.2.5.1	<i>Melhorias Sugeridas pelas Prefeituras</i>	226
7.2.5.2	<i>Sugestões e Críticas</i>	228

7.3	ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO BANCO DO BRASIL PARA O SETOR DE CRÉDITO PÚBLICO	228
7.3.1	Diretrizes do BB para Atuação no Setor público	229
7.3.2	Diferenciais Mercadológicos perante a Concorrência	229
7.3.3	Captação e Formação de Funding	230
7.3.4	Política de Crédito e Estratégias de Atuação	230
7.3.5	Mensuração do Retornos Sociais quando da Aplicação do Crédito	232
7.3.6	Metas, Objetivos e Desafios para Atuação no Setor	232
7.4	SÍNTESE DO CAPÍTULO	233
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	238
	REFERÊNCIAS	241
	ANEXO A – ROTEIRO QUESTÕES DIRETORIA BB	253
	ANEXO B – PESQUISA SOBRE O PADRÃO DE FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS CATARINENSES	258

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como objetivo investigar a atuação do Banco do Brasil (BB), enquanto instituição pública de fomento ao desenvolvimento dos municípios brasileiros, a partir de um estudo de caso da realidade catarinense, pretendendo, desta forma, levantar dados e informações que permitam verificar se as políticas estratégicas adotadas pelo BB no mercado de crédito ao Setor Público estão alinhadas com as reais necessidades de financiamento dos municípios, dadas as suas peculiaridades.

Para alcançar este intento, o presente trabalho se subdivide em oito partes, onde o primeiro capítulo corresponde a esta introdução, o segundo aborda os aspectos pertinentes aos procedimentos metodológicos adotados nesta dissertação, o terceiro de caráter teórico-analítico contextualiza a problemática dentro da teoria econômica, o quarto de caráter histórico, investiga as várias nuances assumidas pelo BB no papel de fomentador do desenvolvimento do país, o quinto de natureza estatística-descritiva, se dedica a analisar o desempenho do BB no mercado bancário durante os anos 2000. No sexto, são apresentados os números da carteira governo, com o intuito de conhecer a relevância e o papel do BB no ecossistema de financiamento aos municípios brasileiros. No sétimo, são apresentados o ecossistema de financiamento estatal e, posteriormente, a partir de uma amostra de municípios catarinenses, verifica-se as necessidades e percepções sobre o papel do BB neste ecossistema. Em seguida, ainda no sétimo capítulo, analisa-se o discurso estratégico do BB, para o segmento de crédito público, a partir de um roteiro de questões direcionado à Diretoria Governo. Por fim, o oitavo e último capítulo, compreende as conclusões e considerações finais a respeito da temática estudada.

Nesse primeiro capítulo, apresenta a problemática, apontando a importância do Estado e dos bancos públicos no financiamento ao desenvolvimento, dando destaque a inquietação de pesquisa voltada a estudar dois atores: o BB e Prefeituras Municipais selecionadas. Assim como, são definidas as questões de pesquisa e os objetivos – geral e específicos. No segundo capítulo, elaboram-se os procedimentos metodológicos procurando descrever os passos dados para a construção de cada capítulo dessa dissertação.

Como ressaltado, o terceiro capítulo deste trabalho tem como objetivo realizar uma análise da contribuição teórica da economia no que tange à compreensão da inter-relação entre o Estado, desenvolvimento econômico e os padrões de financiamento. Este estudo está fundamentado em uma revisão bibliográfica que aborda o "estado da arte" da literatura relevante sobre o tema em questão. O propósito é compreender o ambiente de financiamento estatal à luz da teoria econômica e, a partir desta, examinar o papel a ser desempenhado pelo Banco do Brasil enquanto instituição financeira de desenvolvimento.

Sob uma perspectiva histórica, o quarto capítulo objetiva mergulhar na história do BB, partindo de sua concepção ainda no período colonial e chegando até os dias atuais, a fim de investigar, com base em documentos oficiais e levantamento bibliográfico, o contexto social,

econômico e político que moldaram o Banco do Brasil e o levaram a tornar-se um dos principais bancos de desenvolvimento do país.

No quinto capítulo, contextualiza-se a atuação do BB no sistema financeiro nacional, através de um recorte temporal que se inicia nos anos 2000, em linha com os ciclos políticos de cada governante do Governo Federal. Neste capítulo, tendo em vista o caráter estatal da instituição, os números são interpretados através de um estudo longitudinal que visa identificar a medida do impacto da direção política dos governos na condução do BB.

No sexto capítulo, também de natureza estatística-descritiva, analisa-se sob a mesma ótica política-ideológica, os números apresentados pelo BB no mercado de crédito destinado ao atendimento do setor público. Objetiva-se, desta forma, identificar se as ações do BB neste mercado foram impactadas pelos componentes ideológicos defendidos pelas forças políticas que comandavam o executivo federal.

No sétimo, como destacado, apresenta-se inicialmente o ecossistema de financiamento estatal, compreendendo seu desenvolvimento histórico, aspectos legais e principais atores. Em seguida, contextualizado o ecossistema de financiamento público no qual estão inseridos os municípios catarinenses e o Banco do Brasil, interpreta-se de forma quantitativa e qualitativa os dados coletados junto a uma amostra de municípios catarinenses no tocante às necessidades de financiamento das prefeituras catarinenses e suas percepções quanto ao papel do BB no mercado de crédito destinado aos municípios. Ainda neste capítulo, busca-se compreender em que medida as decisões estratégicas adotadas pelo BB para o mercado de crédito setor público, reveladas nas declarações dos executivos e dos formuladores das políticas do banco para o segmento governo, estão alinhadas com as demandas dos municípios catarinenses investigados.

Por fim, nas considerações finais, objetiva-se retomar e realçar as principais descobertas do estudo, no que concerne ao papel delineado ao Banco do Brasil enquanto banco de desenvolvimento aos municípios brasileiros e às possíveis estratégias a serem adotadas pela instituição na busca por melhorar sua atuação junto a este público. Em seguida, são analisadas as respostas aos objetivos propostos pelo trabalho, destacando os resultados obtidos, limitações e a existência de lacunas na investigação, bem como possíveis linhas de pesquisa futuras sobre esta temática.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O papel delegado ao Estado Nacional e os efeitos da intervenção estatal na economia são temas de pesquisa que ainda encontram grande repercussão no meio acadêmico e na sociedade de uma forma geral. Dada a relevância do tema para a sociedade, não é raro observar nos meios jornalísticos tradicionais que versam sobre assuntos econômicos, a constância do debate e o destaque dado pelos meios de comunicação a dialética Mercado X Estado. Neste contexto, verifica-se que, na atualidade, os discursos apaixonados, simplistas e maniqueístas sobre o verdadeiro papel do Estado na economia ainda se sobrepõem aos avanços teóricos dos últimos anos na ciência econômica.

Tendo em vista essa perspectiva, ainda no início do século XX, as ideias de Keynes

representaram um contraponto à teoria liberal dominante e rapidamente se alastraram por todo o globo. O período de entre guerras foi marcado pelo avanço das ideias keynesianas e pelo aumento da participação do Estado na economia. Ao final da Segunda Grande Guerra até o início da década de 70, nos países centrais, o keynesianismo clássico conheceu o seu apogeu; a combinação entre o modo de produção fordista e o Estado Keynesiano originou um modelo bem-sucedido de aliança entre o trabalho e o capital, denominado *Welfare State*, onde o Estado Nacional, além de protagonista do processo econômico, atua através da intervenção direta na economia.

Com a primeira crise do petróleo em 1973, este modelo sofreu um forte revés, o alto endividamento externo dos países combinado com os problemas fiscais e aumentos expressivos da taxa de inflação, somado à baixa produtividade dos trabalhadores e, conseqüentemente, crises de acumulação no sistema, levaram ao questionamento do modelo keynesiano baseado na criação de condições para a realização da demanda efetiva com atuação ativa da intervenção estatal. Desta forma, no decorrer da década de 80, com a crise se agravando entre os países, ganharam corpo as ideias dos economistas da escola Austríaca, denominados Neoliberais, os quais defendiam que o modelo de Estado keynesiano e sua forte intervenção na economia seriam os grandes responsáveis pelas crises da dívida e de hiperinflação, as quais afetavam os países como um todo. Sendo necessário, portanto, um forte programa de ajustes que diminuísse a participação do Estado na economia e elevasse a produtividade do capital.

Conforme destacado por Iglesias (2006), as reformas neoliberais foram em grande medida patrocinadas pelos organismos financeiros, com sede em Washington e gestados na Conferência de *Bretton Woods*. Estes Organismos Multilaterais tornaram-se instrumentos de pressão estrangeira em prol de reformas desestatizantes e estabilizantes, as quais sustentavam-se na ideia de que o Estado heterodoxo era ineficiente e corrupto. Ainda segundo Iglesias (2006), os pressupostos basilares defendidos pelo Consenso de Washington eram os seguintes: privatizações, abertura de mercados, abandono das medidas de promoção de setores produtivos e desestímulo à intervenção estatal na economia. Mais adiante, passados os anos da euforia com os ajustes fiscais, estabilização monetária e abertura comercial, observou-se nestes países a queda dos indicadores sociais, como aumento do desemprego, da pobreza e elevação da concentração de renda. Agora em um novo cenário marcado pela globalização dos mercados e aumento da competição internacional, o Estado assumiria um novo papel: o de ser responsável pela melhoria do ambiente institucional e econômico, de forma a garantir aos agentes econômicos uma inserção competitiva na arena global. Logo, “há uma tendência de mudança do Estado Keynesiano e do bem-estar (onde este foi estabelecido) para o Estado Schumpeteriano e do pró-trabalho.” (JESSOP, 1993)

Diante do arcabouço teórico apresentado acima, constata-se uma convergência do pensamento econômico moderno em admitir a presença do Estado na economia. No entanto, a magnitude desta intervenção ainda é fruto de intenso debate, onde a presença do Estado no setor de crédito apresenta-se como uma celeuma que ainda suscita visões e análises antagônicas. A

visão convencional (liberal), defendida por Gurley e Edward S Shaw (1955), estabelece que o mercado financeiro possui o papel principal de transferir recursos dos agentes superavitários para os deficitários. Neste modelo clássico, livre da ação estatal, as taxas de juros são precificadas com base na oferta e demanda por crédito, alcançando, desta forma, a alocação ótima de recursos, ou seja, o idílico ótimo de Pareto.

Uma segunda abordagem teórica reconhece a existência de falhas de mercado; por consequência lógica, estas falhas impedem que o resultado ótimo seja alcançado. Para Stiglitz (1993), nas economias menos desenvolvidas, os mercados financeiros são incompletos: os mercados de capitais são escassos e os mercados acionários, limitados ou até mesmo inexistentes. Dentro deste contexto, os bancos privados tendem a privilegiar os empréstimos de curto prazo, desinteressando-se de projetos de longa maturidade, que, embora tenham um alto retorno social, têm baixa rentabilidade e risco elevado.

Um terceiro ponto da literatura econômica sobre o assunto, de corte keynesiano Keynes (1936), defende que a demanda efetiva da economia, ou seja, os níveis de emprego e de renda, dependem majoritariamente dos gastos autônomos em investimento. Conforme interpretação de Diogo Santos e Cunha Resende (2021), para viabilizar os investimentos de longo prazo das empresas, Keynes atribuiu como sendo essencial para estas empresas viabilizarem seus investimentos em projetos de longo prazo de maturação, a formação de um *funding* financeiro para compatibilização de prazos, seja através da emissão de títulos de longo prazo ou pela venda de ações pelas empresas. Em linhas gerais, estes títulos e/ou ações, ao serem comprados majoritariamente pelas poupanças administradas por Fundos de Pensão e Bancos de Investimentos, permitiriam às empresas liquidarem suas dívidas de curto prazo com os bancos comerciais, aumentando desta forma a capacidade de investimentos destas empresas, através da melhora na conciliação do fluxo de receitas e despesas futuras.

Mais recentemente, se materializou um quarto ponto de discussão sobre o papel e natureza dos bancos públicos de desenvolvimento, trata-se da abordagem da economista Mazzucato (2023), cujas contribuições teóricas, além de reafirmar categoricamente a importância destes bancos, defendem a reorientação do papel destas instituições. Tradicionalmente, os bancos de desenvolvimento administrados pelo Estado, focalizavam os seus recursos em projetos que primavam pelo investimento em projetos de capital intensivo e de infraestrutura. Porém, nos últimos anos, estes esforços se voltaram para o alcance de objetivos alinhados com o desenvolvimento sustentável. Para Mazzucato (2023), o papel dos bancos de desenvolvimento públicos não deve se limitar única e exclusivamente ao financiamento de capitais de longo prazo para formação de novos parques fabris, investimento em infraestrutura e o desenvolvimento de novas tecnologias, mas deverá incluir uma mudança de paradigma, através da incorporação da ideia de mandato por “missão”, cujo objetivo é a imposição de condicionalidades estratégicas que contribuam para o desenvolvimento de uma economia sustentável, verde e inclusiva.

A par desta perspectiva, percebe-se que os bancos públicos e de desenvolvimento desempenham papel crucial no financiamento e na coordenação dos projetos de investimento,

reduzindo seus riscos. No que tange ao financiamento dos Estados e municípios brasileiros, esta necessidade de agentes financeiros públicos é ainda mais latente, em vista da total inexistência de um mercado de capitais por força do arcabouço legal do país. Ademais, no Brasil, a Constituição de 1988 teve em sua essência a construção de um pacto social de inspiração burguesa que incorporasse as características do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*) europeu à realidade brasileira. Neste desenho institucional, caberia ao Estado Nacional, em face das desigualdades sociais históricas, sob o primado do conceito da dignidade intrínseca a todo ser humano, o papel de ofertar bens e serviços que garantissem de forma pública e gratuita a todo cidadão, conforme prevê art. 6º da CF (1988), acesso “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.”

Neste sentido, afim de atender às necessidades dos seus cidadãos e melhorar a qualidade de vida da população, os entes federativos, frequentemente, buscam no mercado de crédito nacional os recursos necessários para financiar suas políticas públicas. Neste ecossistema de financiamento ao setor público, o Banco do Brasil, enquanto instituição financeira pública, desempenha um papel crucial, atuando como agente de desenvolvimento nacional ao suprir as demandas do Setor Público por crédito em um contexto também marcado pela restrição orçamentária dos municípios. Essa atuação se dá, no entanto, em um mercado com recursos contingenciados e limites estabelecidos anualmente pelo CMN (Conselho Monetário Nacional), fortemente regulado pela STN (Secretaria do Tesouro Nacional) e altamente competitivo, onde várias instituições financeiras, como BASA (Banco da Amazônia), BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), BNB (Banco do Nordeste do Brasil), CEF (Caixa Econômica Federal), BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), figuram como potenciais parceiras do Setor Público.

Como ofertador de crédito, o Banco do Brasil destaca-se pela forte presença em todo o território nacional, estando presente na maioria dos municípios brasileiros. Atualmente são 3979 agências e 11593 postos de atendimento, estando presente na maioria dos 5570 municípios brasileiros. No que concerne a Santa Catarina, o BB está localizado fisicamente na quase totalidade dos 295 municípios, através de 263 agências e 72 postos de atendimento. Com mais de 74 milhões de clientes, ativos totais que somam mais de dois trilhões de reais, e uma carteira de crédito ampliada de cerca de 1,1 trilhão, a qual inclui os mercados de pessoa física, jurídica e de agronegócio, o BB deseja ampliar sua atuação no mercado de crédito destinada ao setor público, através da ampliação da oferta de crédito e serviços financeiros destinados a este setor, de forma a tornar-se o principal parceiro do setor público brasileiro.

Segundo, dados divulgados pelo Tesouro Nacional referentes ao ano de 2023, a cada R\$100,00 liberados a municípios e estados brasileiros, R\$90,00 provinham do Banco do Brasil, Caixa e BNDES. Considerando apenas o valor emprestado pelo Banco do Brasil, foram cerca de R\$20,3 bilhões de reais no ano de 2023, superando em 800% o ano de 2022. Conforme divulgado em seu planejamento estratégico Banco do Brasil (2023a) “A ampliação do financiamento

aos estados e municípios é decisão estratégica do Banco do Brasil, definida pelos órgãos de governança e divulgada em nosso *guidance* [projeções de referência].” Doutra parte do lado dos demandadores de crédito, encontram-se os 26 estados federativos, o Distrito Federal e os 5570 municípios brasileiros. No Brasil, os municípios compõem a menor esfera administrativa da federação, sendo o palco principal das demandas da população quanto às necessidades de investimentos em infraestrutura e políticas públicas. Sabe-se, no entanto, que os municípios brasileiros representam uma amálgama de estruturas administrativas diversas com carências e demandas singulares, sendo necessário um recorte particular para estudar as várias nuances em que se apresentam as prioridades de cada ente federativo.

No que concerne ao Estado de Santa Catarina, existem 295 prefeituras municipais que atendem uma população da ordem de 7.610.361 de pessoas, segundo o último censo do IBGE (2022). Sendo os municípios catarinenses formados pelas mais diversas realidades, onde uns apresentam-se com uma economia dinâmica e pujante e uma receita de arrecadação considerável, enquanto outros de natureza agrária convivem com uma receita incipiente para financiar os serviços públicos mais elementares, dependendo desta forma de repasses do Estado e da União.

Desta forma, estudos que contribuam para identificar oportunidades de atuação em políticas públicas e fornecer *insights* fundamentais para a formulação de estratégias mais precisas e alinhadas com as necessidades específicas do Cliente Setor Público, mostram-se salutares. Ao incorporar essas descobertas, o BB estará melhor posicionado não apenas para antecipar as demandas do setor público, mas também para estabelecer políticas e ações que superem as expectativas, consolidando sua posição como um parceiro confiável e alinhado com as necessidades deste setor, e, assim, oferecendo a melhor experiência possível.

Logo, esta pesquisa, partindo da realidade dos municípios catarinenses selecionados, com base em critérios geográficos e de tamanho populacional, visa contribuir para a compreensão do modelo de financiamento aos Entes públicos em Santa Catarina, respondendo aos seguintes questionamentos:

- i. Como se encontram as principais necessidades de financiamento dos municípios catarinenses selecionados e em que medida as estratégias adotadas pelo BB contemplam as necessidades desses municípios?
- ii. Como configura-se a atuação e as estratégias do BB no mercado de crédito destinado ao setor público municipal?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

O presente trabalho objetiva analisar a atuação estratégica do BB no mercado destinado ao Setor Público enquanto Banco de Desenvolvimento e parceiro dos municípios catarinenses.

1.2.2 Objetivos Específicos

Considerando o desenvolvimento do trabalho e o objetivo geral apresentado, destacam-se os seguintes objetivos específicos:

- i. Descrever de forma sintética o processo histórico de desenvolvimento do Banco do Brasil desde a sua origem até os dias atuais enquanto banco de desenvolvimento brasileiro.
- ii. Compreender o ecossistema de financiamento a partir do desempenho do Banco do Brasil e sua atuação enquanto banco de desenvolvimento perante o Sistema Financeiro Nacional.
- iii. Analisar as necessidades e a percepção dos agentes das prefeituras municipais selecionadas acerca da atuação do BB na carteira de crédito Setor Público.
- iv. Analisar as estratégias adotadas pelo Banco do Brasil para consolidação do seu papel no ecossistema de financiamento público.

1.3 JUSTIFICATIVA

Em decorrência das exigências de saneamento fiscal impostas aos Municípios e Estados brasileiros pelos programas de reestruturação de dívidas, durante a implementação do Plano Real e tendo em vista os efeitos da Resolução 43/2001, a qual impediu Estados e Municípios de emitirem títulos de dívida para se financiarem, os governos locais brasileiros são forçados a financiar seus projetos de infraestrutura e políticas públicas por meio de três principais fontes de recursos (de forma isolada ou combinando-as): receitas municipais, transferências unilaterais através de convênios com os governos estadual e federal e empréstimos. Em face a crescente insuficiência das receitas fiscais e dos repasses, para fazer frente as demandas das prefeituras brasileiras por recursos para investimentos, estes entes federativos cada vez mais veem-se impelidos a complementar seus orçamentos por meio de operações de crédito junto a instituições financeiras, onde entre estas instituições financeiras destacam-se os bancos nacionais (bancos nacionais e regionais de desenvolvimento, agências de fomento e outros) e internacionais (bancos multilaterais e bilaterais). Neste contexto, os bancos públicos desempenham um papel fundamental no financiamento e suporte financeiro das prefeituras municipais. Logo, o padrão de financiamento adotado por essas instituições influencia diretamente as políticas públicas locais, os investimentos em infraestrutura e serviços básicos, e, conseqüentemente, o desenvolvimento socioeconômico das comunidades.

Logo, diante desta conjuntura, destaca-se a importância de estudos que tratam do padrão de financiamento público. Onde, são vários os trabalhos que tratam dessa temática. Em uma análise, sob uma perspectiva keynesiana, sobre a atuação do BNDES ao longo dos anos 90, Guth (2006) demonstra em seu trabalho a importância para a economia em dispor de mecanismos capazes de alocar o estoque de riqueza financeira no financiamento de longo prazo. No entanto, o referido autor constatou em seu trabalho que, no período supracitado, o BNDES

sofreu transformações que afetaram sua funcionalidade como indutor do processo de crescimento econômico, onde este distanciou-se do seu papel histórico, moldando-se à estratégia liberalizante de desenvolvimento e adotando metodologias típicas do setor privado em sua administração.

Outro estudo relacionado a temática bancos de desenvolvimento e padrões de financiamento, foi realizado por Silva Redivo (2012), no qual este autor disserta sobre a atuação do BNDES como agente público de desenvolvimento no período 1990-2011. Neste trabalho, encontra-se um resgate teórico sobre financiamento e crédito no processo de acumulação e dinâmica capitalista. Ademais, o autor realiza uma apresentação dos bancos de desenvolvimento, buscando demarcar a trajetória do BNDES durante a evolução da economia brasileira, desde sua fundação. Os resultados obtidos demonstram que a instituição teve seu comportamento e atuação em grande medida pautados pelo modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado em cada período de tempo.

O trabalho de Martins (2012), investiga a evolução do papel dos bancos de desenvolvimento em suas contribuições para o desenvolvimento econômico brasileiro no período que se estende de 2000 a 2011. Em sua dissertação, Martins avaliou as formas de atuação do BNDES e do BNB, destacando os diferentes tipos de instrumentos e ativos financeiros utilizados por estes, no sentido de: (i) ampliar o acesso dos agentes aos sistemas financeiros; e (ii) prover atendimento a segmentos excluídos e/ou restringidos no sistema financeiro privado. Concluindo que os dois bancos selecionados voltaram suas formas de atuação diretamente à ampliação da funcionalidade do sistema financeiro brasileiro, por vezes chegando a operar novos “nichos” e introduzindo novos instrumentos financeiros, contribuindo efetivamente para a ampliação do acesso dos agentes ao sistema financeiro.

Em sua dissertação, Taylon Santos (2022), analisa a estrutura de *funding* de três bancos de desenvolvimento regionais do Brasil: BRDE, BANDES e BDMG com o propósito de explorar o papel dos bancos de desenvolvimento e entender a relação destas instituições com o desenvolvimento econômico. Após averiguar as principais rubricas destes bancos, suas fontes de recursos, o prazo das operações de *funding* e a distribuição setorial das suas operações de crédito, percebeu-se que a estrutura de *funding* dos bancos estudados era distinta, mas a maior parte dos recursos captados viria de repasses oficiais, implicando que estes últimos seriam as fontes de recursos mais relevantes para a atuação de cada instituição.

Referente ao padrão de financiamento do investimento exclusivamente público, verificou-se a contribuição de Viviane Silva (2006), onde esta analisa o financiamento do investimento público no Brasil a partir dos anos 70. Tendo como arcabouço teórico a teoria keynesiana, Silva investiga como a coordenação da política fiscal e monetária afetaram o investimento no Brasil. Sua conclusão é que em face das políticas econômicas adotadas no fim dos anos 90, ocorreu uma redução da atuação mais ativa do governo na realização de investimentos. Neste sentido, diante de um contexto econômico marcado pelo controle do endividamento e do déficit público, a autora propõe a busca por alternativas pelos entes públicos, como PPI's (Projeto Piloto de Investimentos) e PPP's (Parcerias Público-Privadas).

Em outro estudo sobre o padrão de investimento público, Bast (2015) utilizou técnicas estatísticas para avaliar os efeitos dos empréstimos do BNDES nos governos municipais brasileiros. Neste trabalho, o autor analisou o impacto do PMAT (Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos) na receita dos municípios. Empregando técnicas de Diferenças-em-Diferenças, os resultados encontrados indicaram que os efeitos da implementação do programa foram nulos.

Também utilizando-se de ferramentas econométricas, Pinto (2018), buscou analisar o comportamento dos desembolsos de Bancos Públicos para as prefeituras, observando especificamente o caso do BNDES entre os anos de 1997 à 2014, com a finalidade de verificar se os desembolsos apresentavam nuances políticas específicas. Os resultados dos testes indicaram a presença de componentes políticos nos desembolsos e a piora da gestão fiscal das prefeituras tomadoras dos empréstimos.

Ainda sobre a temática de financiamento aos entes públicos, Melatto (2020), tratou sobre a atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em cidades inteligentes e sustentáveis no Brasil. Com o objetivo de analisar a participação e os critérios de investimento do BID no fomento de cidades inteligentes e sustentáveis no Brasil, a partir de 2014, Mellato conduz uma pesquisa exploratória de caráter qualitativo, na qual foram realizadas 11 entrevistas em profundidade entre gestores do BID, gestores municipais e membros da academia envolvidos no contexto desta pesquisa. Ao final da análise, apresentou-se como resultado um modelo de ações municipais que viabilizariam a construção de cidades mais inteligentes e sustentáveis no Brasil.

Considerando os vários trabalhos que tratam sobre a temática de padrão de financiamento, verificou-se a inexistência de estudos que tratam da temática proposta por este trabalho, a saber: a atuação dos bancos e agências de fomento junto às prefeituras. Não foram encontrados estudos focalizados que versavam sobre o tema de forma específica. Soma-se a isto, a singularidade do caso brasileiro em termos de padrão de financiamento público, o qual, por força de exigências legais, limita os entes federativos, à exceção da União, a recorrer a operações de crédito para financiarem seus investimentos.

Neste contexto, os bancos públicos desempenham um papel fundamental no financiamento e suporte financeiro às prefeituras municipais. Logo, este estudo, através da investigação da realidade das prefeituras catarinenses, se justifica pela relevância de compreender como os bancos públicos, em especial o Banco do Brasil, estruturam seus modelos de financiamento destinados às prefeituras brasileiras. Neste sentido, analisar os padrões de financiamento adotados por essas instituições é crucial para identificar as necessidades de investimento das prefeituras, na busca pela eficiência da gestão pública e na promoção do bem-estar social.

Além disso, investigação sobre o financiamento público municipal pelos bancos estatais é oportuna diante da complexidade das demandas enfrentadas pelas prefeituras, especialmente em um cenário de restrição fiscal e mudanças nas políticas econômicas. Compreender como as condições de financiamento são estabelecidas, incluindo taxas de juros, prazos e critérios de

concessão, permite avaliar os desafios e oportunidades enfrentados pelos gestores municipais na captação de recursos para investimentos estratégicos.

Portanto, este estudo visa contribuir para o debate acadêmico sobre o papel dos bancos públicos no desenvolvimento municipal no Brasil, com destaque para o Banco do Brasil. Desta forma, ao analisar-se o padrão de financiamento oferecido às prefeituras, tendo como contrapartida suas singularidades, pode-se identificar possíveis melhorias nas políticas de crédito e no apoio financeiro voltado para o fortalecimento da infraestrutura, educação, saúde e demais serviços essenciais prestados pelas administrações locais.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como destacado, são objetivos deste trabalho dissertativo a análise do processo histórico de atuação do Banco do Brasil como banco de desenvolvimento, a apresentação e compreensão do ecossistema de financiamento público a partir do desempenho do Banco do Brasil perante o Sistema Financeiro Nacional, entender como se estabelece o padrão de financiamento para as prefeituras catarinenses investigadas, suas reais necessidades e principais demandas, tendo em vista a participação do Banco do Brasil no mercado de crédito voltado ao Setor Público municipal como banco de desenvolvimento, e por fim, compreender em que medida as estratégias de atuação do Banco do Brasil para o mercado de crédito governo, encontram-se em consonância com as demandas suscitadas pelos agentes públicos.

Quanto à natureza das fontes utilizadas, a pesquisa foi elaborada a partir de fontes primárias e secundárias. Entre as fontes primárias destacam-se os dados coletados junto aos agentes públicos municipais das prefeituras investigadas através de um questionário investigativo, cujo modelo encontra-se em anexo. Outra fonte de investigação primária compreende o roteiro de questões encaminhado à Diretoria de Crédito Governo do BB, o qual materializa a visão institucional do Banco do Brasil sobre a temática investigada. Enquadram-se juntamente nessa categoria: os documentos oficiais emitidos pelos bancos, pelo Banco Central, pela STN, IBGE e demais instituições analisadas. Por sua vez, entre as fontes secundárias utilizadas pode-se elencar os seguintes: livros, artigos, teses e dissertações que abordam o papel do Estado na economia, a história do Banco do Brasil, o funcionamento do sistema de crédito público no Brasil e a atuação dos bancos públicos no desenvolvimento econômico.

Em relação ao tratamento teórico-analítico, utilizou-se a técnica de levantamento bibliográfico (fontes secundárias) em conjunto com o método histórico-analítico como ferramentas de pesquisa, análise e interpretação das informações. A par desta perspectiva, são analisadas as respostas conceituais das diversas correntes econômicas sobre o papel do Estado na economia. Cabe destacar que na Economia Política este método possui caráter descritivo-analítico e apresenta-se como um elemento nuclear para explicação dos fenômenos econômicos. Inserida no escopo da pesquisa qualitativa, segundo Gil (2008), a pesquisa bibliográfica é uma metodologia que fornece suporte teórico fundamental para outras abordagens investigativas, especialmente aquelas que requerem estudos exploratórios ou descritivos. Isso se deve ao fato de que ela proporciona uma visão abrangente da problemática que orienta a pesquisa, permitindo também a construção conceitual do objeto de estudo por meio da revisão e síntese da literatura pertinente.

Por sua vez, o método histórico, ao ser utilizado como ferramenta de interpretação, segundo Marconi e Lakatos (2004), “preenche os vazios dos fatos e acontecimentos, apoiando-se em um tempo, mesmo que artificialmente reconstruído, que assegura a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos fenômenos.” Em consonância com esta visão e empregando técnicas de pesquisa bibliográfica, utilizando-se para tanto artigos, dissertações, teses e livros publicados

pelos mais diversos autores (fontes secundárias), são apresentados os principais movimentos do Governo Federal que explicam os vários papéis assumidos pelo Banco do Brasil como instrumento de desenvolvimento econômico do país.

Em seguida, a partir da investigação em fontes majoritariamente primárias, documentos oficiais divulgados pelo banco em seus balanços, apresenta-se uma análise comparativa dos principais indicadores econômicos do Banco do Brasil: índice de participação no mercado de crédito destinado ao setor público, volume de desembolso anual, taxa de crescimento da carteira de crédito, etc., inicialmente em contraste com os principais conglomerados bancários que atuam no país e posteriormente em comparativo aos principais bancos que atuam no mercado de crédito destinado ao setor público. Dado o caráter estatal do Banco do Brasil, utilizando-se de um ferramental estatístico-descritivo, baseado na leitura e na interpretação dos gráficos construídos a partir dos dados levantados, analisa-se, através de um recorte histórico (longitudinal) o qual marca a passagem dos chefes de executivo à frente do Governo Federal, em que medida as mudanças políticas e institucionais moldaram a atuação do Banco do Brasil no mercado bancário tradicional, bem como sua participação no mercado de crédito ao setor público a partir dos anos 2000.

A opção pelo recorte temporal a partir dos anos 2000 justifica-se por representar o período na qual estabelece-se um novo marco legal e regulatório para o modelo de financiamento ao setor público no Brasil. A partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/2000), em maio de 2000, erigiu-se um novo arcabouço institucional que redefiniu as bases do endividamento público no Brasil, estabelecendo a exclusividade na forma de financiamento (empréstimo bancário), impondo limites legais e promovendo maior transparência. A partir desse ponto, torna-se possível observar, de forma mais criteriosa, o comportamento do crédito público, tendo em vista o arcabouço normativo consolidado.

Politicamente, o recorte justifica-se ao contemplar os diferentes projetos de governo e orientações ideológicas: o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999–2002), os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010), o governo Dilma Rousseff (2011–2016), a gestão de Michel Temer (2016–2018), o mandato de Jair Bolsonaro (2019–2022) e o início do atual governo Lula (2023). Cada uma dessas gestões imprimiu características próprias à atuação dos bancos públicos, especialmente no que diz respeito à sua participação no financiamento de políticas públicas e ao papel do Estado na economia. O Banco do Brasil, por sua natureza estatal e histórica vinculação ao Governo Federal, teve suas estratégias influenciadas por essas mudanças, ora sendo chamado a expandir o crédito como mecanismo anticíclico, ora sendo instado a adotar uma postura mais conservadora, voltada à rentabilidade e eficiência operacional. Em linhas gerais, o recorte pós-2000, tendo como base um recorte longitudinal dos governos, visa, sobretudo, como destacado acima, permitir uma análise das estratégias do Banco à luz das mudanças de orientação política no Executivo Federal.

Posteriormente, com o uso de materiais bibliográficos (fontes secundárias), contextualiza-se o ecossistema de crédito público no Brasil, destacando a crise de endividamento dos estados e

municípios como principal fator para a promulgação da LRF 101/2000, marco da modernização e racionalização do financiamento ao setor público no Brasil e formação do atual arcabouço legal. A par deste conhecimento, demonstra-se, antes da análise dos dados dos questionários, como o atual modelo de financiamento aos municípios, marcado por ações de transparência e contingenciamento de crédito, visa, sobretudo, limitar o endividamento descontrolado dos municípios.

A par deste contexto, buscou-se, através de um estudo de caso (fonte primária), a formulação de questões, direcionadas a uma amostra de municípios, com o intuito de levantar informações para o alcance dos objetivos propostos por esta dissertação. Segundo Milan, Möller e Wobeto (2022), o estudo de caso possui natureza exploratória e qualitativa, tendo como objetivo principal a obtenção de dados detalhados sobre o objeto de estudo, possibilitando um aprofundamento no conhecimento e esclarecimento de questões específicas. O estudo de caso é uma abordagem de pesquisa cada vez mais utilizada, que emprega diversos métodos para a coleta de dados.

Logo, para a coleta de dados, as perguntas foram elaboradas utilizando-se a plataforma *Google Forms*, e depois encaminhadas através de um link para serem respondidas pelos administradores públicos escolhidos na amostra. Diante da dificuldade em colher os dados remotamente, em vista das inúmeras negativas dos gestores públicos em responder o questionário, foram necessárias algumas saídas a campo para acolhimento das respostas. Com as respostas em mão, os dados foram transferidos para uma tabela excel e depois tratados e transformados em gráficos utilizando-se a linguagem de programação *python*.

No que tange a seleção da amostra da pesquisa, foram considerados os seguintes critérios:

- i. O Estado de Santa Catarina foi subdividido em sete regiões Intermediárias, segundo critérios estabelecidos pelo IBGE em 2017, sendo estas representadas por: Florianópolis, Blumenau, Caçador, Lages, Criciúma, Chapecó e Joinville. Regiões Intermediárias são subdivisões geográficas criadas pelo IBGE, com o objetivo de representar um conjunto de municípios com características econômicas e sociais parecidas e que orbitam em torno de uma cidade principal.
- ii. Para cada região foram escolhidos ao mínimo três municípios, segundo o critério do contingente populacional de cada um, de forma que os municípios com até 10.000 habitantes foram considerados de pequeno porte, os municípios com população entre 10.000 e 70.000 habitantes foram classificados como de médio porte e os municípios de grande porte foram aqueles com população superior a 70.000 habitantes.
- iii. O critério do agrupamento e divisão dos municípios pela população foi construído com base na observação do contingente de operações liberadas pelos Entes públicos, onde constatou-se a existência de uma forte relação entre o número de habitantes de um município e sua demanda por financiamentos.

Cabe destacar que outros indicadores socioeconômicos também poderiam ser preditivos da inclinação de um município em auferir empréstimos, como a complexidade da sua economia e/ou a sua capacidade de pagamento derivada do seu PIB, etc. No entanto, objetivou-se a escolha da população como categoria explicativa em face à facilidade para coleta, agrupamento e exposição categórica dos dados.

Por último, para investigar em que medida o posicionamento estratégico do BB encontra-se em linha com as necessidades das prefeituras investigadas, analisa-se a compatibilidade dos discursos de diretores executivos, responsáveis pelas estratégias do Banco do Brasil no mercado Governo em contraste com as demandas levantadas junto as prefeituras no questionário investigativo. Para encaminhamento do questionário (fonte primária), procurou-se o apoio da Diretoria Governo, onde a partir deste ponto de apoio, logrou-se êxito em encaminhar documento texto via plataforma de comunicação *Teams* para ser respondido em conjunto pelo comitê estratégico do BB para o segmento, obtendo-se desta forma a posição institucional do banco.

Tabela 1 – Municípios Participantes da Amostra

Região Intermediária	Município	Responsável pelas Informações	Porte	População (mil)	Principal Setor Econômico	PIB (bilhões R\$)	Per capita (mil R\$)	IDH	Endividamento [DC/RCL(%)]
Blumenau	Aurora	Contador	Pequena Cidade	6.780	Serviços	0.485	71.5	0,733	4,90%
Blumenau	Presidente Nereu	Tesoureiro	Pequena Cidade	2.301	Agricultura	0.063	27.5	0,737	0,00%
Blumenau	Rio dos Cedros	Sec(a). de Fin.	Média Cidade	10.865	Serviços	0.475	39.8	0,729	9,02%
Blumenau	Blumenau	Dir(a). de Cap.	Grande Cidade	361.261	Serviços	20.30	56.2	0,806	48,78%
Caçador	Macieira	Sec(a). de Fin.	Pequena Cidade	1.778	Agricultura	0.060	33.7	0,662	2,81%
Caçador	Videira	Sec(a). de Fin.	Média Cidade	55.466	Serviços	3.540	63.8	0,764	8,23%
Caçador	Caçador	Sec(a). de Fin.	Grande Cidade	73.720	Indústria	4.330	58.8	0,735	24,29%
Chapecó	Ouro	Sec(a). de Fin.	Pequena Cidade	7.032	Serviços	0.253	34.8	0,774	12,63%
Chapecó	São Lourenço do Oeste	Rel. Inst.	Média Cidade	24.791	Serviços	1.390	56.7	0,749	25,71%
Chapecó	Concórdia	Sec(a). de Fin.	Grande Cidade	81.646	Serviços	4.918	60.2	0,800	5,57%
Chapecó	Chapecó	Sec(a). de Cap.	Grande Cidade	254.785	Serviços	15.33	60.2	0,790	29,71%
Criciúma	Santa Rosa de Lima	Sec(a). de Fin.	Pequena Cidade	2.088	Agricultura	0.071	33.8	0,757	3,37%
Criciúma	Jaguaruna	Sec(a). de Fin.	Média Cidade	20.375	Serviços	0.845	41.5	0,721	8,70%
Criciúma	Criciúma	Sec(a). de Fin.	Grande Cidade	214.493	Serviços	9.840	45.9	0,788	41,79%
Florianópolis	Anitápolis	Gestor Público	Pequena Cidade	3.593	Agricultura	0.094	26.2	0,674	5,89%
Florianópolis	Gov. Celso Ramos	Prefeito(a)	Média Cidade	16.915	Serviços	0.516	30.5	0,747	7,08%
Florianópolis	Florianópolis	Contadora	Grande Cidade	537.211	Serviços	24.50	45.6	0,847	35,12%
Joinville	Bela Vista do Toldo	Contadora	Pequena Cidade	5.872	Agricultura	0.181	30.8	0,675	17,98%
Joinville	Porto União	Sec(a). de Fin.	Média Cidade	32.970	Serviços	1.062	32.2	0,786	2,51%
Joinville	Jaraguá do Sul	Sec(a). de Fin.	Grande Cidade	530.894	Indústria	11.93	65.3	0,803	32,36%
Joinville	Joinville	Economista	Grande Cidade	616.317	Serviços	45.93	74.5	0,809	15,36%
Lages	Anita Garibaldi	Sec(a). de Fin.	Pequena Cidade	8.285	Agricultura	0.282	34.1	0,688	2,47%
Lages	Curitibanos	Sec(a). de Fin.	Média Cidade	40.045	Serviços	1.875	46.8	0,721	4,31%
Lages	Lages	Sec(a). de Fin.	Grande Cidade	164.981	Serviços	6.904	41.8	0,770	13,23%

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Nota: Dados coletados junto ao IBGE (2021) e STN (2024)

3 TRATAMENTO TEÓRICO-ANALÍTICO - ESTADO, DESENVOLVIMENTO E PADRÃO DE FINANCIAMENTO

O papel delegado ao Estado Nacional e os efeitos da intervenção estatal na economia são temas de pesquisa que ainda encontram grande repercussão no meio acadêmico e na sociedade de uma forma geral. Neste sentido, o debate sobre o papel do Estado na economia é crucial para entender os diversos modelos de financiamento ao desenvolvimento econômico. Portanto, compreender como cada escola econômica define e justifica o papel do Estado na economia, incluindo os limites da intervenção estatal, é fundamental para que se possa identificar como essas correntes teóricas influenciam políticas econômicas específicas e quais são as consequências dessas políticas para o padrão de financiamento das economias modernas.

3.1 ESTADO MÍNIMO

Neste tópico são investigadas as origens e os conceitos pertinentes às principais correntes teóricas da economia que regem-se pela defesa do Estado Mínimo como tipo ideal de organização social.

3.1.1 O Estado Liberal Clássico: uma antítese ao absolutismo

Como resposta ao intervencionismo absolutista europeu e influenciados pelas ideias dos iluministas John Locke, Jeremy Bentham, Voltaire, Diderot e Montesquieu, a contribuição dos economistas clássicos é marcada pelo combate à intervenção estatal na esfera econômica e pela defesa intransigente do mercado como regulador das relações econômicas e como alocador eficiente de recursos, onde a promoção do indivíduo como grande arquiteto do bem-estar coletivo, pleno de direitos e sabedor dos seus deveres, torna-o o verdadeiro fiador da felicidade coletiva.

Segundo esta perspectiva, para Smith (1983) o Estado deveria se limitar a exercer três funções básicas:

- i. Defesa Nacional.
- ii. Administração da Justiça.
- iii. Inversões em infraestrutura e fornecimento de bens públicos (educação).

Na visão de Smith (1983) o dever primordial do soberano “é de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes.” Em seguida, também é apontado como papel do soberano por Smith (1983) “o [dever] de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade da injustiça ou opressão de todos os outros membros da mesma, ou o dever de estabelecer uma administração judicial rigorosa.” Como destaque final, Smith (1983) ressalta a obrigação do soberano em “criar e manter essas instituições e obras públicas que, embora

possam proporcionar a máxima vantagem para uma grande sociedade, são de tal natureza que o lucro jamais conseguiria compensar algum indivíduo ou um pequeno número de indivíduos.”

Em linhas gerais, Smith (1983) defende que a “mão invisível”, ou seja, a capacidade que os mercados têm de autorregular-se, juntamente com a especialização do trabalho e o interesse individual, seriam os verdadeiros promotores do desenvolvimento econômico das nações. Conforme leitura de Figueiredo (1997), segundo Adam Smith, “o Estado deve: criar as instituições que estruturam o mercado; gerar harmonia; estimular o sistema de competição; corrigir a alienação do trabalhador decorrente da divisão do trabalho; fornecer obras de infraestrutura.”

Dando continuidade aos percursos do liberalismo clássico, demonstra-se salutar fazer um breve adendo ao legado de Stuart Mill, conhecido como defensor e propagador da escola utilitarista. Ao contrário de Smith, “para Mill, não haveria uma regra universal sobre qual deveria ser a forma de governo ou a atuação do Estado na esfera individual, social e econômica. Dependendo da situação específica, o regime político mais adequado poderia ser despótico ou democrático e a intervenção do Estado poderia ser bastante extensa ou diminuta.” Mattos (2008) Neste sentido, em Mill, as funções designadas ao Estado devem ser avaliadas de acordo com critérios estritos, a fim de serem consideradas minimamente necessárias.

Sucessores de Adam Smith e Stuart Mill, os economistas neoclássicos: Jevons, Walrás, Marshall e Carl Menger da escola austríaca, também conhecidos como marginalistas, equacionaram a economia através de modelos matemáticos bem elaborados. Segundo Macedo e Raphael Gomes Brasil (2016), “apesar de elementos comuns, como a teoria marginalista e a defesa do *laissez-faire*, a Escola Neoclássica e a Austríaca têm muitos pontos distintos.” Enquanto os neoclássicos adotavam a premissa do *homo economicus*, “segundo a qual os agentes têm ampla racionalidade e são maximizadores de utilidade.” a escola austríaca defende que “que os indivíduos não têm um comportamento previsível.”

Desta forma, conforme aponta Macedo e Raphael Gomes Brasil (2016), “em geral, os neoclássicos fazem uso de um profundo instrumental matemático, e seus modelos são estabelecidos de tal forma que os mercados tenderão para o equilíbrio, desde que não haja falhas de mercados.” cabendo ao Estado o papel de corrigir essas falhas. Em contrapartida, “os economistas da Escola Austríaca dispensam o uso de modelos matemáticos e veem a ação do Estado como desnecessária. A intervenção é vista como formadora de instabilidades no mercado, quaisquer que sejam seus objetivos.”Macedo e Raphael Gomes Brasil (2016)

Caracterizando um avanço no debate sobre intervenção estatal, a teoria microeconômica de escola neoclássica identificou quatro situações em que o mercado não produziria a eficiência ótima, denominando-as de falhas de mercado, as quais são: oferta de bens públicos, externalidades, concorrência monopolística e assimetria de informações. Conforme destaca Haj-Omar (2001), diante dessas falhas, a teoria neoclássica do bem-estar aceita a necessidade do governo intervir para corrigi-las, seja fornecendo bens públicos essenciais, como segurança e justiça, protegendo os direitos de propriedade, abordando externalidades por meio de políticas educacionais e ambientais, regulando monopólios através de leis antitruste e combatendo a

assimetria de informações por meio de proteções ao consumidor e regulamentações financeiras.

Destarte, é fundamental frisar que esta intervenção governamental, segundo esta corrente teórica, deveria ocorrer por meio de subsídios, tributação e regulamentação apropriados. Ademais, o fornecimento direto de bens públicos deveria ser reservado para casos específicos, onde estes sejam considerados bens públicos puros, ou seja, bens que não podem ser exclusivamente fornecidos pelo mercado devido à sua natureza não-rival e não-excludente.

Convém destacar que ainda no início do século XX, mesmo com estas proeminentes descobertas no campo da teoria microeconômica, consideradas um avanço em relação ao liberalismo clássico, no campo institucional e político ainda mantiveram-se as visões minimalistas do Estado e, por conseguinte, a defesa intransigente da não intervenção. O grande ponto de inflexão deste pragmatismo liberal viria a ocorrer após o *crash* da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929, o qual balançou as bases do liberalismo burguês.

3.1.2 O Estado Neoliberal: Uma crítica ao *Welfare State*

Conforme aponta Magalhães (2016), o termo neoliberalismo foi inicialmente utilizado pelo sociólogo e economista alemão Alexander Rüstow, durante o Colóquio Walter Lippmann no ano de 1938, em Paris, no Instituto Internacional de Cooperação, com o objetivo de “criar um distanciamento em relação ao liberalismo clássico – amplamente condenado na opinião pública, ainda naquele período, como a causa da Grande Depressão de 1929” Magalhães (2016). Segundo Chang (2000), o programa neoliberal nasceu de um casamento de conveniência entre a economia neoclássica e a tradição austríaca-libertária.

Em linhas gerais, a visão neoliberal apresentava-se como uma alternativa ao modelo de Estado intervencionista gestado no pós- crise de 29 sob influência das ideias de Keynes. “A crítica ao intervencionismo [apregoava] que o mecanismo de flutuação e definição de preços de acordo com dinâmicas de mercado, o principal responsável pela eficiência da mão invisível, estaria comprometido pelo imperativo do coletivismo, dirigismo, regulacionismo, da taxaço e planejamento.” (MAGALHÃES, 2016)

Com o advento da crise do Petróleo em 1973 e a consequente crise política, econômica e social do Estado keynesiano, as ideias neoliberais que já vinham sendo ventiladas há algum tempo como críticas ao modelo soviético e ao intervencionismo estatal, pelos economistas Ludwig Von Mises e Friedrich Hayek e mais tardiamente por Milton Friedman, encontraram terreno fértil para se disseminar entre os formuladores de políticas econômicas, como remédios amargos no combate à inflação e ao baixo crescimento econômico do período. Conforme aponta Magalhães (2016) para os teóricos do neoliberalismo “os resultados negativos de dinâmicas de mercado sempre advinham da intervenção. Se há desemprego, por exemplo, é em função de políticas que mantêm os salários artificialmente elevados [...] em relação ao preço que a dinâmica de oferta e demanda de mão de obra definiria naturalmente.”

Os economistas neoliberais, como Friedman (2016) e Hayek (2017), argumentam que o Estado deveria desempenhar um papel estratégico na criação e manutenção de um ambiente

favorável aos negócios, garantindo regras claras, um sistema jurídico estável e a promoção da concorrência saudável. Conforme aponta Magalhães (2016), “o governo (neo)liberal estabelece regras claras para os indivíduos fazerem o que bem entenderem, definindo os limites para tal ação [...]. Trata-se de criar as condições para que a competição entre indivíduos sirva ao suposto interesse coletivo, e estas condições são essencialmente jurídicas (e policiais).”

Segundo Hayek (2017), torna-se evidente que toda atividade estatal envolve intervenções em diversos aspectos da sociedade. Embora pareça ser contraproducente, ainda conforme análise de Magalhães (2016), Hayek defende o planejamento estatal para combater “os monopólios naturalmente resultantes do mercado.” No entanto, seu ponto nuclear reside em possibilitar ao indivíduo a obtenção de mecanismos de defesa ao totalitarismo estatal, ou seja, um sistema de leis e instituições claras e eficientes.

“Está claro que todo o Estado tem de agir, e toda ação do Estado implica intervir nisto ou naquilo. Mas não é isso que vem ao caso. O importante é saber se o indivíduo pode prever a ação do Estado e utilizar esse conhecimento como um dado na elaboração de seus planos particulares – o que significa que o Estado não pode controlar a forma como seu mecanismo é empregado e que o indivíduo sabe exatamente até que ponto será protegido contra a interferência alheia – ou se o Estado está em condições de frustrar os esforços individuais.”(HAYEK, 2017)

Em linhas gerais, conforme leitura de Magalhães (2016), Hayek, “situa a função do Estado na defesa da definição de regras claras e bem definidas para que os indivíduos possam se adaptar da melhor forma possível a suas atividades privadas e se posicionar de forma a maximizar suas utilidades de acordo com seus atributos específicos.”

Conforme destaque de Lodea e Casagrande (2023), para Von Mises (2023) o Estado e seu intervencionismo resultariam na destruição da economia e eventualmente desembocariam no totalitarismo e suas nuances. Em contraste, o *laissez-faire*, o capitalismo, o livre mercado, a livre concorrência, a rivalidade e a competição seriam vistos como promotores do empreendedorismo e da prosperidade econômica. Para alcançar este intento, Von Mises (2023) apregoa que o Estado deverá promover políticas que fortaleçam a ação individual e o mercado livre, forjando desta forma o contexto ideal e necessário para o desenvolvimento e aprimoramento das condições sociais e econômicas de toda a sociedade.

Conforme a leitura de Lodea e Casagrande (2023), para o economista da escola austríaca Von Mises (2023) o Estado intervencionista é o grande inimigo da prosperidade individual, ao impor ao *homo agens* limitações ao seu empreendedorismo natural; logo, para Von Mises (2023) “o Estado [interventor] é violento e impõe, por meio da força (política/Exército/armas), restrições ao empreendedor nato.”

Segundo Von Mises (2023), o *homo agens* é um tipo ideal de indivíduo que transforma a sociedade pela sua ação contínua na sociedade. Desta forma, qualquer tentativa de limitar seu poder transformador deve ser cerceada, a fim de não frustrar o protagonismo e a capacidade de geração de riqueza do *homo agens*.

Logo, para Von Mises (2023), o Estado tem tão somente a profícua tarefa de garantir a democracia e a paz social, através do uso de sua prerrogativa principal, o monopólio da força.

“Para preservar a paz social, o liberalismo é favorável ao governo democrático. A democracia, portanto, não é uma instituição revolucionária. Ao contrário, é precisamente o modo de evitar revoluções e guerras civis, porque possibilita o ajustamento pacífico do governo à vontade da maioria.” (VON MISES, 2023)

Segundo a interpretação de Lodea e Casagrande (2023), em linhas gerais, o que pode-se notar de diferencial no novo liberalismo de Mises, é a sua política econômica voltada ao “homem empreendedor de si mesmo”, sob o pretexto de promover democracia e, por conseguinte, garantir a paz social.

Dando continuidade ao debate sobre o papel do Estado na economia segundo a concepção neoliberal, tem-se a contribuição de Milton Friedman, Friedman (2016), o qual segundo análise de Magalhães (2016) pautou o “seu trabalho muito estrategicamente [...] no campo do debate público, direcionando-se a audiências amplas e buscando vencer batalhas no campo das ideias a fim de que elas tivessem aceitação na sua aplicação prática.”

Conforme ressaltado por Magalhães (2016), a mais importante obra de Friedman, *Capitalismo e Liberdade* (1962), foi escrita em um contexto de Guerra Fria. Neste sentido, Friedman, pretendendo “defender as premissas do liberalismo clássico” utiliza-se da “estratégia de vincular seu inimigo interno naquela conjuntura histórica, o Estado keynesiano, ao autoritarismo do inimigo externo, os países do bloco do leste.” Magalhães (2016). Segundo atesta Magalhães (2016), Friedman, ao criticar o Estado keynesiano, passa a argumentar que a intervenção proativa do Estado sempre acarretaria resultados negativos, independentemente das boas intenções dos planejadores por trás delas. Neste sentido, ao criticar o intervencionismo estatal, Friedman passa a apregoar em seus escritos os potenciais efeitos negativos da ação estatal: a instituição de um salário mínimo resultaria em maior desemprego, a existência de uma política pública de habitação social concentraria a pobreza sem aliviá-la e os programas de seguridade social criariam dependência entre os beneficiários, etc.

Segundo Magalhães (2016), diante da crise do fordismo/keynesianismo da década de 1970, o qual não encontrava “explicações satisfatórias do ponto de vista keynesiano dominante” para a perniciosa combinação entre “inflação e desemprego”, a contribuição teórica de Milton Friedman e dos monetaristas ganhou uma enorme popularidade, pois, além de oferecerem uma explicação plausível para a inflação ao atribuí-la ao excesso de moeda em circulação, estes também apresentaram uma solução para o controle da inflação, a qual passava por uma adoção de uma política monetária restritiva, que, embora causasse desemprego como efeito colateral, solucionaria o problema dos preços.

“Esse prognóstico seria aplicado pelo Banco Central norte-americano no final da década de 1970, aumentando repentinamente os juros daquele país para um recorde histórico, o que teria consequências abissais para o Brasil e toda a América Latina na deflagração da crise da dívida do início da década de 1980, resultante da tradução prática da doutrina da Escola de Chicago na inauguração

de um novo modelo de política econômica anti-inflacionária, sendo a crise latino-americana daquela década um resultado direto desta mudança de direção nos países de centro, sobretudo os EUA.”(MAGALHÃES, 2016)

Notadamente influenciados pelos pensamentos de Hayek, Von Mises e Friedman, os preceitos neoliberais foram adotados inicialmente pelas economias do centro capitalista como Estados Unidos - Governo Reagan (1981-1989) - e Inglaterra - Governo Thatcher (1979-1990). Posteriormente, ao final da década de 80, na esteira da crise da dívida e da escalada inflacionária nos países periféricos, os países em desenvolvimento, principalmente da América Latina, foram pressionados a aderir às diretrizes apregoadas no Consenso de Washington (1989). Conforme destaque de Magalhães (2016), restou a estes países a “submissão às exigências dos credores e das instituições multilaterais [FMI e Banco Mundial] como condições para a renegociação da dívida pública”, ou seja, “uma servidão da sociedade ao mercado.”

Segundo Iglesias (2006), sob influência das ideias neoliberais encampadas pelo Consenso de Washington, foram adotadas por esses países, entre outras medidas, as seguintes políticas econômicas:

- i. Privatizações.
- ii. Aberturas de mercado de setores completos da economia.
- iii. Abandono das medidas de promoção de setores produtivos específicos.
- iv. Avanço na realização de reformas fiscais.
- v. Baixo e decrescente investimento público em infraestrutura.

Passados os anos da euforia com os ajustes fiscais, estabilização monetária e abertura comercial, observou-se nestes países a queda dos indicadores sociais, como aumento do desemprego, da pobreza e elevação da concentração de renda. Diante da inabilidade do modelo neoliberal em lidar com os efeitos colaterais dos ajustes implementados, surgiram como consequência tensões sociais que passavam a questionar a legitimidade política destas medidas. Já ao final dos anos 90 e início dos anos 2000, iniciava-se novamente no campo teórico da economia um reposicionamento conceitual e prático do papel do Estado na economia, com uma visão menos apaixonada e mais pragmática, o que se convencionou chamar de escola pós-keynesiana.

3.2 ESTADO INTERVENTOR

Nos próximos tópicos são apresentadas e discutidas as ideias e conceitos dos economistas que criticaram o *laissez-faire* e defenderam o papel ativo do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social.

3.2.1 Keynesianismo e Estado de Bem-Estar Social: Uma alternativa ao liberalismo

Os anos que se sucederam ao *Crash* da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929, foram marcados por sucessivas crises econômicas, inflação, desemprego e aumento da pobreza no epicentro do capitalismo global. Segundo destaque de Lima e Pitaguary (2005) em sua análise da economia americana à época, aproximadamente um quarto da força de trabalho ficou sem emprego e a renda nacional americana reduziu-se a menos da metade no período.

Neste contexto de crises, onde o mercado mostrava-se incapaz de fazer frente às demandas mais basilares da sociedade, John Maynard Keynes publicou sua célebre obra denominada Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, Keynes (1936), obra na qual, segundo análise de Ariana Cericatto da Silva e Silva Bezerra (2019), Keynes questionou os postulados da economia neoclássica, mais precisamente, a crítica keynesiana direcionava-se à tradição “marginalista.” Ainda segundo Ariana Cericatto da Silva e Silva Bezerra (2019), Keynes centrava seus ataques a todos os economistas que o antecederam e que aceitaram como fundamento incontestado de suas ideias, a “lei de Say”, a saber, a premissa fundamental de que “a oferta cria sua própria demanda.”

De acordo com Ariana Cericatto da Silva e Silva Bezerra (2019), para os neoclássicos, a crise da década de 1930 ocorria devido a um desajuste cíclico de curto prazo. “Para os neoclássicos não eram suas teorias que estavam inadequadas, mas as interferências artificiais, externas ao mercado, que provocavam as crises” Ariana Cericatto da Silva e Silva Bezerra (2019). Neste sentido, continua o autor, os principais problemas na economia, apontados pelos economistas neoclássicos, eram provocados pela ação direta dos sindicatos no mercado de trabalho, a qual manifestava-se em inflexibilidade dos salários e, por conseguinte, em desemprego, e a intervenção danosa do Estado no sistema de mercado, impedindo sua autoregulação.

A fim de questionar esta interpretação, Keynes, segundo análise de Ariana Cericatto da Silva e Silva Bezerra (2019), propõe um novo olhar para a economia, ao criar uma nova perspectiva teórica a partir dos agregados econômicos e crítica aos fundamentos neoclássicos. Segundo a concepção de Corazza (1985), “o capitalismo de Keynes é um sistema em que a acumulação de capital não está governada pelas decisões de poupar, mas pelas decisões de investir. No capitalismo keynesiano, as decisões de investir são o centro motor do desenvolvimento do sistema.” O investimento é, portanto, para Keynes (1936), o agregado econômico mais importante. Nas palavras de Corazza (1985), “o motor do sistema.” No entanto, continua Corazza (1985) o investimento, ou melhor, a decisão de investir, “é extremamente instável, pois depende da expectativa de lucro.” Desta instabilidade, reside, portanto, segundo Keynes (1996), as crises cíclicas do sistema capitalista.

“Muitos dos maiores males do nosso tempo são frutos do risco, da incerteza e da ignorância. É porque indivíduos específicos, afortunados em sua situação ou aptidões, são capazes de se aproveitar da incerteza e da ignorância e também porque, pela mesma razão, os grandes negócios constituem frequentemente uma loteria, que surgem as grandes desigualdades da riqueza; e estes mesmos fatores são também a causa do desemprego dos trabalhadores, ou a decepção

das expectativas do empresariado, e da redução da eficiência e da produção. Entretanto, a cura reside fora das atividades dos indivíduos; pode até ser do interesse destes o agravamento da doença. Creio que a cura desses males deve ser procurada no controle deliberado da moeda e do crédito por uma instituição central [...].” (KEYNES, 1996)

Desta forma, a fim de atenuar os efeitos adversos da incerteza sobre os investimentos, os quais seriam intrínsecos ao sistema capitalista, na elaboração de sua teoria, Keynes, conforme destaque de Corazza (1985), procura encontrar elementos que justifiquem a ação estatal. “Nossa tarefa final poderia consistir em selecionar as variáveis que a autoridade central pode controlar ou dirigir deliberadamente[...].” (KEYNES, 1996)

Em um primeiro momento, Keynes (1996), sugeriu o “controle da variável monetária através da qual o Estado interfere no fluxo dos investimentos e no nível de emprego.”, conforme destaca Corazza (1985). Sendo que, continua Corazza (1985), através da oferta da quantidade de moeda em circulação e do mercado de títulos, o Estado poderia influenciar a taxa de juros, e por esta, a produção. No entanto, Keynes (1996), reconhece que nos momentos de crises do sistema capitalista, uma política econômica meramente monetária não teria os efeitos desejados, tendo em vista que “o investimento, na realidade, não depende só da taxa de juros, mas principalmente da eficiência marginal do capital.” Corazza (1985), pois, segundo aponta Ariana Cericatto da Silva e Silva Bezerra (2019), em períodos de crise a decepção com as expectativas de lucros acabava por retrain os investimentos. Conforme aponta Corazza (1985), “essa relativa incapacidade do Estado de controlar a taxa de juros e influir sobre a eficiência marginal do capital está ligada ao reduzido poder estatal para exercer algum tipo de influência sobre as expectativas.”

Neste sentido, conforme destaque de Ariana Cericatto da Silva e Silva Bezerra (2019), diante da incapacidade do Estado em influenciar as expectativas dos agentes econômicos unicamente pela política monetária, Keynes formulou uma teoria da ação estatal denominada “socialização dos investimentos” cuja função era garantir “além do pleno emprego, a própria dinâmica da acumulação capitalista.” Ariana Cericatto da Silva e Silva Bezerra (2019) Segundo análise de Corazza (1985), tendo em vista que o Estado não conseguiria garantir o pleno emprego intervindo unicamente na política monetária, Keynes (1996) aponta como solução natural para o referido dilema que o Estado possa “[...]assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos [...]” Keynes (1996), uma vez que, destaca Corazza (1985), para Keynes (1936), a “socialização do investimento” representaria “o único meio de que dispõe o Estado para assegurar o pleno emprego diante da instabilidade e da insuficiência do investimento privado.”

Convém ressaltar que esta intervenção defendida por Keynes era limitada e não incorria na assunção por parte do Estado do protagonismo na economia.

“Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo

de Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses meios e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete. Ademais, as medidas necessárias de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições generalizadas da sociedade.”(KEYNES, 1996)

Segundo leitura de Corazza (1985), “a defesa que Keynes faz da intervenção do Estado na economia significa o fim da política do “laissez-faire”, mas não do individualismo como filosofia política e econômica”, de forma que, continua o autor supracitado, “para Keynes, a intervenção do Estado representa apenas uma forma para reforçar e preservar o capitalismo.” Desta forma, ainda segundo destaque de Corazza (1985), entende-se o capitalismo defendido por Keynes quando dirigido de forma eficiente, “produzirá um grande bem-estar e, através deste bem-estar, conseguirá eliminar o que tem de objetável: a desigualdade e o desemprego.” Logo, segundo Corazza (1985), para Keynes, “não há uma contradição irreconciliável entre a livre iniciativa e o controle estatal. O Estado, antes de ser um empecilho à livre iniciativa, é a própria garantia de sua sobrevivência.”

As ideias de Keynes representaram um contraponto à teoria liberal dominante no início do século XX e rapidamente se alastraram por todo o globo. O período de entre guerras foi marcado pelo avanço das ideias keynesianas e pelo aumento da participação do Estado na economia. Ao final da Segunda Grande Guerra até o início da década de 70, o keynesianismo clássico conheceu o seu apogeu: a combinação entre o modo de produção fordista e o Estado Keynesiano originou um modelo bem-sucedido de aliança entre o trabalho e o capital, denominado *Welfare State* onde o Estado, conforme destaque de Corazza (1985) “passadas algumas décadas após o aparecimento da Teoria geral, o surto de expansão experimentado pelo capitalismo, sob o impulso de políticas keynesianas, pareceu dar uma certa razão à aspiração de Keynes de ver um “novo sistema, mais estável, sem desemprego e com uma melhor distribuição da riqueza e da renda.”

No entanto, em face às limitações de reprodução do modelo keynesiano dentro das instituições capitalistas, fato este já previsto pelo próprio Keynes em sua obra, conforme destacado por Corazza (1985), quais são: em primeiro lugar “a incapacidade do Estado em controlar a economia através da política monetária” traduzida na “impossibilidade [do Estado] de controlar a taxa monetária dos juros” e em segundo lugar as “dificuldades políticas para o Estado realizar um volume de gastos compatível com o pleno emprego”, dado que “ao capital não interessa manter um nível permanente de pleno emprego”, visto que essa política limitava os retornos do capital.

Ainda segundo Corazza (1985), este quadro foi agravado pela internacionalização do capital financeiro, tendo em vista que foi conferida a este uma autonomia e um poder que sobrepujaram os controles dos estados nacionais. Logo, com a erupção da primeira crise do petróleo em 1973, e posteriormente da segunda crise em 1979, em um quadro marcado pelo alto endividamento externo dos países, problemas fiscais e os aumentos expressivos das taxas de

inflação, o modelo keynesiano passou a sofrer fortes ataques, decorrentes sobretudo dos teóricos da escola neoliberal, os quais, ao apontar a forte intervenção estatal do estado keynesiano como a verdadeira causa da crise do sistema capitalista, criaram as bases para a reformulação do estado, agora sob novos paradigmas, onde a implementação da agenda neoliberal, entre os anos 80 e início dos anos 90, passaria à ordem do dia.

3.3 ESTADO INVESTIMENTO E PADRÕES DE FINANCIAMENTO

A discussão sobre o papel do Estado no investimento e nos padrões de financiamento é central dentro das perspectivas das escolas econômicas. Logo, como visto anteriormente, a visão conceitual sobre o papel do Estado na economia poderá em grande medida definir e delinear os padrões de financiamento existentes em uma economia capitalista moderna, com destaque para a origem dos recursos que são destinados à investimentos de longo prazo de maturação, bem como os mecanismos e desenhos institucionais necessários para a materialização destes investimentos.

3.3.1 A Visão Clássica: Crescimento Econômico e Desenvolvimento do Mercado Financeiro

Conforme destaque de Paula, Oreiro e Basilio (2013), “à teoria moderna da intermediação financeira tem sua origem na (hoje) “velha” abordagem de intermediação financeira de Gurley e Edward S Shaw (1955)”, a qual defende que o papel principal dos intermediadores financeiros residia no papel de transferir os recursos dos agentes superavitários para os agentes deficitários. “Para eles, o financiamento direto era uma forma limitada de financiamento devido à dificuldade de avaliação de riscos por parte dos poupadores.”(PAULA; OREIRO; BASILIO, 2013)

Segundo análise de Castro (2008), ao estudarem o papel dos intermediários financeiros não-bancários, Gurley e Edward S Shaw (1955), “propõem um estudo teórico sobre como dívidas, ativos financeiros, instituições e políticas financeiras contribuem para o processo de formação de preço e do produto – e como estes últimos são afetados por variações nos primeiros.” Conforme aponta Castro (2008), “o primeiro ponto relevante ressaltado pelos autores é que o crescimento econômico necessariamente aumenta o endividamento das firmas”, a segunda proposição dos referidos autores é que “o crescimento econômico requer o desenvolvimento do sistema financeiro” Castro (2008) e por último destaca-se dentre as descobertas defendidas pelos autores a ideia de que “o desenvolvimento financeiro afeta o *mix* dos ativos financeiros disponível para os agentes.”(CASTRO, 2008)

“A conclusão dos autores é que a intermediação financeira, tomada em seu conjunto (incluindo bancos e outras instituições financeiras), aumenta o potencial de crescimento da economia, na medida em que permite a realização de investimentos que, de outra forma, não existiriam, tal como Keynes. Entretanto, diferentemente desse autor, a ênfase na importância do papel dos intermediários financeiros vai, ao final, na possibilidade de melhorar a alocação de poupança.”(CASTRO, 2008)

Segundo destaque de Paula, Oreiro e Basilio (2013), esta visão também é compartilhada por Patrick (1966), onde o autor defende que “intermediários financeiros têm uma importante função em prover mecanismos de mercado para a transferência de direitos sobre recursos reais de poupadores para mais eficientes investidores.” Em linhas gerais, a ideia principal é de que “quanto mais perfeitos forem os mercados financeiros, mais perto se estará da alocação ótima do investimento.”(PATRICK, 1966)

Segundo aponta Taylon Santos (2022), para o pensamento clássico, o desenvolvimento econômico ocorre por meio da alocação eficiente de capitais, os quais são identificados pela poupança disponível nas mãos dos agentes econômicos e direcionados para os setores produtivos com menor acesso a recursos, utilizando intermediários e instrumentos financeiros. A falta de informações completas sobre oportunidades de investimentos produtivos implica que as instituições financeiras desempenham um papel crucial no financiamento do investimento. Isso ocorre porque os depositantes muitas vezes não conseguem identificar as melhores oportunidades de investimento ao mesmo tempo, enquanto os investidores podem não ter acesso às melhores oportunidades para alocar seus recursos.

Conforme ressaltado por Castro (2008), enquanto “Gurley e Shaw contribuíram para organizar o debate teórico sobre o papel do financiamento no crescimento e para criar uma sólida estrutura teórica dentro do paradigma de equilíbrio geral”, Goldsmith (1969), buscou “explorar a relação empírica entre essas variáveis e agregar padrões para medir o funcionamento (ou melhor, a funcionalidade) de um sistema financeiro.”Castro (2008). Neste sentido, em um dos seus trabalhos, Goldsmith (1969), analisou “empiricamente como mudanças nas estruturas financeiras ocorrem à medida que os países se desenvolvem”, utilizando para tanto a relação existente entre um *mix* de intermediários financeiros e os resultados econômicos obtidos por 35 países para o período 1860–1963, onde, com base nos resultados coletados, o autor passou a defender as seguintes proposições:

“À medida que os países se tornam mais ricos ao longo do tempo (ou passam de países pobres para países ricos): a) a intermediação financeira (mensurada como o total dos passivos dos intermediários financeiros em relação ao PIB) cresce; b) os bancos aumentam sua importância em relação à importância do Banco Central para a alocação de crédito; c) o sistema financeiro não-bancário (tais como seguradoras, bancos de investimento, fundos de pensão privado e financeiras) tem sua importância aumentada; e d) os mercados de ações se tornam mais robustos, quando medidos pela capitalização do mercado em relação ao PIB e mais líquidos (mensurado pelo número de transações em relação ao PIB, pela capitalização do mercado e pela diversidade das ações).”(CASTRO, 2008)

Estes modelos, conjuntamente com a hipótese de repressão financeira, idealizada por Shaw e McKinnon, formam o arcabouço teórico basilar dos defensores da tese de liberalização dos mercados financeiros para melhoria da eficiência econômica. Segundo McKinnon e E. Shaw (1973), em países onde as taxas de juros são artificialmente baixas, os agentes econômicos não possuem estímulos para poupar; desta forma, o crescimento econômico ficará comprometido devido aos baixos níveis de investimento da economia.

“Segundo McKinnon (1973), prevalece nos países em desenvolvimento uma atitude favorável à intervenção estatal no mercado de crédito, objetivando alavancar a industrialização. Entretanto, a tentativa de colocar os juros artificialmente baixos como estímulo à produção local levaria à ineficiência no uso dos fatores, bem como na escolha das tecnologias.”(CASTRO, 2008)

Em linhas gerais, o modelo *Shaw-McKinnon Model (SMM)* de McKinnon e E. Shaw (1973), estabelece uma relação de causalidade entre o ato de poupar e o crescimento econômico de um país:

“Resumindo, os resultados do SMM: a) a poupança é função das taxas de juros reais; b) a poupança financia o crescimento – argumento da poupança prévia; c) os mercados financeiros livres permitem a convergência (usando a hipótese de mercados eficientes – EMH) de taxas de juros nominais para a taxa real em um nível eficiente – ou seja, aquele necessário para colocar poupança e crescimento no nível ótimo; e d) a repressão financeira gera escassez de crédito e, muitas vezes, o fenômeno do racionamento de crédito.”(CASTRO, 2008)

Desta forma, segundo destaque de Victor Leonardo de Araujo e Cintra (2011), “em economias em que a taxa de juros real é artificialmente baixa, os mercados financeiros não se desenvolvem, porque os agentes não têm estímulos para poupar.” Por conseguinte, os governos destes países em desenvolvimento defrontam-se constantemente com a necessidade de recorrer ao financiamento via emissão monetária, retroalimentando um ciclo vicioso de baixo crescimento e espiral inflacionária. Segundo leitura de Victor Leonardo de Araujo e Cintra (2011) sobre a perspectiva teórica de McKinnon e E. Shaw (1973), a fim de evitar-se tais distorções nos mercados financeiros, “recomenda-se limitar a intervenção sobre os mercados financeiros, sobretudo aquelas que geram taxas de juros abaixo das de equilíbrio.” (ARAUJO, V. L. d.; CINTRA, 2011)

Por fim, segundo esta perspectiva teórica, a atuação dos bancos de desenvolvimento e dos bancos públicos em geral, também ocasiona “repressão financeira” e por isso deve ser desestimulada. Segundo Viviane Silva (2006), o aumento dos gastos do governo em investimento resulta na redução do investimento privado devido à competição pelas fontes de poupança disponíveis. Esses gastos governamentais, em sua maioria, são financiados por impostos ou pela emissão de títulos, o que implica na concorrência com o setor privado no uso desses recursos, levando a um aumento na taxa de juros. Esse movimento de elevação das taxas de juros, por fim, desencoraja os investimentos privados, resultando no que é conhecido como o efeito *crowding-out*.

3.3.2 A Agenda Neoliberal: Abertura e Financeirização Dos Mercados

A contribuição dos economistas alinhados ao *mainstream* neoliberal, a partir do início da década de 90, no que concerne ao estudo do padrão de financiamento das economias modernas, irá orbitar em torno de estudos econômicos, de natureza empírica, que comprovem a correlação direta entre o desenvolvimento dos mercados financeiros e o crescimento econômico. Alinhado a disto, no campo teórico, ganhou notoriedade dentre os economistas partidários desta

escola de pensamento econômico, a defesa da abertura e desregulamentação dos mercados financeiros, como forma de combater a escassez de recursos para investimento nas economias menos desenvolvidas.

“[...]as justificativas para a abertura financeira seriam os benefícios propiciados pela livre mobilidade de capitais. Afirmava-se que ela aperfeiçoaria a intermediação financeira global entre poupadores e investidores, propiciando a condução da poupança externa para países com insuficiência de capital.” (MOHR, 2006)

Alinhado a esta perspectiva, os estudos de Greenwood e Jovanovic (1990), apontam que o crescimento econômico e a estrutura financeira estão intrinsecamente relacionados. Estes autores demonstram por meio de modelos matemáticos que, nos estágios iniciais de desenvolvimento econômico, a intermediação financeira é limitada e o crescimento é lento. No entanto, à medida que os níveis de renda aumentam, a estrutura financeira se expande e o crescimento econômico se acelera. Quando a economia atinge maturidade, ela apresenta uma estrutura financeira plenamente desenvolvida, acompanhada por taxas de crescimento econômico mais elevadas.

“Nesta visão, o aumento da eficiência do setor financeiro conduz ao crescimento do produto, que por sua vez, gera demandas adicionais por depósitos e serviços financeiros, ou seja, o desenvolvimento do sistema financeiro e o crescimento econômico são determinados conjuntamente.” (MOHR, 2006)

Para Levine (1997) destaca-se a relevância do desenvolvimento financeiro como um catalisador do crescimento econômico. Esse autor argumenta que o sistema financeiro desempenha um papel crucial ao facilitar a distribuição temporal dos recursos, o que estimula a atividade econômica e promove o desenvolvimento. Em outro estudo, R Levine (2005) ainda aponta a existência de diversos canais pelos quais o sistema financeiro desempenha um papel fundamental na redução dos custos de financiamento e na promoção de taxas mais elevadas de crescimento econômico.

“A preponderância de razões teóricas e evidências empíricas sugere uma relação positiva e de primeira ordem entre desenvolvimento financeiro e crescimento econômico [...]. O desenvolvimento dos mercados financeiros e instituições é uma parte crítica e inerente ao processo de crescimento, diferentemente da visão de que o sistema financeiro [...] responde passivamente ao crescimento econômico e industrialização.” (LEVINE, 1997)

Por fim, destacam-se os trabalhos de Demirgüç-Kunt (2012), no qual o desenvolvimento econômico está alinhado à evolução dos bancos e dos mercados de capitais e onde os bancos desempenham um papel mais crucial nas fases embrionárias desse processo, enquanto o mercado de capitais torna-se mais relevante à medida que a economia se torna mais complexa e se desenvolve, exigindo, desta forma, instrumentos financeiros mais sofisticados. E a contribuição de Grabel e Gallagher (2015), onde estes argumentam que a liberalização financeira por meio dos mercados de capitais torna-se preferível a outras formas de financiamento, pois possui

maior capacidade de dispersar o risco de forma eficiente e com menor custo em relação aos empréstimos bancários.

Em linhas gerais, o impacto dessas ideias em termos de políticas governamentais materializou-se através da abertura e desregulamentação dos mercados de crédito e de capitais, a fim de aumentar os fundos direcionados à projetos de longo prazo de maturação. Portanto, deste ponto de vista, a criação de um banco de desenvolvimento para promover o investimento de longo prazo é vista como uma intervenção desnecessária, pois a falta de recursos para o atendimento dessas demandas poderia ser sanada através do desenvolvimento de um sistema financeiro moderno e globalizado.

3.3.3 A Perspectiva Keynesiana: Intervenção e Ação Estatal no Financiamento ao Investimento

O keynesiano clássico defende que a demanda efetiva da economia, ou seja, os níveis de emprego e de renda, dependem dos gastos autônomos em investimento. Nesta abordagem, inverte-se a causalidade da poupança para o investimento, o qual, segundo os keynesianos, depende da decisão do empresário, em vista da rentabilidade esperada dos ativos de capital frente ao custo do seu financiamento.

“Seguindo o princípio da demanda efetiva, que sustenta que são os gastos agregados que geram a renda na economia, a poupança (ex-post) não pode financiar nada, pois representa apenas a renda não consumida, inexistente antes da realização do investimento. Investimento é determinado primariamente pelas expectativas empresariais de longo prazo relacionadas às rendas futuras de seus ativos de capital. Em um mundo incerto, o sucesso dos negócios depende crucialmente da confirmação das expectativas empresariais, mas isto não pode ser prognosticado antecipadamente.” (PAULA; OREIRO; BASILIO, 2013)

Desta forma, conforme destaca Paula, Oreiro e Basilio (2013), no modelo keynesiano clássico, o investimento é financiado independentemente da existência de poupança prévia, onde “a oferta de fundos disponíveis não é determinada pela canalização do fluxo de poupança do período, mas sim pelo estoque de ativos financeiros existentes.” Paula, Oreiro e Basilio (2013) No entanto, para que sejam gerados os fundos para o financiamento dos investimentos, são necessárias duas condições: renúncia à liquidez dos agentes econômicos superavitários, de forma que estes se disponham a adquirir títulos dos ofertantes de fundos; e capacidade de criação de crédito por parte do setor bancário.

“Poupança em uma data prévia não poderá ser maior do que o investimento naquela data. O maior investimento será sempre acompanhado de maior poupança, mas nunca será precedido por ela. Desentesouramento e expansão de crédito provêm não uma alternativa para uma maior poupança, mas uma necessária preparação para ela. Ele é o pai, e não o gêmeo do aumento da poupança.”(KEYNES, 1996)

Desta forma, segundo análise de Paula, Oreiro e Basilio (2013), para Keynes (1996) “A oferta agregada de financiamento em uma economia monetária é determinada principalmente

pelo desejo dos bancos criarem crédito [e] pelo estoque de moeda existente”, onde o processo de formação de capital conta com duas etapas principais: o *finance* e o *funding*. Neste modelo, segundo Keynes (1996), o *finance* representa os empréstimos contraídos junto ao setor bancário, quando a firma decide investir. Estes empréstimos, em um primeiro momento, constituem para o empresário um passivo de curto prazo incompatível com a estrutura de maturação dos seus investimentos. Assim, para Keynes, os empresários deveriam encontrar uma estrutura de financiamento mais alongada que acompanhasse o processo de maturação dos seus investimentos, possibilitando, desta forma, a geração de receitas para pagamento das inversões. Sendo “o *funding* [...] o processo de transformação de dívidas de curto prazo em obrigações de longo prazo, de modo a tornar compatível a maturidade e montante das obrigações da firma investidora vis-à-vis o retorno esperado dos investimentos.”(PAULA; OREIRO; BASILIO, 2013)

Conforme aponta Torres Filho (1991), a formação do *funding* constitui-se de uma etapa difícil para o financiamento dos investimentos de longo prazo de maturação, pois “embora a poupança seja criada simultaneamente com o investimento, isto não significa que ela se torna imediatamente e da forma apropriada disponível para consolidar as dívidas dos investidores.”Paula, Oreiro e Basilio (2013) De forma que, a poupança poderá ser utilizada tão somente para adquirir ativos de curto prazo, caso a preferência pela liquidez dos agentes for predominante “e/ ou não houver instrumentos financeiros adequados para canalizar a poupança para ativos financeiros de longo prazo.”(PAULA; OREIRO; BASILIO, 2013)

Neste sentido, conforme aponta Paula, Oreiro e Basilio (2013) “cabe às instituições e mercados financeiros o papel de diversificar ativos a serem ofertados aos poupadores e administrar as estruturas passivas e ativas com horizontes de maturação distintos.” De forma que, continua o autor, “a falta de mercados financeiros organizados e bem desenvolvidos pode fazer com que o financiamento tenda a ser de mais curto prazo e o racionamento de crédito pode ocorrer em tempos de crescimento, diminuindo a capacidade de expansão da economia.”(PAULA; OREIRO; BASILIO, 2013)

Por depender da aquisição por parte dos poupadores de títulos de prazo mais longo, o *funding* está permeado de riscos e incertezas. Logo, em economias com mercados de capitais ainda incipientes, ou sistemas financeiros desenvolvidos, é comum o uso de instituições financeiras de desenvolvimento, em geral, constituídas sob a forma de bancos públicos, operando com crédito direcionado e taxas de juros inferiores às de mercado, para permitir que os agentes econômicos tenham acesso a fontes de recursos (e, portanto, instrumentos financeiros) que possibilitem a constituição de passivos de prazo mais longos, adequando-os às estruturas de ativos, permitindo, assim, a expansão dos investimentos. Em linhas gerais, nestes países, os bancos de desenvolvimento surgem como alternativa à incapacidade do sistema financeiro e do mercado de capitais em atender à demanda por financiamento de longo prazo para o conjunto da economia.

3.3.4 Neoliberalismo em Xeque a Visão Novo-Keynesiana, Pós-Keynesiana e Contemporânea: Estado, Financiamento De Longo Prazo e Desenvolvimento Sustentável

Em 1979, o Federal Reserve (Fed), sob a direção de Paul Volcker, aumentou exponencialmente as taxas de juros para controlar a inflação nos EUA, como forma de combater os efeitos provocados pelo choque no aumento de preços decorrentes das duas crises do petróleo, 1973 e 1979, nos mercados mundiais. Como a maior parte da dívida dos países latino-americanos era em dólares, a valorização da moeda americana, em decorrência da migração em massa destes dólares para o mercado norte-americano, na busca por melhores retornos, aumentou significativamente o peso da dívida soberana desses países.

Conforme destaque de Iglesias (2006), na América Latina, no início da década de 1980, os problemas econômicos e sociais decorrentes da crise da dívida soberana dos países latino-americanos, “levou ao abandono do modelo heterodoxo e ao retorno do modelo ortodoxo e adoção do Consenso de Washington.” Ainda segundo Iglesias (2006):

“O retorno da ortodoxia significou a adoção das regras de jogo do mercado, a vigência do sistema de preços como principal mecanismo de distribuição de recursos, a aplicação de fortes programas de estabilização, a abertura ao comércio internacional, a entrada de recursos financeiros e do investimento privado estrangeiro e uma política generalizada de privatizações.” (IGLESIAS, 2006)

No entanto, continua Iglesias (2006) a fadiga e a frustração com as reformas de mercado, a partir do final dos anos 90 e início dos anos 2000, presentes na grande maioria da população, acabaram por colocar em xeque o paradigma neoliberal como modelo de desenvolvimento econômico a ser seguido, “devido à insuficiência do progresso e dureza dos sacrifícios feitos na aplicação das reformas.” Logo, segundo Boyer (1999), “os governos são submetidos a grandes tensões sociais e políticas, a adesão ao mercado gera problemas, inclusive para os países mais adeptos do livre-comércio e do *laissez-faire*.” Ainda segundo Boyer (1999), as crises sistêmicas do México (1994) e do Sudeste Asiático (1997), acabaram por acelerar este processo, de forma que os “os limites de uma estratégia inteiramente governada pela lógica do mercado,[passaram a ser discutidos] no seio das organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.”(BOYER, 1999)

“Se, nos anos 80, podia-se atribuir certos casos de subdesenvolvimento a um excesso de dirigismo, a crise financeira dos anos 1997/98 mostrou que a extensão da esfera do mercado às finanças e aos produtos financeiros derivados podia igualmente conduzir a uma desestabilização dos modos de desenvolvimento mais dinâmicos, como era o caso dos países do Sudeste Asiático. Um excesso de mercado pode prejudicar o desenvolvimento. A ruptura em 1998 do “Consenso de Washington” que governava a concepção das organizações internacionais em matéria de desenvolvimento testemunha esta tomada de consciência.”(BOYER, 1999)

Desta forma, conforme aponta Iglesias (2006) “nos últimos anos surgiu o interesse em redefinir o papel do Estado no contexto das novas estratégias de desenvolvimento.” De forma

análoga, Boyer (1999), coaduna com esta visão ao afirmar que “para as teorias modernas, o Estado reencontra um papel próprio, que o mercado não poderia preencher.” De modo que, continua o autor:

“O período contemporâneo registra assim um refluxo das concepções extremas que se confrontaram durante muito tempo na economia do desenvolvimento. Nem planificação autoritária, nem generalização dos mercados em todos os sentidos, pois o desafio não é senão um equilíbrio moderado entre intervenções públicas e ajustes descentralizados.”(BOYER, 1999)

Para Boyer (1999), esta visão pode ser consubstanciada em duas perspectivas interpretativas do papel do Estado que, embora aceitem sua atuação, não são convergentes; trata-se do neo-keynesianismo de Stiglitz (1993) onde o papel destinado ao Estado é corrigir as imperfeições do mercado e do neo-institucionalismo de North (1990), na qual as instituições têm um papel primordial no desenvolvimento econômico.

A visão de Stiglitz (1993), baseia-se em uma abordagem mais equilibrada e menos apaixonada da intervenção estatal na economia, concentrando sua contribuição teórica para a correção das chamadas falhas de mercado, localizadas em particular no mercado de crédito. Isso acontece porque, para Stiglitz (1993) os mercados financeiros possuem um papel central no desenvolvimento econômico e “os mercados não oferecem uma boa base para levantar e alocar capital dentro dos países em desenvolvimento.”

Para o teórico marxista estruturalista Jessop (1993) neste novo cenário marcado pela globalização dos mercados e aumento da competição internacional, o Estado assumiria um novo papel: o de ser responsável pela melhoria do ambiente institucional e econômico, cujas ações garantiriam aos agentes econômicos uma inserção competitiva na arena global, logo, segundo Jessop (1993) “há uma tendência de mudança do Estado keynesiano e do bem-estar (onde este foi estabelecido) para o Estado Schumpeteriano e do pró-trabalho.”

Segundo Barros e Valber Gregory Barbosa Costa Bezerra Santos (2014), outro ponto de vista, mais reformista e que busca se contrapor à síntese neoclássica, materializa-se na abordagem pós-keynesiana, a qual defende a intervenção estatal não apenas para promover um ambiente econômico saudável, mas também para criar uma sociedade mais justa e igualitária. Isso se fundamenta em uma visão de “economia humana”, nas palavras de Minsky (2008). De maneira geral, os objetivos desse tipo de intervenção não se limitam apenas à redução de incertezas para estimular ou manter os níveis de investimento no setor privado. Eles também incluem a redução das desigualdades sociais e regionais, além da tentativa de mitigar a instabilidade inerente aos sistemas capitalistas. Para alcançar esses objetivos, são utilizadas diversas políticas que abrangem desde o controle dos fluxos comerciais até agendas de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento industrial.

O ideário pós-keynesiano, o qual defende a necessidade de intervenção estatal na economia sob bases revisionistas do keynesianismo clássico, se solidificou a partir da crise do *subprime* em 2008, a qual varreu os países do centro capitalista, onde os esforços conjuntos dos países, através de ações estatais coordenadas dos governos e dos bancos centrais para

salvaguardar suas economias e suas moedas dos efeitos nefastos da crise, redundou em uma maior convergência do pensamento econômico moderno em admitir a presença do Estado na economia. No entanto, a real medida desta intervenção ainda apresenta-se com um ponto cinza na discussão e ainda é fruto de intenso debate, donde a presença do Estado no setor de crédito apresenta-se como mais uma celeuma que ainda suscita visões e análises antagônicas. De acordo com Paula, Oreiro e Basilio (2013), enquanto a concepção liberal clássica trabalha com a perspectiva de mercados perfeitos, “a teoria moderna da intermediação financeira, por sua vez, está fundamentada na existência de falhas de mercados decorrentes da presença de informação assimétrica e/ou imperfeita, desviando assim do paradigma clássico.” Segundo destaque de Castro (2008), as principais fontes de falhas de mercado são:

- i) Informações assimétricas.
- ii) Presença de externalidades.
- iii) Poder de mercado (presença de oligopólios ou monopólios).
- iv) Existência de bens públicos, definidos como bens não-rivais, isto é, situações em que o consumo do bem por um indivíduo não impede seu consumo por outro, e não-excludentes, quando é impossível ou muito custoso excluir alguém do usufruto do bem.

Desta forma, conforme ressalta Castro (2008), “nessas situações, as forças de mercado sozinhas podem gerar um resultado que não é ótimo no sentido de Pareto; e a intervenção governamental pode ser justificada se, através desta, os benefícios sociais da ação forem maiores do que os benefícios privados.” Onde, conforme define o Teorema Fundamental da Economia do Bem-Estar, elaborado por Arrow e Debreu (1954), uma situação é considerada ótimo de Pareto se ocorrer nas seguintes condições: concorrência perfeita, mercados completos, ausência de externalidades e informação perfeita.

Com base nesta perspectiva, o neo-keynesiano Stiglitz (1993) defende que nas economias menos desenvolvidas, os mercados financeiros são incompletos: os mercados de capitais são escassos e os mercados acionários, limitados ou até mesmo inexistentes. Dentro deste contexto, os bancos privados tendem a privilegiar os empréstimos de curto prazo, desinteressando-se de projetos de longa maturidade, que, embora tenham um alto retorno social, possuem baixa rentabilidade e risco elevado. Ainda segundo este autor, a atuação dos bancos de desenvolvimento seria uma forma bem-sucedida de enfrentar esses problemas de informação imperfeita, onde o processo de alocação deixa de ser baseado unicamente nos preços.

“Stiglitz (1993) considera que existem diversas manifestações de falha de mercado em mercados financeiros que podem justificar a intervenção do governo: a) necessidade de monitorar bens públicos; b) possibilidade de gerar externalidades através do monitoramento do sistema financeiro, aumentando a confiança no sistema; c) necessidade de evitar insolvências bancárias que possam ter consequências sistêmicas; d) ausência de certos segmentos no mercado de crédito (mercados incompletos ou inexistentes – missing markets), o que pode justificar,

até mesmo, a oferta direta de crédito pelo governo; e) presença de fontes de ineficiência para a sociedade como um todo (projetos com os maiores retornos esperados para o emprestador podem não ser aqueles com os maiores retornos sociais esperados); f) existência de competição imperfeita; e g) investidores desinformados.” (CASTRO, 2008)

Outra vertente que merece destaque, conforme ressalta Silva Redivo (2012), é a do economista pós-keynesiano Minsky (2008), a qual ganhou notoriedade durante a crise do *subprime* e cuja obra coloca-se como “uma contraposição a síntese neoclássica.” Ainda segundo Silva Redivo (2012), “Minsky teoriza a partir de uma economia monetária, apresentada por Keynes, e destacando o processo de investimento como sendo eminentemente financeiro e assim, apresenta a Hipótese da Instabilidade Financeira (HIP).” Desta forma, conclui Silva Redivo (2012) “a contemporaneidade de Minsky está no fato de que os processos financeiros, cada vez mais, assumem significativa importância na determinação da acumulação de capital, assim como das condições de investimento.”

Para Minsky (2008), o investimento pode ser feito com o uso de recursos próprios e/ou financiamento. A escolha do investidor, no entanto, estará fundamentada em três elementos já apresentados por Keynes: rendimentos esperados, custos com desgaste/manutenção e prêmio de liquidez, onde os recursos são alocados com base nas expectativas quanto aos valores possíveis destes três elementos. Diante da subjetividade e incerteza inerentes ao processo de investimento, “a Hipótese de Instabilidade Financeira, destaca o papel das entidades financeiras no processo de financiamento dos investimentos. Tais agentes são influenciados e influenciam as condições de incerteza, além de reforçar a característica subjetividade das escolhas feitas pelos agentes investidores.” Silva Redivo (2012) Diante deste contexto, destaca-se na contribuição teórica de Minsky (2008), conforme a interpretação de Silva Redivo (2012), a necessidade de delegar ao governo um papel ativo na construção de um ambiente institucional “favorável ao investimento produtivo, assim como a limitação do mercado em se autodeterminar de acordo com objetivos específicos.”

Logo, segundo a contribuição de Talyon Santos (2022), os pós-keynesianos também destacam a importância dos bancos de desenvolvimento para o crescimento econômico. Segundo esta perspectiva, os bancos de desenvolvimento desempenham um papel crucial ao fornecer recursos antecipados para financiar projetos considerados relevantes para a sociedade. Além disso, eles também seriam responsáveis por identificar novos setores, produtos e processos produtivos que possam contribuir significativamente para o desenvolvimento de um país ou região. De acordo com Martini (2014), os bancos de desenvolvimento também teriam um papel importante no apoio à pesquisa, no fornecimento de suporte técnico para empreendedores e na formulação de programas de investimento em infraestrutura. Essas atividades são vistas como essenciais para estimular o crescimento econômico e promover o desenvolvimento sustentável.

Por fim, Mazzucato (2023), em uma abordagem contemporânea, além de reafirmar categoricamente a importância destes bancos, defende a reorientação do papel destes bancos. Tradicionalmente, os bancos de desenvolvimento administrados pelo Estado focavam os seus

recursos em projetos que primavam pelo investimento em projetos de capital intensivo e de infraestrutura. Porém, nos últimos anos, estes esforços se voltaram para o alcance de objetivos alinhados com o desenvolvimento sustentável. Para Mazzucato, o papel dos bancos de desenvolvimento públicos não deve se limitar única e exclusivamente ao financiamento de capitais de longo prazo para formação de novos parques fabris, investimento em infraestrutura e o desenvolvimento de novas tecnologias, mas deverá incluir uma mudança de paradigma, através da incorporação da ideia de mandato por “missão”, cujo objetivo é a imposição de condicionalidades estratégicas que contribuam para o desenvolvimento de uma economia sustentável, verde e inclusiva.

Quadro 1 – Síntese Analítica do Estado Moderno

Facetas	Estado Liberal	Estado Keynesiano
Visão Ideológica	Liberdade e Individualismo	Solidariedade e Justiça Social
Institucionalidade	Limitada	Complexa e Abrangente
Economia	Admite investimentos em infraestrutura e para correção de falhas de mercado	Atuação em empresas e admite investimentos públicos em setores diversos
Financiamento de Longo Prazo	Mercado de Crédito Privado e Mercado de Ações	Mercado de Crédito Privado, Mercado de Ações, Bancos de Desenvolvimento (Públicos, Mistos, Privados e de Organismos Multilaterais)
Atualidade	Desregulamentação e Financeirização	Fomento à Transição Energética e Combate à Crise Climática

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

3.4 SÍNTESE ANALÍTICA

O Estado Liberal possui uma ossatura institucional limitada na medida em que sua existência teórica e material está atrelada à tese do mercado como promotor do desenvolvimento econômico, onde este, por meio dos mecanismos de oferta e demanda, coloca-se como melhor gabaritado para coordenar a produção e distribuição de bens e serviços, tais como o crédito, julgando-se desta forma ser mais eficiente do que a intervenção estatal direta. Em sua versão contemporânea, o Estado Liberal (Neoliberal) busca dismantelar os mecanismos de controle social e econômico do Estado Keynesiano, promovendo transformações em sua estrutura, limitando o seu papel e ampliando as políticas pró-mercado.

Em contrapartida, o Estado Keynesiano reconhece as limitações do livre mercado e, por conseguinte, admite a possibilidade de o mesmo intervir na arena econômica para promover o investimento, principalmente em momentos de estresse econômico. Como consequência desta visão, o Estado Keynesiano possui uma estrutura institucional mais complexa e abrangente, sendo desta forma equipado com organismos, empresas e instituições diversas. Em sua forma mais moderna, o Estado Keynesiano (Pós-keynesiano) apresenta-se como uma alternativa ao Estado Neoliberal, embora com uma institucionalidade mais enxuta que o keynesianismo tradicional, suas diretrizes reforçam o papel do Estado no desenvolvimento econômico e alinham-se às necessidades de investimentos estatais em áreas estratégicas, na transição energética e no combate aos efeitos da crise climática.

4 HISTÓRIA DO BANCO DO BRASIL

Embora não reconhecida pela totalidade dos historiadores e pesquisadores do assunto, a história da criação do Banco do Brasil pode ser subdividida em três períodos principais. O motivo para tal celeuma deve-se ao fato das continuidades e descontinuidades que caracterizam a história desta instituição.

Partindo-se da perspectiva bicentenária, a primeira fundação do Banco do Brasil remonta ao período colonial, iniciando-se com a vinda da família real para o Brasil, em 1808, e atravessando a independência do país; no entanto, este primeiro arquétipo do Banco do Brasil encerrou suas atividades com a falência da instituição em 1829 e posterior liquidação em 1833.

Em seu segundo ciclo histórico, diante do aumento da discussão sobre a necessidade de criar-se um novo banco oficial, estatal e com o monopólio de emissão monetária, o Banco do Brasil ressurgiu 20 anos depois, nos idos de 1853, através da fusão do Banco do Brasil, banco de capital privado fundado em 1851 e inicialmente chamado de Banco do Comércio e Indústria do Brasil, por Irineu Evangelista de Sousa (1813-1889), Barão e depois visconde de Mauá, com um banco de emissão, o Banco Comercial do Rio de Janeiro, criado em 1838, também de caráter privado. Esta instituição, em 1893, quarenta anos depois, veio a fundir-se com o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil, dando origem ao Banco da República do Brasil.

Por fim, doze anos depois, através do decreto 1.455 de 30 de setembro de 1905, aprovou-se o novo estatuto do atual Banco do Brasil, onde, após a liquidação do outrora Banco da República do Brasil, o Governo Central, com aval do Congresso Nacional e anuência dos acionistas privados, passou a deter 50% do capital e do controle administrativo da futura instituição federal, incorporando seus bens, direitos e ações e rebatizando-a novamente com o nome de Banco do Brasil.

4.1 PRIMEIRA FUNDAÇÃO (1808-1833) - O BANCO OFICIAL DA COROA PORTUGUESA

No início do século XIX, o continente europeu, fora marcado por uma Europa envolta em conflitos bélicos de caráter expansionista, patrocinados pela França de Napoleão Bonaparte (1769-1821) em oposição a outras potências europeias do período. Neste ínterim, na tentativa de enfraquecer os ingleses, visando uma posterior conquista, Bonaparte decretou em 1806 o bloqueio continental dos portos europeus aos navios ingleses. Adiante, já em 1807, Napoleão assinou um tratado com os espanhóis (*Tratado de Fontainebleau*) que permitiria aos franceses o uso do território espanhol para invasão de Portugal, tendo como contrapartida a concessão de parte do território conquistado para a coroa espanhola.

Neste contexto, Dom João VI (1767-1828), então príncipe regente de Portugal e aliado da Inglaterra, após desobedecer à ordem da França de Napoleão para o fechamento dos portos

à Grã-Bretanha e vendo-se ameaçado de invasão e conquista, assina em outubro de 1807 uma convenção secreta com o rei da Inglaterra, Jorge III (1738-1820), transferindo a sede da coroa de Portugal para o Brasil. Este episódio antecederia o embarque e fuga da coroa portuguesa para o Brasil em novembro daquele mesmo ano e culminaria com a chegada da família real, juntamente com um comboio de navios e fragatas onde estavam cerca de 15 mil pessoas ao Rio de Janeiro, então sede administrativa da colônia portuguesa na América, na data de 08 de março de 1808.

Com a chegada da família real ao Brasil, o Rio de Janeiro tornara-se oficialmente a nova capital do Reino de Portugal. Convém, no entanto, ressaltar que antes da sua chegada ao Rio de Janeiro, já em terras nacionais, Dom João VI, ao desembarcar na Bahia em janeiro de 1808, assinou um decreto real que liberou o acesso aos portos do país, que antes estavam delimitados pelo pacto colonial com Portugal, às nações amigas. Este decreto acabou por ampliar a circulação de bens e mercadorias no país, principalmente de origem inglesa. Somava-se a esta nova conjuntura um novo arcabouço legislativo que possibilitou a instalação de fábricas no Brasil (Alvará, 1º abr. 1808), bem como a necessidade imperiosa de criação e/ou adaptação de instituições reais como a Junta do Comércio ou o Real Erário.

4.1.1 Primeiros Anos do Banco do Brasil: Desafios Financeiros, Emissão Descontrolada e Subserviência à Coroa Portuguesa

Segundo, Cardoso (2010), dada esta conjuntura política e econômica, fez-se necessária a “criação de um instrumento de natureza bancária e financeira com o objetivo de organizar e centralizar as indispensáveis operações de circulação monetária e de financiamento de atividades econômicas públicas e privadas”, dando origem ao Banco do Brasil no dia 12 de outubro de 1808, através de um alvará emitido pelo príncipe regente, Dom João VI.

De forma análoga, Cavalcanti (1893) defende que a ampliação do comércio motivada pela abertura dos portos, associada ao aumento das transações relacionadas com o aumento dos serviços públicos e das despesas de infraestruturas associadas ao estabelecimento da corte real no Brasil, ao encontrar barreiras para expandir-se diante da escassez estrutural de moedas metálicas, foram elementos propulsores para a inovação e criação de novas soluções políticas e institucionais que dinamizassem e flexibilizassem os processos de criação e circulação de moeda.

Ainda segundo Cardoso (2010), a fundação do Banco do Brasil teria sido motivada por três razões principais:

- i. Falta de recursos do Real Erário.
- ii. Necessidade de flexibilização e diversificação dos meios de pagamentos através da criação de alternativas fiduciárias.
- iii. Quebra de barreiras alfandegárias e incentivo ao aprimoramento das transações mercantis.

Neste sentido, continua Cardoso (2010), em seu alvará de criação, a fim de alcançar os intentos postulados acima, assegurava-se ao Banco do Brasil, enquanto instituição oficial do Estado, a incorporação de quatro funções basilares:

- i. Financiador e garantidor das despesas do Real Erário.
- ii. Gestão exclusiva dos contratos da coroa portuguesa na comercialização de diamantes, pau-brasil, marfim e urzela.
- iii. Exclusividade na emissão de notas bancárias que formariam o meio circulante do Brasil.
- iv. Fomento à indústria nacional, através da intermediação financeira, ou seja, recebimento de depósitos de particulares e do erário público, com vistas à concessão de empréstimos de curto e longo prazo.

Já de acordo com Bernardo de Souza Franco, as funções assumidas pelo Banco do Brasil naquele momento histórico poderiam ser resumidas em oito pontos centrais:

“1) Desconto de Letras; 2) Depósitos em conta corrente; 3) Recebimentos e pagamentos por conta de particulares e estabelecimentos públicos; 4) Emissão de letras, ou bilhetes pagáveis ao portador à vista, ou a prazos com a única limitação da recomendação de necessária cautela para que jamais deixassem de ser pagas no ato da apresentação, e não fossem de valor menor que 300000\$ réis; 5) Comissões, e saques por conta do Tesouro, e dos particulares; 6) Depósitos a juros; 7) Exclusivo da venda dos gêneros de estoque real de diamantes, pau-brasil, marfim e urzela; 8) Comércio das espécies de ouro e prata. Todas as outras operações, e espécies de comércio, ou indústria lhe foram expressamente proibidas.” (FRANCO, 1848)

Segundo análise de Salomao (2023), faz-se necessário salientar que, apesar de patrocinado pela coroa portuguesa, a criação do Banco do Brasil encontrou em seu nascedouro significativas dificuldades para o levantamento do capital necessário para o início das atividades do banco, dada a incipiência do mercado de capitais brasileiro naquela época. Inicialmente foram emitidas 1200 ações para formação do capital social do banco, sendo vendidas até o ano de 1812 somente 126 ações.

Para Costa Neto (2004), embora o BB detivesse entre os seus acionistas, os mais destacados comerciantes da Corte, este era controlado administrativamente por pessoas indicadas pela realeza. O motivo para a aparente incongruência eram os numerosos favores concedidos pela coroa portuguesa ao Banco do Brasil em seus primórdios. Segundo Cardoso (2010), “...o modo de captação e subscrição de capital para o novo banco, a forma como foi concebida a sua estrutura de administração, a indefinição de matérias relativas à articulação entre o capital privado do banco” prenunciavam as dificuldades que o banco teria no cumprimento da sua missão.

Neste sentido, ainda segundo Cardoso (2010), apesar de ter iniciado suas atividades bancárias e comerciais com a missão de planejar, executar e alcançar um conjunto de objetivos

ambiciosos, observou-se, no entanto, que em seus primeiros anos desde a fundação, o Banco do Brasil foi instado a priorizar a intermediação dos contratos de comercialização de diamantes, pau-brasil, marfim e urzela na praça de Londres, visando especificamente ao atendimento das obrigações contratuais oriundas de um empréstimo contraído pela coroa portuguesa em abril de 1809 junto à Inglaterra.

Ademais, segundo análise de Laura Santos (2017), passados quatro anos de sua criação, já no ano de 1812, as mesmas motivações que influenciaram a criação do Banco do Brasil em 1808, permaneceram assombrosamente presentes na economia durante todo o primeiro triênio de funcionamento do banco, a saber: a escassez de recursos. Logo, com o intuito de contornar esta situação calamitosa, segundo aponta Cardoso (2010), o Governo Central editou “outro alvará, ordenando que a Real Fazenda entrasse como acionista, destinando, para isso, pelo período de dez anos consecutivos, a arrecadação de antigos e novos impostos, e abrindo mão, durante cinco anos, de qualquer lucro resultante das suas ações.”

Ainda segundo Laura Santos (2017), essa medida foi imprescindível para a recomposição orçamentária do Banco do Brasil, pois este não lograra êxito em manter-se unicamente com fundos derivados de suas atividades tipicamente bancárias. Este socorro no valor de 12 mil réis foi conhecido como “imposto do banco”, sendo cobrado do comércio, indústria e profissões, ficando imunes os estabelecimentos de menor porte. Desta forma, para Laura Santos (2017), somente com o aumento da arrecadação através do referido imposto pode-se consolidar o capital do banco. Esta visão é compartilhada por José Luís Cardoso, conforme segue:

“A entrada da Real Fazenda no capital do Banco, através de um fundo proveniente da cobrança de novos impostos sobre bens de consumo especialmente criados para o efeito, assim como a atribuição de mercês e honras aos novos subscritores que quisessem aventurar seus capitais, foram medidas que deram novo fôlego à instituição e que permitiram que ela correspondesse positivamente às crescentes necessidades resultantes do ânimo atingido pelos comerciantes nacionais e estrangeiros na praça do Rio de Janeiro.” (CARDOSO, 2010)

Para Cardoso (2010), o reforço de capital dado ao banco, acabou por estimular sua atividade como banco emissor de moeda, com destaque para o ano de 1814, onde segundo este mesmo autor: “esse aspecto tem sido sistematicamente considerado pelos estudiosos da sua história como o fator que mais negativamente contribuiu para o insucesso que o Banco do Brasil viria a conhecer.” Nos anos entre 1811-1813 a emissão de moeda foi compensada pelo seu resgate ou destruição regular. Porém, entre 1814-1821, Cardoso (2010), pontua que a quantidade de papel-moeda que encontrava-se em circulação aumentou substancialmente, notadamente sem freios e regulações:

“O princípio básico da proporção entre notas em circulação e o seu encaixe metálico, ou seja, a existência de fundos que pudessem ser dados em troca do papel apresentado para desconto, não era minimamente respeitado. Acima de tudo, não existia processo de fiscalização e escrutínio público dos atos do banco, designadamente através da publicação regular dos seus relatórios de atividade e balanços contabilísticos.” (CARDOSO, 2010)

Ainda segundo Cardoso (2010), a emissão desenfreada de moeda serviu para subsidiar os gastos da corte e para financiar a construção de obras públicas em que o Banco do Brasil estava envolvido: aquisição das instalações do banco; edificação da Intendência de Polícia; construção da Praça de Comércio e viabilização do Teatro São João.

4.1.2 Crise e Colapso do Primeiro Banco do Brasil: Má Gestão e Endividamento

Conforme aponta Cardoso (2010) a crise enfrentada pelo banco foi exposta em um decreto real, no início de 1821, o qual criou uma comissão para analisar a situação do Banco do Brasil e identificar possíveis alternativas para equacionar e solucionar as dificuldades enfrentadas pela instituição. Logo, em 23 de março de 1821, através de um novo decreto real, reconhece-se que a situação fiscal do banco deteriorara-se e o Real Erário assume o passivo do banco como dívida do país, sob a alegação de que tratavam-se, em sua maioria, de empréstimos contraídos para financiamento de despesa pública.

A fim de convencer os credores do banco a não executarem suas dívidas e aceitarem os termos para renegociação do passivo, o Real Erário prometeu como garantia de pagamento a promessa de entrega de diamantes e joias da coroa em caso de inadimplência. Acrescidas a estas medidas, alguns dias depois a coroa portuguesa decidiu por solicitar um empréstimo no exterior para o Banco do Brasil. A situação do banco parecia agora sob controle, embora seu destino atrelava-se aos humores da coroa e ao compromisso desta em manter a instituição em funcionamento.

Neste sentido, conforme observa Cardoso (2010), quando em 26 de abril de 1821, D. João VI e sua corte retornam a Portugal, caem por terra os acordos para reabilitação do Banco do Brasil, tendo em vista que o BB viu-se subitamente despido das moedas metálicas e dos bens preciosos colocados sob sua guarda. Desta data em diante, não mais foram encontradas soluções que sobrepujassem as dificuldades endêmicas enfrentadas pelo banco e, mesmo com a Independência, mantiveram-se sempre em voga a opção pelo endividamento e pela emissão de moeda fiduciária, medidas estas que mais tarde conduziram o BB ao declínio natural e à insolvência. A partir deste episódio, “os autores que se debruçaram sobre o estado do Banco do Brasil e sua reforma, já depois da Independência, viriam a reforçar a ideia de que a situação de iminente bancarrota se devia sem dúvida aos débitos acumulados do Real Erário e às dívidas que a corte portuguesa deixara por pagar.” (CARDOSO, 2010)

O período pós-independência até a efetiva falência em 1829 seria marcado pela má gestão, corrupção e pela falta de credibilidade do Banco do Brasil enquanto instituição bancária. Segundo Lisboa (1821), responsável pela avaliação do banco após o retorno da coroa portuguesa a Lisboa, “a administração, que o antigo Ministério ali conservava, tinha licença para dispor dos seus fundos a seu bel-prazer, e para cometer quantas prevaricações quisessem”. Esta visão também é corroborada por Cavalcanti (1893), segundo o qual, “a desordem reinante era por demais evidente, criando situações de abuso, corrupção [e] sucessivas dilapidações efetuadas pelos seus administradores e diretores” e por Sampaio (1821), onde este defende que “não

foram tanto os empréstimos ao Erário ou Tesouro, como os abusos, e defeitos da antecedente administração interna do Banco, quem lhe cavou o abismo das suas necessidades e embaraços”.

Neste sentido, continua Cardoso (2010), os autores que investigaram as causas para a insolvência do Banco do Brasil no período após a independência apontavam, dentre os principais motivos, os “débitos acumulados do Real Erário e às dívidas que a corte portuguesa deixara por pagar”. Esta linha de raciocínio seria posteriormente reconhecida através da obra de Cavalcanti (1893), “segundo a qual a própria natureza inicial do Banco do Brasil, enquanto instituição financiadora da despesa pública crescente, foi o fator que esteve na base do seu descrédito e mau funcionamento”. Essa visão também seria compartilhada por Franco (1848), o qual definiu o Banco do Brasil naquele período histórico como um “dócil instrumento nas mãos do Estado, que dele se serviu cada vez mais livremente, até que a sua utilidade se diluiu na onda de descrédito”.

Em sua análise sobre o tema, Cardoso (2010), ainda acrescenta outros dois motivos aos levantados no parágrafo acima: a facilidade para emissão de papel-moeda sem lastro metálico “o qual trazia atrás de si um problema de credibilidade e de compromisso público, dada a impossibilidade de cumprimento das obrigações de encaixe, caso os detentores de papel-moeda pretendessem converter esse ativo em moeda metálica”, e “a incapacidade de servir, de modo sustentado, como instrumento auxiliar da política econômica e financeira e da administração corrente do Estado. Seguindo esta mesma linha, esta abordagem também é defendida na análise oficial do BB, Banco do Brasil (2010), segundo o qual as duas principais razões para a inviabilização do primeiro BB foram o excesso de emissão de papel-moeda e a má gestão da instituição.

Conforme destaca Cardoso (2010), o Banco do Brasil, a partir de 1821, passou a ser basicamente instrumento de emissão de papel moeda sem nenhum lastro ou com lastro dependente de arrecadação. Esse processo de emissão desregulada, associado à má gestão e a necessidade de financiamento da coroa, levou o primeiro Banco do Brasil à falência na data de 23 de setembro de 1829 e posterior liquidação dos seus bens em 1833.

“Pela lei liquidatória de setembro de 1829 ficamos a saber que as operações de extinção foram atribuídas à Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, com o encargo de proceder ao inventário dos haveres do Banco e ao encerramento de todas as operações por ele desencadeadas, incluindo, naturalmente, a gradual extinção do papel-moeda emitido. Sobre esse processo de substituição das notas em circulação foi produzido um curto relatório, no qual se faz referência à “mínua de documentos” e a “sommas não escrituradas nos livros do Banco”, o que pode ser revelador de alguma irregularidade dos registros de arquivo.” (CARDOSO, 2010)

Quadro 2 – Síntese da História do BB para o período 1808-1833

Ano	Evento	Resumo
1808	Criação do primeiro Banco do Brasil	Em 12 de outubro de 1808, o Banco do Brasil é fundado por Dom João VI para organizar e facilitar a circulação monetária, financiar a coroa e fomentar a economia do reino.
1812	Crise devido à escassez de capital	Banco do Brasil enfrenta escassez de capital. Para contornar o problema, o Real Erário torna-se acionista do banco utilizando-se recursos oriundos de impostos.
1814-1821	Emissão descontrolada de moeda e endividamento	Emissão desenfreada de papel-moeda sem lastro metálico para financiar obras públicas e gastos da coroa.
1821	Decreto real incorporando a dívida do Banco ao Erário da Coroa	Tentativa frustrada de saneamento e recuperação do Banco do Brasil.
1821	Retorno de Dom João VI a Portugal	Retorno da corte portuguesa para Portugal agrava a crise do banco, que perde as garantias para renegociação das suas dívidas.
1829	Decretação de falência do BB	O banco é declarado insolvente. Dentre os motivos apontados destacam-se: má gestão e endividamento oriundo da emissão descontrolada de moeda sem lastro.
1833	Liquidação do primeiro BB	Liquidação completa de seus bens e operações.

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

4.2 SEGUNDA FUNDAÇÃO (1853-1904) - AS CONTRADIÇÕES DE UM BANCO PRIVADO À SERVIÇO DO ESTADO

Com a derrocada do primeiro Banco do Brasil em 1829 e após uma tentativa frustrada de recriá-lo em 1833, o Brasil viu-se em um pequeno interregno sem instituições bancárias. Somente a partir da segunda metade da década de 1830 começariam a surgir novos estabelecimentos bancários no país. Este movimento de abertura de instituições bancárias acelerou-se na década seguinte e teve como consequência o aumento da circulação de papéis de desconto emitidos pelos novos bancos comerciais. Estes papéis, em face à escassez de metais preciosos no país, concorriam diretamente com a moeda oficial da coroa brasileira, contribuindo para a desvalorização do meio circulante e frustrando os esforços para a manutenção da estabilidade e valor do “réis”.

Conforme destaque de Gambi (2011), este contexto histórico foi marcado pela descentralização da emissão de moeda e pelo aumento do número de casas bancárias. No poder, encontrava-se o partido conservador, representado pela trindade saquarema, cujos objetivos centravam-se na consolidação e na centralização do poder político sob a tutela do Estado Imperial.

Como explicitado anteriormente, a história do Banco do Brasil é marcada por continuidades e descontinuidades, onde suas fundações e refundações confundem-se com a história do país. Segundo aponta Gambi (2011), se considerarmos o ano de 1808 até os dias atuais sem interregnos, o banco estaria completando mais de 200 anos. No entanto, ressalta o autor, a cronologia que compreende a existência do banco revela-se cheia de rupturas e sucessões, de forma que não houve apenas um Banco do Brasil nestes dois séculos, mas vários, onde o referido pesquisador defende que “permanente em sua história foi sua relação íntima com o Estado, monárquico ou republicano.

Ainda no ano de 1833, quatro anos depois de decretada a primeira falência do Banco do Brasil, iniciou-se um segundo ensaio para recriação de um banco subordinado ao Estado Nacional. No entanto, esta segunda tentativa, embora também patrocinada pela coroa, demonstrou-se ser inviável em face as tremendas dificuldades para angariação de fundos privados que visavam constituir o capital social mínimo para que o banco entrasse em operação. “Essa [segunda] tentativa de reorganização do [...] Banco do Brasil, em 1833, foi um fracasso, em virtude das fraudes que ficaram na memória dos investidores durante a extinção do primeiro banco” (BANCO DO BRASIL, 2010).

Passados vinte anos, no começo do Segundo Reinado, a economia brasileira, do ponto de vista monetário, estava experimentando um papelismo “moderado”, nas palavras de Salomao (2023), em face a pluralidade de instituições bancárias autorizadas a emitir notas bancárias no país. “Dezenas de casas comerciais, sobretudo no Rio de Janeiro, passaram a exercer práticas de agiotagem diante da dinamização crescente da produção cafeeira que forçava um aumento do meio monetário.” Neste contexto, em 1851, Irineu Evangelista de Sousa, barão e futuro Visconde de Mauá, criou o Banco do Brasil de Mauá, o qual, em conjunto com o Banco Comercial do Rio

de Janeiro, criado em 1838, detinha à época o maior poderio emissor do país.

4.2.1 O Papel do Banco do Brasil: As Controvérsias entre 'Papelistas' e 'Metalistas' e o Monopólio de Emissão Estatal

O segundo Banco do Brasil, sob tutela do Governo Central, foi estabelecido pela lei n. 683, de 5 de julho de 1853, a qual autorizava ao governo a criação de um banco de depósitos, descontos e emissão, a partir da fusão do Banco Comercial do Rio de Janeiro, criado em 1838, com o Banco do Brasil, fundado em 1851 por Irineu Evangelista de Sousa. A nova instituição bancária iniciaria suas atividades no ano posterior, tendo entre suas principais prerrogativas o papel de sanear o meio circulante e auxiliar o comércio através do aumento da oferta de crédito. Em suma, “um banco privado, com monopólio de emissão de moeda e fortemente influenciado pelo governo imperial.” (GAMBI, 2012)

Conforme apresentado por Laura Santos (2017), embora costumeiramente se associe a segunda fundação do Banco do Brasil com a iniciativa do Barão de Mauá. O documento oficial do Banco do Brasil que conta sua própria história, Banco do Brasil (2010), questiona essa visão, pois, apesar do nome Banco do Brasil, a criação de Mauá foi realizada inteiramente com capital privado, sem apoio governamental. Desta forma, para a historiografia oficial do banco, a segunda fundação foi idealizada e executada pelo Visconde de Itaboraí, José Joaquim Rodrigues Torres, em 1853.

Na visão de Gambi (2011), a concepção do segundo Banco do Brasil por Joaquim José Rodrigues Torres, em 1853, estava inteiramente relacionada à controvérsia existente entre “papelistas” e “metalistas.” Esta percepção também é compartilhada por Gabler (2023), segundo a qual a política de emissão no Brasil, entre os anos de 1850 e 1930, esteve apoiada no antagonismo entre “metalistas” e “papelistas”; ademais, as disputas entre estas duas correntes de pensamento acabariam por influenciar a missão a ser exercida pelo Banco do Brasil ao longo deste período.

Os “metalistas” apregoavam que para o bom funcionamento da economia era imperativo que fossem garantidas a estabilidade da moeda e do câmbio, para tanto deveria-se assegurar a conversibilidade da moeda a um valor fixo de metal. “Como a taxa de câmbio seria determinada pela quantidade de moeda em circulação, era ela a variável que sinalizaria a necessidade de se ajustar ou não a oferta de moeda” Gambi (2012). Segundo o referido autor, “a preocupação com o câmbio revelava os interesses de frações da classe dominante ligadas ao setor externo da economia”, (GAMBI, 2011).

Para os “papelistas” o volume do meio circulante deveria ser balizado por meio da emissão de papel-moeda fiduciária ou lastreado em títulos públicos, os quais deveriam ser rigorosamente suficientes para adequação à movimentação da produção interna, a fim de não provocar efeitos inflacionários e depreciação cambial. Para Gambi (2011), “[estas] preocupações revelavam os interesses de frações da classe dominante ligadas mais ao setor interno do que ao setor externo da economia.”

Conforme análise de Gambi (2011), o debate também abordava outros dois aspectos

da política econômica do período: o direito de emissão e o tipo de conversibilidade do meio circulante. No que refere-se ao direito de emissão, discutia-se entre duas vertentes: unidade ou pluralidade, questão esta que também se relacionava com a defesa da centralização ou regionalização da circulação das notas emitidas. Entre 1808 e 1836, perdurou no Brasil a unicidade da emissão, inicialmente com o Banco do Brasil e depois com o Tesouro. A pluralidade só aparece como alternativa a partir de 1836, devido à falta de uma legislação adequada sobre a criação e operação dos bancos emissores, fundados nas províncias. Neste sentido, pontua Gambi (2011), “entre o final da década de 1830 e 1853, o Brasil viveu, de fato, uma experiência de pluralidade de emissão supervisionada pelo governo bem ao gosto papelista.”

No que concerne à conversibilidade da moeda, a discordância entre as correntes teóricas se referia à “dimensão” da conversibilidade. Enquanto os “metalistas” como Rodrigo Torres defendiam a exclusividade e integralidade do metal para conversão, os “papelistas” como Souza Franco apregoavam um meio circulante lastreado apenas marginalmente em metais. Seguindo majoritariamente uma linha “metalista”, o governo brasileiro, a partir da década de 1830, tentou, sem sucesso, garantir a conversibilidade da moeda ao padrão-ouro.

“A reforma de 1846 quebrou novamente o padrão monetário e estabeleceu uma nova paridade do mil-réis em relação à moeda inglesa, a fim de tornar o meio circulante brasileiro conversível em ouro e assim garantir a estabilidade dos preços e do câmbio. Porém, a manutenção da paridade e a conversibilidade só viriam com a criação do segundo Banco do Brasil, mesmo assim em breves períodos entre 1854 e 1864. Além disso, não se pode esquecer que, no império, as ideias metalistas tinham que ceder à realidade de uma economia mercantil e escravista, de modo que a conversão das notas do banco poderia ser feita em metal ou em notas do tesouro. Como estas últimas não eram conversíveis em metal, o meio circulante era apenas parcialmente conversível em ouro.” (GAMBI, 2011)

De acordo com o resgate histórico de Gambi (2011), no limiar da década de 1850, Holanda Cavalcanti apresentou um projeto de lei que pretendia regularizar a criação de bancos de emissão nas províncias do império, ratificando a descentralização e a pluralização de moeda. Diante disto, Rodrigues Torres, futuro visconde de Itaboraí, então ministro da fazenda, mais alinhado às ideias “metalistas”, tencionou um contra-projeto que indicava a necessidade de criação de um banco privado, sob influência do Estado e com o monopólio de emissão. Em face à crise monetária de 1853, que envolvia o Banco Comercial do Rio de Janeiro e o Banco do Brasil, criado pelo Barão de Mauá, a proposta de Rodrigues Torres, de viés “metalista”, sobressaiu-se à proposta de Holanda Cavalcanti, de tradição “papelista”, nascendo desta forma o segundo Banco do Brasil com o propósito de assegurar o monopólio da emissão de notas bancárias nas mãos do governo imperial.

“José Joaquim Rodrigues Torres considerava que mudanças no panorama econômico da Colônia, com crescimento do comércio, melhora das contas públicas, aumento do preço dos títulos de dívida pública e outros, tornavam urgente a refundação do banco emissor com o objetivo de ajudar o governo no resgate de papel-moeda, aumento do crédito e promoção das riquezas nacionais.”(SANTOS, L., 2017)

Ainda segundo Gambi (2011), já no primeiro trimestre de 1855, o banco viu-se envolto em complicações estruturais para manter-se dentro das regras determinadas por suas diretrizes legais, principalmente o limite de emissão, o qual encontrava-se delimitado pelos estatutos do banco a permanecer dentro da cota legal representativa do dobro de seu fundo de moeda corrente e de ouro de vinte e dois quilates. Desta forma, a expansão dos negócios e, por conseguinte, a lucratividade do banco encontrava-se condicionada ao aumento dos fundos disponíveis, com destaque para o fato de que o banco lucrava proporcionalmente mais com os empréstimos oriundos de suas próprias emissões. Logo, devido a dificuldade de ampliar estes fundos, a direção do banco solicitou ao governo a flexibilização temporária da emissão, onde foi atendida a contragosto pelo governo central, representado por Rodrigo Torres, no montante de até três vezes o volume de estoque de moeda corrente e ouro em caixa.

No entanto, continua Gambi (2011), com o aumento das críticas ao titular da pasta da Fazenda pela imprensa, Rodrigo Torres, em maio de 1857, Souza Franco, um “papelista”, defensor da pluralidade de emissão, assume o ministério da Fazenda, em face das dificuldades econômicas enfrentadas pelo país, como aumento de juros, escassez de crédito e estagnação dos negócios. “Se Rodrigues Torres privilegiava o saneamento do meio circulante, Souza Franco tendia à expansão do crédito. Se o primeiro argumentava a favor da centralização e do monopólio de emissão, o segundo defendia sua provincialização e pluralidade.” (GAMBI, 2011)

Como previsto, a proposta apresentada por Souza Franco, um liberal defensor da expansão do crédito bancário, previa a pluralidade de emissão e ocasionava a perda do monopólio da emissão por parte do Banco do Brasil. Sendo assim, já em agosto de 1857, o Banco Comercial e Agrícola, tornou-se o primeiro banco emissor. “Dessa data até fevereiro de 1858, outros cinco bancos receberiam a permissão para emitir notas no império, tanto na Corte como nas províncias”, Gambi (2011). Convém destacar que a reforma patrocinada por Souza Franco, neste primeiro instante, representou uma elevação do crédito disponível na economia e um declive da taxa de juros oficial de 11% para 8% ao ano.

Entretanto, logo no início da reforma iniciada por Souza Franco, uma crise mundial sistêmica eclodiu na economia mundial: o aumento das exportações russas de cereais afetou o preço das *commodities* no mercado global e abalou as principais bolsas dos Estados Unidos e da Europa. Doutra parte, os banqueiros ingleses, temerosos com os efeitos da crise sobre os países exportadores de *commodities* passaram a exigir o pagamento antecipado das dívidas auferidas. Com a repercussão da crise, ainda em novembro de 1857, iniciou-se uma corrida ao Banco do Brasil que obrigou o banco a suspender o troco em ouro de suas notas emitidas. O câmbio, por sua vez, depreciou-se vertiginosamente, provocando pânico por toda a capital do império e principais províncias.

Com o objetivo de atenuar os efeitos da crise sobre a taxa de câmbio, o governo brasileiro, representado por Souza Franco, solicitou ajuda ao barão de Mauá, outrora proprietário do Banco do Brasil. O objetivo da investida era elevar a taxa de câmbio por meio da intervenção da Sociedade Bancária Mauá, MacGregor & Cia, uma sociedade entre nacionais e capitais

ingleses, para que disponibilizasse títulos de sua filial de Londres, sob a garantia do Tesouro Nacional, a fim de estabilizar o valor do mil réis frente à libra esterlina. O valor levantado foi de 750 mil libras, o que permitiu ao país a superação da crise cambial e o reestabelecimento do troco em ouro das notas bancárias emitidas pelo Banco do Brasil.

A crise esvaneceu-se no primeiro trimestre de 1858, levando à reboque a aventura “papelista”, considerada a grande culpada pela derrocada do câmbio e responsável pela crise econômica. Logo, em meio a saraivada de críticas às reformas perpetradas pelo ministro Souza Franco, em dezembro de 1858, Sales Torres Homem, adversário político de Franco, é nomeado ministro da Fazenda. No ano seguinte, em 15 de junho de 1859, Torres Homem encaminhou uma proposta de lei bancária que visava reestabelecer o monopólio de emissão pelo Banco do Brasil. Impedido de cassar o direito de emissão dos bancos criados por Souza Franco “sem correr o risco de simplesmente travar as transações comerciais, a reforma previa que a emissão desses bancos devia ser limitada ao duplo do fundo disponível, conversível em ouro e à vista” Gambi (2011). A proposta de Torres Homem, ao ser apreciada pela Câmara, foi aprovada por estreita margem de votos e, ao chegar ao Senado, deparou-se com a desaprovação. Diante da derrota política e da perda de confiança, Torres Homem pede a dissolução do congresso ao Imperador. Ao ter seu pedido negado, o então ministro coloca o cargo à disposição do Imperador, vindo a ser substituído por Ângelo Muniz da Silva Ferraz.

Como ministro da fazenda, Silva Ferraz incorporou novas ideias ao projeto de Torres Homem em vistas a tornar mais palpável a aprovação no Congresso Nacional de combate à pluralidade da emissão bancária. O projeto encabeçado por Silva Ferraz foi aprovado sob a forma de lei em 22 de agosto de 1860, ficando conhecido como Lei dos Entraves. Embora a Lei dos Entraves, não previsse a unidade de emissão, esta “impôs condições tão restritivas para que se pudesse emitir que, na prática, o Banco do Brasil voltaria a ser o único banco emissor do império” Gambi (2011). Com o intuito de sanear o meio circulante, a Lei dos Entraves determinou que os bancos emissores, então autorizados pelo governo central, deveriam limitar a emissão de notas até o dobro do seu encaixe metálico em ouro; ademais, as casas bancárias foram obrigadas a converter as notas emitidas em ouro caso os detentores destas notas assim desejassem.

Conforme aponta Gambi (2011), a promulgação da Lei dos Entraves fragilizou a atuação do Banco do Brasil em face à escassez de fundos metálicos no país. Em face das dificuldades, a Diretoria do banco, alinhada ao governo, e os acionistas, preocupados com os rumos dos negócios, entraram em divergência quanto à melhor saída para a crise instaurada pela nova lei. A diretoria do banco passou a defender a aquisição dos direitos de emissão dos outros bancos, enquanto os acionistas argumentavam que o banco deveria abrir mão do seu direito de emissão em troca de uma indenização governamental. Como visto, ainda que houvessem resistências internas no banco, em agosto de 1862, a câmara autorizou a fusão do Banco do Brasil com o Banco Comercial e Agrícola e o Banco Rural e Hipotecário. A lei estabeleceu que os bancos incorporados cediam o direito de emissão ao Banco do Brasil, o que na prática devolvia ao BB o monopólio da emissão no Rio de Janeiro.

“Ainda que sob críticas da imprensa e conflitos com o governo, depois da aquisição do direito de emissão dos bancos da Corte, o Banco do Brasil tornou-se praticamente o único banco de emissão do império. A tendência que logo se confirmaria, como já apontava Souza Franco na câmara, era de que a lei de 1860 forçasse os bancos de outras províncias a desistir de seu direito de emissão e que o monopólio emissor em todo o império retornasse para o banco. Apesar das turbulências, ele continuou a promover o saneamento do meio circulante e a atender, na medida de sua capacidade, às necessidades do comércio.”(GAMBI, 2011)

Reestabelecido o monopólio, em outubro de 1862, o Banco do Brasil voltaria a operar brevemente com o troco de suas notas em ouro, pois a recorrente insuficiência de fundos metálicos obrigou o banco, ao final de 1862 e início de 1863, a solicitar novamente ao governo o aumento do limite de encaixe metálico para emissão de notas. Apesar da relutância inicial do governo, o BB acabou por receber novamente uma autorização temporária para emitir até o triplo de seu fundo metálico disponível, por um tempo de seis meses, sob a promessa de manter inalterada a taxa de desconto das notas. Diante desta condicionalidade, o Banco do Brasil passou a atacar o governo na imprensa, obtendo como resposta do poder central a revogação da autorização provisória de emissão acima do limite previsto pela lei de 1860. Segundo Gambi (2012), um dos maiores motivos que levaram o Banco do Brasil a solicitar a ampliação do limite de emissão era “a concessão de mais crédito a casas bancárias, especialmente a de Antônio José Alves do Souto”, A.J.A. Souto & Cia.

Conforme análise de Ana Maria Ribeiro de Andrade (1987), destacada por Gambi (2012), os clientes das casas bancárias eram em geral formados por um contingente de pessoas que não conseguiam tomar crédito nos bancos tradicionais, como o Banco do Brasil e outros bancos comerciais. Onde as casas bancárias, como a A.J.A. Souto & Cia, diante da insuficiência de depósitos de seus correntistas, a fim de atender a esta demanda por crédito, acabavam por recorrer aos bancos comerciais e ao Banco do Brasil para alavancar os empréstimos e, por conseguinte, seus lucros. “Tratava-se, então, de uma combinação de questões micro e macroeconômicas, [que] junto com a conjuntura econômica favorável, fazia alargar o crédito e turvava os sinais de que tal situação não se sustentaria, ainda mais num quadro de política econômica restritiva.” (GAMBI, 2012)

Até o início de setembro de 1864, não existiam indícios de qualquer crise econômica à vista no império. No entanto, a calma estava por findar-se, pois no dia 10 deste mesmo mês, a casa bancária A. J. A. Souto & Cia., de maneira repentina, solicitou o fechamento da sua escrituração, a suspensão do movimento de seu caixa e evadiu-se do seu escritório. Segundo atesta, Gambi (2012), “o Banco do Brasil entrava em cena como o vilão da história, pois junto com a notícia corria o boato de que o Souto suspendera seus pagamentos porque o banco se recusara a lhe emprestar 900:000\$.”

Na tentativa de atenuar os efeitos da crise, o governo central juntamente com o Banco do Brasil agiram conjuntamente. Entre as medidas adotadas destacavam-se a flexibilização da emissão de notas, a expansão do limite de emissão e a atuação do Banco do Brasil como

emprestador em última instância. De acordo com Gambi (2012), essas medidas subjugarão a lógica “metalista” encabeçada pelo projeto político capitaneado pelo partido conservador. Por fim, no dia 20 de setembro, o governo baixava um decreto, que legislava sobre a regulação das falências das casas bancárias, prevendo a liquidação dos estabelecimentos e a suspensão temporária dos pagamentos de notas bancárias. Ainda segundo o referido autor, logo após o decreto, a corrida bancária arrefeceu, os descontos de notas cairão efetivamente, indicando o arrefecimento da crise. “Segundo o relatório da comissão de inquérito, os prejuízos acumulados com a crise ficavam entre 65.000:000\$ e 70.000:000\$, duas vezes o capital do Banco do Brasil, sendo a Corte e seus banqueiros os mais afetados por ela.” (GAMBI, 2012)

A crise econômica que assolou o império colocou em cheque a continuidade do projeto “metalista” capitaneado por parcela do partido conservador, os quais eram conhecidos como saquaremas. Dada a crise bancária, o governo federal viu-se impelido a ampliar a emissão de notas bancárias e a flexibilizar a conversão obrigatória em ouro. “Com os decretos da crise, o banco estava autorizado a exceder o limite de emissão e suas notas ganharam curso forçado.” Gambi (2012). Passados os momentos mais extremos da crise, o governo brasileiro voltou a pressionar o Banco do Brasil para que controlasse a emissão de notas, respeitando os limites impostos pela lei de 1860 (dobro dos fundos metálicos) e restabelecesse a conversibilidade da moeda fiduciária em ouro.

Conforme destaque de Gambi (2012), a atuação do Banco do Brasil no período 1853-1864, salvo o interregno 1857-1858, estava subordinada aos ditames da política econômica professada pelo partido conservador, representado pelos saquaremas, tendo a instituição que equilibrar-se constantemente entre atender a demanda por crédito da economia e a manutenção da conversibilidade das notas bancárias. Embora o segundo Banco do Brasil ficasse o tempo todo na corda bamba entre a oferta de moeda e a disponibilização de crédito, a atuação do banco, seguindo o ideário dos “metalistas” que permaneceram a maior parte do período à frente do poder governamental, acabou por priorizar a administração da moeda em detrimento do fornecimento de crédito.

No entanto, em dezembro de 1864, com o advento da Guerra do Paraguai, o papel idealizado pelos “metalistas” para o Banco do Brasil foi colocado novamente em cheque, em face à latente contradição entre a necessidade do governo imperial em financiar os esforços de guerra e a missão principal do banco, à saber: sanear e estabilizar o meio circulante sob a premissa de respeito ao encaixe metálico. “Nesse contexto, as leis de 1853 e 1860 seriam francamente desobedecidas e não haveria meio de fazer o banco voltar a se enquadrar nessa legislação” Gambi (2012). Dadas as necessidades financeiras impostas pela guerra, e os escassos recursos do orçamento federal, o governo brasileiro à época viu-se obrigado a custear as despesas com o confronto bélico regional através da emissão de bilhetes de dívidas. “O crédito seria a solução para o problema do financiamento da guerra e, ironicamente, até Itaboraí votava por ele. A rigorosa lei das baionetas impunha o crédito sobre a moeda.” Gambi (2012). Outrora uma instituição defendida com afincos por políticos “metalistas” e tratada como indispensável

para a condução da política monetária do império, o Banco do Brasil a partir da erupção do conflito regional tornara-se um entrave para o financiamento fiscal do governo durante a Guerra do Paraguai. Conforme aponta, Gambi (2012), observou-se que “seria mais vantajoso para o governo cuidar ele mesmo da emissão dos recursos necessários para financiar as despesas militares do que tomá-los emprestados junto ao banco pagando juros por isso.”

4.2.2 Um Breve Interregno: De Banco Emissor à Banco Hipotecário

Segundo destaque de Gabler (2023), constatada a inviabilidade política e econômica em manter o Banco do Brasil como banco emissor pelo governo imperial, este optou por transformar o Banco do Brasil num banco hipotecário, onde, através da lei n. 1.349, de 12 de setembro de 1866, a administração da moeda voltaria para as mãos do tesouro e o Banco do Brasil perderia novamente o monopólio da emissão. “Por esse ato, o Banco do Brasil manteve seu nome, mas passou a ser designado como “banco de depósito e descontos e de empréstimo sobre hipotecas”, deixando ainda de ser estatal e se tornando uma companhia anônima” Gabler (2023). Neste sentido, o objetivo primaz da reforma de 1866 fora converter o antigo banco estatal emissor de moeda fiduciária em um banco comercial de fomento à lavoura.

“Sem querer, a reforma hipotecária [1864] apontaria uma saída honrosa para o Banco do Brasil. A demanda por crédito por parte da lavoura, que sofria com a falência das casas bancárias, e a necessidade de financiamento da guerra do Paraguai apontavam o caminho da reforma do banco: transferência do monopólio emissor para o tesouro e transformação do estabelecimento num banco hipotecário. Depois da crise, dois caminhos paralelos se cruzavam para sepultar o braço financeiro do projeto saquarema. A guerra do Paraguai e a reforma hipotecária se encontravam para indicar o caminho do fim do Banco do Brasil como instituição emissora.” (GAMBI, 2012)

Apesar da legislação vigente, a atuação do BB como banco hipotecário iniciou-se apenas em 1867, com contratos de hipotecas e penhor agrícola. Os prazos das operações eram geralmente de seis anos e a taxa de juros de 8% ao ano. No período, essas hipotecas foram consideradas demasiadamente onerosas aos fazendeiros, aos quais, quando acometidos de péssimas colheitas, eram forçados a decretar falência, em face ao exíguo tempo para pagamento das hipotecas e às condições dos juros.

Na década seguinte, uma nova crise bancária eclodiu no país e, por conseguinte, afetou o desempenho do Banco do Brasil. No começo de 1875, o pânico se instaurou sobre o sistema bancário, levando o governo central a tomar novas medidas intervencionistas, com o intuito de impedir o alastramento das falências. Dentre as instituições mais beneficiadas pelas medidas de socorro através da injeção de liquidez pelo Tesouro, destacaram-se o Banco do Brasil, o Banco Alemão e o Banco Rural e Hipotecário. Dentre os efeitos mais nefastos desta crise bancária, destaca-se a insolvência do Banco Mauá & Cia.

No final da década de 1880, o Partido Liberal chegou ao poder central. A fim de impedir o avanço republicano no Brasil, o partido reviveu o receituário “papalista”, sob a liderança de Afonso Celso de Assis Figueiredo, o visconde de Ouro Preto. Dentre as medidas implementadas

pelo visconde Ouro Preto, destaca-se a autorização para a ampliação dos agentes autorizados a emitir notas de circulação bancária (moeda), quebrando desta forma o monopólio da emissão circunscrito ao Tesouro Nacional desde o ano de 1866. Neste ínterim, a primeira instituição bancária a beneficiar-se do novo arcabouço legal foi notadamente o Banco do Brasil.

No entanto, o BB seria apenas um entre outros 17 bancos emissores incumbidos de financiar a lavoura. “Tais reformas visavam a expansão do crédito por meio de emissões de papel-moeda, condição fundamental para atender demandas relativas ao pagamento de salários e de auxílio aos produtores de café do Vale do Paraíba, em dificuldades financeiras após a abolição da escravidão.” (GABLER, 2023)

4.2.3 Banco da República do Brasil: Novos Papéis e Velhas Crises

Findada a aventura monárquica brasileira, abreviada pela deposição de Dom Pedro II e a instauração da República em 15 de novembro de 1889, um novo governo, com Rui Barbosa à frente do Ministério da Fazenda, aprofundou as reformas econômicas de teor “papelistas” através de uma série de decretos publicados a partir de 1890. “Logo em seus 12 primeiros dias de mandato, Rui concedeu a dez bancos a possibilidade emissora até seus respectivos limites. Durante sua gestão, destacaram-se medidas como a regulamentação das sociedades anônimas, dos bancos de emissão, do crédito agrícola e das instituições de crédito.” (SALOMAO, 2023)

O grupo de medidas econômicas e institucionais iniciadas em 1888 pelo Partido Liberal foi amplificado no ministério de Barbosa, ficando conhecidas sob sua administração como Encilhamento. Ainda dentre as medidas implementadas por Rui Barbosa, pode-se ressaltar a criação do Banco dos Estados Unidos do Brasil, instituição esta que, em pouco tempo, já em dezembro de 1890, se fundiria ao Banco Nacional do Brasil, criado em 1888 para ser agente cambial do governo federal, dando origem a um novo estabelecimento bancário que suplantaria o Banco do Brasil, denominado Banco da República dos Estados Unidos do Brasil (BREUB).

O progresso financeiro advindo das reformas econômicas não perdurou por muito tempo. O excesso de novos papéis derivados dos novos bancos emissores, e a facilidade de acesso ao crédito provocaram uma onda inflacionária. Somava-se a este cenário a formação de uma bolha especulativa em decorrência da facilidade de criação e negociação de papéis de novas empresas com promessas de lucros infundáveis, os quais, na prática, não se concretizaram. Esta conjuntura de crise econômica foi ainda mais agravada pelo cenário externo com a erupção da crise internacional do Banco Baring, em face à insolvência de suas operações soberanas na Argentina.

Esta crise impactou sobremaneira a balança de pagamentos, graças a fugas de capitais dos mercados emergentes, causando de imediato a depreciação da moeda brasileira. Desta forma, sob a liderança de Serzedelo Correia, novo ministro da Fazenda de Floriano Peixoto, para fins de controlar a crise financeira e combater a desvalorização da moeda, o governo brasileiro publicou o decreto n. 1.167, de 17 de dezembro de 1892, criando um novo banco, denominado de Banco da República do Brasil, através da fusão do Banco da República dos Estados Unidos do Brasil

(BREUB) com o Banco do Brasil (BB). Conforme destaque de Gabler (2023), o principal papel atribuído ao novo banco era o de sanear o meio circulante através do resgate do papel-moeda emitido pelo estado brasileiro.

“O Banco da República do Brasil tinha como competência a emissão de notas ou bilhetes ao portador e à vista; a unificação das emissões, com prazo de 12 meses para trocar as notas dos bancos emissores existentes; o resgate ou substituição do papel-moeda da União, bem como o serviço da dívida interna nacional; receber, depositar, assim como fazer adiantamentos dos saldos do Tesouro Federal; receber dinheiro em conta corrente e, mediante comissão, dinheiro, títulos de crédito, joias e metais preciosos; descontar letras de câmbio, da terra e outros títulos comerciais, escritos das alfândegas, bilhetes do Tesouro, cautelas da Casa da Moeda e letras das delegacias dos estados da República, pagáveis na capital.” (GABLER, 2023)

“Cabia à instituição, ainda, liquidar, com poderes de transigir, os contratos realizados pelas seções hipotecária e agrícola do Banco do Brasil e do Banco da República dos Estados Unidos do Brasil; contratar com os governos, da União, dos estados ou do Distrito Federal, quaisquer operações, bem como servir-lhes de intermediário para o movimento de fundos nos mercados nacionais ou estrangeiros, e lançar empréstimos por conta deles, de companhias ou de empresas acreditadas; subscrever, comprar e vender títulos da dívida pública da União, dos estados ou do Distrito Federal, metais preciosos, obrigações de companhias ou empresas, assim como efetuar cobranças e pagamentos; realizar operações de câmbio com as praças nacionais ou estrangeiras, mover fundos de umas para outras e conceder, mediante garantia, cartas de crédito sobre as mesmas praças; além de emprestar a prazo, sob penhor.” (GABLER, 2023)

Dois anos depois, em 1894, Rodrigues Alves foi alçado ao Ministério da Fazenda sob a proteção de Prudente de Moraes, então presidente da República. Entre as medidas adotadas por Rodrigues Alves, destaca-se a lei n. 427, de 9 de dezembro de 1896, a qual transferiu novamente para o Tesouro Nacional a exclusividade de emissão dos bilhetes bancários, regulando a sua substituição, o resgate do papel-moeda e extinguindo a faculdade emissora concedida ao Banco da República do Brasil.

No ano de 1898, a fim de superar uma crise desencadeada por sucessivos déficits na balança de pagamentos, o governo brasileiro firmou um acordo de renegociação de sua dívida soberana com o banco inglês *Rothschild*, através de um *funding loan*. Em contrapartida, o Brasil assumiu o compromisso de implementar medidas saneadoras do meio circulante. Essas ações foram colocadas em prática, durante o governo Campos Salles, através da reforma monetária proposta por Joaquim Murinho, Ministro da Fazenda, tendo entre seus objetivos a tarefa de combater os efeitos inflacionários do período do Encilhamento.

Como adepto da teoria quantitativa da moeda e por conseguinte, defensor da lei do padrão-ouro de 1846, a política monetária de Murinho foi marcada pela tentativa de manter estável a relação entre o papel-moeda e o ouro, utilizando-se de medidas que englobavam a contração da oferta monetária e a contenção da concessão do crédito. Conforme análise de Gabler (2023), essa tentativa de estabilização financeira não logrou êxito e acabou por prejudicar a situação financeira do Banco da República do Brasil, pois este havia investido altas somas na expectativa de apreciação cambial, o que não ocorreu. O que se seguiu foi a acentuação da crise

financeira nacional, tendo entre outras causas a manutenção da política de contração monetária pelo governo.

“Tal como o segundo Banco do Brasil, a longevidade do Banco da República do Brasil foi efêmera. A política contracionista adotada por Joaquim Murinho a partir de 1898 inviabilizou a manutenção das notas anteriormente emitidas. Em situação pré-falimentar, o resgate do banco ocorre cinco anos mais tarde, já sob a gestão do também ortodoxo José Leopoldo de Bulhões Jardim. Socorrido pelo Tesouro Nacional, que adquiriu um terço de suas ações, o banco foi “repaginado” em 1905, ano em que se estabeleceu, finalmente, como o Banco do Brasil hoje conhecido.” (SALOMAO, 2023)

Quadro 3 – Síntese da História do BB para o período 1853–1904

Ano	Evento	Resumo
1853	Criação do segundo Banco do Brasil	Recriação do Banco do Brasil por iniciativa do Governo Central a partir da fusão do Banco Comercial do Rio de Janeiro, criado em 1838, com o Banco do Brasil, fundado em 1851 pelo Barão de Mauá. De caráter privado, mas com forte ingerência do governo imperial, o novo BB, nasceu a partir da idealização do “metalista” Visconde de Itaboraí, o qual vislumbrava um banco que detivesse o monopólio da emissão de moeda, saneasse o meio circulante e auxiliasse o comércio através do aumento da oferta de crédito.
1857-1858	Experiência “papelista”	O “papelista” Souza Franco assume a Fazenda, reintroduzindo a pluralidade na emissão de moeda, o que resulta na perda do monopólio de emissão pelo Banco do Brasil.
1860	Aprovação da Lei de Entraves	A lei impôs condições restritivas para a emissão de moeda por outros bancos, favorecendo o BB. Isso resultou na prática, no reestabelecimento do monopólio de emissão pelo Banco do Brasil no ano de 1862 e o retorno ao padrão ouro.
1864	Crise creditícia das Casas Bancárias	Na tentativa de atenuar os efeitos da crise bancária, o Governo Central flexibiliza novamente a emissão de notas pelo BB, autorizando a expansão dos limites de emissão e a atuação do Banco do Brasil como prestador em última instância.
1864	Guerra do Paraguai	Financiamento dos esforços de guerra, abandono do padrão ouro e o fim da “aventura metalista” patrocinada pela ordem saquarema.
1866	Transformação em Banco Hipotecário	O governo imperial assume através do Tesouro o monopólio de emissão de moeda, e transforma o BB em um banco hipotecário. Nesta nova fase, o banco perde o caráter estatal e passa a operar visando principalmente o fomento à lavoura, como uma sociedade anônima de depósitos, descontos e empréstimos.
1875	Nova crise bancária	Uma crise bancária se espalha pelo país, afetando o desempenho do Banco do Brasil e outros bancos. O governo central intervém, injetando liquidez em várias instituições financeiras, incluindo o BB, evitando o colapso do sistema.
1880	Nova reforma financeira de viés “papelista”	Sob o comando do Partido Liberal, o visconde de Ouro Preto amplia o número de bancos autorizados a emitir papel-moeda, quebrando o monopólio do Tesouro Nacional. O Banco do Brasil, junto com outros 17 bancos, passa a emitir notas, objetivando atender às demandas de crédito da lavoura cafeeira.
1890	Encilhamento	Com o advento do regime republicano, sob o comando de Rui Barbosa na Fazenda, aprofundam-se as reformas “papelistas” visando desenvolver as atividades industriais, a agricultura e o comércio através da expansão do crédito.
1892	Fusão e rebatismo	Em resposta à crise financeira, provocada pelo excesso de liquidez derivado do Encilhamento, o ministro da Fazenda Serzedelo Correia promoveu a fusão do Banco da República dos Estados Unidos do Brasil com o Banco do Brasil, criando o Banco da República do Brasil, com o objetivo de estabilizar e sanear o meio circulante através do resgate do papel-moeda emitido pelo Estado brasileiro.
1896	Reforma financeira com nova extinção do direito de emissão de moeda	Rodrigues Alves, novo Ministro da Fazenda, extingue o direito de emissão do Banco da República do Brasil, transferindo-o para o Tesouro Nacional a exclusividade.
1898	<i>Funding Loan</i> e a tentativa frustrada de retorno ao padrão-ouro	O governo de Campos Salles, com Joaquim Murinho como Ministro da Fazenda, um ortodoxo, firma acordo de renegociação da dívida externa com o Banco Rothschild, implementando medidas de contração monetária para controlar a inflação e valorizar a moeda, o que agrava a crise financeira e prejudica o Banco da República do Brasil.
1903	Crise e resgate estatal	A política contracionista adotada por Joaquim Murinho a partir de 1898 inviabilizou a manutenção das notas anteriormente emitidas pelo banco. Em situação pré-falimentar, o resgate do ainda Banco da República do Brasil ocorre no ano de 1903 com recursos do Tesouro Nacional.

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

4.3 A TERCEIRA FUNDAÇÃO (1905 - DIAS ATUAIS) - ORIGEM DO ATUAL BANCO DO BRASIL

Segundo análise de Costa Neto (2004), o governo brasileiro, após autorização do Congresso, iniciou as tratativas com os acionistas do Banco da República do Brasil, para a criação de um novo banco comercial com participação e governança estatal, sob a justificativa que este novo banco facilitaria o crédito e desenvolveria o comércio. Logo, por meio do decreto n. 1.455, de 30 de dezembro de 1905, constituiu-se a fundação de um novo Banco do Brasil, origem do atual, onde a União detinha cinquenta por cento do capital, cabendo a esta o privilégio de nomear o presidente e o diretor da carteira de câmbio. A estrutura administrativa da instituição seria composta ainda por mais três diretorias, pelo conselho fiscal e pela assembleia-geral de acionistas.

Esta terceira tentativa de recriação do Banco do Brasil aconteceu durante o governo Rodrigues Alves, onde foi articulada pelo Governo Federal a partir dos espólios do Banco da República do Brasil, herdando deste a estrutura física e a carteira de clientes, bem como o rescaldo das sucessivas crises enfrentadas por esta instituição. Conforme destaque de Arinos Franco e Pacheco (1979) passados quatro anos após o início de funcionamento da nova instituição bancária, ainda existiam inúmeros empréstimos que permaneciam sendo liquidados com abatimentos expressivos, na ordem de 80% a 90%.

Conforme ressaltado por Rodrigues de Oliveira (2008), os estatutos do novo Banco do Brasil foram designados pelo Decreto 1.455 sancionado pelo Congresso Federal, o qual determinava que os ativos do extinto Banco da República do Brasil seriam incorporados pelo recém-criado Banco do Brasil, onde, a partir desta transação, o governo central receberia o valor de 20 mil contos de réis em ações, totalizando, conforme citado anteriormente, 50% das ações subscritas, ficando o restante diluído entre os investidores interessados em adquirir, manter ou aumentar sua participação na nova instituição bancária. Logo, esta nova fase do Banco do Brasil, diferente da anterior, contou com o ingresso do Governo Federal como acionista principal, ao deter a mesma quantidade de ações dos acionistas do extinto Banco da República do Brasil.

4.3.1 Expansão e Consolidação do Banco do Brasil na República Velha (1905-1930): Regulação Cambial e Apoio à Política de Valorização do Café

Neste início da nova fase da instituição, continua Rodrigues de Oliveira (2008), o Banco do Brasil surge intrinsecamente com o propósito de atuar na regulação do mercado de câmbio e no aumento da oferta de crédito. Não fora desta forma idealizado para ser um banco de desenvolvimento, tendo em vista que seu estatuto de fundação coibia empréstimos ou descontos com prazos que excedessem seis meses, vedava operações de redesconto e proibía a compra de ações de outras empresas. Ainda segundo Rodrigues de Oliveira (2008), com a criação da Carteira de Câmbio, o Banco do Brasil passou a cumprir objetivamente a política cambial traçada pelo governo central, acentuando-se desta forma, através do novo banco, a ação governamental

no mercado financeiro.

“Para além das questões monetárias, a condução da política cambial era uma das incumbências mais importantes delegadas ao Banco do Brasil, justamente por impactar diretamente o desempenho das exportações de café. Nesse sentido, mais até do que o nível, era a estabilidade da taxa de câmbio o que de fato importava para os exportadores.” (SALOMAO, 2023)

Nos primeiros anos do século XX, a atuação do Banco do Brasil concentrou-se na consolidação da política de valorização do café e na estabilização do mercado cambial. Onde, ainda sob o governo de Rodrigues Alves, em fevereiro de 1906, sob os auspícios do parlamento e a contragosto do chefe executivo de viés liberal, foi aprovado no Congresso Nacional o Convênio de Taubaté, cujo objetivo principal era a implantação de uma política de estado, de caráter permanente, visando a defesa do preço do café, através do apoio, coordenação e financiamento do Governo Federal. Logo, em face das críticas de Alves à política de valorização do café, este não foi bem-sucedido na eleição de seu sucessor, passando desta forma, em novembro de 1906, a cadeira presidencial para seu opositor político, o mineiro Afonso Pena.

No mês seguinte à posse de Afonso Pena, mais uma vez sob a influência dos cafeicultores, foi criada a Caixa de Conversão, através do Decreto nº 1.575, de 6 de dezembro de 1906, com o objetivo de garantir a estabilidade do câmbio e evitar oscilações bruscas, especialmente àquelas que implicassem em valorização da moeda nacional. Conforme destaque:

“...com o objetivo de defender sua renda, os cafeicultores passaram a pressionar o Governo a adotar medidas que viessem não só a aumentar os preços do café no mercado internacional, mas, também impedir que esses preços continuassem caindo em moeda nacional.” (SAES, 1986)

De maneira geral, ainda segundo Saes (1986), a Caixa de Conversão foi uma nova tentativa do governo federal de retorno ao padrão-ouro, onde as autoridades monetárias estavam inclinadas a intervir no mercado de moedas, comprando e vendendo ouro, a fim de manter a cotação da moeda nacional em condições estáveis, mas artificialmente depreciadas, de forma a favorecer os cafeicultores. Convém destacar, no entanto, que tais intervenções eram adotadas, quase que exclusivamente, por meio de operações da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil.

Em 1908, após inúmeros estudos por parte da diretoria, as quais visavam atender sobretudo às demandas oriundas do ciclo de expansão da economia da borracha na região amazônica e os exportadores de café, ocorreu a primeira expansão da rede de agências do Banco do Brasil, sendo criadas as agências de Manaus (AM), Belém (PA) e Santos (SP). Configurando um enorme avanço para o período, ainda em 1908, o ingresso de funcionários no Banco do Brasil passou a ser unicamente através de concurso público.

A partir de 1910, segundo destaque de Rodrigues de Oliveira (2008), o Banco do Brasil passou a desempenhar algumas das funções típicas de um Banco Central, como a de depositário dos saldos voluntários dos demais estabelecimentos bancários. Denotando um processo de expansão dos pontos de atendimento, ao final de 1912, conforme levantamento também de

Rodrigues de Oliveira (2008), somavam-se as filiais instaladas em 1908 as agências de Salvador (BA), Recife (PE), Porto Alegre (RS), Campos (RJ) e Fortaleza (CE).

Em 1914, segundo aponta Rodrigues de Oliveira (2008), após sucessivos déficits que elevaram a dívida pública, o Governo Federal passou a enfrentar severas dificuldades para financiar suas despesas, vendo-se desta forma forçado a buscar o auxílio de novos créditos no exterior para atender aos compromissos do Tesouro. Logo, com o agravamento do cenário externo após o início da Primeira Guerra Mundial, a tentativa de pleitear empréstimos no estrangeiro foi frustrada, fazendo com que o país decretasse moratória.

Juntamente com a vigência da moratória, o governo brasileiro suspendeu as operações da Caixa de Conversão, decretando desta forma sua extinção. Para Salomao (2023), "a drenagem de ouro e o consequente fim das operações da Caixa de Conversão após a eclosão da I Guerra Mundial, em 1914, contribuíram para o início de um período de instabilidade cambial". Embora atenuado por um processo de *funding loan* patrocinado pela Casa Rothschild, este ambiente de instabilidade econômica, alimentado pela conjuntura de guerra, perdurou por quase todo o período remanescente da República Velha, com o governo incorrendo em emissão desenfreada de papel-moeda sem lastro metálico para financiar seus déficits.

No que concerne ao Banco do Brasil, segundo levantamento de Rodrigues de Oliveira (2008), o número de filiais sofreu forte expansão, a partir da promulgação do Decreto Legislativo no 2.986 de 1915, o qual orientava o Governo a encaminhar soluções a fim de permitir que o Banco do Brasil criasse uma rede de agências que abrangesse todos os estados do país e o território do Acre. Desta forma, no primeiro semestre de 1919, o Banco do Brasil já contava com 40 agências no país, e consolidava-se como a principal instituição financeira do país.

No ano de 1920, graças à forte expansão da base monetária, o câmbio apresentava o valor mais baixo dos últimos 20 anos, o que por sua vez levou à deterioração do valor da moeda nacional e ao descontentamento da classe cafeeira. Neste sentido, conforme aponta Salomao (2023), embora a política de proteção ao setor cafeeiro tivesse um marco relevante a partir da assinatura do Convênio de Taubaté (1906), no entanto, durante o governo de Epitácio Pessoa (1919-1922) as medidas de defesa do preço do café se tornaram permanentes. Em face à falta de crédito no exterior para financiar um programa estatal de defesa do preço do café e diante dos apelos do setor exportador que viam suas rendas se esvaírem pela constante perda do valor da moeda nacional, o Governo Federal em novembro daquele mesmo ano, através da lei 4.182, instituiu a Carteira de Emissão e Redescontos (CARED) no Banco do Brasil.

Segundo Rodrigues de Oliveira (2008), a CARED ficou autorizada a operar, unicamente com redescontos, onde os prazos dos títulos redescontados não poderiam exceder a quatro meses; no entanto, a emissão ainda ficaria a cargo do Tesouro Nacional, mediante requisição do presidente do Banco do Brasil. A instituição da CARED aumentou sobremaneira os lucros do Banco do Brasil, e em grande medida pelas operações contratadas com o Tesouro Nacional, o qual, conforme aponta Rodrigues de Oliveira (2008), via-se impelido a recorrer diuturnamente ao Banco graças à expansão desenfreada das despesas públicas. Desta forma, ressalta Silva

Oliveira (2022), “com o decorrer do tempo, entretanto, o mecanismo de redesconto passou por transformações, de forma que permitiu ao Tesouro ampliar suas despesas acima de sua capacidade de arrecadação.”

No ano de 1923, o presidente Artur Bernardes, diante da escalada da inflação, apresentou um amplo leque de medidas prudenciais que englobavam um programa de reforma financeira, o qual objetivava a liquidação e consolidação da dívida do Tesouro Nacional, apurada até 31 de dezembro de 1922, e o retorno ao padrão-ouro. Segundo Rodrigues de Oliveira (2008), estes objetivos seriam alcançados por dois meios principais:

- i. Liberdade para o Tesouro na contratação, estipulação de prazos, juros e garantias de novas operações de crédito de origens internas e/ou externas.
- ii. Transferência, para o Banco do Brasil, de dez milhões de esterlinos do estoque em ouro do fundo de garantia do papel-moeda, pela quantia de 300 mil contos de réis em papel, devido a dívida do Tesouro com o Banco do Brasil. Em troca da transação, o BB recuperaria o monopólio da emissão da moeda, se comprometendo desta forma com o governo de resgatar todo o papel-moeda em circulação emitido pelo Tesouro, na manutenção de um fundo metálico que garantisse a conversibilidade de suas próprias emissões e na extinção da Carteira de Redescontos (CARED).

Em 1924, conforme destaque Rodrigues de Oliveira (2008), o Banco do Brasil evidenciava forte expansão da sua rede de agências, ampliando sua presença no interior do país e contabilizando até maio do referido ano um total 74 filiais.

Com a ascensão de Washington Luís à presidência no ano de 1926, a agenda financeira do governo direcionou-se à área cambial com a finalidade de estabilizar a moeda. A partir desta perspectiva, criou-se a Caixa de Estabilização, “órgão que se anexaria ao Banco do Brasil e que se destinaria a receber ouro, fornecendo, em troca, Bilhetes do Tesouro Nacional” Rodrigues de Oliveira (2008). No entanto, a partir desta nova reforma governamental, o banco perderia suas atribuições de órgão centralizador e o monopólio de emissão da moeda. Embora prejudicial ao banco, que sofreu com impactos negativos no seu resultado devido à perda de privilégios, a reforma financeira trouxe bons resultados para o governo, o qual passou a obter “saldos credores do Tesouro no Banco do Brasil, invertendo-se a posição que prevalecia até dezembro de 1926, na qual o Tesouro fora sempre devedor de grandes somas ao Banco.” (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2008).

Como destacado por Rodrigues de Oliveira (2008), em contrapartida, o Banco do Brasil, ao ser afastado de sua posição de destaque na condução da política econômico-financeira do Governo, se transformara em um mero regulador do meio circulante e estabilizador do câmbio, o que deve ter sido uma das principais causas das quedas de seus resultados nos anos subsequentes a implementação da reforma. Com o advento da crise sistêmica no capitalismo global, desencadeado pela quebra da Bolsa de Nova Iorque em 1929, “as cotações de nossos principais produtos de exportação baixaram bruscamente, com destaque para os preços do

café”, Rodrigues de Oliveira (2008). Neste contexto de crise sistêmica global, Washington Luís determinou que o Banco do Brasil acolhesse com celeridade todos os pedidos de crédito. Em decorrência desta orientação governamental, o BB, em um movimento anticíclico, dado que os cafeicultores tinham seus pedidos de empréstimos reiteradamente negados por outras instituições bancárias, emprestou livremente vastas quantidades de recursos no período de outubro de 1929 a março de 1930.

4.3.2 Transformações do Banco do Brasil no Início da Era Vargas: Criação de Novas carteiras, o Fortalecimento do Papel de Autoridade Monetária e o Fomento ao Processo de Industrialização

Em 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder e o estabelecimento do Governo Provisório, foi extinguida a Caixa de Estabilização pelo Decreto no 19.423, de 22 de novembro de 1930. Ainda neste ano, foi reestabelecida a Carteira de Redescontos (CARED) através do Decreto nº 19.525, de 24 de dezembro. “Com esse ato, foi permitida aos demais bancos a liberação de seus encaixes, enquanto o Banco do Brasil foi recolocado no centro da vida bancária.” (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2008).

No entanto, para Silva Oliveira (2022), o Banco do Brasil, ao conceder empréstimos para suprir os déficits orçamentários do Tesouro, através das emissões da CARED e sem respeitar o lastro metálico previsto em lei, contribuía de forma direta com a aceleração do processo inflacionário. Para Mariani (2010), essa relação é “desastrosa”, porque as limitações de curto prazo de débitos da CARED com o Tesouro, pelas emissões de papel-moeda, não eram respeitadas no longo prazo, pois todas as vezes que as emissões atingiam o limite de 25% das disponibilidades em ouro e divisas, o Congresso Nacional votava uma lei autorizando uma nova emissão pelo Tesouro. Segundo Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski (2014), desta forma, o Tesouro, ao ser novamente o responsável pela emissão do papel-moeda em circulação, cancelava de forma mágica os débitos da CARED. Ademais, a situação patrimonial do BB não era afetada em face das manobras contábeis, tendo em vista que agora os déficits apareciam nas contas do Tesouro.

Dois anos depois, através do Decreto no 21.499 de 9 de junho de 1932, foi criada a Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB), visando garantir aos bancos atuantes no sistema financeiro do país as condições necessárias para mobilidade de seus ativos em períodos emergenciais, para o cumprimento de compromissos e para o atendimento às demandas da economia do país. Importante destacar que “as operações de empréstimos realizadas pela CARED eram de curto prazo – geralmente de 180 dias no máximo –, a CAMOB passaria a operar com os bancos com prazo de até cinco anos.” Rodrigues de Oliveira (2008). Segundo Beskow (1994), a CAMOB funcionou como uma emprestadora de última instância e como uma opção de maior prazo de redesconto para os títulos do setor agropecuário e industrial.

Nesse contexto, conforme destaque de Antonio Cláudio Sochaczewski (1993), a oferta de crédito se adequava às demandas de financiamento de capital de giro, de curto e médio prazos

para a indústria nascente. Também se enquadrava neste grupo o investimento industrial de maior envergadura, que precisava de recursos com prazos mais elásticos, bem como as obras de infraestrutura. Segundo Silva Oliveira (2022), por meio da CAMOB, o Banco do Brasil passou a exercer definitivamente o papel de “banco dos bancos”, podendo a CAMOB intervir na economia em momentos de crise sistêmica, a fim de evitar o colapso do sistema bancário.

Ainda no ano de 1932, o Tesouro Nacional assinou um contrato de gestão financeira com o Banco do Brasil, onde assegurou ao Banco o recebimento de todas as receitas públicas e o pagamento de todas as despesas ordenadas pelo Governo Central, bem como a centralização de todas as operações de débito e crédito do Tesouro Nacional, sendo que as mesmas deveriam ser contabilizadas em cinco contas, com as seguintes nomenclaturas: Receitas da União, Despesas da União, Fundo Especial, Depósitos de Terceiros e Liquidação. Por fim, ao final do referido ano, o Governo Central solicitou ao Banco um novo e vultoso empréstimo de 600 mil contos de réis a fim de cobrir novamente seu déficit orçamentário.

Ao final de 1933, o Banco recebeu a autorização do Governo Central para atuar com exclusividade no mercado de compra e venda de ouro. Desta forma, segundo Rodrigues de Oliveira (2008), o banco consolidava sua atuação financeira durante o Governo Provisório, onde os saldos médios anuais dos empréstimos saltaram de 1.557 mil contos de réis, em 1931, para 2.846 mil contos de réis, em 1934, e os dos depósitos cresceram de 1.512 mil contos de réis para 2.921 mil contos de réis, no mesmo período. Convém destacar que o aumento do leque de atuações do banco refletiu-se nos resultados financeiros da instituição, de forma que o lucro líquido que, em 1931, foi de 51 mil contos de réis passou para 88 mil contos de réis em 1934. Em contrapartida, o ritmo de abertura de novas agências em meados da década de 30 sofreu um pequeno revés, onde, ao final de 1930, o Banco, que contava com 83 agências, reduziu o número de pontos de atendimento para 79 em 1934.

O ano de 1936, ficou marcado pela criação de mais uma carteira de crédito segmentada no Banco do Brasil, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) para atuar somente com o crédito agrícola e industrial, atendendo desta forma a um antigo desejo dos setores rurais e industriais. Segundo Rodrigues de Oliveira (2008), a CREAI constituiu o embrião do Sistema Nacional de Crédito Rural, tendo em vista que anteriormente ao ato de criação desta carteira, não existia nada no país que pudesse ser classificado como crédito especializado para os referidos setores.

A partir de 1937, a Carteira de Comércio Bancário do Banco do Brasil passou a ser chamada de Carteira de Crédito Geral (CREGE). Para Beskow (1994), a CREGE foi de grande importância no amparo ao setor produtivo, em face à atuação das suas linhas de crédito entre 1937 e 1952. Segundo destaque de Redivo (2018), no que concerne ao apoio ao desenvolvimento das forças produtivas, a CREGE e a CREAI tiveram um papel crucial no apoio ao financiamento rural e industrial na economia brasileira durante a primeira onda substitutiva de importações da era Vargas.

Nessa conjuntura, destinava-se à CREAI o papel de orientação do crédito para o

financiamento produtivo de longo prazo e a CREGE os empréstimos de curto prazo. Segundo destaque de Salomao (2023), outro ponto a ser ressaltado é que tanto a CREGE quanto a CREA atuaram na defesa dos produtos de exportação, garantindo a geração das divisas necessárias para a compra de máquinas, insumos e equipamentos do exterior, os quais eram vitais para a consolidação do processo de industrialização.

4.3.3 Banco do Brasil no Estado Novo: Do Protagonismo no Apoio ao Desenvolvimentismo Varguista à Criação da SUMOC

Sob o argumento de proteger o país do comunismo, em novembro de 1937, Vargas, com o apoio dos militares, dissolveu o Congresso Nacional e instaura o Estado Novo. A partir da implantação do novo regime, as iniciativas do Governo passaram a ter como objetivo básico “o fortalecimento e a consolidação do Banco como seu principal agente na execução de sua política de fomento e apoio ao setor econômico-financeiro”, Rodrigues de Oliveira (2008). Desta forma, no ano de 1940, ocorreria nova reforma dos estatutos do Banco do Brasil, com o intuito de permitir ao banco “fazer operações de financiamentos de obras públicas e de indústrias de interesse nacional, inclusive importação de máquinas e material ferroviário”, (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2008).

Em 1941, na área de comércio exterior, foram tomadas pelo governo duas importantes medidas: a introdução do regime de licença prévia para a exportação de produtos manufaturados e matérias-primas e a criação da Carteira de Exportação e Importação (CEXIM), “destinada, especialmente, a estimular e amparar a exportação de produtos nacionais e assegurar condições favoráveis à importação de produtos estrangeiros”, Rodrigues de Oliveira (2008). Ainda segundo Rodrigues de Oliveira (2008), com a inauguração da CEXIM, ampliaram-se sobremaneira as áreas de atuação do Banco do Brasil na economia brasileira, o qual, segundo o autor, naquele momento histórico tornara-se capaz de realizar qualquer tipo de operação que interessasse ao desenvolvimento econômico do país.

“Assim, além das operações inerentes à prática bancária, como o crédito comercial, agrícola e industrial, o Banco exercia o monopólio de compra de ouro e atendia, com a assistência creditícia, o Tesouro Nacional, os estados, municípios e o Departamento Nacional do Café. Atuava, ainda, como banco emissor, através da CARED, e executava, por ordem e conta do Governo, a política cambial.” (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2008)

O ritmo de expansão da rede de agências que se mostrava muito tímido, na década de 30, passando de 79, em 1934, para 93, em 1939, mostrou um crescimento acelerado já no início da década de 40, chegando a 261 agências e subagências no ano de 1941. “No ano seguinte, houve certa acomodação, mas, mesmo assim, iniciaram operações mais 62 subagências e a agência metropolitana da Praça Tiradentes, na cidade do Rio de Janeiro”, (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2008).

No ano de 1942, o Banco do Brasil foi autorizado a fazer empréstimos a bancos comerciais, quando estes fossem avalizados por Letras do Tesouro a prazo nunca excedente

de 180 dias, pelo Decreto nº 4.792. Para Lago (1982), essa relação entre o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil era extremamente prejudicial para a condução da política monetária, pois facilitava a ampliação da base monetária de forma descontrolada. Segundo Silva Oliveira (2022), os empréstimos do BB tornaram-se o instrumento mais importante de política monetária. Somava-se a isto o monopólio de compras de letras de importação e o fato de ser órgão de exclusivo controle governamental; logo, em face a estes privilégios, segundo aponta Costa (2008), os bancos estrangeiros passaram, em vinte anos, de uma posição de protagonismo para uma posição de coadjuvantes no sistema bancário brasileiro, pois ao final de 1945 detinham apenas 7% de todos os depósitos e realizavam apenas 5% de todos os empréstimos do país.

Segundo destaque de Silva Oliveira (2022), em julho de 1943, o Banco do Brasil tornou-se oficialmente um “agente financeiro do Governo”, através do Decreto-Lei nº 5.661, o qual criara a Comissão de Defesa Econômica, reforçava-se desta forma a influência do BB no sistema financeiro brasileiro, cabendo ao Banco do Brasil a tarefa de “determinar, conforme os casos, a fiscalização, administração, liquidação ou desapropriação de bens e direitos de pessoas naturais ou jurídicas.”

Em julho de 1944, com o objetivo de enfrentar os dilemas do pós-guerra, cerca de 44 países, incluindo o Brasil, reuniram-se nos Estados Unidos para debater o cenário econômico mundial na Conferência de *Bretton Woods*. “o objetivo básico da Conferência era montar um plano de cooperação, de modo que não se repetissem os erros do pós-guerra anterior, iniciado em 1918, quando aconteceram sérios desequilíbrios e derrocadas no cenário internacional”, Rodrigues de Oliveira (2008). A partir das discussões da conferência e com aval dos países participantes, dois importantes órgãos multilaterais de governança mundial foram criados: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

No ano seguinte, em fevereiro de 1945, através do Decreto-lei nº 7.293, foi criada a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), subordinada diretamente ao Ministério da Fazenda. Conforme aponta Rodrigues de Oliveira (2008), a SUMOC seria considerada o embrião do futuro Banco Central do Brasil, ficando a cargo desta a supervisão e coordenação da política monetária e bancária; neste sentido, foram transferidas para a SUMOC as atribuições que eram da Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária.

“[...] permaneceram sob a responsabilidade do Banco do Brasil as funções executivas de Autoridade Monetária, quais sejam: recebimento de depósitos voluntários e compulsórios das instituições financeiras, operações de redescontos, fiscalização bancária e monopólio de câmbio.” (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2008)

Conforme análise de Silva Oliveira (2022), a SUMOC tinha dentre seus objetivos a tarefa de “exercer o controle do mercado monetário e preparar a organização do Banco Central.”

Conforme destacado por Arinos Franco e Pacheco (1979), também eram atribuições da SUMOC, quando da sua criação, as seguintes atividades: receber, com exclusividade, depósitos de Bancos; determinar, se necessário, as taxas de juros a serem praticadas pelos Bancos, Casas

Bancárias e Caixas Econômicas; determinar mensalmente as taxas de redesconto e juros dos empréstimos e autorizar o redesconto de títulos e empréstimos a Banco; autorizar a compra e venda de ouro ou de cambiais; autorizar empréstimos a Bancos; organizar a fiscalização dos Bancos, a política cambial e as operações bancárias de forma geral; atuar na compra e venda de títulos do Governo Federal negociados em Bolsa.

De forma geral, para Ribeiro (1981), em seus anos iniciais, a SUMOC convertera-se em um mero “apêndice” do Banco do Brasil, tendo como principal entrave para o alcance de sua independência institucional a falta de um caixa próprio, pois, segundo o referido autor, “não tendo a SUMOC organização financeira própria, funcionando como uma dependência material do Banco do Brasil, na verdade não só os depósitos voluntários ficavam no Banco do Brasil, como os depósitos compulsórios.”

4.3.4 Dutra à Café Filho: Fortalecimento, Expansão e Consolidação

Em 1946, findado o Estado Novo, assumia a presidência do país, apoiado por Getúlio Vargas, o General Eurico Gaspar Dutra. Na esfera econômica, o governo de Dutra foi marcado pela tentativa frustrada de implementação do plano desenvolvimentista SALTE, direcionado às áreas de saúde, alimentação, transporte e energia; pela escassez de cambiais conversíveis em face à liberalização do mercado de câmbio e o recorrente déficit comercial com países de moeda forte; e pela escalada da inflação.

Diante do exposto, “na tentativa de reduzir o ímpeto da inflação, o Governo implementou, através do Decreto-lei nº 9.067, de 15 de março de 1946, uma operação financeira de grande vulto [e] transferiu [novamente] para o Tesouro Nacional a responsabilidade direta das emissões de papel-moeda.” Rodrigues de Oliveira (2008). De igual modo, a fim de aplacar os efeitos da crise cambial, “coube ao Congresso Nacional reativar e ratificar o regime de licença prévia executado pelo Banco do Brasil, através da CEXIM. Para tanto, aprovou a Lei nº 262, de 23 de fevereiro de 1948, regulamentada pelo Decreto nº 24.697-A, de 23 de março seguinte.” (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2008)

Segundo análise de Silva Oliveira (2022), o Banco do Brasil passou a acumular numerosas funções na burocracia brasileira. Desta forma, conforme aponta Rodrigues de Oliveira (2008), com base nos relatórios oficiais de 1949, ao final da década de 40 havia uma gama de funções delegadas pelo Governo Federal ao Banco do Brasil que lhe colocavam em um papel de estreita relação com o Governo Central, onde o banco estatal, além de desempenhar as suas funções típicas de banco comercial, possuía as seguintes atribuições:

- i) Agente financeiro da União.
- ii) Execução da política cambial.
- iii) Controle das exportações e importações, através do sistema de licença prévia.
- iv) Operações de redesconto bancário por meio da CARED.

- v) Agente financeiro da CAMOB.
- vi) Compra de ouro (20% da produção nacional).
- vii) Operações de assistência creditícia ao comércio exportador e importador, ao setor industrial e à agropecuária.

Ainda, de acordo com Arinos Franco e Pacheco (1979), poderiam ser acrescentadas a estas funções: o controle e o recolhimento de moeda emitida, o financiamento a Estados e Municípios, a fiscalização bancária nas liquidações, e o gerenciamento da política de combustíveis. Convém destacar ainda que no governo Dutra, o Banco do Brasil manteve a política de expansão da rede de agências, passando a contar com 281 filiais ao final do ano de 1950. Computando desta forma uma diferença positiva de 20 pontos de atendimento em relação ao início da década de 40.

No ano de 1951, Getúlio Vargas foi conduzido novamente ao posto de presidente da República, desta vez pela via democrática. O que a historiografia convencionou chamar de segundo governo Vargas ficou marcado pela promessa de aprofundamento do processo de industrialização. Destacam-se neste sentido a instalação, em julho de 1951, da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (CMBEU), “para financiamento do Plano de Reabilitação Econômica e Reparelhamento Industrial”, Rodrigues de Oliveira (2008) e a criação do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico), em 1952, com o intuito de levantar os capitais necessários para financiamento dos projetos de longo prazo para o país, bem como administrar e executar o programa elaborado pela CMBEU.

Segundo análise de Victor Leonardo de Araujo (2007), para Horácio Lafer, presidente do Banco do Brasil à época, a criação do BNDE não era necessária, dado que o Banco do Brasil seria capaz de continuar a exercer com excelência as funções a ele delegadas. Infelizmente, o programa da CMBEU não foi levado a cabo, dada a deterioração das condições políticas e econômicas internas e externas, potencializadas pela mudança de postura do governo americano em relação ao Brasil, depois da ascensão do republicano Dwight David Eisenhower, em janeiro de 1953, à presidência dos Estados Unidos.

Em dezembro de 1953, em face à forte deterioração do balanço de pagamentos, o Governo brasileiro extinguiu a Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) do BB e criou a Carteira de Comércio Exterior (CACEX), também sob administração do Banco do Brasil; no entanto, o seu leque de atuação foi ampliado. Ainda em outubro de 1953, a SUMOC, através da Instrução 70, implementou o sistema de câmbio com taxas múltiplas, objetivando um maior estímulo às exportações. Segundo aponta Figueiredo Filho (2005), os exportadores foram beneficiados com um sistema seletivo de bonificações, o qual aplicava uma desvalorização cambial para tornar os produtos exportados mais atrativos no exterior. A referida Instrução orientava ainda sobre a atuação do BB na venda de divisas de exportação e na venda, em pregão público, das cambiais destinadas ao pagamento de importações.

Cabe ainda destacar entre as medidas implementadas por Vargas no BB, a criação da Carteira de Colonização (COLON), através da Lei nº 2.237, de 19 de junho de 1954. No entanto,

“com a criação do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) – Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 –, nos quais foram incorporados muitos dos objetivos que constituíam o campo de atuação da Carteira” Rodrigues de Oliveira (2008), o governo militar resolveu extinguir a Carteira, no ano de 1966.

Em Janeiro de 1955, durante o governo de Café Filho, por determinação do Ministro da Fazenda Eugênio Gudin, foi baixada a Instrução 113 da SUMOC, a qual autorizava a CACEX a emitir licenças de importação de equipamentos e máquinas sem a obrigação de cobertura de cambiais. Segundo Campos (2017), essa Instrução foi decisiva para o avanço da industrialização nacional e para a internacionalização da economia brasileira. Neste mesmo ano, o processo de expansão da rede de atendimento do banco acelerou-se, de forma que o total de agências do Banco do Brasil saltou de 281 para 361.

4.3.5 Banco do Brasil na Era JK: Financiamento ao Plano de Metas, Inflação e Crise

Conforme estudos de Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski (2014), o governo Kubitschek, no período de 1956-1961, teve como marca principal o pleno comprometimento com as políticas de desenvolvimento representadas pelo Plano de Metas. Segundo os argumentos defendidos por estes dois autores, o foco na estratégia desenvolvimentista subordinou as políticas monetária e fiscal ao processo de industrialização, salvo o período referente à gestão Lucas Lopes no Ministério da Fazenda, no período (1958-1959), através do PEM (Plano de Estabilização Monetária), o qual veio acompanhado das imposições do FMI ao governo brasileiro referentes à negociação de dívidas e empréstimos externos.

Ainda conforme destacado por Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski (2014), durante todo Governo JK (1956-1961), a política monetária e creditícia foram gerenciadas pela SUMOC, pelo Banco do Brasil e pelo Tesouro Nacional. Criada em 1945, conforme explicitado anteriormente, a SUMOC era o coração do sistema e funcionava com atribuições típicas de um Banco Central, sendo responsável pela política cambial, fixação do juro do redesconto, percentual do compulsório, fiscalização dos bancos e controle dos capitais externos, podendo até mesmo operar no mercado aberto.

No que concerne ao Banco do Brasil, este administrava a Carteira de Redescontos, a Caixa de Mobilização Bancária e controlava o câmbio sob ordem da SUMOC através da CACEX e da Carteira de Câmbio. Quanto ao Tesouro Nacional, este ficava responsável pela emissão de papel-moeda, utilizando-se para tanto da Carteira de Redescontos do BB para colocá-lo em circulação e da Caixa de Amortização de propriedade do Tesouro para amortizá-lo. Neste sentido, “havia uma divisão nítida de atribuições: o Conselho da SUMOC era o órgão normativo, a SUMOC, o órgão de controle e fiscalização e o Banco do Brasil, o órgão executor.” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio, 2014)

Para Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski (2014), as novas emissões de papel-moeda funcionavam da seguinte forma: o Banco do Brasil, ao precisar de papel-moeda para seu caixa ou para devolver aos bancos comerciais as reservas voluntárias, entregava à Carteira de

Redescontos (CARED) títulos comerciais ou notas promissórias de suas operações correntes e as redescontava em troca do papel-moeda, os quais eram solicitados pela CARED ao Tesouro em forma de empréstimo. Ao final, quando do vencimento dos títulos redescontados, a CARED devolvia ao Tesouro o papel-moeda emprestado para incineração na Caixa de Amortização.

No entanto, “esta mistura de Banco Comercial e Autoridade Monetária era considerada prática inadequada de Banco Central pela simples razão de que não existiam limites rígidos à emissão de papel-moeda”, Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski (2014). Embora, no curto prazo, a limitação dos débitos da CARED com o Tesouro em papel-moeda emitido não poderia ser superior a 25% das disponibilidades em ouro e divisas (Artigo 2º do Decreto-lei no 4.792). No longo prazo, este limite acabava não sendo respeitado, pois sempre que a CARED atingia o referido limite, o Congresso Nacional aprovava uma lei autorizando a assunção da emissão pelo Tesouro. Logo, o Tesouro passava a ser o responsável pelo papel-moeda e extinguíam-se os débitos da CARED, Banco do Brasil e Tesouro.

Conforme destacado por Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski (2014), além da emissão descontrolada de papel-moeda, outro fator que contribuía para a expansão da base monetária era “a combinação dos dois outros atributos do Banco do Brasil [...] ser depositário das reservas dos bancos comerciais e ser ele mesmo um banco comercial.” De forma simples, a capacidade de um banco comercial emprestar está delimitada pelas suas reservas voluntárias, a saber, o montante disponível descontado o compulsório. No entanto, o BB, ao atingir o limite de suas reservas voluntárias, como administrador da CAMOB, utilizava-se da reserva voluntária de outros bancos para continuar expandindo seus empréstimos indefinidamente.

Ainda segundo a análise de Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski (2014), isto não significava que o Banco do Brasil agia totalmente fora de controle, sendo que os limites dos empréstimos das suas carteiras eram definidos anualmente pelo Conselho da SUMOC. No entanto, as intempéries do tempo, as demandas políticas e as necessidades de recursos por parte de um governo desenvolvimentista inviabilizavam o controle do orçamento determinado pela SUMOC.

Anualmente, o orçamento era fixado considerando-se pequenos déficits que, em geral, elevavam-se no correr da execução pela abertura de créditos adicionais ou despesas sem cobertura. Sob o ponto de vista da pressão sobre os meios de pagamento, no entanto, o que interessa é o déficit de caixa do Tesouro, isto é, a diferença entre a receita arrecadada e a despesa efetivamente realizada. Conforme destaque de Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski (2014) deve-se lembrar, ainda, que a diferença entre o déficit orçamentário e o déficit de caixa correspondia a despesas transferidas para os exercícios seguintes, pressionando a execução de exercícios futuros.

Segundo levantamento de Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski (2014), a cobertura do déficit de caixa foi feita majoritariamente através de empréstimos do Banco do Brasil ao Tesouro. No entanto, em função do caráter híbrido do BB - banco comercial e autoridade monetária - têm-se que “a característica particular do Banco do Brasil no sistema financeiro brasileiro, com funções de banco central e banco comercial, faz com que qualquer crédito contra ele,

em particular depósitos, não seja moeda escritural secundária, mas sim base monetária.” Logo, os déficits do Tesouro através dos créditos no Banco do Brasil representaram uma constante expansão primária dos meios de pagamento.

Ainda segundo os autores supracitados, devido às restrições à taxa de juros (teto de 12%) que, por sua vez, implicavam em taxas reais negativas em face à elevada inflação, inviabilizava-se as operações de mercado aberto e o financiamento do Governo pela simples emissão de títulos públicos para cobertura dos crescentes déficits. Desta forma, a interrupção da expansão da base monetária estaria condicionada à eliminação do déficit do Tesouro, o qual, por sua vez, dependeria do aumento da receita tributária ou do corte de gastos. No que tange ao aumento da carga tributária, sua "estrutura anacrônica não possibilitava uma elevação substancial desta fonte de recursos”. Quanto ao corte de gastos, o governo era incapaz de conter os gastos correntes, principalmente os relacionados com o funcionalismo, em face à pressão política exercida por este segmento.

Logo, restava ao executivo federal uma política econômica que direcionava sua tesoura para o corte de investimentos; no entanto, a opção pelo desenvolvimentismo e pela industrialização acabou por arrefecer esta alternativa. Neste sentido, era consequência natural do processo de expansão da base monetária que ocorresse inflação, onde, “a elevação do índice geral de preços de 7,0% em 1957 para 24,3% em 1958 representou uma séria ameaça ao ritmo acelerado de implantação dos programas de desenvolvimento do Governo.” (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio, 2014)

Afim de combater os efeitos perniciosos na economia e na opinião pública advindos do processo inflacionário, em junho de 1958, JK nomeou Lucas Lopes como Ministro da Fazenda com a missão de executar um programa audacioso de combate à inflação. Neste sentido, em outubro de 1958, Lucas Lopes encaminhou ao Congresso Nacional o PEM (Programa de Estabilização Monetária), onde uma das ideias encampadas pelo programa para combater a inflação seria o rigoroso controle da expansão monetária, principalmente aquela capitaneada pelo Banco do Brasil. Isto ocorreria através da implantação de um orçamento que limitasse a expansão dos empréstimos e depósitos dos bancos comerciais, com destaque para o Banco do Brasil.

No entanto, conforme destacado por Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski (2014) “a dificuldade de subordinação do Banco do Brasil às políticas de estabilização pretendidas pelo Ministério da Fazenda, que já tinha o precedente de 1951-1953 nos desentendimentos entre Ricardo Jafet e Horácio Lafer [...] agora se repetia em escala ampliada.” De maneira geral, segundo LOPES (1988), em momento algum o Banco do Brasil se submeteu às diretrizes e metas do PEM, onde para Skidmore (1976), a estratégia gradualista de controle da inflação adotada pelo PEM teve sua validade abreviada porque não conseguiu compatibilizar a árdua tarefa de manter um alto nível de investimentos com certa estabilidade de preços.

4.3.6 De Jânio Quadros à Ruptura da Ordem Democrática: O Banco do Brasil em Meio a Crises Institucionais e Econômicas

Findado o governo Kubitschek, ascendeu ao executivo federal o histriônico Jânio Quadros no ano de 1961, segundo destaque de Orenstein e Antonio Claudio Sochaczewski (2014), este breve período de cerca de sete meses foi marcado pela contenção de despesas e pela tentativa de reequacionamento das contas externas. Conforme análise de Abreu (2014), a política econômica do novo governo, agora avalizada pelo FMI, estava focada no combate ao déficit público, o qual serviria de balizador para o cumprimento das metas de expansão monetária e creditícia.

Neste sentido, continua Abreu (2014), embora o governo se mantivesse fiel a estas metas, o aquecimento da economia colocou em xeque a política de austeridade e “mostrou-se insuficiente para contrarrestar a intensificação das pressões inflacionárias derivada da desvalorização cambial.” Ademais, a renúncia de Jânio Quadros, sete meses depois, contribuiu para o colapso no programa de estabilização. Logo, a crise política em que mergulhou o país, “teve como consequência o descontrole monetário, fiscal e creditício evidenciado pelas estatísticas mensais.” (ABREU, 2014)

O período seguinte à queda de Jânio, conforme destaque de Abreu (2014), foi marcado pela instabilidade política e institucional e alternância do poder, pois “entre setembro de 1961 e janeiro de 1963 o país foi governado por três gabinetes: Tancredo Neves (PSD-MG), de setembro de 1961 a junho de 1962; Brochado da Rocha (PTB-RS), de julho a setembro de 1962; e Hermes Lima (PTB-GB), de setembro de 1962 até janeiro de 1963.” Os gabinetes comandados por Tancredo e Brochado foram marcados pela continuidade da política econômica contracionista do governo Jânio Quadros, tendo em vista que o interstício parlamentarista colocava sérios obstáculos a inovações na condução da política econômica, continua (ABREU, 2014).

Neste sentido, como aponta o supracitado autor, em face ao crescimento da pressão inflacionária, o governo de Tancredo Neves apresentou em setembro de 1961 “um conjunto de medidas contracionistas, denominado de “Ação de Emergência”, que incluía a adoção de controles quantitativos de crédito até o final de 1961, a fim de manter a oferta monetária constante em termos reais.” Abreu (2014). A principal preocupação do governo provisório era conter a expansão monetária durante a crise política; desta forma, estabeleceu-se “mecanismos de depósito compulsório sobre depósitos à vista dos bancos privados e de controle da expansão do crédito pelo Banco do Brasil.” (ABREU, 2014)

No que concerne às finanças públicas, o governo de Tancredo encaminhou uma ação de emergência, visando “aplicar o Plano de Economia de gastos aprovado por Quadros e a financiar o déficit programado de 1962 de forma não inflacionária.” Ainda segundo Abreu (2014), do lado da política cambial, houve um crescimento das intervenções das autoridades monetárias no mercado de câmbio. “Com isso, a taxa de câmbio do mercado dito “livre” voltou a ser rigorosamente controlada pelo Banco do Brasil, como no governo Kubitschek.”

Com a volta do presidencialismo, em janeiro de 1963 através de um plebiscito, João

Goulart reconquistou por ampla margem de votos o cargo de chefe do executivo federal. Durante o seu governo, conforme destaque de Abreu (2014), a condução da política econômica fora idealizada pelo economista Celso Furtado, através do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, o qual, apesar da origem cepalina, procurou responder ao quadro de deterioração externa e à aceleração inflacionária com medidas estabilizadoras de controle da demanda e mudanças do padrão de consumo e produção, o que, em tese, favoreceria uma aproximação entre o governo e segmentos da classe média e da comunidade empresarial, ampliando a base de apoio do governo, com o objetivo de possibilitar a aprovação das reformas de base pelo Congresso.

Neste contexto, a partir de fevereiro de 1963, o plano de estabilização da economia e combate à inflação começou a ser colocado em prática, primeiramente pela Instrução 234 da SUMOC, a qual visava controlar a expansão do crédito pelo Banco do Brasil; em seguida, no mês de março, através da Instrução 235 que atacava o crédito concedido pelos bancos privados através do aumento do compulsório, sendo ainda seguido pelo plano de controle de despesas da União materializado pelo Decreto 51.814. Desta forma, enquanto “o crescimento dos empréstimos dos bancos comerciais ficou aquém do previsto, enquanto o crédito do Banco do Brasil superou amplamente suas metas, sem demonstrar comprometimento com o plano.” (ABREU, 2014)

Por fim, conforme análise de Abreu (2014) sobre o período de Goulart à frente da presidência, a forte oposição sindical e da base parlamentar de apoio ao governo, aos diagnósticos e aos remédios propostos para estabilizar a economia pelo Plano Trienal, provocariam o fracasso do plano e contribuiriam para o esfacelamento do governo nos meses finais de 1963, abrindo espaço para a sua derrubada por um golpe militar em março de 1964.

Quadro 4 – Síntese da História do BB para o período 1905-1963

Ano	Evento	Resumo
1905	Criação do Terceiro Banco do Brasil	O governo brasileiro, sob Rodrigues Alves, promoveu a refundação do Banco do Brasil a partir dos espólios do Banco da República do Brasil com a emissão do Decreto nº 1.455 de 30 de dezembro de 1905, dando origem a instituição que conhecemos hoje, ou seja, um banco comercial com forte participação estatal. Nesta nova fase do BB, a União deteria 50% do capital do banco, com o privilégio de nomear o presidente e o diretor da carteira de câmbio.
1906	Criação da Caixa de Conversão	Nos primeiros anos do século XX a atuação do Banco do Brasil concentrou-se na consolidação da política de valorização do café e na estabilização do mercado cambial. Neste sentido, a Caixa de Conversão foi criada para manter a cotação da moeda nacional em condições estáveis, mas artificialmente depreciadas, de forma a favorecer os cafeicultores, de forma que tais intervenções eram executadas, quase que exclusivamente, por meio de operações da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil.
1910	Funções de Banco Central	O Banco do Brasil passou a desempenhar algumas das funções típicas de um Banco Central, como a de depositário dos saldos voluntários dos demais estabelecimentos bancários.
1914	Fim da Caixa de Conversão	Diante do cenário externo marcado pela eclosão da Primeira Guerra Mundial, sucessivos déficits aliados as dificuldades do refinanciamento da dívida federal, forçaram o Governo Central a decretar a moratória da dívida e inviabilizaram a manutenção da política de valorização do café através da Caixa de Conversão.
1915-1919	Expansão e Consolidação	Decreto Legislativo nº 2.986 de 1915, orientava o Governo a encaminhar soluções afim de permitir que o Banco do Brasil criasse uma rede agências que abrangesse todos os estados do país e o território do Acre. Onde, no primeiro semestre de 1919, o Banco do Brasil já contava com uma rede de 40 agências no país, e consolidava-se como a principal instituição financeira do país.
1920	Criação da CARED	A fim de aumentar a disponibilidade de crédito ao setor cafeeiro que via-se em dificuldades de se financiar externamente, o governo criou a Carteira de Emissão e Redescontos (CARED), autorizando o redesconto pelo BB de títulos de até quatro meses emitidos pelo Tesouro Nacional. A instituição da CARED aumentou sobremaneira os lucros do Banco do Brasil ao permitir que o Tesouro ampliasse suas despesas acima de sua capacidade de arrecadação.
1923	Reforma financeira de Artur Bernardes e extinção da CARED	Escalada da inflação leva o Governo Federal a adotar um programa de reforma financeira contracionista que vislumbrava o retorno ao padrão-ouro. Nesta nova conjuntura, o BB recuperaria o monopólio da emissão da moeda, com o compromisso de manter um fundo metálico que garantisse a conversibilidade de suas novas emissões. Também faziam parte deste novo pacote de medidas o resgate de todo o papel-moeda em circulação emitido anteriormente pelo Tesouro e a extinção da CARED.
1926	Criação da Caixa de Estabilização e perda do monopólio de emissão	O governo Washington Luís, preocupado com a política cambial, criou a Caixa de Estabilização com a finalidade de estabilizar a moeda. Este órgão anexo ao Banco do Brasil tinha a função de receber ouro e fornecer bilhetes do Tesouro Nacional. Com a medida, retirou-se do Banco do Brasil novamente o monopólio de emissão de moeda, o que impactou negativamente os resultados do banco.
1929	Crash Da Bolsa de Valores de Nova Iorque e atuação anticíclica	Por determinação do presidente Washington Luís, durante a crise sistêmica global, provocada pela quebra da Bolsa de Nova York, o Banco do Brasil agiu de forma anticíclica, emprestando grandes quantidades de recursos aos cafeicultores, cujos pedidos de crédito haviam sido negados por outras instituições.

(Continuação)

Síntese da História do BB para o período 1905–1963

Ano	Evento	Resumo
1930	Extinção da Caixa de Estabilização e restauração da CARED	Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, ocorre a extinção da Caixa de Estabilização e o restabelecimento da CARED. O Banco do Brasil volta a conceder empréstimos para suprir os déficits orçamentários do Tesouro sem respeitar o lastro metálico previsto em lei, contribuindo desta forma para a aceleração do processo inflacionário.
1932	Criação da Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB)	A CAMOB foi criada para oferecer crédito de longo prazo (até 5 anos) ao setor agropecuário e industrial e para atuar como emprestadora de última instância às outras instituições financeiras. Sua criação permitiu a adequação da oferta de crédito às demandas de curto e médio prazos da indústria nascente e ao financiamento de projetos de infraestrutura.
1932	Contrato de gestão financeira com o Tesouro Nacional	O Banco do Brasil passou a centralizar a arrecadação das receitas e os pagamentos das despesas do Governo Federal.
1936	Criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI)	A CREAI foi criada para oferecer crédito especializado aos setores agrícola e industrial, marcando o início do Sistema Nacional de Crédito Rural. Ficava à cargo da CREAI o papel de orientação do crédito para o financiamento produtivo de longo prazo
1937	Renomeação da Carteira de Comércio Bancário para CREGE	A Carteira de Comércio Bancário foi renomeada para Carteira de Crédito Geral (CREGE), responsável pelo apoio ao setor produtivo, oferecendo empréstimos de curto prazo. A CREGE e a CREAI foram essenciais no financiamento do setor rural e industrial e no apoio a primeira onda substitutiva de importações durante era Vargas.
1940	Reforma Estatutária torna o BB “Agente do Desenvolvimento Nacional”	A reforma implementada durante o Estado Novo permitiu ao banco atuar no financiamento de obras públicas, indústrias de interesse nacional e na importação de máquinas e materiais ferroviários.
1941	Criação da CEXIM (Carteira de Exportação e Importação)	Expansão do papel do Banco no fomento ao Comércio Exterior com a ampliação do leque de opções de apoio à exportação de produtos nacionais e no financiamento à importação de produtos estrangeiros e a implementação do regime de licença prévia para exportação e importação, controlado pela CEXIM.
1942	Empréstimos a bancos comerciais	Banco do Brasil é autorizado a emprestar a bancos comerciais, garantido por Letras do Tesouro, reforçando seu papel na política monetária.
1943	BB torna-se oficialmente agente financeiro do Governo Federal	Decreto-Lei nº 5.661 oficializa o Banco do Brasil como agente financeiro do governo, atribuindo-lhe a fiscalização, administração e desapropriação de bens de pessoas físicas e jurídicas.
1945	Criação da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito)	A SUMOC, embrião do Banco Central, vinculada ao Ministério da Fazenda, assume a supervisão e coordenação da política monetária e bancária, ficando a cargo do Banco do Brasil as funções executivas de Autoridade Monetária.
1946	Nova perda do monopólio da emissão de moeda	Findado o Estado Novo, o Governo do General Dutra em uma tentativa de frear a inflação, emite um decreto transferindo novamente para o Tesouro Nacional a responsabilidade pela emissão de papel-moeda.
1948	Reativação do regime de licença prévia	Em face a crise de escassez de divisas oriunda da liberação do regime de câmbio operada no início do Governo Dutra o regime de licença prévia para exportação e importação, controlado pela CEXIM do Banco do Brasil, foi reativado para conter a crise cambial.
1952	Criação do BNDE	Perda do protagonismo no financiamento à projetos de longo prazo com a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico durante o Segundo Governo Vargas.
1953	Criação da CACEX	Substitui a CEXIM como Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, ampliando sua atuação no comércio internacional.

(Continuação)

Síntese da História do BB para o período 1905–1963

Ano	Evento	Resumo
1955	Instrução 113 da SUMOC	O Governo Café Filho autoriza a CACEX a emitir licenças de importação de máquinas sem necessidade de cobertura cambial, impulsionando a industrialização e a economia brasileira
1956-1960	Plano de Metas e o financiamento inflacionário	O governo Kubitschek prioriza o desenvolvimento industrial, subordinando a política fiscal e monetária à estratégia de crescimento. A atuação do BB na emissão de papel-moeda e no redesconto bancário, através da CARED, permitiu ao governo financiar-se através da expansão da base monetária, agravando o processo inflacionário.
1961	Política contracionista de Jânio Quadros	Apesar dos esforços de austeridade fiscal e de combate ao déficit público, o Banco do Brasil continuou a expandir o crédito, mesmo com as metas contracionistas de Quadros, contribuindo para a pressão inflacionária.
1962	Escalada inflacionária e a busca por controle sobre a oferta monetária	Com a renúncia de Quadros, no governo parlamentarista de Tancredo Neves, o Banco do Brasil foi novamente alvo de medidas para controlar sua expansão de crédito.
1962	Crise política	No Governo Brochado da Rocha, o Banco do Brasil continuou a ser usado para executar políticas contracionistas, mas a crise política dificultou o cumprimento das metas econômicas, e o controle sobre o crédito se manteve frágil.
1963	Plano Trienal e as Instruções 234 e 235 da SUMOC	No Governo de João Goulart, o Plano Trienal, idealizado por Celso Furtado, estabeleceu medidas para controlar a expansão monetária e o crédito através das Instruções 234 e 235 da SUMOC. O Banco do Brasil apesar de instruído a reduzir a oferta de crédito, acabou por ampliar os empréstimos e inviabilizar os esforços de estabilização.
1964	O Papel do Banco do Brasil na inviabilização do Plano Trienal	A incapacidade do Banco do Brasil em controlar sua expansão de crédito foi um dos fatores que contribuiu para o fracasso do Plano Trienal, levando à intensificação da crise econômica e política, que culminou na ruptura do regime democrático e na ascensão dos militares ao poder. A atuação híbrida do BB no período, com um papel duplo, de banco comercial e autoridade monetária, foi considerada a principal responsável pela ineficácia das políticas de contenção.

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

4.3.7 O Banco do Brasil no Período Militar: A Criação do Banco Central e a Necessidade de Redefinição do Papel do BB no Sistema Financeiro Nacional

Após a tomada do poder pelos militares em 1964, a economia nacional passou por profundas transformações de caráter institucional e normativo, as quais remodelaram significativamente o papel designado ao Banco do Brasil no Sistema Financeiro Nacional, bem como seu novo arco de atuação. Dentre as reformas perpetradas pelo novo regime, a Reforma Bancária instituída pela lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, foi, sem sombra de dúvidas, a que mais impactou o *modus operandi* daquela que até então era a principal instituição financeira da União.

No bojo das discussões sobre a necessidade de modernização da política monetária, creditícia e fiscal, a referida lei implementou a reformulação do SFN (Sistema Financeiro Nacional), ao criar o CMN (Conselho Monetário Nacional) e o BACEN (Banco Central) e, concomitantemente, redesenhou o papel do BB no novo arcabouço institucional, visando desta forma atender às críticas de parcela crescente dos atores econômicos que enxergavam na atuação híbrida do BB como Banco Comercial e Autoridade Monetária um dos fatores que contribuíam para o aumento da base monetária e, por consequência, dos níveis de inflação.

Conforme destacado por Rodrigues de Oliveira (2008), neste novo desenho institucional, ao recém criado CMN, caberia o papel de órgão normativo e consultivo do Sistema Financeiro; quanto ao BACEN, este seria designado como Autoridade Financeira, absorvendo desta forma a Carteira de Redesconto (CARED) e a Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB) do Banco do Brasil, ficando desta forma o BB impedido de atuar nas operações de redesconto e empréstimos às instituições financeiras, “as quais passaram à competência do BACEN, a cargo do qual ficou, também, a fiscalização das operações cambiais executadas pela FIBAN.” (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2008).

Para o BB, nesta nova conjuntura, conforme destaque de Banco do Brasil (2010), o Banco ainda não perderia todas as atribuições de autoridade monetária que lhe competiam, pois ainda estariam a cargo do mesmo, os seguintes papéis: Agente Financeiro do Tesouro, Agente Financeiro do BACEN e Agente da Política Creditícia e Financeira do Governo.

Como Agente Financeiro do Tesouro, o Banco ficaria incumbido de atuar na arrecadação de tributos, taxas e rendas federais, bem como do resultado das operações de venda de Obrigações, Apólices ou Letras do Tesouro Nacional; também seria papel do BB, realizar os pagamentos referentes à execução do Orçamento Geral da União e leis complementares; conceder aval, fiança e demais garantias, mediante expressa autorização legal.

Como Agente Financeiro do BACEN, seria responsabilidade do BB ao atuar sob comando do Banco Central: arrecadar os depósitos voluntários e os depósitos compulsórios à ordem do BACEN; receber em depósitos as disponibilidades de entidades federais; efetuar a compensação de cheques e outros papéis; realizar as operações de compra e venda de divisas estrangeiras.

Por fim, segundo destaque de Banco do Brasil (2010), como Agente da Política Creditícia e Financeira do Governo, era reservado ao BB a incumbência de difundir e orientar o

crédito; financiar as importações e exportações e as atividades econômicas em geral; promover o desenvolvimento regional; adquirir e financiar estoques de produção exportável; executar a política de preços mínimos dos produtos agropecuários; ser agente pagador e recebedor fora do país; executar o serviço da dívida pública consolidada.

Conforme aponta Rodrigues de Oliveira (2008), embora tenha perdido relevância dentro da nova configuração de forças do Sistema Financeiro, o Banco do Brasil ainda apresentava-se como um elemento chave para o desenvolvimento da economia brasileira, ao atuar em vários segmentos da economia nacional, seja como Banco Rural, de Desenvolvimento Regional, de Comércio Exterior e de Banco Comercial. Ainda segundo Rodrigues de Oliveira (2008), as atuações das Carteiras de Crédito Geral (CREGE) e de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) não sofreram qualquer tipo de alteração. No entanto, vale destacar que o crescimento das operações de empréstimo do BB ficaria agora delimitado pelos limites impostos pelo Orçamento Monetário aprovado pelo Conselho Monetário Nacional. Onde o efeito maior era que a expansão dos empréstimos bancários perderia a sua ligação com a evolução dos recursos captados pelo banco.

Ademais, continua Rodrigues de Oliveira (2008), “ficou expressamente vedado ao Banco do Brasil conceder empréstimos e adiantamentos de qualquer natureza ao Tesouro Nacional”, ficando o financiamento dos déficits do Tesouro Nacional a cargo do BCB. Para o Banco do Brasil (2010), “havia a intenção de não mais se confundirem, no Banco, os recursos próprios e os recursos oficiais que manipulava.” No que tange a Carteira de Câmbio, devido a referida Lei 4.595/64, o Banco do Brasil ficou autorizado a realizar operações de compra e venda de moeda estrangeira por conta própria e por ordem do BACEN, nas condições determinadas pelo CMN.

Segundo Vidotto (1995), em vistas à relação imbricada existente entre o recém-criado BACEN e o Banco do Brasil, instituiu-se a Conta Movimento, ficando desta forma o Banco do Brasil desobrigado de efetuar o recolhimento compulsório de seus depósitos à vista, tendo em vista que sua reserva bancária junto ao Banco Central passou a desfrutar de nivelamento automático. Esta nova anatomia de funcionamento permitiu ao BB a “capacidade de desenvolver suas operações ativas, expandindo seus empréstimos sem as restrições típicas às demais instituições financeiras” Vidotto (1995), mantendo o seu status de semi-autoridade monetária. Ainda, aponta Vidotto (1995), paulatinamente, um emaranhado de despesas, que deveriam transitar pelo orçamento fiscal e votadas pelo Poder Legislativo, inclusive referentes às remunerações das operações efetuadas pelo BB, passaram a transitar pelo orçamento monetário, cujas metas sofriam revisões periódicas devido à subestimativa da taxa de inflação.

Logo, sob estas condições, pontua o referido autor, a manutenção deste canal financeiro entre o BCB e o BB, através da Conta de Movimento, mostrou-se extremamente adequada às decisões de gastos do Poder Executivo. A esta relação contábil entre BB e BACEN somava-se ainda o fato de que a administração da dívida pública ficou sob o cargo do Banco Central do Brasil, ao invés do Tesouro Nacional, denotando um encobrimento da real situação fiscal do país,

conforme destacado “resultou dessa configuração das autoridades monetárias, até as reformas de 1986-88, um ‘mascaramento’ da verdadeira situação fiscal e das contas públicas do país.” (VIDOTTO, 1995)

A partir desta relação de proximidade entre a autoridade monetária governamental (BACEN) e o banco comercial federal (BB) sobreveio uma miríade de críticas à época, principalmente de economistas monetaristas, os quais acusavam o Banco do Brasil de inviabilizar o combate à inflação, pois este, ao exercer funções típicas de autoridade monetária em conjunto com o Banco Central, através da Conta Movimento, também atuava como banco comercial, dificultando o controle da emissão primária de moeda. Segundo destaque de Banco do Brasil (2010), os depósitos compulsórios do BB junto ao BCB a ele retornavam através da Conta de Movimento. “Na realidade, essa conta propiciava ao BB o financiamento automático de qualquer desequilíbrio de caixa, independentemente de sua origem, e não apenas àqueles originados de sua atuação como agente do Tesouro Nacional.”

Diante deste quadro, de quase ausência de restrições de *funding*, pois os recursos captados não mais seriam as bases para os empréstimos da instituição, ficando estes delimitados apenas pelo Orçamento Monetário, como citado anteriormente, criou-se a pressão de economistas da escola monetarista para colocar algum freio para a capacidade de expansão monetária do BB, onde julgou-se pertinente pelos tecnocratas do regime que o Banco ficasse impedido de captar recursos nos mercados não-monetários (comercialização de ativos financeiros que rendem juros).

Desta forma, conforme destaque de Banco do Brasil (2010), “o Banco do Brasil não pôde participar do processo, iniciado na segunda metade da década dos 60, de criação de instituições financeiras coligadas, conglomeração financeira e concentração bancária, tal como seus grandes concorrentes privados”, culminando em um hiato de tempo, onde o BB ficou impedido de desenvolver uma gama de competências, as quais mais tarde se mostrariam salutares para a viabilização de sua atuação como Banco Público em uma economia de mercado.

Conforme destacado acima, o Banco do Brasil no período pós-64, foi impedido de emprestar às entidades públicas, perdendo desta forma seus principais parceiros econômicos, pois os empréstimos a este setor representavam cerca de 55% da sua carteira de crédito em 1964, segundo Banco do Brasil (2010), “o Banco do Brasil, após ser impedido de transacionar financeiramente com o Tesouro Nacional, tentou fazer uma seleção na sua carteira de ativos com critérios mais próximos dos utilizados pelos demais bancos.”

Em face a esta nova realidade, o Banco naturalmente deveria buscar novas fontes de receitas, o que sem sombra de dúvidas o levaria a disputar o mercado com os bancos privados. No entanto, o banco redirecionou os seus esforços, sob orientação do Governo Federal, “e manteve sua função de banco de fomento, a realizar operações de crédito de retorno mais arriscado e com cobrança de juros menores diretamente ligadas à produção agropecuária e/ou às pequenas e médias empresas.” Ainda segundo, Banco do Brasil (2010), os bancos privados comerciais tinham pouquíssimo interesse em realizar empréstimos para o setor rural.

“Esses empréstimos teriam custo operacional mais elevado, além de ser po-

tencialmente mais arriscados. Havia a necessidade de elevada burocracia (documentos comprobatórios) e de estrutura onerosa para realizar tais operações. Eram maiores as possibilidades de inadimplência dos produtores rurais, devido à dependência de fenômenos climáticos, à forte volatilidade nos preços dos produtos agrícolas e à sistemática intervenção política paternalista, seja do Poder Executivo, seja do Congresso, perdoando dívidas. Assim, o pouco crédito agrícola que concediam era porque eles estavam obrigados a destinar parcelas (de 10% a 20%) de seus depósitos à atividade.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

No que concerne às disputas pelos depósitos à vista, essa era a arena que mais gerava conflitos de interesses com os bancos privados, conforme aponta Banco do Brasil (2010). Neste sentido, a maior singularidade do BB estava relacionada às suas fontes de recursos, pois conforme segue:

“[...] seus depósitos à vista não refletiam apenas a preferência do público pela instituição. Além de ele ser o agente financeiro do Tesouro e, portanto, guardião de suas disponibilidades, todas as entidades da administração direta e indireta da União eram obrigadas a utilizar, com exclusividade, seus serviços.”(BANCO DO BRASIL, 2010)

No ano de 1967, cerca de 3/4 de seus depósitos à vista, eram realizados pelo Tesouro Nacional, autarquias, governos estaduais e municipais, empresas públicas e sociedades de economia mista. Nos dez anos seguintes, esses ainda representavam cerca de 50% do total de depósitos. Somava-se a isto, os depósitos realizados por outras instituições financeiras que representavam cerca de 10% da captação do BB, em face ao ofício assumido pelo BB de gerenciar a compensação de cheques.

Por último, segundo destaque de Banco do Brasil (2010), os depósitos do público em geral, que aumentaram de importância no período 1967-1978 – de 14,6% para 46,4% do total – eram em grande medida, fruto dos pagamentos de milhares de funcionários públicos federais e de empregados de empresas estatais, cujas folhas de pagamento eram monopólio do Banco do Brasil. Desta forma, continua Banco do Brasil (2010), neste período, “o que o define, historicamente, pelo lado da captação, é o mercado cativo que sempre possuiu junto à administração direta e indireta da União.”

Como explicitado acima, após a Reforma Bancária de 1964, houve um redirecionamento das atribuições do Banco do Brasil, enquanto instituição bancária federal. Segundo Montebello (1993), o arcabouço institucional, criado pela reforma de 1964, objetivou compatibilizar interesses antagônicos entre o setor público e o setor privado; logo, nesta nova conjuntura, caberia ao BB como missão institucional, a partir deste novo marco legal: a expansão do financiamento ao agronegócio e ao setor industrial associado ao segmento rural; o fomento dos empréstimos direcionados ao comércio exterior, aliado ao aumento da sua atuação internacional, principalmente a partir da década de 70; o incentivo ao financiamento às pequenas e médias empresas, este último turbinado, após 1974, com a criação do PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público).

Conforme apontado por Banco do Brasil (2010), no ano de 1964 o BB respondia por mais de 2/3 de todo o crédito rural liberado no Sistema Financeiro. O que nas palavras de

Oliveira (1985), deve-se ao fato de que “as autoridades governamentais sempre dedicaram especial atenção à atividade agropecuária, que, no decorrer dos anos 50 e início da década de 1960, mereceu tratamento diferenciado por parte do Banco do Brasil.” Ainda segundo Banco do Brasil (2010), “as atividades rurais dedicadas à geração de divisas estrangeiras – via exportação – e à produção de alimentos foram as que mais preocuparam as autoridades, no período 1964-1979.” Dentre os motivos destacados, são elencados os seguintes: recorrentes desajustes no balanço de pagamentos e o forte crescimento urbano-industrial, o qual exigia um aumento exponencial da produção de alimentos em vista a auxiliar no combate à inflação.

Desta forma, segundo destaque de Banco do Brasil (2010), “o Banco do Brasil era uma instituição voltada, primordialmente, para o setor rural, já que, mesmo suas operações com o setor secundário eram, em grande parte, vinculadas à atividade agropecuária.” Isso acontecia em grande medida “porque as indústrias contempladas com mais recursos relacionavam-se, direta ou indiretamente, com o setor rural.” Vale ainda ressaltar que conforme observado por Banco do Brasil (2010) “o custo do crédito rural apresentava taxa de juros negativa, bancada pelo governo. O crédito subsidiado era o instrumento principal da política agropecuária. O Banco do Brasil manteve-se, historicamente, responsável por 2/3 ou mais do fluxo desse crédito” e “a fonte fundamental dos recursos do SNCR nas duas décadas iniciais de sua existência (a partir da lei 4.829 de 05.11.65) esteve no orçamento monetário, portanto, à margem do orçamento fiscal.”

De maneira geral, para Banco do Brasil (2010), “o financiamento do investimento agrícola beneficiou a expansão do setor automotivo e de implementos. Já o financiamento ao custeio estimulou a expansão da indústria de fertilizantes e defensivos.” Desta forma, os créditos oriundos do BB tornaram-se instrumentos de políticas públicas que contribuíram sobremaneira para a expansão e modernização do complexo agroindustrial brasileiro.

Conforme Banco do Brasil (2010), dentre as críticas surgidas a partir da década de 80 a este modelo de fortes subsídios e estímulos ao setor rural e agroexportador, patrocinado pelo BB, pode-se elencar as seguintes como principais:

- i. Ineficiência: relação crédito/produção crescia ano a ano.
- ii. Expansão descontrolada da base monetária e a elevação do nível de preços (inflação).
- iii. Estímulo a concentração de renda e da riqueza, particularmente da propriedade da terra.
- iv. Concentração do crédito nos grandes produtores.
- v. Inflação dos custos de produção.
- vi. Elevação do preço da terra.
- vii. Financiamento de tecnologia inadequada.
- viii. Vazamento de recursos subsidiados para a órbita especulativa.

Como destacado acima, o incentivo ao comércio exterior e a internacionalização foram outras vertentes de atuação do Banco do Brasil. Mais precisamente a partir da década de 1970, “o Banco do Brasil concentrou-se, [...] no processo de internacionalização de sua estrutura operacional, ingressando no mercado de euromoedas e tornando-se instrumento decisivo para diminuir os constrangimentos cambiais.” Banco do Brasil (2010). Data deste período o processo de intensificação de abertura de inúmeras filiais do Banco na América Latina, América do Norte, Europa, África e Ásia, conforme atesta Banco do Brasil (2010), “durante a crise provocada pela primeira grande escalada dos preços do petróleo, o Banco do Brasil já tinha conseguido marcar presença nos cinco continentes com a criação de escritórios de representação em Sydney, na Austrália, e Lagos, na Nigéria.”

Segundo Rodrigues de Oliveira (2008), neste período, “o setor exportador [...] despertou a melhor das atenções do Banco do Brasil, os empresários passaram a contar com total apoio do Banco, proporcionado, no país e no exterior, através de suas carteiras especializadas em comércio internacional.” Neste sentido, continua Banco do Brasil (2010), o banco, além de auxiliar na identificação de oportunidades de negócios, também concedia às empresas nacionais diversos tipos de garantias bancárias: “*bid bond* (garantia bancária para concorrência pública), *performance bond* (garantia bancária pela execução de obras por uma empresa) e *refundment bond* (garantia bancária, em favor de uma empresa, pelo adiantamento de pagamento por serviços a serem prestados).”

Logo, desde 1953, por intermédio da Carteira de Comércio Exterior (CACEX), incumbia ao BB a tarefa de administrar, controlar e quantificar contabilmente o comércio exterior brasileiro, assumindo desta forma o protagonismo na promoção do comércio externo brasileiro, atuando em todos os segmentos relacionados ao setor, desde a comercialização até a concessão de créditos à exportação.

Segundo destaque de Montebello (1993), “graças ao excesso de liquidez internacional, através da resolução no 63, de 1967, o Banco Central do Brasil [...] passou a permitir ao setor financeiro privado, bancário e não-bancário, a opção de financiar suas aplicações domésticas via repasses de recursos externos”, onde segundo Banco do Brasil (2010), o Banco transformou-se, entre 1974 e 1975, no maior repassador de recursos externos via resolução 63, respondendo por 25% dos empréstimos por meio desse mecanismo ao captar recursos de curto prazo no mercado internacional e ofertar empréstimos de longo prazo no Brasil, atendendo às diretrizes da política econômica. Na opinião de Banco do Brasil (2010):

“a expansão externa do Banco do Brasil, principalmente nos Estados Unidos, na Europa e no Japão, teve o objetivo de financiar o déficit no balanço de transações correntes, ao mesmo tempo em que as lucrativas operações cambiais e financeiras, no mercado internacional conciliavam suas duas lógicas: a pública e a empresarial.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

No entanto, com a crise da dívida externa na década de 80, o BB sentiu pesadamente o impacto cambial, em vista da necessidade de renegociação dos débitos contraídos em divisas estrangeiras.

Conforme aponta Banco do Brasil (2010), os empréstimos do BB destinados ao setor privado eram excessivamente subsidiados, seja em relação à inflação, seja em comparação com as taxas praticadas pelos bancos comerciais. Segundo levantamento do mesmo autor, o montante das subvenções era o equivalente às necessidades de financiamento do Tesouro Nacional, ou seja, o suficiente para evitar o déficit. No entanto, embora custoso ao erário, “o BB continuou a ser demandado pelo governo federal e manteve sua função de banco de fomento, a realizar operações de crédito de retorno mais arriscado e com cobrança de juros menores diretamente ligadas à produção agropecuária e/ou às pequenas e médias empresas.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Convém ressaltar, todavia, que a atuação do BB apresentava-se como extremamente cautelosa frente aos pares privados, conforme destaque de Banco do Brasil (2010), onde este, a fim de evitar conflitos com as outras instituições financeiras, apenas excepcionalmente se mostrava ao público como instituição que possuía os mesmos produtos financeiros que os demais bancos. Sendo assim, sua atuação era em grande medida justificada pelo atendimento a áreas de pouco interesse para outras instituições financeiras. Para Oliveira (1985), na época, “o Banco do Brasil ocupa uma posição *sui generis* dentro do sistema financeiro nacional, situando-se, grosso modo, entre os bancos comerciais e os de desenvolvimento.”

Segundo Oliveira (1985), nos anos intercalados entre 1967 e 1978 houve um aumento constante do número de agências e postos de atendimento do BB, em contraste a redução dos outros bancos. Onde para o referido autor, o BB buscou acompanhar de perto a expansão da fronteira agrícola e concentrar-se na instalação de “agências pioneiras”, vislumbrando desta forma o aumento de desembolso de crédito rural. Segundo Rodrigues de Oliveira (2008), “a atuação do Banco foi orientada no sentido de distribuir, mais eficientemente e equitativamente, os recursos entre as diversas regiões do país [...] sobretudo nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.”

Em contrapartida, “os demais bancos comerciais tinham pouco interesse em realizar operações com o setor rural. Esses empréstimos teriam custo operacional mais elevado, além de ser potencialmente mais arriscados.” Banco do Brasil (2010). Conforme levantamento de Rodrigues de Oliveira (2008), de 1956 a 1970 o BB dobrou o número de agências e postos de atendimento, passando de 361 para 744. Já no ano de 1976, ainda segundo Rodrigues de Oliveira (2008), o BB inaugurou sua milésima agência em Barra do Bugres, Mato Grosso.

Com relação aos funcionários, Rodrigues de Oliveira (2008) destaca que o quadro de pessoal do Banco teve semelhante evolução, onde em 1955, o número de funcionários que era de 20.169, aumentou para 41.695, ao final de 1970. Sete anos depois, em 1977, o BB chegaria à marca de 78.262 servidores, dos quais 82% pertenciam ao setor administrativo, suporte básico das atividades da empresa à época. Preocupou-se, internamente, em desobstruir os canais administrativos por meio de maior delegação de autoridade e da elevação das alçadas decisórias.

Em face ao forte aumento dos juros internacionais que ocorreu no ano de 1979, desencadeado sobretudo pelo segundo choque do petróleo, a década de 80 inicia-se com forte escassez de

recursos externos para rolagem das dívidas soberanas dos países em desenvolvimento auferidas nos períodos de alta liquidez internacional, caso este em que se enquadrava perfeitamente o Brasil. Conforme apontam, Carneiro e Modiano (1990), “a dificuldade de renovação de empréstimos evidenciava que já não havia disposição dos credores internacionais para financiar um ajuste sem pesados custos internos no curto prazo.”

Sendo assim, conforme análise de Vidotto (1995), na fase expansiva do ciclo econômico situado entre os anos de 1967 à 1978, “as políticas setoriais executadas pelo Banco do Brasil, especialmente as de financiamento agropecuário e ao comércio exterior, foram instrumentos úteis ao padrão de crescimento então adotado.” No entanto, continua o autor, “quando as políticas macroeconômicas deixaram de ser expansivas, no ciclo 1979-1985, as políticas setoriais subordinaram-se aos programas de ajuste cambial e diminuição do dinamismo do mercado interno.” Neste último ciclo do regime militar, o governo adotou o controle da demanda agregada através das políticas monetária e fiscal. Desta forma, houve um redirecionamento das ações do BB, graças ao contingenciamento no crédito subsidiado.

“A queda real dos empréstimos do Banco do Brasil foi extraordinária. Através de índice de base fixa, em dezembro de 1978 igual a 100, ele teria, em março de 1985 (quando mudou a direção do BB pela posse de novo governo) reduzido a 18. Os outros bancos comerciais também cortaram seus empréstimos para a metade no mesmo período, fenômeno semelhante ao ocorrido com todo o setor financeiro. Mas o sistema não-monetário teve ritmo mais lento na queda.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Conforme destaque de Vidotto (1995), de 1979 a 1984, o volume de crédito rural contratado pelo BB reduziu-se em cerca de 65%. Embora no início da década de 80, o financiamento rural ainda demonstrasse pujança, pois “sob o impacto do segundo choque do petróleo, [...] o destaque foi para o desempenho do Proálcool (Programa Nacional do Álcool), [que] foi em grande parte financiado pelo Banco do Brasil.” Banco do Brasil (2010) Este veio a arrefecer nos anos seguintes, o que ocorreu em grande medida às necessidades de ajustes impostas pelos organismos multilaterais para concessão de recursos para o refinanciamento da dívida pública externa.

Conforme análise de Banco do Brasil (2010) “em 1983, após acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), houve a fixação de taxas reais de juros em todas as linhas de crédito, exceto o abatimento da correção monetária para umas poucas linhas e regiões menos desenvolvidas”, a partir do qual houve uma tentativa fracassada de aumentar a participação do setor privado nos empréstimos ao setor agrário, pois, neste ínterim, o processo inflacionário levou à fuga dos depósitos à vista em cerca de 60% nestes bancos, os quais eram os fundamentos sobre os quais se assentavam as incidências das exigibilidades.

Ainda segundo Banco do Brasil (2010), no âmbito externo, durante os primeiros anos da década de 80, o BB continuou contribuindo para o aumento do comércio internacional e “para a captação, através de empréstimos e lançamento de bônus, das divisas estrangeiras que o

país necessitava.” No entanto, a partir de 1984, a maioria das subvenções atreladas aos créditos direcionados ao financiamento do comércio exterior brasileiro já havia sido eliminada.

A partir daí, a atuação internacional do banco passou a ser direcionada aos processos de renegociação da dívida externa brasileira. “O Banco passou então a cobrir os débitos das empresas estatais inadimplentes. Até 1986, os recursos para esse fim apareciam como despesas do orçamento monetário.” Banco do Brasil (2010). Desta forma, em face a escassez dos subsídios estatais, “ao longo do restante da década, as operações relacionadas com o financiamento do setor exportador tenderam a perder importância entre as operações ativas do BB.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Conforme destaque de Vidotto (1995), “mesmo com sua atuação sofrendo contingenciamento e ele, conseqüentemente, perdendo participação no mercado, o desempenho do BB ao longo da primeira metade da década de 1980 foi lucrativo, resultando em elevada rentabilidade patrimonial.” Isto aconteceu em grande medida “ao *funding* representado pela Conta de Movimento, pelo expressivo volume de depósitos à vista (mais da metade efetuado por governos), além de repasses internos e externos com taxas de juros muito abaixo das que vigoravam no segmento livre do mercado financeiro brasileiro.” (VIDOTTO, 1995)

Enquanto o custo do passivo era baixo ou quase inexistente, as operações ativas de empréstimos do BB cobravam juros e correção monetária. “Com aquele *floating* (composto de disponibilidades a “custo zero”) não oneroso e taxas de inflação ascendentes, o lucro bancário só crescia.” Banco do Brasil (2010). Conforme aponta Vidotto (1995), desde o início da sua criação a Conta Movimento foi alvo de severas críticas; inicialmente, apontava-se esta como sendo a principal responsável pelo aumento desenfreado da base monetária e, por consequência, pelas pressões inflacionárias. Porém, no decorrer dos anos, as queixas se intensificaram e somaram-se à primeira outras reclamações, dentre as quais a que mais recebeu apoio da opinião pública foi a de que o Banco do Brasil utilizava-se dos recursos públicos oriundos da Conta de Movimento para repartir os lucros com poucos acionistas privados.

Segundo Banco do Brasil (2010), os defensores das alterações julgavam “que o Banco do Brasil, por não ter restrições de caixa e obrigatoriedade de recolhimento de reservas compulsórias, “competia deslealmente” com os bancos privados”, já para os críticos das inovações, era o fim do papel desenvolvimentista do BB, pois “alegavam que não haveria como continuar exercendo suas funções sociais, mantendo agências deficitárias em regiões carentes ou financiando operações de maior risco e menor rentabilidade.”

4.3.8 Abertura Política e Redemocratização: O Fim da Conta Movimento e o Enfrentamento da Crise Existencial

Com o advento da crise da dívida externa no início da década de 80 e a escalada da inflação provocada pelas maxidesvalorizações de 1979 e 1983, o debate sobre o déficit público tornou-se angular na arena econômica e, com o processo de abertura, resvalou para a esfera política, a partir do qual passou-se a exigir maior transparência dos gastos públicos. “Nesse

contexto, a partir das dificuldades encontradas para acompanhamento e controle das contas públicas, em agosto de 1984, o Conselho Monetário Nacional (CMN) determinou a constituição de uma comissão especial para elaborar amplo diagnóstico da situação institucional das finanças públicas.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Entre outras medidas, este relatório propôs o fim da Conta de Movimento do BB. Em seu relatório final, a comissão “previa que fossem definidos meios que assegurassem ao Banco do Brasil o acesso às múltiplas formas de atividades no mercado bancário e financeiro no novo modelo, ou seja, operar no mercado não-monetário.” Banco do Brasil (2010). No entanto, o governo militar já não possuía força política para implementar as mudanças propostas, cabendo, desta forma, ao governo da Nova República, eleito indiretamente pelo Congresso, um pouco antes da implementação do Plano Cruzado, a árdua tarefa de separar as contas do Tesouro Nacional, Banco Central do Brasil e Banco do Brasil.

Conforme análise de Banco do Brasil (2010), a partir da reforma bancária de 1964, houve dois eventos marcantes na história mais recente do Banco do Brasil, o primeiro foi a perda do status de Autoridade Monetária hegemônica, graças à criação do BACEN, em 1964, e o segundo foi a extinção da Conta de Movimento, em 1986, quando, a partir daí, deixou de executar as funções inerentes ao caixa do Tesouro Nacional. Para Rodrigues de Oliveira (2008), com o fim da Conta Movimento “encerrava-se definitivamente, dessa forma, a função de Autoridade Monetária que o Banco do Brasil exerceu, formalmente, desde 1920, quando foi criada sua Carteira de Redescontos (CARED).”

As funções desempenhadas pelo BB através da Conta Movimento foram assumidas pela STN (Secretaria do Tesouro Nacional), criada também em 1986, com o objetivo de consolidar os fluxos de receitas e despesas do governo em uma única conta. “A necessidade de emissão monetária para cobrir despesas típicas do Tesouro Nacional deixou de ser “camuflada.” Ficaram explícitas as duas opções possíveis àquele financiamento monetário para financiar um déficit: ou endividamento ou emissão do Banco Central.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Segundo apontado por Vidotto (1995), no decorrer de sua existência o Banco do Brasil sofreu diversas perdas em sua missão institucional, primeiramente deixou de ser o principal financiador do investimento industrial do país, com a criação do BNDE em 1952, em seguida perdeu diversas funções de autoridade monetária com a criação do BACEN em 1964, por fim o ciclo se completaria com a perda da Conta de Movimento, em 1986. Ao analisar estas transformações, Wilson R. de Oliveira, defende que:

“[...] as mudanças na forma de atuação do Banco do Brasil e a queda de sua representatividade junto ao aparelho do Estado expressam, ainda, o processo de transição de um modelo político-econômico centrado na opção nacional-desenvolvimentista para o chamado modelo neoliberal.”(RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2008)

De forma similar, Banco do Brasil (2010), destaca que “as mudanças históricas sofridas pelo Banco do Brasil sempre estiveram ligadas às alterações no cenário econômico e/ou político do país.” Entretanto, para Montebello (1993), ao analisar as últimas mudanças sofridas pelo BB

no final da década de 80, este destaca o caráter determinista da transição ao defender que “a necessidade de reordenamento financeiro do setor público, ocorrido de 1986 a 1988, tem origem no esgotamento da forma como as autoridades monetárias e empresas estatais foram utilizadas para o financiamento ao desenvolvimento econômico do país nas décadas anteriores.”

Desta forma, o fim da Conta Movimento trazia consigo um dilema existencial para o BB, pois seria preciso repensar sua missão institucional dentro do aparato estatal, bem como quais seriam os caminhos a serem trilhados pelo banco, a fim de manter a representatividade e a lucratividade da instituição frente aos novos desafios impostos. Conforme análise de Laura Santos (2017), “a organização em si transformou-se em vários aspectos. A nova etapa do capitalismo exigia das empresas mudanças na gestão e não é estranho que no Brasil, o sistema financeiro, incluindo o Banco do Brasil, tomasse a dianteira.”

Com o fim da Conta Movimento em 1986, sob a tutela do Ministério da Fazenda e do Banco Central do Brasil, o Banco do Brasil, confrontando a influência dos banqueiros privados na política brasileira, obteve permissão do Presidente da República, José Sarney, para atuar como Conglomerado em seis novos segmentos do mercado financeiro, sendo autorizado a operar como: financeira, distribuidora de valores, corretora de seguros, captação de poupança rural, fundos mútuos de investimentos em renda fixa e ações e empresa de arrendamento mercantil (*leasing*).

Conforme apontado por Rodrigues de Oliveira (2008), com a permissão de concorrer com os seus pares privados, utilizando-se das mesmas armas, “o Banco do Brasil foi levado a implantar um amplo e diversificado programa de reordenamento, reaparelhamento e modernização, com vista a enfrentar o novo desafio, qual seja o de tornar-se um banco múltiplo, transformando-se num conglomerado financeiro, como os grandes bancos comerciais.” De maneira análoga, Alexsander Dauzeley da Silva e Alperstedt (2013) observam que o novo foco do banco seria a expansão dos negócios, aumento da lucratividade e da competitividade, de forma a garantir a sobrevivência da instituição nestes novos tempos.

No entanto, conforme destacado acima, mesmo com a mudança de atuação, o impacto provocado pela extinção da Conta Movimento e pela implantação do Plano Cruzado em 1986, afetaram significativamente a rentabilidade do BB naquele ano. Segundo ressaltam Belluzzo e Almeida (2002), dentre as causas da perda de lucratividade do BB, pode-se destacar as seguintes: perdas de receita com *floating* bancário devido ao controle da inflação imposta pelo Plano Cruzado, o não recebimento de pagamentos pelos serviços prestados ao Tesouro Nacional e a falta de reparação pecuniária pelo ônus das operações praticadas com juros subsidiados do governo.

Segundo análise de Banco do Brasil (2023a), embora em um primeiro momento o lucro tenha definhado com a perda da Conta Movimento, o BB experimentou um boom de crescimento na carteira de crédito e na captação de depósitos com o fim das restrições à sua atuação como banco comercial. Gradativamente, foi retomando sua participação no mercado, principalmente o segmento de crédito, o qual foi durante afetado pelo ajuste recessivo de 1980-1984, que teve na redução de seus empréstimos um dos principais instrumentos de contenção da liquidez na

economia.

Segundo dados levantados por Banco do Brasil (2010), “em 1964, o BB detinha 31% dos empréstimos do sistema financeiro nacional; em 1981, apenas 21%; em março de 1985, no fim do regime militar, não mais do que 7,4%, ou seja, menos de 1/4 do que detinha no início.” No entanto, em meio ao processo de transformação do BB em Conglomerado Financeiro, em outubro de 1986, o banco já detinha 15,7% dos empréstimos totais, em 1987 “sua participação no sistema financeiro nacional aproximou-se de 20%. A maior parcela ficou com a agropecuária, sobretudo o custeio agrícola, cujo saldo exibiu incremento real, a despeito da menor procura de tomadores.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

No ano seguinte, em 1988, o volume dos empréstimos obteve evolução real de quase 52% no ano. “Do total, 57% foram absorvidos pelo setor privado e 43% pelo setor público (governos e empresas estatais), fundamentalmente em decorrência de refinanciamento de dívidas e de custeio de déficit relativo a despesas correntes de estados e municípios.” Banco do Brasil (2010). No entanto, ressalta o referido autor, a participação no mercado de crédito ainda manteve-se no patamar de 20% em termos relativos.

Com relação ao processo de captação de depósitos, segmento do qual o BB estava impedido de operar até 1986, o Banco do Brasil quase dobrou (93% em termos reais) o saldo de seus depósitos no primeiro semestre de 1986, tudo isto, graças à sua grande rede de agências e vasta clientela. Convém ressaltar que, conforme destacado por Banco do Brasil (2010), este avanço e fortalecimento da competitividade do BB “não era visto com bons olhos pelos grandes concorrentes.”

No que tange ao quadro de funcionários e a rede de agências, segundo destaque de Rodrigues de Oliveira (2008), durante o decorrer da década de 80, houve um incentivo ao crescimento do Banco do Brasil, impulsionado sobretudo pela resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) no ano de 1982, a qual permitia ao BB instalar 1.134 novas agências em locais remotos do país. Nas palavras de Rodrigues de Oliveira (2008) “com essa medida, o Governo dava provas de seu reconhecimento da importância do Banco do Brasil no processo de desenvolvimento social e econômico do país.” Conforme levantamento de Banco do Brasil (2010) o BB terminou o ano de 1985 com 117.498 funcionários, mantendo este patamar estável no ano seguinte, em virtude dos aumentos de produtividade e racionalização dos serviços provocados pelas disrupções tecnológicas.

Em 1986, durante a implementação do Plano Cruzado, conforme destaque de Laura Santos (2017), “o banco atuou em espaços, onde instituições financeiras de capital particular recusaram-se a atuar. Enquanto os bancos privados optaram por fechar agências e demitir empregados.” Seguindo esta tendência, no ano de 1987, o BB somou cerca de 10.000 novos funcionários ao seu contingente, contabilizando desta forma 128.528 funcionários, os quais foram lotados principalmente em cidades do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Segundo aponta Rodrigues de Oliveira (2008), “a expansão da rede interna de agências do Banco do Brasil sofria, frequentemente, críticas por parte dos banqueiros privados”. No

entanto, continua Rodrigues de Oliveira (2008), esse movimento de abertura de agências nos mais distantes rincões do país ocorria devido a necessidade de aproximar o banco dos produtores rurais e dessa forma aumentar o crédito destinado ao setor. Sendo assim, em 1988, o número de funcionários do banco já somava 135.425, “ao final do exercício de 1988, com 4.053 unidades: 2.314 agências, 388 postos avançados de crédito rural e 1.351 dependências de menor porte. Sob o aspecto geográfico, a rede cobria todo o território nacional, privilegiando especialmente as localidades situadas no interior.” (BANCO DO BRASIL, 2010).

Por fim, em 1989, o número de funcionários teve sua primeira redução em relação ao ano anterior, o BB contava agora com 134.301 funcionários, mas, paradoxalmente, a rede de agências teve uma ampliação, contabilizando 4.449 postos de atendimento. Isto aconteceu em grande medida devido aos crescentes progressos na racionalização dos serviços bancários, assegurados pela automação bancária, os quais possibilitaram ao Banco reduzir para 30 a média de funcionários por agência.

“A nova estrutura de trabalho das agências, que alterou radicalmente o modo de funcionamento até então adotado, baseou-se em duas áreas, com funções específicas e perfeitamente integradas: a primeira, que o Banco denominou de Atendimento, deveria reunir as atividades desenvolvidas com a presença do cliente. Foi considerada o coração do sistema, por constituir a própria razão de ser das agências e por concentrar a venda dos produtos e serviços oferecidos pela Instituição. A outra, chamada de Suporte, e não menos importante, cuidaria das tarefas que independessem de contato com o público, por terem caráter de apoio ou complementação ao trabalho de balcão.” (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2008)

Conforme explicitado anteriormente, após a perda da Conta Movimento, o resultado do BB em termos de faturamento líquidos foi duramente afetado e entrou em tendência de queda. Conforme dados levantados por Vidotto (2002), no ano de 1985, último ano da conta-movimento, o lucro do banco foi próximo a US\$ 2 bilhões [cotação do dólar da época]. Já no ano seguinte, ano que foi implementada a perda da Conta Movimento, o lucro caiu drasticamente, chegando a US\$ 400 milhões, apesar da expansão do crédito.

No biênio 1987/88, houve uma recuperação chegando a US\$ 1 bilhão, em face aos efeitos contábeis dos refinanciamentos praticados em larga escala. No entanto, em 1989, nova queda provocada pelos efeitos do Plano Verão nos resultados do BB, provocou descasamento entre o passivo representado pela poupança (principal fonte de recursos de captação do banco à época), sendo esta corrigida acima das remunerações das operações concedidas ao setor rural, então principal ativo do Banco do Brasil. Dada esta conjuntura, o BB teve um prejuízo de mais de US\$ 1 bilhão naquele ano, o que o levou a apresentar o resultado pífio de cerca de US\$ 115 milhões de lucro líquido.

“As perdas não se limitaram a valores meramente financeiros. A anistia da correção monetária sobre créditos concedidos a mini e pequenos produtores, que foi determinada pela nova Constituição, votada no ano anterior, provocou considerável desgaste da imagem do Banco, decorrente de pressões reivindicatórias de diversos grupos de interesses. Ocorreram contestações em juízo,

apoiadas por entidades de classe, quanto à validade da incidência da correção monetária no crédito rural, além de infundadas expectativas em torno de futuras anistias.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

4.3.9 O Banco do Brasil na Era Collor: Crises e Reestruturações

Em 1990, Fernando Collor de Mello, um político alagoano até então desconhecido das massas, foi alçado ao cargo de chefe do executivo federal pelo sufrágio popular, após vencer a primeira eleição direta para presidente, em 1989, depois do processo de abertura política iniciado em 1984. Com uma plataforma de campanha alicerçada em uma necessidade premente de reforma do estado brasileiro, combate a corrupção e modernização do aparato estatal, Collor de Mello conquistou a confiança de parcela da população, manifestada através do voto, para a implantação do seu plano de governo de caráter neoliberal.

Segundo destaque de Rodrigues de Oliveira (2008), “Sua plataforma de governo continha uma série de providências modernizadoras, tais como: redimensionamento do Estado, privatização de empresas, desregulamentação, abertura do mercado importador e reconciliação com o sistema financeiro internacional.” Desta forma, logo no início de seu governo, em março de 1990, Collor implementou um Plano de Estabilização que, dentre outras medidas, determinou o congelamento dos principais ativos financeiros da economia, impondo-lhes uma forte desvalorização. Para o Banco do Brasil, o efeito inicial do fim dos ganhos com *over* foi a substituição dos recursos captados via operações compromissadas por depósitos a prazo, que eram mais onerosos.

Conforme destaque de Banco do Brasil (2010), o novo governo iniciado em 1990, iniciou um processo de abertura comercial, rebaixando tarifas para as importações e removendo instrumentos de controle. Em consonância com esta nova visão liberalizante e pró-mercado, neste mesmo ano, o Banco do Brasil perde o seu papel de principal órgão executor da política de comércio exterior brasileiro, onde:

“[...] a extinção do Conselho de Comércio Exterior (Concex), desde os anos 60 o órgão máximo do comércio exterior no país, e de sua Secretaria Executiva, a Diretoria de Comércio Exterior (Dicex) do Banco do Brasil, que cumpria as funções da antiga Cacex, fizeram parte das reformas liberalizantes empreendidas pelo governo Collor.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Para Vidotto (1995), “a mudança significou novo esvaziamento do poder institucional que o Banco do Brasil ainda preservava na condução da política de comércio exterior.” As funções normativas e legais que o Banco detinha foram de início transferidas para o Ministério da Fazenda e, depois, para o Ministério da Indústria e Comércio. O papel de protagonismo no financiamento ao comércio exterior também foi esvaziado, sendo o BB obrigado a compartilhar o seu antigo monopólio com o BNDES e com bancos privados. Conforme ressalta Rodrigues de Oliveira (2008), o BB “perdeu a exclusividade das atividades ligadas ao comércio exterior, mas continuou prestando serviços e realizando operações de financiamento das exportações e importações.”

Em 1991, conforme a conjuntura econômica deteriorava-se, sem ganhos concretos no combate à inflação, a equipe econômica de Collor, em um ato de desespero, em um fatídico 31 de janeiro, determinou a implantação do Plano Collor II. “Era mais um “choque” com congelamento de preços e salários, e “tablita” para deflação de contratos, sem despertar na opinião pública a menor credibilidade em alcançar resultados positivos.” (BANCO DO BRASIL, 2010).

Com a volta da inflação, no segundo semestre, os depósitos à vista perderam participação entre os passivos. “Eles ainda eram item relativamente importante no *funding* do Banco do Brasil, representando, até junho de 1991, em torno de 3,5% do total. Em um semestre, caíram para 2,7% de total, onerando o custo de captação.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Segundo destaque de Vidotto (1995), ainda que não detivesse uma relação direta de causalidade com os planos econômicos implementados, mas em linha com o plano liberalizante do governo Collor, em abril de 1991, foi decretado o fim da exclusividade do recolhimento dos tributos federais pelo BB e da exclusividade no fechamento do câmbio das estatais, “cujo efeito, embora de difícil mensuração, provavelmente contribuiu negativamente para sua rentabilidade, concorrendo para a diminuição de seu peso relativo no mercado de câmbio-exportação.” (VIDOTTO, 1995)

Com base nos dados levantados por Banco do Brasil (2010), pode-se perceber que durante a gestão de Collor de Mello à frente do executivo federal, em conformidade com sua visão neoliberal, houve uma forte tentativa de desmantelamento da importância do Banco do Brasil como instituição financeira de caráter público. Enquanto, até o fim dos anos 80, a lógica de expansão do Banco do Brasil não subordinava-se exclusivamente às regras do capital e a busca por lucratividade, sendo o interesse público um dos determinantes principais da atuação do BB, a partir dos 90, no entanto, esta lógica sofre uma inversão ao colocar-se a busca por lucratividade e eficiência como um dos pilares da atuação do banco.

Neste sentido, cabe destacar a redução significativa de 15.739 funcionários no decorrer do ano 1990, 11,5% do contingente existente no ano anterior, que era de 136.773, chegando ao número de 121.034 funcionários ao final do ano. No ano seguinte, em 1991, dando continuidade as medidas de saneamento e reestruturação, foram extintos 6.420 postos de trabalho bancários, onde ao final do ano, registrou-se, conforme levantamento, cerca de 114.614 funcionários ativos no banco.

Segundo Banco do Brasil (2010), “nos dois primeiros anos do Governo Collor, foram dispensados quase 20.000 empregados do Banco.” Alinhada a uma política de corte de gastos, busca por lucratividade e aumento da eficiência, a rede de agências do BB também passou por uma forte reestruturação, reduzindo-se 1.403 pontos de atendimento no decorrer do Governo Collor. Logo ao final de 1991, a rede bancária do Banco do Brasil contava com 4.216 pontos, em contraste com os 5.619 do período anterior.

4.3.10 O Banco do Brasil Frente às Mudanças do Plano Real: A Eterna Dialética Entre o Caráter Público da Instituição e a Busca Pela Lucratividade

Com o processo de impeachment tramitando no Congresso Federal, desencadeado por denúncias de corrupção e malfeitos, cujos impactos na imagem do presidente foram potencializados pelos fracassados planos econômicos que corroeram as reservas financeiras de boa parcela da população, Itamar Franco, vice-presidente eleito no sufrágio de 1989, assumiu o poder como chefe do executivo federal, após a renúncia do presidente Collor de Mello em dezembro de 1992.

Segundo destaque de Banco do Brasil (2010), o vice-presidente Itamar Franco herdou os frutos das “perversidades” cometidas por Collor: o ajuste fiscal que, conjuntamente com o confisco da poupança pública, permitiu ao governo alcançar o superávit primário e operacional, tendo como consequência a redução da dívida pública para a mínima histórica; e a abertura externa (comercial e financeira) que, juntamente com a renegociação da dívida externa no âmbito do *Plano Brady*, contribuíram para a redução do endividamento externo e para a formação de uma reserva financeira em divisas internacionais. Conforme aponta Banco do Brasil (2010), “a constituição de reservas internacionais elevadas permitiria a adoção da “âncora cambial” durante o plano de estabilização”, conhecido posteriormente como Plano Real.

Conforme análise de Banco do Brasil (2010), a partir deste momento histórico, o banco passa a revisar sua missão institucional ao atuar com duas visões complementares: a comercial e a social. Neste sentido, durante o governo Itamar, o número de funcionários teve uma forte elevação, passando de 114.614 em 1991 para 120.229 em 1992 e chegando a 125.894 já no ano seguinte. Sendo uma empresa pública com ações listadas na bolsa de valores, era necessário que o banco conciliasse sua contribuição para o desenvolvimento nacional (visão pública) com a perspectiva de apresentar-se para a sociedade como uma empresa competitiva e rentável (visão comercial).

No entanto, nos dois primeiros anos do governo Itamar, o banco apresentou um lucro bastante reduzido, sendo que a rentabilidade sobre o patrimônio líquido (ROE) que representa um dos principais indicadores de eficiência de uma empresa, foi de apenas 7,2% em 1992. Em 1993, este índice foi ainda menor, chegando a pífios 6%. Ainda segundo Banco do Brasil (2010), neste ínterim, o Banco mudou a sua estrutura de ativos, direcionando para operações de crédito, grande parte dos recursos que antes estavam aplicados em títulos e valores mobiliários. Diante da mudança de alocação dos ativos, o desempenho do banco foi fortemente impactado pela inadimplência, principalmente a partir do segundo semestre de 1993, com a instalação no Congresso Nacional da CPI do endividamento agrícola, mercado de crédito onde o banco sempre deteve grande participação.

Com a implementação do Plano Real, em junho de 1994, segundo destaque de Banco do Brasil (2010), o BB em conjunto com os demais bancos, passou a vivenciar um cenário desafiador. Wilson Oliveira, coaduna com esta visão quando afirma:

“o Plano Real acarretou, no primeiro momento, como era de se esperar, um quadro extremamente adverso para o nosso sistema financeiro e, particular-

mente, para o Banco do Brasil, consubstanciado no encolhimento do tamanho do mercado, na redução drástica das receitas de *floating* por conta da queda dos ganhos inflacionários e no rigor da política monetária.” (RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2008)

Sendo assim, com a diminuição da receita inflacionária, os bancos, a fim de manterem seu patamar de rentabilidade, deveriam elevar o *spread* nas operações de crédito e/ou reduzir seus custos operacionais. Conforme apontam Freitas (2000), “O volume de empréstimos do sistema financeiro ao setor privado, e em particular ao segmento de pessoas físicas, aumentou significativamente após a implantação do Plano Real”, o que demonstra a mudança de postura do segmento bancário.

Arelado a isto, para se adaptarem à nova realidade, os bancos privados fecharam agências e cortaram pessoal. No entanto, para o BB, como instituição bancária governamental, devido a restrições legais que este modelo de governança impunha, essas mudanças foram mais tímidas, não podendo se valer dessas medidas de reestruturação na velocidade de seus pares privados, o BB terminaria o ano de 1994 com cerca de 119.380 funcionários, uma redução de apenas 6.514 pessoas em relação ao período anterior.

No ano de 1994, segundo destaque de Banco do Brasil (2010), o BB apresentou rentabilidade de apenas 1,9% sobre o patrimônio líquido, terminando o ano com um singelo lucro de R\$133 milhões. Conforme relatou o presidente do Banco do Brasil na época, Alcir Calliari, a baixa rentabilidade foi em decorrência do aumento da inadimplência e do *spread* bancário inferior à média do mercado, decorrente das políticas governamentais destinadas ao setor agrário.

No entanto, para Banco do Brasil (2010), o elemento que mais contribuiu para o fraco resultado do banco naquele ano foi, sem dúvida, o prejuízo contábil no segundo semestre de 1994, provocado pelo descasamento entre a variação da Ufir e do dólar, incorrido sobre os investimentos mantidos pelo BB no exterior. Convém destacar que “a variação cambial em si não trazia efeitos financeiros, em termos de fluxos de caixa, mas apenas efeitos contábeis de redução nos investimentos externos, contabilizados em dólares.”(BANCO DO BRASIL, 2010)

Neste sentido, “para que os efeitos contábeis se materializassem em efeitos financeiros, seria necessário haver desmobilização no exterior, hipótese não cogitada pelo Banco.” Banco do Brasil (2010) Segundo o Relatório Anual do BB de 1994, “grande parte desse portfólio, o maior entre os bancos nacionais, foi constituída para aumento de capital, sobretudo a partir de 1982, com o objetivo de oferecer suporte à dívida externa brasileira por ocasião da primeira grande crise cambial na América Latina.”(BRASIL, B. do, 1994)

“O ativo total do Banco no país atingiu R\$ 64,6 bilhões em 1994, [um] decréscimo real de 16,5%, calculado com base na variação da Ufir, fundamentalmente em decorrência da reclassificação contábil de R\$ 11,9 bilhões determinada pelo Banco Central do Brasil, relativa a operações especiais. O patrimônio líquido de R\$ 5,8 bilhões apresentou queda real de 25,2%, também calculada com base na Ufir, em função do mencionado impacto negativo provocado pelo descasamento entre a variação da Ufir e do dólar.”(BANCO DO BRASIL, 2010)

Em agosto de 1994, o Banco Central do Brasil editou a resolução 2.099, que determinou a adesão dos bancos brasileiros ao Acordo de Basileia. Entre outras medidas, o acordo estipulou um limite máximo de alavancagem bancária em até 12,5 vezes o valor do patrimônio líquido de cada instituição financeira. Conforme destaque de Banco do Brasil (2010), de forma geral, os bancos brasileiros possuíam um baixo grau de alavancagem, cerca de 5,1 vezes o valor do PL, onde, quando da implementação da resolução, apenas cerca de 30 bancos ficaram acima do limite legal, os quais ficaram impedidos de operar no sistema.

Conforme determinado pelo Acordo da Basileia, a avaliação de risco bancário deixaria de ser composta pelo passivo para ser determinada pela estrutura do ativo. Sendo assim, conforme aponta Banco do Brasil (2010), tornaria-se tendência no mercado bancário, nas décadas seguintes, que os bancos se tornassem securitizadoras de créditos para as empresas não financeiras, ou seja, os empréstimos dos clientes seriam repassados para fundos creditícios, para serem distribuídos no mercado secundário como títulos financeiros. “Na realidade, deixaria de ter sentido distinguir nitidamente entre atuações no mercado de crédito e no mercado de capitais: aquele se tornaria, cada vez mais, subconjunto deste.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

4.3.11 O Período FHC: Novas Crises, Velhas Reestruturações e o Fortalecimento do Caráter Comercial da Instituição

Embalado pelo sucesso do Plano Real, o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, então ministro da Fazenda de Itamar Franco, foi alçado ao cargo de Presidente da República ao vencer no primeiro turno as eleições de 1994. Capitalizado politicamente pelos efeitos benéficos do controle inflacionário, FHC ganhou respaldo da população para a implantação de um programa que direcionava a maior parte de suas ações ao avanço da agenda neoliberal, iniciada por Collor.

Entre as principais características das ações governamentais implementadas por FHC pode-se citar, entre outras, a busca incessante pela diminuição da presença do Estado na economia através de um amplo leque de privatizações e desregulamentações, a abertura de mercados para empresas estrangeiras e a tentativa constante de adaptação da lógica capitalista de mercado ao aparato estatal, visando o aumento da eficiência e ganhos de produtividade.

Diante deste contexto ideológico e programático, conforme atesta Banco do Brasil (2010), em abril de 1995, o Ministério da Fazenda emitiu uma nota técnica que redefinia as funções das instituições financeiras federais. “O diagnóstico oficial era que, embora elas atuassem como instrumentos de concessão de créditos, para execução de ordens emanadas do governo federal, sofriam “desvios de finalidades”, ou seja, realizavam funções não estritamente relacionadas à intermediação financeira.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Por este motivo, continua o referido autor, “ao longo do tempo, suas estruturas administrativas ficaram excessivamente pesadas, a rede de agências, excessiva, e elas competiam, prejudicialmente, entre si.” Banco do Brasil (2010) A par deste diagnóstico, a solução apresentada pela denominada NT-MF-20 para reorganizar de forma eficiente o setor financeiro federal, determinava que o cumprimento da missão institucional dos bancos federais deveria

subordinar-se às métricas de mercado.

“Nas atividades comerciais, a referência para os indicadores de rentabilidade seria a mesma dos bancos privados, ou seja, a receita deveria cobrir, no mínimo, os custos mais a formação de reservas necessárias, sobrando ainda para o pagamento de dividendos ao controlador majoritário: o Tesouro Nacional. Nas atividades de fomento, o retorno financeiro deveria cobrir, no mínimo, os custos mais a formação da reserva necessária à manutenção da integridade patrimonial e ao atendimento de contingências. Finalmente, nas atividades de prestação de serviços, elas deveriam garantir o ressarcimento de todos os custos efetivamente incorridos. Portanto, todas as atividades de natureza não-financeira, mas sim fiscal, doravante, deveriam ser ônus do Orçamento Geral da União.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Desta forma, ficou determinado pela NT-MF-20, para o BB, conforme apontado Banco do Brasil (2010), a função de conglomerado financeiro com destaque para as atividades comerciais. A fim de alcançar este objetivo, seria necessária a reestruturação da empresa, através da implantação de um novo modelo organizacional, agora voltado para todos os segmentos de mercado onde o banco atuava. Ao acompanhar a trajetória dos seus pares privados, o BB agora estruturava-se, segundo Banco do Brasil (2010), de maneira muito semelhante aos seus concorrentes privados.

Destaque para Braga (2001), o qual também coaduna com esta visão ao afirmar que “O BB veio fazendo seus ajustes ao Plano Real nos moldes de um banco privado. Isso, em parte, provocou certa descaracterização de sua atuação como banco público.” Em face a estas medidas, foram reformuladas as estruturas administrativas e funcionais dos bancos federais, com alteração do PCS (Planos de Cargos e Salários) dessas empresas.

“Em todos os bancos federais, de maneira generalizada e expressando o “espírito da era neoliberal”, tentou-se a implementação de política que estancasse o crescimento da folha de pagamentos, inclusive controlando salários de base e diminuindo o número de empregados através de Programas de Incentivo ao Desligamento Voluntário (PDV). Para alguns analistas, eram exigências das instituições financeiras multilaterais (FMI, WB, BID etc.) a abertura financeira e a privatização dos bancos públicos, se não da propriedade, como era o caso dos bancos estaduais, pelo menos da maneira de administrá-los.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

O ano de 1995 também foi marcado por fortes ebulições no sistema bancário brasileiro, conforme destaque de Banco do Brasil (2010), graças ao aperto de liquidez patrocinado pelo Banco Central do Brasil, a crise bancária que já dava seus sinais no ano anterior, veio a eclodir em 1995, “intervenções do Banco Central, desconfiância no sistema financeiro, corridas bancárias, fuga de depositantes e investidores, desbalanceamento contábil, maquiagem dos balanços, auditorias “dependentes”, foi todo um cardápio de acontecimentos que levou às quebras, fusões e aquisições de bancos.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Durante este período de crise bancária, “o Bamerindus e o Nacional, cujo acesso ao [mercado] interbancário estava virtualmente fechado, foram amplamente financiados pelos bancos oficiais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).” Freitas (2000). Segundo a análise

de Maria Cristina P. de Freitas, estas instituições federais exerceram implicitamente um papel destinado ao BACEN, o de emprestadores de última instância, com o intuito, segundo a autora, de evitar que esses bancos que se encontravam em dificuldades, tivessem como única alternativa de refinanciamento o redesconto, onde atesta que “sem o concurso do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, a fragilidade financeira do sistema bancário poderia ter-se agravado, desdobrando-se em crise bancária generalizada.” (FREITAS, 2000)

Para fazer frente à crise que ameaçava o sistema bancário brasileiro, em novembro de 1995, o governo FHC lançou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). O objetivo do programa era auxiliar financeiramente as instituições financeiras privadas que se encontravam com problemas de solvência à época. Conforme destaque de Vidotto (2002), de 1994 a 1998, foram resgatadas cinco instituições: Nacional, Econômico, Mercantil, Banorte e Bamerindus, onde cabe destaque a atuação do BB, que utilizou-se de R\$ 114 milhões de recursos do PROER para assumir operações do Bamerindus no exterior.

Na esteira das medidas saneadoras e estruturantes do financeiro nacional, iniciadas com o PROER, foi lançado pelo Governo Federal, no de 1996, o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), conforme análise de Silva Oliveira (2022), sua proposta objetivava incentivar a redução do controle acionário dos estados nas instituições financeiras, cabendo à União bancar os custos. Segundo destaque de Paula, Oreiro e Basilio (2013), nos casos de privatização, as receitas obtidas seriam utilizadas para amortização dos empréstimos federais.

Uma outra alternativa oferecida pelo governo aos estados, foi a possibilidade de transformarem suas instituições financeiras em agências de fomento, na prática instituições que direcionariam recursos de poupança pública aos demandantes, mas sem capacidade de captar depósitos do público. Segundo aponta Vidotto (2002), o PROES com sua alta adesão, 40 bancos estaduais, modificou profundamente o sistema bancário brasileiro, contribuindo em grande medida para o aumento da concentração bancária, visão esta que é compartilhada por Banco do Brasil (2010), “com exceção da aquisição do Banespa pelo Santander, banco espanhol, a grande maioria dos outros bancos estaduais foi adquirida pelo Banco Itaú ou pelo Bradesco.”

Conforme levantamento de Laura Santos (2017), “no Brasil, o número total de bancos atuando em 1998 era 203, em 2002 já 167 e em 2014 era 152, representando uma redução da ordem de 25% ao longo dos governos FHC, Lula e Dilma.” Segundo análise de Gama Neto (2011), a justificativa moral para esse amplo programa de privatizações amparava-se no uso político dos bancos estaduais por parte dos governadores, onde estes financiavam suas administrações com a emissão desenfreada de títulos e debêntures, porém sem compromisso com a realidade econômica dos tesouros estaduais.

Seguindo a tendência de modernização do sistema financeiro, no ano de 1997, foi criado pela Resolução 2.211 do Conselho Monetário Nacional, o FGC (Fundo Garantidor de Crédito), com o objetivo de constituir-se, “um fundo de seguro depósito para prestar garantia de créditos

em caso de “decretação da intervenção, liquidação extrajudicial ou falência de instituição” (Art. 2º, item I) ou por “reconhecimento, pelo Banco Central do Brasil, do estado de insolvência de instituição” (Art. 2º, item II).” (SILVA OLIVEIRA, 2022)

Segundo destaque de Banco do Brasil (2010), a partir do ano de 1995, o governo federal “buscou consolidar suas dívidas, explicitando e regularizando alguns passivos pendentes do Tesouro Nacional com órgãos da administração indireta, entre os quais o Banco do Brasil.” Desta forma, segundo levantamento de Vidotto (2002), o BB recuperou o montante aproximado de R\$2,3 bilhões frente aos R\$5,2 bilhões pleiteados pelo papel que havia desempenhado como agente financeiro do Tesouro nas últimas décadas.

No entanto, ainda sim este volume de recursos foi incapaz de reverter o prejuízo histórico naquele ano. Conforme aponta Banco do Brasil (2010), já no primeiro semestre de 1995, o BB teve um prejuízo de R\$ 2,4 bilhões, devido ao aumento da inadimplência. Isto decorreu em grande medida, em virtude da decisão da nova diretoria executiva em colocar travas na renovação de dívidas rurais. Com o fracasso da estratégia, em termos de resultado para o banco, coube à diretoria pressionar o Tesouro Nacional juntamente com a bancada ruralista, para que o ônus das renegociações fosse avalizado pelos contribuintes via Tesouro Nacional, onde obteve sucesso. Segundo aponta Banco do Brasil (2010), a mudança de estratégia foi bem-sucedida sob a justificativa de que tratava-se de recursos destinados a “proteção de um setor prioritário, tanto produtor de alimentos quanto exportador de commodities.”

Segundo o Relatório Anual do Banco do Brasil de 1995, Banco do Brasil (1995), a política monetária restritiva, adotada pelo governo brasileiro à época, também contribuiu para o aumento da inadimplência, bem como, novamente, o descasamento entre os ativos em dólar e passivos em real. Todos esses fatores, combinados e somados à crescente perda de receita de *float*, devido à redução dos ganhos inflacionários, impactaram fortemente o desempenho financeiro do Conglomerado, gerando um resultado negativo na ordem de R\$ 4,2 bilhões naquele ano. Os ativos totais do Banco do Brasil atingiram, em 1995, a marca de R\$ 80,1 bilhões, representando uma redução real de 10,2%. Em contrapartida, o patrimônio líquido chegou a R\$ 3,5 bilhões, sendo afetado pelo resultado financeiro e pelo ajuste cambial negativo, apresentando desta forma uma redução real de 50,8%.

Conforme levantamento de Banco do Brasil (2010), no ano de 1996, o BB apresentou o seu pior resultado financeiro de todos os tempos. Isto aconteceu depois que a diretoria que havia tomado posse no ano anterior resolveu adotar um modelo de gestão baseado na “verdade contábil”, considerando logo a perda com os credores inadimplentes e optando por romper com o gradualismo semestral no lançamento do efeito da valorização cambial de 1994. Registrou-se, desta forma, no primeiro semestre de 1996, o prejuízo inédito de R\$ 7,5 bilhões.

Conforme destaque de Vidotto (2002), “como consequência do fracasso da estratégia gradualista e sua subsequente reorientação, o tamanho da capitalização necessária para o reequilíbrio patrimonial do Banco e o respectivo custo fiscal do processo foram ampliados.” Logo, anunciado o prejuízo, continua o autor, a medida emergencial era a recuperação da saúde

financeira da instituição, a fim de readequar o patrimônio líquido à resolução Bacen nº 2.099/94, ou seja, ao Acordo da Basileia, o que aconteceria via recapitalização com emissão de novas ações no total de R\$ 8 bilhões.

Segundo o levantamento de Vidotto (2002), coube ao Tesouro Nacional destinar R\$ 6,4 bilhões à capitalização do BB, a Previ entrou com pouco mais de R\$ 1 bilhão e o BNDESpar com meio bilhão. Logo, “em decorrência dessa capitalização, a base acionária do Banco do Brasil em 31.12.96 ficou assim distribuída: 72,7% ações com o Tesouro Nacional, 5,5% com o BNDESpar, 14,8% com quatro grandes fundos de pensão, 1,0% com investidores estrangeiros e 6,0% com os demais (381.419) acionistas.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

A partir deste aporte bilionário, as mensagens da diretoria passaram a se preocupar mais em destacar os ganhos operacionais do Conglomerado do que os resultados auferidos com as políticas governamentais. Em 1996, depois da injeção de capital, na ordem de R\$ 8 bilhões de reais, o BB apresentou um pequeno lucro de R\$ 255 milhões no segundo semestre, revertendo em parte o prejuízo de R\$ 7,8 bilhões do primeiro semestre. Desta forma, segundo levantamento de Banco do Brasil (2010), “o aumento do capital social e os lucros auferidos no segundo semestre daquele ano permitiram melhor adequação do seu patrimônio líquido aos parâmetros exigidos pelo Banco Central do Brasil relativos à regulamentação do Acordo de Basileia.” Ao final de 1996, o patrimônio líquido do BB era de R\$ 5,6 bilhões, o patrimônio líquido ajustado estava 30% acima do valor mínimo necessário e os ativos totais do banco atingiram R\$ 82,6 bilhões.

No ano de 1997, por meio do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), previsto na Lei nº 9.496/97, o BB tornou-se um “agente do Tesouro Nacional para fins de cobrança, controle e acompanhamento dos créditos decorrentes dos contratos de refinanciamento das dívidas mobiliárias e contratual dos estados.” No total, 24 estados tiveram suas dívidas refinanciadas, em um total de R\$ 88 bilhões, a serem pagos em 30 anos.

Ainda em 1997, o BB apresentou um lucro de R\$ 574 milhões. Em 1998, último ano da gestão Ximenes, o BB demonstrou um lucro de R\$ 870 milhões. Ainda segundo Banco do Brasil (2010), “o resultado alcançado no exercício de 1998, rentabilidade de 13,1% sobre o patrimônio líquido, aparentemente sinalizava que os indicadores tendiam a crescer, aproximando-se dos níveis de mercado.” Na leitura dos diretores do banco à época, este resultado aproximava o BB da rentabilidade de seus pares privados, o que demonstrava que as estratégias adotadas pela gestão do banco no período 1995-1998 mostravam-se acertadas.

No entanto, em 1999, o lucro de R\$ 843 milhões foi inferior ao de 1998, de forma que a rentabilidade referencial caiu para 11,6% sobre o PL. Os ativos do banco somaram R\$ 126,5 bilhões, caindo cerca de 2,4% em relação a 1998. Naquele ano, com a vitória de FHC consolidada e após forte pressão econômica advinda da perda de reservas internacionais, optou-se por romper com o regime de “política de bandas cambiais”, em favor do regime de livre flutuação, após forte depreciação do real frente ao dólar, “passando a autoridade monetária a intervir no mercado somente para evitar movimentos bruscos de oscilação da taxa de câmbio” (BANCO DO BRASIL, 2010).

Neste cenário mais adverso, “os ganhos cambiais sobre investimentos no exterior foram determinantes para a formação do resultado, assim como a alta dos principais índices de preços e da taxa de juros” Banco do Brasil (2010). No entanto, o reforço das provisões para créditos de liquidação duvidosa, a valorização da moeda nacional ao final de 1999, depois da forte depreciação de janeiro, somada a atualização do passivo previdenciário do BB junto a PREVI, acabaram por afetar o lucro líquido.

Durante os anos de FHC à frente do executivo federal, dado o modelo de gestão neoliberal adotado à época, o BB passou por um forte programa de restauração e revisão do seu papel enquanto instituição pública. O objetivo, segundo Banco do Brasil (2010), era tornar o BB mais competitivo e reduzir seus custos operacionais. A função social do banco tornaria-se periférica, dentro de um contexto marcado pela busca da maximização do lucro e por ganhos de eficiência, conforme atesta a fala do presidente do Banco, Paulo Ximenes, empossado em 1995: “a maior função social do Banco do Brasil é dar lucro.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

“A defesa do “livre mercado” ou do “fim da reserva de mercado”, a quebra da estabilidade no emprego, o ataque às empresas estatais e a “caça aos marajás” (denominação pejorativa para funcionários supostamente privilegiados) eram apresentados como ícones de “cruzada modernizante” na década de 1990. Desde a posse do governo FHC, em 1995, as reformas institucionais propostas pautavam-se na mesma ideia de modernização pela superação do passado e pelo enfrentamento das forças sociais que defendiam seus privilégios.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Em fevereiro de 1995, primeiro ano do Governo FHC, sob o comando de Ximenes, foi instalado um amplo programa de ajustes no BB, que objetivava, segundo Léa Rodrigues, a execução de medidas saneadoras com foco no curto prazo, visando a eliminação do desequilíbrio financeiro, aumentando as receitas e reduzindo as despesas; e no médio e longo prazos, com enfoque “na modernização da Empresa, para enfrentar o desafio de conviver em ambiente competitivo e de estabilidade econômica.” (RODRIGUES, 2004)

Segundo defende Laura dos Santos, ao longo da década de 90 e início dos anos 2000 a gestão administrativa do banco foi impregnada pelo ideário neoliberal, onde sob a justificativa de reformar o aparelho do Estado, em vistas a torná-lo mais eficiente, “uma nova ordem normativa legal abriu espaço para consolidar e naturalizar a ideia de que uma gestão de caráter privado sobre a dimensão pública seria o correto para atingir o melhor atendimento para a população, eficiência, efetividade e até mesmo para reduzir desigualdades sociais.” (SANTOS, L., 2017)

Com base nesta visão mercadológica, ainda no de 1995, foi implementado um Plano de Demissão Voluntário (PDV) que ocasionou o desligamento de 13.388 funcionários. Além desses desligamentos pelo PDV, em 1995, outras 11.323 pessoas saíram do banco neste mesmo exercício, totalizando 24.711 pessoas já no primeiro, o que representava cerca de 21% do total dos empregados no ano anterior, ou seja, um quinto da força de trabalho do banco.

Em 1996, dando continuidade ao programa de ajustes iniciado pela gestão Ximenes e com aval do Governo FHC, foi implementado o Plano de Adequação dos Quadros de Pessoal (PAQ), cujo caráter era permanente, gerando naquele primeiro ano de implementação uma

redução de 9308 funcionários. Segundo destaque de Rodrigues (2004), em complemento ao Plano de Reestruturação, a Assembleia Geral Extraordinária dos Acionistas, ocorrida em 29 de março de 1996, sancionou uma série de medidas, onde se destacaram: a necessidade de reposição da estrutura do capital social em R\$ 8 bilhões; a reformulação da gestão (modificações nos Conselhos de Administração e Fiscal); a melhoria da estrutura dos componentes do Ativo; a revisão das políticas de crédito; avanço da modernização tecnológica; a reestruturação administrativa; implementação de novas estratégias mercadológicas.

Conforme aponta Banco do Brasil (2010), “com a diretriz seguidora das ondas de enxugamento dos empregos (*reengineering, decruiting, downsizing, etc.*), propostas por gurus da administração e consultores socialmente irresponsáveis” chegou-se a 85 mil empregados no ano de 1996. Ao final da gestão Ximenes, no ano de 1998, o total de funcionários do banco era 72 mil funcionários. “As despesas de pessoal, relativamente ao total das despesas administrativas, foram apresentando declínio, atingindo 69,3%, em 1998, contra 84,6%, no final de 1994.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Segundo análise de Rodrigues (2004), “foram exatamente os funcionários de origem socioeconômica mais humilde os que sofreram mais duramente as consequências do processo de mudanças” contribuindo para que ocorressem, no período do Programa de Desligamento Voluntário, uma série de suicídios entre os funcionários do Banco do Brasil. No entanto, conforme destaque de Banco do Brasil (2010), os executivos não se sensibilizaram com o drama social; pelo contrário, ao reverberarem aos quatro ventos que o Banco encontrava-se à beira da falência, avalizavam moralmente suas ações e captavam parcela da opinião pública para defendê-los da inevitabilidade das demissões.

Conforme levantamento de Banco do Brasil (2010), outro item que sofreu ataques da direção do banco durante a gestão Ximenes, no primeiro governo FHC, visando a redução de despesas, foi a rede de atendimento, com a consequente redução do número de agências. “No país, 108 agências tiveram suas atividades encerradas. No exterior, das 45 dependências até então existentes, restaram 37 unidades em 26 países.” Banco do Brasil (2010). No entanto, convém ressaltar que, mesmo em meio aos ataques, no último ano da gestão Ximenes, o Banco do Brasil ainda era a única instituição bancária em 812 municípios, estando presente em 2.112 cidades, com 2.819 agências, o que representava a maior rede bancária entre os bancos atuantes no país.

Em vistas a adoção de um modelo de gestão de negócios, que a partir da década de 90 cada vez mais se assemelhava aos seus pares privados, baseado na busca por eficiência e maximização do lucro. Dada a singularidade do mercado bancário, a diretoria do BB que tomou posse em 1999, desenvolveu uma estratégia que incorporava a segmentação de mercados como modelo de relacionamento com os clientes. Por se tratar de um banco público, o modelo de segmentação encontrou resistências para implementação no mercado de pessoa física sob a justificativa de que era inaceitável uma instituição pública discriminar os cidadãos brasileiros pela renda.

No mercado pessoa jurídica foi implementado o modelo de atendimento baseado no

porte das empresas, ou seja, estas seriam classificadas quanto ao faturamento. No mercado governo, conforme destacado por Banco do Brasil (2010), em contexto marcado pela privatização dos bancos estaduais, o BB acabou por ser escolhido o banco oficial dos estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Tocantins, “atendendo, assim, quase 266 mil servidores ativos [...] era também o principal agente financeiro de centenas de municípios, que efetuavam o pagamento de seus servidores e fornecedores, o recebimento de impostos e o gerenciamento de seu caixa único através do Banco.”

Logo, partindo-se do pressuposto de que o Banco buscava atender com eficiência às necessidades de produtos e serviços dos entes estatais, era natural que a nova diretoria enxergasse no atendimento especializado ao “mercado governo”, uma forma de incrementar e rentabilizar os negócios com a União, estados, municípios e demais instâncias de governo. Desta forma, “o segmento Governo Federal receberia atendimento personalizado, por intermédio de soluções customizadas.” Banco do Brasil (2010) Enquanto no segmento Governos Estaduais e Municipais, o BB buscava consolidar sua posição de principal aliado dos estados e municípios, desenvolvendo “soluções de prateleira para problemas administrativos e financeiros.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Iniciado o novo milênio, o BB se preparava para os novos desafios da modernidade, ao lançar o portal do BB na internet. Com fortes investimentos na área de tecnologia, o novo site abrigava um novo portfólio de operações que facilitava e humanizava a interação de seus clientes com a nova plataforma. Com a implantação do novo site, o número de transações na internet teve um incremento de 315%, em relação a 1999, conforme dados fornecidos pela empresa em Banco do Brasil (2000). Ao final do ano 2000, o BB contava com uma rede de 2.908 agências e 78.201 funcionários, estando presente em 2.609 cidades. O lucro apresentado foi de 974,2 milhões, representando um retorno sobre o PL de 12,2%, sendo o maior daquele período recente.

Ainda, segundo o documento oficial do banco, Banco do Brasil (2000), contribuíram para a melhora do resultado anual a “estratégia mercadológica baseada na segmentação dos clientes.” No que tange aos negócios com o Setor Público, o BB manteve-se como o principal agente financeiro da União e parceiro oficial de sete Estados da federação. Sendo que sua principal atuação no período, conforme destacado por Banco do Brasil (2000), além da execução do pagamento do funcionalismo dos entes conveniados, também focava-se na “melhoria da arrecadação tributária dos entes públicos”, através de uma sistemática inovadora para cobrança administrativa da dívida ativa que, na época, abrangia cinco Estados e 453 municípios.

No ano de 2001, segundo destaque de Banco do Brasil (2010), o BB precisou de novo aporte de recursos do Tesouro Nacional, a fim de readequar seu Patrimônio Líquido às novas regras de ponderação de risco e provisionamento de capital estabelecidas pela resolução 2682/99 do Banco Central (11% de seus ativos classificados como de risco conforme o Acordo Basileia I). Segundo levantamento de Banco do Brasil (2010), no primeiro trimestre de 2001 o BB contava com uma cobertura de cerca de 8,0% do seu PL para as operações consideradas de risco.

Com o intuito de corrigir esta distorção e evitar a suspensão das operações dos bancos

federais (CEF, BB, BASA e BNB) pelo BACEN, em junho de 2001, o Governo Federal lançou um plano de socorro aos bancos federais, denominado PFIFF (Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Públicas Federais), cujo objetivo era realinhar o percentual de capitalização destes bancos ao mínimo exigido pelo Banco Central. Segundo análise de Rogerio Pereira de Andrade e Deos (2009), “o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (MP nº 2.196, de 28.6.2001) procurou adequar os bancos controlados pelo governo federal a uma forma de regulamentação bancária semelhante à dos bancos privados.” No entanto, na visão de Vidotto (2002), esse conjunto de medidas representava um amplo programa que socializava os prejuízos dos bancos federais, sem identificar os verdadeiros culpados.

Segundo destaque de Banco do Brasil (2010), “em 2 de abril de 2001, o BB tornou-se banco múltiplo, o que o habilitou a operar as carteiras comercial, financeira e de leasing.” No entanto, apesar da conquista, o Banco do Brasil passava por uma crise séria que ameaçava a continuidade dos seus negócios. Conforme dados levantados por Banco do Brasil (2010), em junho de 2001, faltava ao BB uma quantia de cerca de R\$ 3 bilhões de reais de patrimônio líquido em relação ao mínimo requerido pelo BACEN para adequação ao Índice de Basileia. Com os aportes do PFIFF, o BB alcançou, ao findar de 2001, a marca de 12,7% a relação entre patrimônio e ativos ponderados pelo risco, ou seja, 170 pontos-base acima da linha d’água de 11% estabelecida pelo Banco Central.

Aliada ao aporte de capital, houve também uma reestruturação da carteira de ativos do banco, com a permuta de títulos de dívida externa (*bradies*) e de operações de crédito rural por títulos públicos federais. Conforme análise de Banco do Brasil (2010), “os ajustes implementados a partir do programa de reestruturação ofereceram condições para o crescimento sustentado do BB, decorrente do novo perfil da carteira de crédito e da elevação dos ativos de liquidez.”

A partir destas mudanças, ainda conforme apuração de Banco do Brasil (2010), houve uma diminuição da carteira de crédito rural que teve um declínio de sua participação de 41,8% do total da carteira de crédito para 28,4%, mas em contrapartida, houve um incremento das operações empresariais e de varejo, significativamente mais rentáveis para o banco, as quais aumentaram sua participação de 41,5% para 54%. Desta forma, o lucro do BB em 2001 atingiu a marca de R\$1,082 bilhão, com um retorno de 12,9% sobre o PL, o que representava um aumento de 11,1% em relação ao ano anterior.

No ano de 2002, o último do segundo mandato de FHC, foram aprofundadas as mudanças relacionadas à implementação de modelos mercadológicos que visavam aumentar o retorno da receita per capita através da segmentação de clientes e especialização do atendimento. Segundo Rogerio Pereira de Andrade e Deos (2009), “A ênfase na lógica empresarial privada foi colocada no mesmo nível da suposta missão institucional.”

Conforme destaque de Banco do Brasil (2010), essa mudança objetivou dividir a base de clientes do BB em três mercados distintos: Varejo, Atacado e Governo. No perfil Atacado, denominado *Corporate*, estariam inseridas as médias e grandes empresas. No segmento Varejo, seriam atendidas as pessoas físicas e microempresas. Na carteira Governo, seriam atendidas

as esferas federal, estaduais e municipais, compreendendo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. No mercado Governo, a meta principal era expandir a base de clientes com assinatura de convênios de folha de pagamento. Ainda segundo Banco do Brasil (2010), “essa mudança envolveu não só a adequação da rede de distribuição, mas também o ajuste da estrutura de pessoal para esse atendimento especializado.”

Visando se gabaritar para participar do Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), o BB no terceiro trimestre de 2002, pouco antes das eleições, transformou todas as suas ações preferenciais em ordinárias. Faltava ainda, no entanto, “garantir dispersão acionária mínima de 25% para que o Banco pudesse ingressar no Novo Mercado.” Banco do Brasil (2010). Para lograr esse objetivo (garantir que o percentual mínimo de 25% das ações do banco fossem comercializadas na Bolsa de Valores), foi realizada uma oferta pública de 17,8% das ações. Porém, a oferta não alcançou o volume de vendas necessárias ao preço estabelecido. Sendo assim, o CMN acabou por cancelar em dezembro de 2002, a oferta pública secundária de ações do BB. Findado o ano de 2002, o BB obteve um lucro de R\$ 2,028 bilhões, correspondendo a um ROE de 22,6%, o que representava o maior lucro da história da empresa até então.

4.3.12 O Banco do Brasil sob Lula e Dilma: Fortalecimento e Resgate do Papel Social

O término do segundo mandato de FHC foi marcado, segundo destaque de Banco do Brasil (2010), por quatro mega problemas macroeconômicos: inflação alta (12,5%), elevado índice de endividamento interno (55,5% do PIB) e externo (45,9% do PIB) e alta taxa de desemprego (10,5%). Em que pese a avaliação positiva do Governo FHC quanto à implementação bem-sucedida de um programa de estabilização, este foi incapaz de reverter, no segundo turno, a derrota acachapante nas urnas do candidato governista, José Serra do PSDB, para o candidato oposicionista do PT, Luiz Inácio Lula da Silva.

Dentre os motivos elencados para a derrota do candidato da situação, conforme análise de Banco do Brasil (2010), destacam-se os desejos de mudança de grande parcela da população, que mostravam-se insatisfeitos com os efeitos sociais perniciosos de mais de uma década de políticas neoliberais. Este sentimento de descontentamento foi potencializado pelo resultado problemático dos principais indicadores macroeconômicos nos últimos dois anos do Governo FHC.

Passados cinco anos, ao final do primeiro ano do segundo mandato de Lula, conforme levantamento de Banco do Brasil (2010), os indicadores macroeconômicos já apresentavam significativa melhora: 4,46% a.a de taxa de inflação, endividamento interno de 42,8% do PIB, endividamento externo em 15,1% do PIB e taxa de desemprego em 9,3%, taxa básica de juros (SELIC) que ao final de 2002 estava em 25% a.a ao final de 2007 chegava a 11,25% a.a. Soma-se a estes bons indicadores a melhora da média de crescimento do PIB para o período com o pico de 5,4% em 2007, a apreciação do real frente ao dólar que passou de R\$3,99/dólar em outubro de 2002 para R\$1,64/dólar no primeiro semestre de 2008, sendo a mais baixa desde a flexibilização cambial perpetrada em 1999.

Mas o que explica o sucesso da política econômica do Governo Lula? E qual o papel do Banco do Brasil neste período de prosperidade? Para os analistas econômicos do *mainstream* liberal, conforme destaque de Banco do Brasil (2010), o sucesso da gestão petista residia na manutenção da política econômica herdada do período FHC, caracterizada pelo tripé econômico: câmbio flutuante, meta de inflação e equilíbrio fiscal e pelo ótimo desempenho do comércio exterior associado ao boom das *commodities* no mundo. No entanto, conforme aponta o referido autor:

“a caracterização de uma política econômica exige a análise da combinação de instrumentos utilizados e – importante – em que grau, [pois] basta alterar a intensidade no uso de alguns deles e/ou incluir novo instrumento para que se produzam novos resultados macroeconômicos.” (BANCO DO BRASIL, 2010),

Neste sentido, conforme análise do autor supracitado, neste primeiro período da gestão petista, houve uma opção por uma política econômica fiscal restritiva atrelada a uma política creditícia expansiva. “Esse instrumento-chave de política econômica (política de crédito) nunca foi utilizado nos dois mandatos governamentais de FHC. A preocupação maior era controlar a demanda agregada e sanear os bancos públicos, preparando-os para a futura privatização.” Banco do Brasil (2010) Logo, é neste contexto de fortalecimento do papel dos bancos públicos, a fim de contribuírem para a expansão do acesso ao crédito e ao aumento do consumo das massas que a atuação do BB ganha destaque durante os primeiros cinco anos da gestão petista.

“Houve expansão do crédito, pois o saldo total evoluiu em termos nominais de R\$ 384 bilhões, no final de 2002, para R\$ 936 bilhões, cinco anos após. As operações de mercado de capitais, as emissões primárias de ações, debêntures, FIDC, CRI, etc. passaram de cerca de R\$ 20 bilhões, em 2002, para R\$ 150 bilhões em 2007. As operações de *leasing* também tiveram desempenho extraordinário. Adotou-se, portanto, o instrumento adequado para retomar o crescimento econômico. A relação crédito/PIB passou de 21,8% do PIB, em dezembro de 2002, para 34,7%, em dezembro de 2007. O crédito, estimulando consumo e investimento, e o superávit comercial, foram os grandes componentes do impulso à demanda agregada, que levou ao crescimento da renda e à queda do desemprego. Ora, mesmo sem pressionarem a inflação, essas políticas expansivas não fizeram parte do receituário da política econômica anterior.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Tendo em vista as prioridades do Governo Lula no campo econômico, a nova diretoria do BB indicada pelo recém-empossado governo comprometeu-se a conciliar a manutenção da lucratividade do banco com o desenvolvimento das suas funções públicas, colaborando desta forma para o êxito de um modelo de desenvolvimento nacional capitaneado pelo Estado.

Dentre as medidas implementadas pela nova diretoria com aval do Governo Federal, destacaram-se no período as seguintes: fortalecimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) com aumento dos desembolsos e famílias beneficiadas, intensificação de operações com micro e pequenas empresas e ampliação das parcerias com estados e prefeituras; no mercado pessoa física, o objetivo era a manutenção da liderança no mercado de crédito e ampliação da carteira com foco no crédito direcionado ao consumo, apoio à inserção internacional e financiamento do comércio exterior.

No ano de 2003, o BB ampliou a oferta de crédito em consonância com os objetivos governamentais. Segundo levantamento de Banco do Brasil (2010), foram atendidas mais de 900 mil famílias pelo Pronaf e pelo Banco da Terra (programa de financiamento à aquisição de terras por pequenos agricultores). Cerca de 530 mil micro e pequenas empresas tomaram crédito nas linhas de capital de giro e investimento. Foram também financiados US\$ 4,4 bilhões em exportação pelo Programa de Apoio às Exportações (Proex).

“Das quatro áreas de negócios estratégicas para o desenvolvimento – agronegócios e crédito agrícola; urbanização e crédito imobiliário; inclusão social na economia de mercado, crédito ao consumidor e às micro e pequenas empresas; inserção internacional e financiamento do comércio exterior – o BB tinha atuação ativa em três delas.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

À exceção era o crédito imobiliário, historicamente dominado pela Caixa Econômica Federal. Por fim, buscando atender à diretriz governamental de incentivo à inclusão bancária, o BB criou como sua subsidiária o Banco Popular do Brasil (BPB), a fim de atender à população informal e de menor renda através das microfinanças. Mesmo ampliando seu papel social, o BB atingiu em 2003 o lucro de R\$ 2,4 bilhões, superando o recorde do ano anterior e mantendo o ROE de 22,3%.

Conforme atesta Banco do Brasil (2010), “a histórica “crise de identidade” do BB foi superada a partir de 2003”, onde optou-se em manter o banco como “agente de políticas públicas, voltadas para o fomento de setores prioritários tais como o agronegócio, os exportadores e as pequenas e médias empresas”, enquanto concomitantemente este explorava todos os nichos de mercado de um banco múltiplo, contribuindo desta forma para o aumento da sua competitividade, e por conseguinte, da sua lucratividade.

“Resolveu-se que, no âmbito comercial, o BB buscava negócios pelo seu potencial de geração de resultados para a empresa e seus acionistas, sob a forma de lucros e participação no mercado. Para a sociedade, os negócios seriam escolhidos sob critérios de inclusão social, geração de trabalho e renda e respeito ao meio ambiente, considerando o retorno sobre o investimento, o risco, a remuneração adequada pelo serviço prestado e os interesses da sociedade. Não assumiria mais prejuízos com essa missão social e a maximização do lucro se daria através da ação comercial. Os dividendos desta viabilizariam os subsídios do controlador – o Tesouro Nacional.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Segundo dados institucionais de Banco do Brasil (2004), em 2004, o BB apresentou um lucro líquido de R\$ 3 bilhões e um retorno sobre o patrimônio líquido de 23%. A carteira de crédito cresceu cerca de 14,1%, colocando o banco na liderança do segmento de créditos. No segmento Governo, contando com 38 agências de atendimento especializado e 938 funcionários, a estratégia era intensificar o relacionamento com as esferas Federal, Estaduais e Municipais, atuando conjuntamente com os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na busca por soluções e produtos adequados às singularidades de cada poder. Ainda em 2004, conforme apontam os documentos oficiais, Banco do Brasil (2004), houve um aprofundamento das mudanças no BB, a partir de estratégias pensadas nos anos anteriores, com a abertura de agências voltadas para o público de Alta Renda nas principais regiões do país.

Em 2005, conforme dados institucionais de Banco do Brasil (2005), o BB teve um lucro de R\$ 4,1 bilhões, representando um ROE de 26,5%. Neste ano, o banco manteve-se como líder no segmento de crédito no país. Mantendo a estratégia do governo de expansão da rede de atendimento, em 2005, o BB contava com 3.894 agências distribuídas pelo país, crescimento de quase 10% em relação ao ano anterior, estando presente em 3.052 municípios. No segmento Governo, a estratégia do ano anterior manteve-se - foco no relacionamento e na inovação - não havendo mudanças substantivas para o período em termos de atuação.

Com a chegada de 2006, o Banco do Brasil decidiu novamente implementar as mudanças necessárias para aderir ao Novo Mercado. Desta forma, conforme destaque de Banco do Brasil (2010), o estatuto do BB passou a prever “práticas que garantiam o equilíbrio de direitos entre os acionistas, a sustentabilidade dos negócios, a transparência, a prestação de contas para acionistas e para a sociedade, e a ética no relacionamento com seus públicos.” Ademais, seria necessário que o banco colocasse em circulação na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), no mínimo 25% das suas ações (25% de *free float*).

Como visto anteriormente, em 2002, houve uma primeira tentativa de aumentar as ações do BB comercializadas na Bolsa de Valores através de uma oferta secundária de ações, que foi frustrada, dada a insuficiência de procura por parte dos investidores. No entanto, em sua segunda tentativa de alcançar este objetivo, “o BB realizou, novamente, uma oferta pública secundária de ações, [e] ao contrário do ocorrido em 2002, dessa vez houve sucesso, com a oferta pública secundária de ações contribuindo para elevar o *free float* do BB para 21,7%.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Ao final de 2006, o lucro líquido registrado do BB foi de R\$ 6 bilhões, o maior da história do BB, alcançando desta forma uma rentabilidade patrimonial de 32,1%. Cabe, no entanto, destacar que “em 2006, o Banco do Brasil contabilizou R\$ 2,3 bilhões em receitas extraordinárias, principalmente decorrentes da ativação do crédito tributário (R\$ 1,9 bilhão) e do fechamento do acordo sobre o fundo de paridade Previ (R\$ 899 milhões).” (BANCO DO BRASIL, 2010)

O ano de 2007 foi marcado por grandes mudanças no cenário financeiro nacional, onde, a partir de estudos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da promulgação de um decreto presidencial retirando o BESC e a BESCRI do Programa Nacional de Desestatização (PND), foi viabilizada a incorporação de três grandes bancos estaduais pelo Banco do Brasil: Banco do Estado de Santa Catarina (BESC); Banco do Estado do Piauí (BEP) e Banco Nossa Caixa, pertencente ao Estado de São Paulo.

Dando continuidade ao processo de concentração bancária iniciado em meados da década de 90, com a implementação dos programas PROER e do PROES do Governo Federal, a “incorporação de bancos estaduais ampliaria a penetração e a capilaridade do Banco do Brasil, trazendo ganhos de escala” Banco do Brasil (2010), cujo objetivo principal era “fazer frente ao movimento de aquisição de instituições financeiras pelos principais concorrentes nos últimos anos.”

Com a incorporação dos bancos estaduais e a consequente sobreposição de agências e processos, ainda em 2007, o BB lançou um Plano de Afastamento Antecipado (PAA) e um Plano de Adequação de Quadros (PAQ), que segundo Banco do Brasil (2010), possibilitaram um desligamento socialmente mais responsável dos funcionários, diferentemente do que ocorreu na década de 90 durante os Governos Collor e FHC. Conforme levantamento oficial, em torno de sete mil funcionários se desligaram com os incentivos do PAA.

Ainda em 2007, foram encerradas as operações do Banco Popular do Brasil, com um prejuízo acumulado de R\$144 milhões de reais, dada a alta taxa de inadimplência. Somente em 2007, as perdas foram na ordem de R\$ 16 milhões. Somados os custos para incorporação dos bancos estaduais, os programas de desligamento e os prejuízos do BPB, em 2007, o Banco do Brasil teve uma redução no seu lucro, apresentando a sociedade um lucro líquido de R\$5,058 bilhões, o que significava um ROE de 22,5%, ou seja, o mesmo índice de 2003 e 2004.

Com a queda na lucratividade do BB, e o bom desempenho dos seus pares privados, R\$ 8,01 bilhões do Bradesco e R\$ 8,47 bilhões do Itaú, a pressão sob o governo aumentou, com ênfase na crítica ao modelo de gestão governamental que buscava a conciliação entre a lucratividade dos bancos públicos com a manutenção da sua função pública. Para os críticos, a medida mais acertada seria a privatização, para tanto defendiam que mesmo “12 anos depois de receber R\$ 8 bilhões do governo, o total devolvido pelo Banco do Brasil à sociedade sob forma de repasses de dividendos e juros sobre o capital próprio ao Tesouro apenas correspondeu à metade do investimento original corrigido para valor presente.” Banco do Brasil (2010). Para os defensores do papel relevante dos bancos públicos na sociedade, os argumentos meramente economicistas não incorporavam os ganhos sociais advindos da atuação destas instituições.

Durante o ano de 2008, a economia mundial foi novamente solapada por uma crise de proporções sistêmicas, a partir dos Estados Unidos, denominada de Crise do *Subprime*. Neste contexto de crise de desconfiança, aumento da inadimplência e de contenção da oferta de crédito, o Governo Federal implementou medidas contracíclicas de forte redução das taxas de juros e aumento da oferta de crédito, através da atuação dos bancos públicos, as quais foram reconhecidamente importantes na superação da crise global sem que a economia brasileira fosse atingida por grandes percalços.

Em face, as medidas implementadas, durante as festividades de comemoração dos seus 200 anos, o Banco do Brasil atingiu o lucro recorde de R\$8,8 bilhões, apresentando um ROE de 32,5%. Após as incorporações ocorridas no ano anterior e efetivadas em 2008, o corpo funcional do BB contava agora com um contingente de 111.256 funcionários. Conforme levantamento de Banco do Brasil (2010), em 2008, o Banco do Brasil tinha a maior capilaridade do país, com 4.901 agências e estava presente em 3.441 municípios brasileiros. Conforme destacado, os dados apresentados representam um forte crescimento frente aos anos anteriores, principalmente quando comparados aos anos Collor e FHC, o que denota um aumento da importância do papel dos bancos públicos durante os primeiros cinco anos da gestão de Lula frente ao executivo federal.

No ano de 2009, primeiro ano após a Crise do *Subprime*, o Banco do Brasil continuou o movimento de expansão da sua carteira de crédito, apostando na forte redução dos juros frente às taxas praticadas pelos seus pares privados. Com isso, a carteira de crédito pessoa física cresceu 88,1%, a carteira pessoa jurídica cresceu 29%. O lucro apresentado ao mercado foi de R\$ 10,15 bilhões com um retorno sobre o patrimônio líquido de 25,8%, denotando relativa robustez em face a estratégia agressiva de redução do *spread* adotada a partir de 2008.

Conforme aponta Banco do Brasil (2010), “em complemento aos incentivos fiscais e monetários e beneficiado pela melhora dos indicadores de emprego e renda, o mercado de crédito permaneceu como um dos principais vetores da recuperação da economia.” Cabe ainda destacar, segundo levantamento de Banco do Brasil (2009), que os Bancos Públicos foram os grandes protagonistas do processo de recuperação da economia via mercado de crédito, dado que em setembro/08 a participação das instituições financeiras públicas no mercado de crédito que era de 34,2% e subiu para 42,3% em novembro/09, um crescimento de quase 10% para um período de 14 meses.

Segundo Banco do Brasil (2009), “a ampliação do *market share* dos bancos públicos é resultante da trajetória crescente do volume de crédito concedido por essas instituições desde a eclosão da crise financeira internacional [...], em comparação ao maior conservadorismo das instituições privadas nacionais e estrangeiras.” Com relação ao segmento Governo, de acordo com Banco do Brasil (2009), houve uma forte expansão das operações de crédito com o setor público, com destaque para as contratadas pelos estados e municípios, as quais alcançaram o saldo de R\$ 2,1 bilhões, o que representou um crescimento de 247,1% em relação ao mesmo período do ano anterior. De acordo com o documento oficial, “os recursos foram usados prioritariamente em investimentos com impactos sociais relevantes, como obras de infraestrutura e aquisição de ônibus escolares.” (BANCO DO BRASIL, 2009)

Em 2010, último ano do segundo mandato de Lula à frente da presidência, a carteira de crédito do BB continuou sua trajetória de expansão baseada na oferta de crédito a juros mais baixos que os concorrentes privados. Neste ano, segundo Banco do Brasil (2010), a carteira de crédito pessoa física cresceu 23,2%, com destaques para os créditos consignado e de financiamento de veículos. O lucro líquido registrado pelo banco foi de R\$ 11,7 bilhões, representando um ROE de 27%, consolidando o acerto da estratégia adotada a partir de 2008.

Ao final do segundo mandato de Lula, em dezembro de 2010, o BB contava com uma rede de 5.087 agências e um contingente de 118.879 funcionários, atendendo a 4.352 municípios brasileiros, o que representou uma forte ampliação da sua capilaridade e de seu corpo funcional, denotando uma revalorização do BB como agente integrador e indutor do crescimento do país, bem como seu papel relevante no financiamento e na implementação de políticas públicas.

Em face aos resultados alcançados na economia e por conseguinte pela ótima taxa de avaliação que atingiu patamares históricos, inéditos 83% segundo o Instituto Datafolha (2010), o presidente Lula conseguiu fazer o seu sucessor no pleito de 2010, elegendo para o cargo de presidente da República Federativa do Brasil, a então Ministra da Casa Civil, uma

das idealizadoras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) Dilma Rousseff, gestado durante a crise de 2008.

O cenário macroeconômico de 2011 apontava para a deterioração de alguns indicadores importantes, como a potencial elevação da taxa de inflação e a necessidade de continuidade de elevação da taxa SELIC, que havia começado a subir em abril de 2010, chegando a 10,75% em dezembro do mesmo, no intuito de controlar a escalada na subida de preços. Outro ponto a ser destacado, conforme Banco do Brasil (2010), foram as medidas adotadas pelo BACEN e pelo CMN (Conselho Monetário Nacional), também em dezembro de 2009, com vistas “a permitir a continuidade do desenvolvimento sustentável do mercado de crédito”, aumentaram as alíquotas de compulsório e recrudesceram “as exigências de requerimento de capital dos bancos para o financiamento à pessoa física com prazo superior a 24 meses ou 36 meses para as operações que envolvem o crédito com consignação em folha de pagamento.” (BANCO DO BRASIL, 2010)

Neste sentido, a partir de 2011, observa-se que o ciclo de crescimento do BB baseado no aumento da oferta de crédito impulsionado pela redução do *spread* bancário, passava por um momento de inflexão. Aliado à conjuntura macro que dificultava a manutenção da estratégia, os bancos privados passaram a praticar taxas concorrenciais cada vez menores, avançando sobre o mercado de crédito do BB e diminuindo o espaço para o seu crescimento. Dada a conjuntura, os números de crescimento da carteira de crédito do BB para o ano de 2011 já apresentavam um crescimento menor que os três períodos passados, onde o mercado de crédito destinado a pessoa física cresceu apenas 15,4%.

No segmento governo, “o volume de operações de crédito com o Setor Público atingiu R\$ 3,3 bilhões, um crescimento de R\$ 260 milhões ou 8,7% em relação ao mesmo período de 2010” Banco do Brasil (2011). Dado o aumento dos custos de captação, em média 43,1%, conforme aponta Banco do Brasil (2011), o lucro líquido do Banco do Brasil em 2011 teve um crescimento pífio de 3,6% em relação a 2010, cerca de R\$ 12,1 bilhões, representando um ROE médio de 22,4%.

Após o ciclo de aperto monetário, iniciado em abril de 2010, encontrar o seu ápice em julho de 2011 com uma taxa básica de juros anualizada de 12,50% a.a, iniciou-se um novo ciclo de forte redução da taxa SELIC capitaneado pela equipe econômica do Governo de Dilma Rousseff e chefiado por Guido Mantega, então Ministro da Fazenda. Chegado o ano de 2012, a taxa SELIC encontrava-se já em 10,40%, conforme dados do BACEN, vindo a terminar o ano no patamar histórico de 7,14%.

Dado a conjuntura de redução dos custos de captação, o BB reforçou sua estratégia mercadológica de aumentar a concessão de crédito por meio de uma política agressiva de redução do *spread* bancário, aliada a uma nova roupagem institucional que visava o uso consciente do crédito. Segundo Banco do Brasil (2012), o programa BOM PRA TODOS era “um conjunto de medidas alinhadas ao novo posicionamento institucional do BB” que consistia “na redução das taxas de juros em diversas linhas de crédito para pessoa física e micro e pequenas empresas, acompanhada do serviço exclusivo de assessoria financeira para estimular o uso consciente desse

crédito.”

Quanto ao desempenho do segmento Governo, o destaque elencado por Banco do Brasil (2012), foi o desempenho do BB na implementação do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e do Distrito Federal (Proinveste), o qual tratava-se de uma linha de crédito, “cujo objetivo [era] aumentar a capacidade de investimento dos Estados e do Distrito Federal, por meio de transferência dos recursos pelo BNDES.” Diante do exposto, o lucro apresentado pelo BB no ano de 2012 alcançou a cifra de R\$ 12,2 bilhões, um pouco acima do ano anterior e equivalente a um ROE de 19,8%.

Segundo dados de Banco do Brasil (2013), no ano de 2013, o crescimento do segmento Governo alcançou a cifra expressiva de 109,1% de evolução. Conforme apontado, no segmento Governo, o BB ampliou sua atuação no financiamento a programas de investimento em infraestrutura, aproveitando-se das garantias e do aumento da margem aprovada pelo Tesouro Nacional através do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, o qual autorizava a contratação de novas operações de crédito que destinavam-se a financiar investimentos nos Estados e Municípios. O lucro líquido atingiu a cifra recorde de R\$15,8 bilhões e um ROE de 22,9%, graças principalmente às vendas de ações da BB Seguridade através de um IPO bem-sucedido; no entanto, ao descontar-se estes efeitos extraordinários no balanço do BB, a cifra alcançada seria de apenas R\$ 10,4 bilhões com um ROE de 15%, resultado que era inferior ao obtido nos últimos três anos.

A partir de janeiro de 2013, o COPOM retomou a política de aperto monetário, elevando a taxa SELIC para conter a inflação. Seguindo esta trajetória de elevação, em janeiro de 2014 a taxa SELIC estava em 10,40% e atingiu o valor de 11,65% em dezembro. Diante deste contexto, no último ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff, o BB abandonou o programa de crédito expansionista BOM PRA TODOS e foi forçado a elevar a taxa de juros praticada no mercado para as suas diferentes carteiras, o que impactou significativamente o crescimento das mesmas, sendo que a maioria dos indicadores de crescimento ficou bem abaixo do *guidance* estipulado pelo banco.

Segundo dados de Banco do Brasil (2014), no ano de 2014, novo destaque para o segmento Governo com um incremento de 56,9% na carteira de crédito deste setor. Conforme destaque de Banco do Brasil (2014), “as operações de crédito realizadas com o setor público atingiram R\$ 29,1 bilhões em dez/14”, com recursos desembolsados principalmente para investimentos em infraestrutura dos Estados e Municípios. Ainda segundo o documento oficial, a Circular 3.644, artigo 37, do Banco Central do Brasil, ao estabelecer que “deve ser aplicado Fator de Ponderação de Risco (FPR) de 0% à parcela de exposição coberta por operações de crédito com garantias prestadas pelo Tesouro Nacional”, implicava que não havia necessidade de cobertura de capital do Banco para estas operações, o que favorecia a expansão da carteira. No que concerne ao lucro líquido de 2014, o Banco apresentou o resultado de R\$ 11,2 bilhões, representando um ROE de 15%, significando uma leve melhora frente ao resultado do ano anterior.

Nas eleições presidenciais de 2014, Dilma Rousseff do PT foi reeleita presidente do

Brasil no segundo turno contra Aécio Neves do PSDB por uma pequena margem de votos. Em seu novo mandato, iniciado em 2015, a presidente eleita era confrontada por uma nova realidade política, econômica e institucional. Em um cenário de alta de juros, crise institucional e queda de confiança na economia, os números do BB refletiram em termos absolutos a conjuntura do país, salvo o segmento Governo que cresceu 44,6%.

Segundo Banco do Brasil (2005), no ano de 2015 o BB desembolsou o equivalente a R\$ 4,1 bilhões em créditos destinados a estados, o Distrito Federal e os municípios brasileiros, totalizando uma carteira de R\$ 42,1 bilhões no setor governo. Conforme destaca o documento oficial do Banco, o objetivo das linhas de crédito oferecidas aos entes da Administração Pública era atender às demandas dos entes públicos, principalmente em infraestrutura, a fim de viabilizar políticas públicas “por meio de investimentos em setores como mobilidade urbana, saúde, educação e segurança pública, de modo a contribuir com o desenvolvimento do País e gerar benefícios efetivos para a população das localidades atendidas.” Banco do Brasil (2015) Por fim, neste cenário desafiador, o BB apresentou em 2015 um lucro líquido de R\$ 14,4 bilhões, correspondendo a um ROE de 16,1%.

4.3.13 De Temer à Bolsonaro: Choques de Produtividade, Aumento da Lucratividade e Esvaziamento do Caráter Público

Em 2016, a crise política e institucional que dominava o cenário nacional e reverberava para a esfera econômica culminou no processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff e sua substituição pelo então vice-presidente Michel Temer, em agosto de 2016, com apoio do Congresso Nacional e das elites políticas e econômicas do país sob o pretexto de camuflagem das contas públicas, as famigeradas “pedaladas fiscais.”

Disto isto, é importante destacar que o projeto político que desenha-se a partir desta nova realidade não possuía mais o compromisso com aquele ecoado pelas urnas em 2014. Logo, as primeiras medidas implementadas pelo novo Governo visavam sobretudo impor novamente à economia brasileira um choque Neoliberal com vistas a recuperar sua credibilidade frente aos atores do mercado, os quais passavam a questionar diuturnamente a capacidade do Estado brasileiro em financiar sua dívida pública no longo prazo, dado os déficits fiscais recorrentes e crescentes e, por conseguinte, o crescimento da dívida pública.

Em suma, o papel do Estado Nacional, enquanto promotor do crescimento e agente do desenvolvimento econômico parecia sofrer um duro revés. Neste íterim, o papel idealizado pelo governo de Michel Temer para o BB também passou por mudanças. Enquanto nas gestões petistas o Banco Federal buscou conciliar a lucratividade com a sua missão pública, a partir do segundo semestre de 2016, o papel de banco público do BB passou a subordinar-se cada vez mais à lógica privada. O destaque emblemático deste período, o que reforça essa linha de interpretação, foi o reposicionamento estratégico do BB no mercado.

Conforme, Banco do Brasil (2016), ainda em 2016, o BB iniciou um conjunto de medidas visando sua reorganização institucional, as quais seriam implementadas no decorrer de

2017. Dentre as medidas elencadas, destacavam-se:

- i. Revisão e redimensionamento da estrutura organizacional em todos os seus níveis.
- ii. Reorganização da rede de atendimento de forma a adequar-se ao novo perfil e comportamento dos clientes com foco na digitalização do atendimento, porém, segundo a diretoria “sem comprometer a presença do BB nos municípios em que atua.” Após as medidas, 379 agências foram transformadas em postos de atendimento (PA) e 402 foram fechadas.
- iii. Implementação de um Plano Extraordinário de Aposentadoria Incentivada (PEAI), que teve 9.409 adesões.

O crédito destinado aos entes estatais foi afetado com queda da carteira de 8%, segundo dados oficiais. Em 2016, foram destinados apenas R\$ 3,7 bilhões para atender a demanda por crédito dos estados e municípios. Neste ano, BB registrou um lucro líquido de R\$ 7,2 bilhões, uma queda de quase 40% frente ao exercício anterior, com um ROE de 8,8%.

O ano de 2017 continuou marcado pelas crises políticas e institucionais. O BB, apesar da redução substancial da taxa SELIC, passou o ano de 2017 sem dar grandes sustos aos seus pares privados, tendo em vista que, ao contrário de anos anteriores, agora o BB, juntamente com outras instituições federais, não mais liderava o processo de redução do *spread* bancário. A ênfase de atuação agora centrava-se não mais na competição agressiva pelo mercado de crédito nacional, mas sim na busca por eficiência operacional, com o aumento das receitas geradas por tarifas e negócios ligados indiretamente à atividade de intermediação financeira. Em 2017, o BB apresentou um retorno financeiro de R\$11,1 bilhões, crescendo 54,2% frente ao período anterior e representando um ROE de 12,3%. Segundo Banco do Brasil (2017), para os próximos anos, a prioridade do Banco seria “o crescimento da rentabilidade e das receitas com prestação de serviços, a melhoria da eficiência operacional, a sustentabilidade do capital e a redução das perdas operacionais e de crédito.”

Em 2018, no último ano de Michel Temer à frente do executivo nacional, a taxa SELIC continuou sua trajetória de queda, fechando o ano com a taxa de 6,40%. No entanto, o compromisso da diretoria do BB continuou a ser com o aumento da rentabilidade através do incremento das receitas com tarifas e redução dos custos operacionais. Diante disto, a carteira de crédito do BB no segmento pessoa física cresceu apenas 5,0%; no segmento pessoa jurídica houve nova queda de 4,6%, à exceção foi a demanda de crédito do setor público que cresceu 10,1%. No ano de 2018, o Banco do Brasil registrou lucro líquido de R\$ 13,5 bilhões em 2018, um crescimento de 22,2% em relação a 2017. O ROE foi de 12,3% para 13,9%, reforçando o compromisso de aumento da rentabilidade, conforme destaque de (BANCO DO BRASIL, 2018).

Por fim, ao final do mandato de Michel Temer à frente da presidência da República, em dezembro de 2018, o BB contava com uma rede de 4722 agências, uma redução de 708 agências frente ao último ano do governo Dilma. O número de funcionários da ativa havia sido reduzido de 109.159 para 96.889, denotando uma estratégia de “intensificação do modelo de atendimento

Digital, com investimentos na racionalização da estrutura operacional.” (BANCO DO BRASIL, 2018).

Ainda no ano de 2018, o deputado federal Jair Messias Bolsonaro, *outsider* político e membro do baixo clero da Câmara dos Deputados, venceu as eleições para a presidência da República sobre o candidato Fernando Haddad do Partido dos Trabalhadores. A plataforma política e econômica de Bolsonaro baseou-se em um discurso anti-esquerda e pró-mercado, buscando a profusão de uma mensagem conservadora na órbita moral e liberal na esfera econômica.

Ao assumir a presidência em 2019, Bolsonaro escolheu para o Ministério da Economia o economista Paulo Guedes, liberal da Escola de Chicago. Cercado de prestígio e grande autonomia para a condução da política econômica, Guedes designou para o cargo de presidente do BB o também liberal Rubem Novaes, ferrenho defensor da privatização do banco. Durante o primeiro ano de governo, Paulo Guedes manteve o relaxamento da política monetária, vide a trajetória de queda da taxa SELIC, a qual passou de 6,40% em janeiro para 4,40% em dezembro, embora no campo fiscal, o país continuasse a apresentar déficits sucessivos.

No que concerne ao BB, segundo Banco do Brasil (2019), este continuou o processo de busca pelo aumento de eficiência e lucratividade em consonância com os indicadores observados pelos seus pares privados. Neste sentido, durante o primeiro ano da presidência de Bolsonaro, a redução da taxa SELIC não se traduziu em aumento da oferta de crédito com taxas de juros muito mais baixas que a concorrência, com consequente aumento substancial da participação do BB no mercado de crédito. No entanto, segundo dados de Banco do Brasil (2019) o lucro líquido de R\$ 18,16 bilhões em 2019 e ROE de 17,3% foi impulsionado sobretudo pelo aumento das receitas com prestações de serviços e pela diminuição das despesas com provisões de crédito de liquidação duvidosa (PCLD), denotando uma diminuição de importância da intermediação financeira no resultado do Banco.

O ano de 2020 foi marcado pela erupção de uma crise epidêmica global provocada pela COVID-19. Diante das incertezas provocadas pelo crescimento exponencial do número de casos da nova gripe, aumento de mortes e falta de tratamentos confiáveis, a economia mundial mergulhou em uma crise sem precedentes. Diante dos efeitos da crise econômica, as economias nacionais foram impelidas a uma política monetária e fiscal contracíclica que aliou redução drástica das taxas de juros básicas e aumento substancial do déficit público, principalmente com programas de transferência de renda. Neste cenário, a taxa SELIC foi reduzida de 4,15% em janeiro de 2020 para 1,90% em dezembro do mesmo ano, alcançando a mínima histórica. O déficit fiscal alcançou o patamar R\$ 743,25 bilhões, um recorde também histórico.

No Banco do Brasil, André Brandão, executivo do HSBC, substituiu Rubens Novaes na presidência do banco, como forma de abafar as críticas à Novaes, dado suas recentes declarações públicas em defesa da privatização do BB. Na gestão dos negócios, o foco de atuação foi redirecionado para renegociação e prorrogação das operações de crédito dos mais diversos segmentos.

Conforme dados apresentados por Banco do Brasil (2020), “na carteira Governo no ano

de 2020, foram contratados R\$ 4,7 bilhões, sendo R\$ 2,5 bilhões para nove Estados e R\$ 2,2 bilhões para 287 Municípios.” Ainda segundo o documento oficial do BB foram financiados projetos voltados a implementação de melhorias, “nas áreas de iluminação pública, esporte e lazer, infraestrutura. viária, limpeza pública, meio ambiente, mobilidade urbana, saúde, segurança e vigilância sanitária.” Ao findar do ano de 2020, o lucro do Conglomerado foi de R\$ 12,69 bilhões, representando uma queda de 30,1% em relação a 2019, com um ROE de 12,0%.

O ano de 2021 foi marcado pelo aumento dos custos de produção das Cadeias Globais de Valor, em grande medida, graças aos reflexos da epidemia de Covid-19 na economia global. Neste sentido, com a escalada da inflação, os governos nacionais foram forçados a diminuir os estímulos monetários na economia e iniciaram um novo ciclo de aperto monetário.

No Banco do Brasil, continuaram as medidas economicistas de Brandão, baseadas na busca pelo aumento da lucratividade em detrimento da função social do banco. Ainda no ano de 2021, segundo Banco do Brasil (2021), foram implementadas inúmeras medidas reestruturantes no Conglomerado estatal pela gestão de André Brandão. Com destaque para a revisão do quadro de agências através do fechamento de dependências e de funcionários com a instituição de Programas de Desligamento de grande amplitude (PDV e PAQ). O objetivo com a redução do modelo de atendimento presencial era abrir espaço para a implantação de modelos de atendimento digital baseados em plataformas remotas e expansão dos modelos segmentados de atendimento, considerados mais rentáveis.

Com a efetivação das medidas, foram encerrados quase 400 prefixos e desligados mais de nove mil funcionários. Quanto ao modelo de relacionamento direcionado aos clientes do Setor Público, este foi revisitado e expandido para todos os municípios brasileiros. Segundo Banco do Brasil (2021), “foram criados 13 escritórios especializados no atendimento aos municípios, além dos 28 [já] localizados em todas as capitais do país.” Aliado a esta medida, “o atendimento digital foi ampliado, viabilizando a expansão do atendimento especializado a todos os municípios do interior.”

Em 2022, último ano de Bolsonaro à frente da presidência, a trajetória de subida da taxa SELIC, que visava o controle da taxa de inflação oficial, continuou a pressionar para cima as taxas de juros do mercado de crédito bancário. No segmento governo, houve uma queda de 8,8% na carteira de crédito, onde, conforme informações de Banco do Brasil (2022), “a carteira de governo tem uma participação importante de créditos repassados em moeda estrangeira, o que implica em variações da carteira em função do comportamento do câmbio.”

Ainda segundo os dados oficiais do Banco, em 2022, foram desembolsados “cerca de R\$ 4,8 bilhões em operações de crédito com estados e municípios para viabilizar a execução de programas de investimentos constantes do plano plurianual dos entes públicos.” Ao final de 2022, o BB apresentou uma forte expansão do seu lucro líquido, chegando a cifra histórica de R\$ 31,8 bilhões, representando um crescimento de 51,3% em relação a 2021 e o equivalente a um ROE de 23%. O resultado divulgado em 2022, do ponto de vista da eficiência financeira, medida pelo retorno do capital (ROE), revelou o acerto da estratégia do Banco, em face a equivalência

deste número com os seus pares privados.

Ao final do mandato de Bolsonaro, segundo dados de Banco do Brasil (2022), o Banco do Brasil contava com uma estrutura de 3.983 agências de atendimento, onde 3.172 eram agências tradicionais e 811 eram agências digitais e especializadas (plataformas remotas de atendimento), denotando uma expressiva redução nos pontos físicos de atendimento ante as gestões pretéritas. No que concerne a sua estrutura orgânica, após o Plano de desligamento implantado em 2021, o BB contava com um contingente de 85.953 funcionários, revelando uma forte redução quando comparado com os governos anteriores.

Ainda segundo Banco do Brasil (2022), em 2022, o BB inaugurou um novo modelo de atendimento para os clientes do Setor Público, com melhorias como a “Sala do Cliente”, um espaço pensado para ser um anexo do gabinete do gestor público, com o objetivo principal de estreitar relacionamentos e gerar valor para os clientes. Neste sentido, já no início de 2022, foram criados mais 11 escritórios especializados no atendimento ao Setor Público, expandindo o atendimento a todos os 5.569 municípios brasileiros. De acordo com Banco do Brasil (2022) “atualmente, a Rede especializada Setor Público conta com 41 escritórios presentes em todas as capitais, Ribeirão Preto e Campinas.”

4.3.14 Lula III: Manutenção da Busca por Lucratividade e Comprometimento com o Desenvolvimento Sustentável do País

No ano de 2023, após vitória apertada no segundo turno, assumiu a presidência da República do Brasil pela terceira vez na história, o ex-metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva pelo Partido dos Trabalhadores. Em seu primeiro ano de governo, apesar de herdar o orçamento de seu antecessor, Lula buscou novamente implementar estratégias de crescimento econômico que incorporassem o investimento público como motor do desenvolvimento.

No que concerne ao Banco do Brasil, a presidência do BB foi assumida novamente por um funcionário de carreira do banco, a administradora Tarciana Medeiros, notadamente a primeira mulher a assumir o posto na centenária instituição. O gesto, além de emblemático, simbolizava o compromisso do Governo Lula em revalorizar o corpo funcional do Banco do Brasil, tendo em vista que o Banco vinha há alguns anos sendo conduzido por profissionais do mercado, alheios à trajetória do Conglomerado.

Conforme destaque de Banco do Brasil (2023b), em dezembro/23 a carteira Governo totalizou R\$ 59,6 bilhões, incremento de 11,9%, onde a maior parte das operações de crédito era com garantia do Tesouro. Ao final de 2023, o Banco do Brasil divulgou um resultado de R\$ 35,562 bilhões, representando um incremento de 11,4% frente ao ano anterior. O retorno sobre o patrimônio líquido (ROE) manteve-se em linha com os *players* privados, cerca de 21,6%.

Ao final do primeiro ano do terceiro mandato de Lula, o Banco do Brasil contava com uma estrutura de atendimento que compreendia 3.172 agências tradicionais, onde manteve-se o mesmo número de 2022, e 820 agências de atendimento remoto especializado, nove a mais que em relação ao ano de 2022, o que denota um aumento de importância do modelo digital

em detrimento às agências tradicionais. Quanto ao número de funcionários, houve um tímido crescimento de 267 postos de trabalho, ou seja, ao final de 2023, o banco contava com o contingente de 86.220 pessoas.

De maneira geral, o balanço do BB em 2023 não apontava mudanças significativas no modelo de gestão e na visão do banco. Ao analisar os números e as perspectivas para o futuro, percebe-se uma preocupação constante com a busca pela lucratividade e aumento da eficiência, bem como um avanço do processo de digitalização e hiperpersonalização do atendimento. No que tange ao crédito destinado ao segmento governo, os números iniciais apontam para a manutenção do crescimento da carteira.

Em sua nova fase, a partir de declarações contidas em seus documentos oficiais, o que se depreende da missão institucional do BB, como instituição pública de crédito, é o seu comprometimento com o desenvolvimento sustentável do país, o qual foi materializado através dos Compromissos BB 2030, cujas “metas definidas estão em sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) e compõem o nosso Plano de Sustentabilidade” Banco do Brasil (2023b), conforme seguem abaixo:

- i. Crédito sustentável.
- ii. Investimento responsável.
- iii. Gestão ASG e climática.
- iv. Impactos positivos na cadeia de valor.

Quadro 5 – Síntese da História do BB para o período 1964-2023

Ano	Evento	Resumo
1964	Reforma Bancária (Lei 4.595)	Reformulação do Sistema Financeiro Nacional através da criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central (BACEN). Neste novo desenho institucional, ao recém-criado CMN, caberia o papel de órgão normativo e consultivo do Sistema Financeiro; quanto ao BACEN, este seria designado como Autoridade Financeira, absorvendo, desta forma, a Carteira de Redesconto (CARED) e a Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB) do Banco do Brasil, ficando, desta forma, o BB impedido de atuar nas operações de redesconto e empréstimos às instituições financeiras.
1964	Redesenho Institucional	O Banco não perderia todas as atribuições de Autoridade Monetária que lhe competiam, pois ainda estariam a cargo do mesmo, os seguintes papéis: Agente Financeiro do Tesouro, Agente Financeiro do BACEN e Agente da Política Creditícia e Financeira do Governo.
1964	Criação da Conta Movimento	O Banco do Brasil foi impedido de captar recursos no mercado não-monetário. No entanto, a relação contábil entre o BACEN e o BB através da Conta Movimento permitia ao BB o nivelamento automático de suas reservas bancárias, ficando o Banco do Brasil desobrigado de efetuar o recolhimento compulsório de seus depósitos à vista, o que facilitava suas operações de empréstimo sem restrições típicas dos Bancos Comerciais.
1964	Crise Existencial e Redirecionamento da Atuação	Após ser impedido de atuar junto aos seus principais parceiros no setor público através da oferta de crédito, o BB redirecionou o seu foco de atuação para o segmento de empréstimos rurais e de pequenas e médias empresas, de maior risco e menor rentabilidade, setores onde os bancos privados estavam pouco interessados em atuar.
1965	Lei 4.829 que Institui a Política de Crédito Rural	Instituição de crédito rural com juros subsidiados, tendo o BB como principal distribuidor e responsável por 2/3 do fluxo de crédito para o setor agrícola.
1970-1980	Internacionalização do Banco do Brasil	Expansão internacional com abertura de filiais na América Latina, América do Norte, Europa, África e Ásia, entrando no mercado de euromoedas e apoiando o comércio exterior.
1974	Instituição do PASEP e expansão do crédito	Expansão do crédito destinado às pequenas e médias empresas, tendo o PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) como <i>funding</i> .
1974-1975	Resolução 63	BB tornou-se o maior repassador de recursos externos através da Resolução 63, captando recursos de curto prazo no mercado internacional e oferecendo empréstimos de longo prazo no Brasil.
1980	Segunda Crise do Petróleo e o Impacto da Crise da Dívida Externa	O BB sentiu o impacto cambial da crise da dívida, sendo forçado a renegociar os seus débitos em divisas estrangeiras e reduzir o crédito rural em cerca de 65%.
1982	Forte Expansão da Rede de Agências	O Conselho Monetário Nacional autoriza o BB a abrir 1.134 novas agências, principalmente em locais remotos, ampliando sua rede de atuação.
1984	Declínio do Financiamento ao Comércio Exterior	Eliminação de subsídios ao comércio exterior, e redirecionamento das ações do BB para a renegociação da dívida externa brasileira.
1986	Fim da Conta Movimento e Nova Crise Existencial	A Conta Movimento é extinta, e o BB deixa de exercer funções de caixa do Tesouro. O banco começa a atuar como conglomerado em seis segmentos do mercado financeiro.
1986	Plano Cruzado	A implementação do Plano Cruzado impacta a rentabilidade do BB, a qual é afetada principalmente pela perda de receitas advindas do controle da inflação.

(Continuação)

Síntese da História do BB para o período 1964-2023

Ano	Evento	Resumo
1989	Plano Verão e Novo Prejuízo	O BB sofre prejuízo de mais de US\$ 1 bilhão devido ao impacto do Plano Verão e descasamento entre ativos e passivos durante a implementação do plano.
1990-1991	Eleição de Collor, Reestruturação e Busca por Eficiência	Fernando Collor assume a presidência com uma agenda neoliberal e lança o Plano Collor I, que inclui o congelamento de ativos financeiros e medidas de abertura comercial. O Banco do Brasil perde seu papel como principal órgão executor da política de comércio exterior com a extinção da Cacex, transferindo suas funções ao Ministério da Fazenda, perde a exclusividade no recolhimento de tributos federais e fechamento de câmbio para estatais, impactando sua rentabilidade e participação no mercado cambial. Devido à forte reestruturação com foco no corte de gastos e busca por eficiência, o BB elimina milhares de postos de trabalho e fecha inúmeras agências.
1992	Revisão da Missão Institucional do Banco do Brasil	Durante o Governo de Itamar Franco, o BB revisa sua missão, a fim de equilibrar duas visões aparentemente antagônicas: comercial e social.
1994	Implementação do Plano Real	O Plano Real traz desafios para o BB, com a redução das receitas inflacionárias e a necessidade de adaptação a uma nova realidade econômica, impactando sua rentabilidade. O BB sofre prejuízos contábeis devido ao descasamento entre a variação da UFIR e do dólar, o que afeta seus investimentos no exterior.
1994	Eleição de FHC e a Continuidade da Agenda Neoliberal	FHC vence as eleições presidenciais no primeiro turno, impulsionado pelo sucesso do Plano Real, e inicia um governo focado em reformas neoliberais. O Banco do Brasil passa novamente por um processo de reestruturação de seus ativos em busca de eficiência, alinhando sua gestão a práticas privadas.
1995	Prejuízo e Reestruturação	O BB registrou prejuízo de R\$ 4,2 bilhões devido à inadimplência e à perda de receita inflacionária, levando a mudanças de estratégia. A nova missão institucional subordina o caráter público à lógica de mercado, com avanços na modernização e reestruturação administrativa. O Plano de Demissão Voluntária (PDI) resulta no desligamento de 24.711 funcionários, com foco na eliminação de desequilíbrios financeiros.
1996	Plano de Adequação dos Quadros de Pessoal (PAQ)	Continuando o programa de ajuste, o PAQ reduz 9.308 funcionários. O número de empregados atinge 85 mil. O capital social do BB é recapitalizado pelo Tesouro Nacional, para atender às exigências do Acordo de Basileia.
1997	Lei 9.496/97 e Programa de Reestruturação	O BB atua como agente do Tesouro Nacional no refinanciamento de dívidas estaduais. O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal reforça o papel do banco em operações com estados.
1999	Segmentação de Mercados	Implementação da segmentação de clientes (Varejo, Atacado e Governo).
2001	Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Públicas Federais (PFIFF)	Em 2001, o BB recebeu novamente um aporte do Tesouro Nacional para adequar seu patrimônio às novas exigências do Banco Central, especialmente em relação ao risco das operações. Isso permitiu uma reestruturação dos ativos e maior solidez financeira.
2002	Aprofundamento do Modelo de Segmentação	Adequação da rede de distribuição e ajuste da estrutura de pessoal para expansão do atendimento especializado.
2002	Tentativa Frustrada de Adesão ao Novo Mercado	A oferta pública de ações para entrar no Novo Mercado da Bovespa é cancelada por falta de adesão.

(Continuação)

Síntese da História do BB para o período 1964-2023

Ano	Evento	Resumo
2003-2005	Eleição de Lula: Foco no Crédito	Nos primeiros anos do mandato de Lula, o BB consolida sua liderança no mercado de crédito, com crescimento significativo nas carteiras.
2006	Adesão ao Novo Mercado	A oferta pública bem-sucedida garante a adesão do BB ao Novo Mercado da Bolsa de Valores de São Paulo.
2007	Incorporação de Bancos Estaduais e Plano de Afastamento Antecipado (PAA)	BB incorpora BESC, BEP e Nossa Caixa. Lança planos de demissão (PAA e PAQ), resultando na saída de 7 mil funcionários. O fechamento do Banco Popular do Brasil gerou prejuízo de R\$ 144 milhões, e o lucro líquido foi de R\$ 5,058 bilhões.
2008	Crise do <i>Subprime</i> e Expansão de Crédito	Durante a crise do <i>Subprime</i> , o BB, junto com outros bancos públicos, em uma ação anticíclica coordenada, aumenta a oferta de crédito e reduz as taxas de juros.
2009	Expansão pós-crise do <i>Subprime</i>	O BB continua a expandir suas operações de crédito. Bancos públicos elevam sua participação no mercado de crédito e expandem seus lucros.
2010	Fim do segundo mandato de Lula	O banco atinge 5.087 agências e 118.879 funcionários, ampliando sua capilaridade e resgatando seu papel de instituição pública com missão social.
2011	Início do Governo Dilma: Inflação e aumento da SELIC	Já no primeiro ano de Dilma à frente do executivo federal, o crescimento da carteira de crédito desacelera devido à concorrência dos bancos privados e ao aumento dos custos de captação.
2012	Redução da SELIC e lançamento do programa BOM PRA TODOS	Inicia-se um ciclo de redução da taxa SELIC. O Banco do Brasil (BB) implementa o programa BOM PRA TODOS, com ênfase na redução das taxas de juros e oferta de assessoria financeira.
2014	Retorno ao ciclo de aperto monetário	O BB abandona o programa BOM PRA TODOS
2015	Crise Política e Econômica	A crise econômica e institucional enfrentada pelo Governo Dilma impacta o resultado do banco, afetando a rentabilidade.
2016	Impeachment de Dilma Rousseff	Michel Temer assume a presidência. Reforma no Banco do Brasil (BB) com fechamento de agências e plano de aposentadoria incentivada. Discurso da Diretoria do BB volta a enfatizar a busca por eficiência e lucratividade. Nesta nova etapa, o BB passa a priorizar sua receita com tarifas em detrimento à sua participação no mercado de crédito.
2018	Eleição de Jair Bolsonaro	Bolsonaro vence eleições com discurso conservador e liberal. Rubem Novaes, economista defensor da privatização do banco, assume o BB.
2020	Pandemia de COVID-19 e crise econômica	André Brandão substitui Rubem Novaes no BB. O BB tem queda de lucro, mas crescimento na carteira de crédito.
2021	Nova Reestruturação, Digitalização e Hipersegmentação	Apesar do aumento da lucratividade, o BB opta novamente pela reestruturação interna com fechamento de agências e redução de funcionários. Surgem plataformas de atendimento remoto, inclusive para o segmento destinado ao Setor Público. A expansão do modelo digital e a hipersegmentação do atendimento visam a redução dos custos operacionais e o aumento da lucratividade.
2022	Fim do Governo Bolsonaro	O BB tem crescimento significativo no lucro líquido, mas encerra o período com um menor número de agências e funcionários.
2023	Eleição de Lula e início do terceiro mandato	Tarciana Medeiros torna-se a primeira mulher a presidir o Banco do Brasil. O Banco do Brasil reafirma seu compromisso com o desenvolvimento sustentável, alinhando suas metas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

4.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Apesar dos episódios de descontinuidades, a história do Banco do Brasil, nestes mais de 200 anos, é marcada principalmente pela relação de proximidade entre o Estado brasileiro e a instituição financeira. Conforme registrado, são três os períodos históricos que marcam sua fundação e posteriores refundações. O primeiro momento ocorre em 1808, ainda durante o período colonial, após a vinda da Coroa Portuguesa para o Brasil. Após a falência deste primeiro, pelos motivos já apontados, em um interregno de aproximadamente 20 anos, o Banco do Brasil é recriado sob os auspícios do Governo Imperial e idealizado pela ordem saquarema. Por último, a terceira recriação, predecessora do atual Banco do Brasil, acontece já no período republicano, mais especificamente durante a República Velha, agora com participação societária do Governo Federal, o qual passa a ser acionista majoritário do banco, transformando-a em uma empresa financeira de capital misto, unindo recursos públicos e privados.

Como visto, em comum, estes três episódios retratam a preocupação do Estado brasileiro com o desenvolvimento do país. Logo, esta outra característica do BB, a saber: sua atuação direta no apoio ao desenvolvimento do país, torna-se mais um fio condutor que liga momentos históricos aparentemente díspares. Cita-se como exemplo uma das justificativas enunciadas pela Coroa Portuguesa para a criação do primeiro Banco do Brasil: financiamento da indústria nacional através da intermediação bancária, ou seja, recebimento de depósitos para concessão de empréstimos de curto e longo prazo.

No entanto, apesar de ser aparentemente permeada de boas intenções, esta primeira tentativa de criar um banco que apoiasse o desenvolvimento do país, acabou por se defrontar com inúmeros obstáculos para se consolidar, sendo os principais: emissão descontrolada de moeda para financiar os gastos da Coroa e má administração. Logo, tendo em vista os inúmeros malfeitos e o uso do banco para fins pessoais por parte da Coroa Portuguesa, a tentativa de saneamento e a recuperação do primeiro Banco do Brasil, acabou por não lograr êxito, dado que após o retorno da Coroa para Portugal as garantias incorporadas à renegociação da dívida principal do BB foram quebradas ao serem transferidas unilateralmente para Lisboa. Diante deste contexto de quebra de confiança e alto endividamento, o Banco do Brasil é considerado insolvente e seus bens liquidados no limiar de 1830.

Passados aproximadamente 20 anos, a ideia de criar um banco que apoiasse o desenvolvimento do país ressurgiu entre os intelectuais da ordem saquarema. Idealizada por Joaquim José Rodrigues Torres, Visconde de Itaboraí. Esta segunda tentativa de criação de um banco nacional com ingerência estatal surgiu da união de dois grandes bancos privados do período, o Banco Comercial do Rio de Janeiro e o Banco do Brasil, de propriedade do Barão de Mauá, de quem a nova instituição bancária federal herdaria o nome.

De caráter privado, mas sob a tutela do Estado imperial, o novo Banco do Brasil surgiu sob a influência do ideário “metalista” preconizado pela ordem saquarema. Como ressaltado anteriormente, a característica principal que definia os “metalistas” era o saneamento do meio circulante através da defesa do padrão-ouro e controle da emissão da moeda. Além desses

dois propósitos centrais, que o aproximavam de uma Autoridade Monetária — emissão e fortalecimento da moeda —, o segundo Banco do Brasil também foi concebido para fomentar o comércio nacional por meio da ampliação da oferta de crédito e desenvolver o país.

Em consonância com seu caráter estatal, diante da mudança das correlações de forças políticas no Brasil, após a ascensão de Souza Franco ao Ministério da Fazenda, e correligionário da mentalidade “papelista”, no interregno 1857-1858, o BB perde o monopólio da emissão de moeda. Mais adiante, com o reestabelecimento da ordem saquarema, o BB passa a atuar novamente como entidade monetária única. Diante das crises cíclicas que acometem a economia do país no período e com a erupção da Guerra do Paraguai, cujo financiamento foi em grande medida capitaneado pelo BB, os esforços para a manutenção do padrão-ouro se mostraram infrutíferos, o que levou o Governo, em 1866, a transformar o BB em um Banco Hipotecário, sem ingerência estatal e totalmente direcionado ao financiamento da agricultura do país.

Em 1892, passados mais de vinte e cinco anos de sua transformação em Banco Hipotecário, em vista de garantir sua sobrevivência à crise do Encilhamento, desencadeada no regime republicano, pelas medidas heterodoxas de Rui Barbosa, o ministro Serzedelo Correia, mandatário da Fazenda e defensor de políticas ortodoxas, determinou a união do Banco do Brasil ao recém-fundado BREUB, com o objetivo de estabilizar a economia e sanear o meio circulante, passando a nova instituição a ser chamada de Banco da República do Brasil.

Apesar das mudanças no nome e do fortalecimento do capital, o novo banco não logrou sucesso. Diante dos planos econômicos malfadados e das inúmeras investidas do governo federal em alterar seu papel de banco emissor, o Banco da República do Brasil enfrentou sucessivas crises financeiras que só foram debeladas após o resgate patrocinado pelo Estado brasileiro, que em 1905, após um movimento para a aquisição de 50% das ações do Banco da República do Brasil com recursos do Tesouro Nacional, sedimentou a recriação do Banco do Brasil.

Rebatizado novamente de Banco do Brasil, o outrora Banco da República do Brasil, renascia com a tarefa de facilitar o acesso ao crédito e desenvolver o comércio do país. Como destacado neste trabalho, em face à sua relação imbricada com o Estado, os movimentos de atuação e as ações do Banco do Brasil na economia do país vão se misturar às teses econômicas defendidas pelos signatários do poder, bem como seus interesses político-ideológicos.

São balizadores deste pensamento, como exemplo, o papel desempenhado pelo BB durante a maior parte da República Velha, seja o de financiador da lavoura de café à defesa intransigente do preço de exportação do produto. Ainda são destaques, segundo esta visão, a atuação do Banco do Brasil durante a Era Vargas, o qual, através de ações específicas e da criação de inúmeras carteiras de crédito, contribuiu para a criação de condições para o desenvolvimento e fortalecimento da indústria nacional.

Mais exemplos podem ser subtraídos do período JK, onde o papel do BB foi fundamental para a viabilização do projeto desenvolvimentista do político mineiro. Mais adiante, outro ponto que merece destaque é a transformação do BB pelos governantes do regime militar em principal banco de fomento à agricultura e de financiamento às empresas. Seu papel também foi destaque

neste período, como facilitador e financiador da inserção das empresas brasileiras no comércio mundial.

Findado o regime militar, o Banco do Brasil, em meados da década de 80, depara-se com seu maior desafio contemporâneo, o fim da Conta Movimento. Para enfrentar este desafio, foi necessário ressignificar sua existência; logo, o Banco do Brasil, ao se reinventar, adentrou os anos 90 como Conglomerado Bancário, sendo obrigado a competir na arena econômica com os bancos privados que atuavam no país. Durante toda a década de 90, durante os governos Collor e FHC, em face das narrativas econômicas vigentes, onde o corolário era o neoliberalismo propalado pelo Consenso de Washington, o Banco do Brasil foi instado a se reestruturar e modernizar-se.

Mesmo diante dos seguidos processos de reestruturação, modernização e tentativa de melhoria da gestão, o Banco do Brasil adentra os anos 2000, em uma situação econômica preocupante. Diante deste quadro, o governo de FHC implementa um plano de socorro aos bancos federais, denominado PFIFF, o qual garante novamente a viabilização econômica do Banco do Brasil e a continuidade das operações.

Passado o susto, com a mudança de poder, durante o primeiro e o segundo governo de Lula, acontecem os principais movimentos que consolidam a posição do Banco do Brasil como uma das principais instituições financeiras do país, sendo emblemáticos deste período a incorporação de bancos estaduais, mesmo aqueles que estavam já preparados para privatização, e o avanço contra-cíclico do BB no mercado de crédito durante a crise do *subprime*.

Passados os governos petistas, o período subsequente que inicia com a ascensão de Temer ao poder é marcado pela mudança de postura na condução do Banco do Brasil. Diante da crise econômica vigente e a perda de lucratividade do banco, o BB passa novamente por uma reestruturação na rede de agências e no número de funcionários. Em consonância com a vontade popular que aspirava mudança, o sucessor de Temer, Bolsonaro, também defensor de medidas ortodoxas na economia, continua o processo de reestruturação do banco com a implementação de uma nova reestruturação em 2021. Neste último processo de mudanças, foram fortalecidos os processos de hipersegmentação e digitalização do atendimento com vistas a aumentar a lucratividade, medida esta que surtiu os efeitos desejados, dado o recorde de lucratividade do banco nos anos seguintes.

Tendo como base as teorias econômicas destacadas no referencial teórico deste trabalho, pode-se destacar que o nível de ingerência do BB na esfera econômica, bem como seu papel como agente de desenvolvimento do país, dado o seu caráter estatal, costumam estar estreitamente relacionados com os valores político-ideológicos defendidos pelos ocupantes do executivo federal. Desta forma, dado o que foi exposto, pode-se inferir que o grau de atuação do papel do BB na economia são marcas indeléveis dos grupos de poder à frente do executivo federal.

Logo, a par desta visão, o próximo capítulo tem o objetivo de analisar o desempenho do BB, entre os anos 2001-2023, nos mercados de crédito bancário de forma agregada e, em seguida, no mercado de crédito destinado ao setor público de forma segmentada, utilizando,

para tanto, recortes longitudinais que identificam os ocupantes do executivo federal, a fim de identificar possíveis padrões, impactos e relações de causa e efeito entre as ações do BB e os ideais vocalizados pelos ocupantes dos cargos de presidente.

5 O BANCO DO BRASIL EM NÚMEROS: ANÁLISE FINANCEIRA E ESTATÍSTICA PARA O PERÍODO 2001-2023

Partindo-se da premissa que o BB é um Banco estatal e, enquanto instituição financeira controlada pela União, baliza sua atuação estratégica pelos valores perpetrados pelos ocupantes do Executivo Federal, objetiva-se inferir, através dos números, utilizando-se de uma análise estatística descritiva com marcos longitudinais representados pelos ocupantes da presidência, em que medida a atuação do BB e as medidas estratégicas adotadas pela Administração do Banco estão alinhadas ao ideário defendido pelos ocupantes do Governo e, por conseguinte, às correntes teóricas apresentadas nesta dissertação.

Inicialmente objetiva-se apresentar uma visão holística do Banco do Brasil enquanto instituição financeira estatal e sua importância no Sistema Financeiro Nacional (SFN) tendo como comparativo as quatro principais instituições financeiras atuantes no Brasil (CEF, Itaú, Bradesco e Santander), segundo os dados oficiais. A fim de alcançar este intento, serão analisados os dados coletados junto ao Banco Central e também dos sítios oficiais das supracitadas instituições, no período compreendido entre 2001 e 2023, referente aos seguintes aspectos: tamanho dos ativos, índice de Basileia, lucro líquido, retorno sobre o capital líquido médio (ROAE), número de agências e postos de atendimento, número de funcionários, captação (depósitos à vista, depósitos poupança, depósitos à prazo) e carteira de crédito total.

Após a análise estrutural e comparativa dos principais indicadores econômicos do Banco do Brasil frente aos *players* do mercado bancário brasileiro, objetiva-se em seguida, analisar de forma pormenorizada, a carteira de crédito Setor Público, a partir dos dados publicados pelo BACEN de 2012 a 2023, tendo como base os seguintes indicadores: evolução do saldo médio da carteira governo, prazo médio de vencimento das operações do segmento governo e a participação relativa da carteira governo do BB dentro do SFN em comparativo com os principais bancos brasileiros que atuam nesse segmento.

Em seguida, agora a partir dos dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), são analisadas as operações liberadas no período de 2002 a 2023, incluindo agora as organizações financeiras internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), tendo como objeto de estudo as seguintes nuances de investigação: quantidade de operações liberadas por instituição financeira, total liberado por instituição e o desembolso médio por instituição. Inicialmente, os dados são analisados sob uma perspectiva nacional e, posteriormente, sob uma perspectiva regional, ou seja, a nível estadual.

Por último, são analisadas as linhas de crédito ofertadas pelo BB ao segmento de crédito destinado ao Setor Público, em comparativo com as linhas oferecidas pelas principais instituições financeiras que atuam neste segmento de mercado em Santa Catarina. O objetivo desta análise é subsidiar informações para a elaboração do questionário investigativo, o qual visa avaliar a

atuação do BB no mercado de crédito destinado ao Setor Público, tendo como parâmetro de investigação uma amostra de prefeituras catarinenses, como destacado no início deste projeto.

5.1 BANCO DO BRASIL S/A

O Banco do Brasil é uma instituição financeira nacional constituída sob a forma de sociedade de economia mista, cujo controle administrativo, estratégico e financeiro é exercido pela União Federal. O Banco do Brasil exerce economicamente a atividade de Banco Múltiplo, que conforme define a Resolução CMN nº 2.099, de 1994, “são instituições financeiras privadas ou públicas que realizam as operações ativas, passivas e acessórias [...] por intermédio das seguintes carteiras: comercial, de investimento e/ou de desenvolvimento, de crédito imobiliário, de arrendamento mercantil e de crédito, financiamento e investimento.” (CMN, 1994)

Desta forma, depreende-se que o Banco do Brasil, enquanto instituição financeira, está habilitado pelo BACEN, órgão normativo do Sistema Financeiro Nacional, a operar nos mais variados segmentos do mercado bancário brasileiro, ofertando crédito através das suas várias carteiras (comercial, investimentos, desenvolvimento, *leasing*, imobiliária, financeira, etc.) e produtos e serviços bancários através das suas empresas coligadas (BB Seguridade, Brasilprev, BB Consórcios, BB Investimentos, BB Cartões, BB Leasing, etc.).

Por se tratar de uma empresa listada no Novo Mercado da B3 (Bolsa de Valores de São Paulo), o órgão deliberativo máximo na hierarquia do Banco é a Assembleia Geral de Acionistas, a qual se reportam inicialmente o Conselho de Administração, formado por cinco Comitês de Assessoramento: Auditoria; Pessoas, Remuneração e Elegibilidade; Riscos de Capital; Tecnologia e Inovação; Sustentabilidade Empresarial. “O Conselho de Administração é um órgão independente, de decisão colegiada, responsável por fixar a orientação geral dos negócios do Banco. Desempenha atribuições estratégicas, eletivas e fiscalizadoras, não abrangendo funções operacionais ou executivas. É composto por oito membros, eleitos pela Assembleia Geral.” (BANCO DO BRASIL, 2024)

Abaixo do Conselho de Administração (CA), encontra-se a Diretoria Executiva, formada pela Presidente, Tarciana Paula Gomes de Medeiros e pelas oito Vice-Presidências: VIPAT (Negócios de Atacado), VIVAR (Negócios de Varejo), VIGOV (Negócios Governo e Sustentabilidade Empresarial), VIPAG (Agronegócios e Agricultura Familiar), VINET (Negócios Digitais e Tecnologia), VIFIN (Gestão Financeira e RI), VICRI (Controles Internos e Gestão de Riscos), VICOR (Corporativa). Complementam a Diretoria Executiva, 23 Diretorias Estratégicas subordinadas às suas respectivas Vice-Presidências. Segundo destaque de Banco do Brasil (2024), “cabe à Diretoria Executiva cumprir e fazer cumprir o Estatuto Social, as deliberações da Assembleia Geral de Acionistas e do Conselho de Administração e exercer as atribuições definidas pelo Conselho.”

Por fim, abaixo das instâncias executivas, encontram-se as 21 Unidades Estratégicas do Banco do Brasil, as quais são responsáveis pela implementação e execução dos objetivos estratégicos do Banco delineados pela Alta Administração.

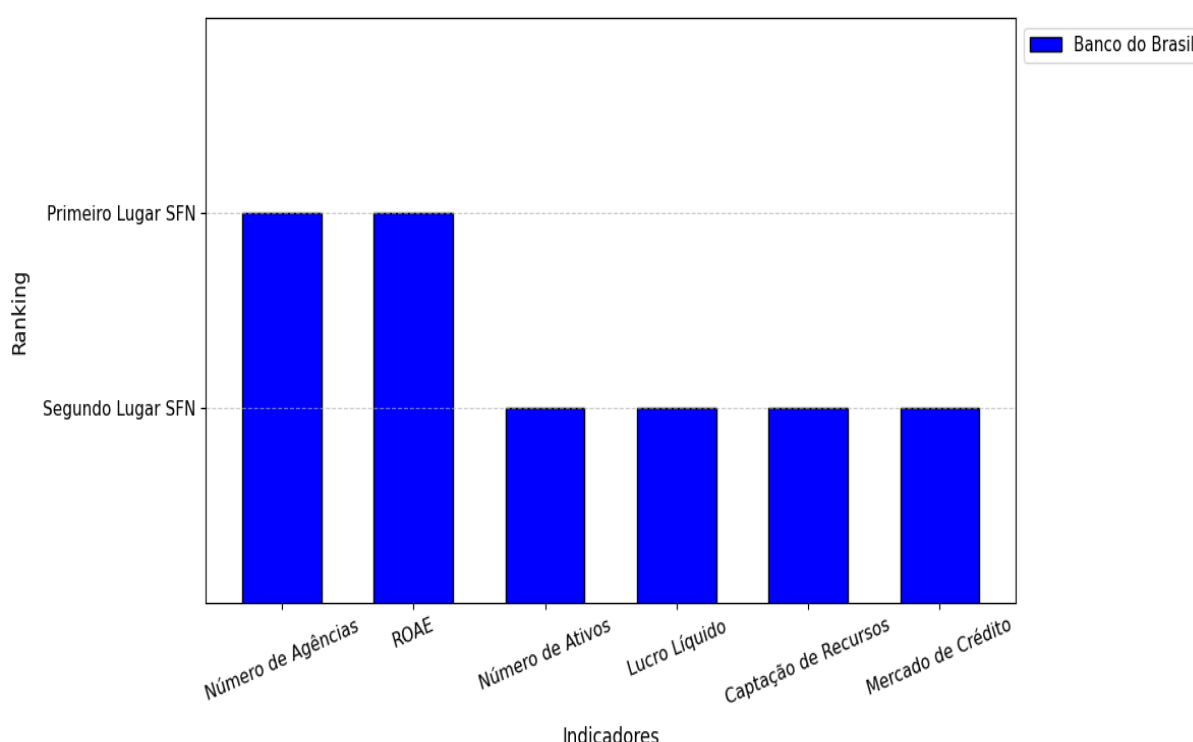
Figura 1 – Estrutura Organizacional do BB



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta Overleaf (2024).
Nota: Dados disponibilizados pelo Banco do Brasil (2024).

Tendo como base os dados publicados pelo BACEN em 2024, conforme observado no Gráfico 1, o Banco do Brasil situava-se ao final de 2023, como sendo o segundo maior banco brasileiro em número de ativos, o primeiro banco em número de agências e o segundo em lucro líquido, com um retorno sobre o patrimônio líquido médio (ROAE) superior inclusive aos seus pares privados. Ainda são números substanciais apresentados pelo BB, o segundo lugar no mercado de captação (depósitos à vista, poupança e depósitos à prazo) e também o segundo lugar no mercado de crédito brasileiro. Conforme especificado na introdução, estes números serão ainda objeto de análise mais detalhada nos tópicos a seguir.

Gráfico 1 – Principais Indicadores do Banco do Brasil no SFN - 2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

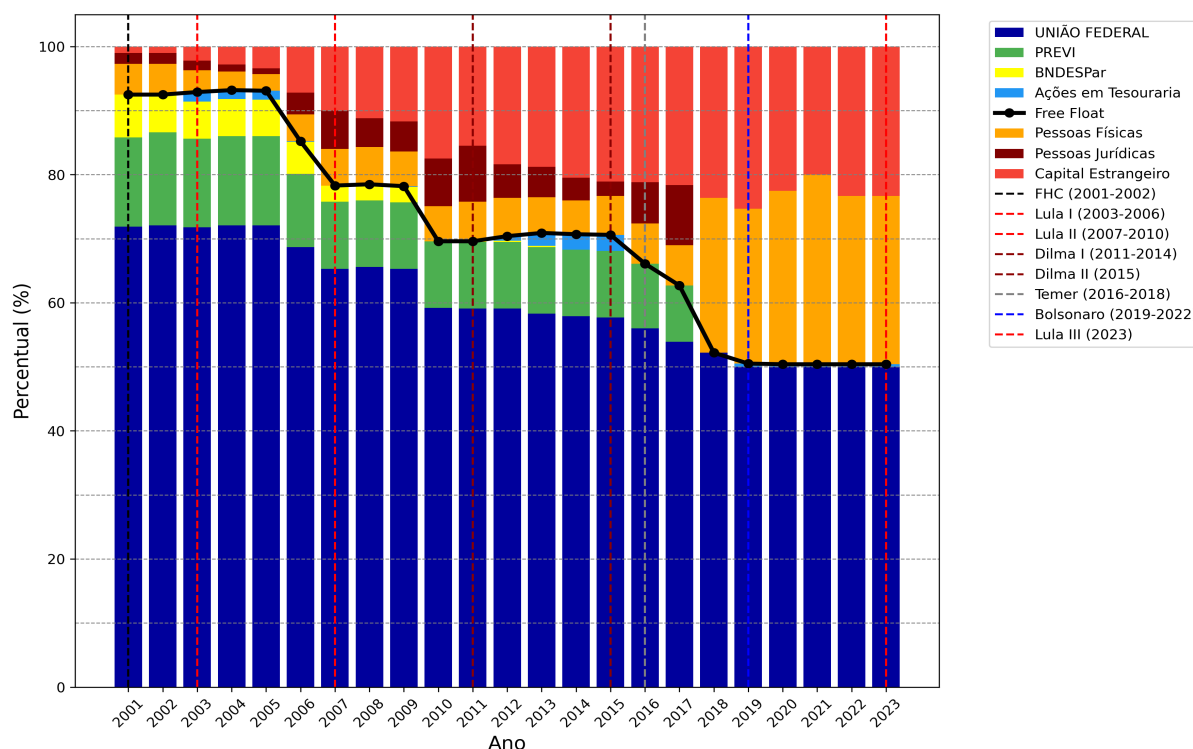
Nota: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

5.2 COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA DO BB

Este tópico tem como objetivo analisar a composição acionária do Banco do Brasil entre os anos de 2001 e 2023, tendo como recorte temporal os mandatos dos presidentes da república, buscando a partir desta ordem cronológica, inferências que podem representar ações voltadas para manutenção do controle estatal sob a empresa ou movimentos de diluição do capital e, por consequência, do controle acionário. Outro fator que cabe uma reflexão sobre a composição acionária do BB diz respeito ao grau de autonomia e ingerência que o Estado brasileiro teria sobre os rumos da instituição conforme sua participação no capital do banco vai regredindo.

De maneira geral, um maior controle acionário da União representaria maior liberdade na implementação de políticas públicas para a sociedade e uma valorização da função social do Banco do Brasil enquanto instituição pública. Por outro lado, uma menor participação da União demandaria, naturalmente, um esforço maior para atender os anseios dos investidores e uma ênfase estratégica na busca pelo lucro, o que, de certo, comprometeria sua função pública.

Gráfico 2 – Composição Acionária do Banco do Brasil no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota: Dados disponibilizados pelo Banco do Brasil (2024).

Em uma visão mais geral, percebe-se através do Gráfico 2, que no recorte temporal estudado, quase todos os representantes do executivo federal, à exceção de FHC, contribuíram para a diminuição do capital estatal no BB. No entanto, convém ressaltar, conforme apresentado, que o presidente FHC, em seu último ano à frente do executivo federal (2002), tentou em vão colocar o BB no segmento do Novo Mercado do IBOVESPA, sendo forçado a desistir de fazer uma Oferta Pública de ações, dado o desinteresse do mercado àquele momento à oferta, em face à recente injeção de capital do Governo Federal pelo PFIFF em 2001.

Não obstante, o Governo de Lula em seu primeiro mandato, mais especificamente no ano de 2006, conseguiu colocar o BB no Novo Mercado do IBOVESPA, através de uma bem-sucedida oferta pública de ações. Para ingressar neste segmento do IBOVESPA, foi necessária a venda de ações que pertenciam à União e ao BNDESPar, com o compromisso de atingir os 25% de “free-float” (ações em circulação), o que foi atingido ao final do segundo mandato de Lula.

Ao final do segundo mandato de Lula, o Governo Federal, juntamente com a PREVI, detinha um pouco menos que 70% do capital total da instituição.

Durante a gestão de Dilma o que observou-se foi a manutenção do patamar de controle da União e da PREVI sobre o capital do banco, com uma fraca elevação deste controle através de ações em tesouraria. No entanto, a partir do segundo mandato, observa-se uma inflexão nesta tendência com uma queda do controle acionário da União e da PREVI através da venda de ações.

A partir do Governo de Michel Temer, observa-se que houve uma aceleração do processo de diluição do capital e perda do controle acionário. Ao final do mandato de Temer, conforme observa-se no Gráfico 2, a PREVI manteve-se com uma participação irrisória no controle do BB e a União ficou com um pouco mais de 50%.

Esta tendência se acentuou no Governo Bolsonaro, onde, conforme dados oficiais do Banco do Brasil representados no Gráfico 2, a participação da PREVI tornou-se irrelevante e o controle da União Federal sob o BB representa apenas o necessário para manter a instituição sob a tutela do Estado brasileiro. Esta tendência, conforme explicitada pelos dados, ainda não demonstra um indicativo de reversão no primeiro ano do terceiro Governo de Lula.

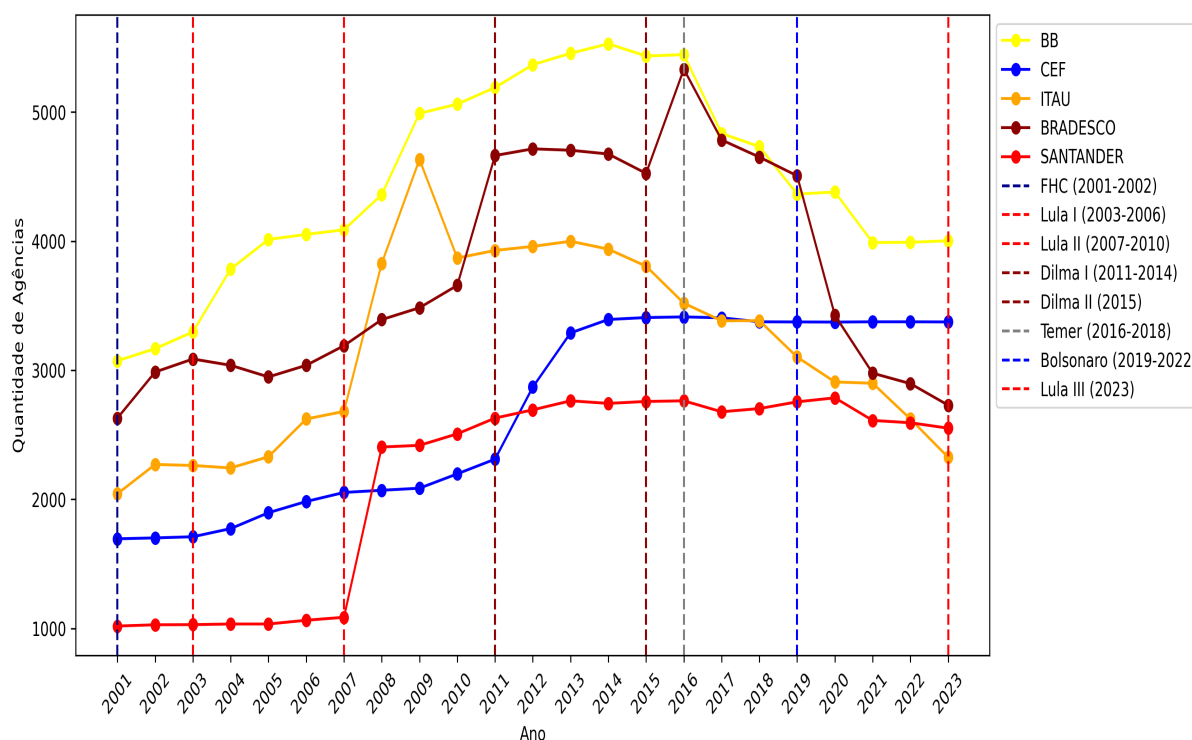
5.3 ANÁLISE COMPARATIVA DO NÚMERO DE AGÊNCIAS E QUANTIDADE DE FUNCIONÁRIOS

Este tópico objetiva analisar sob uma perspectiva cronológica a variação do número de agências e funcionários dos cinco principais Conglomerados Bancários do país. A escolha dos bancos se deu a partir dos dados de ativos totais divulgados pelo BACEN em publicação anual. Para análise dos movimentos de abertura e fechamento de agências, bem como de contratação e desligamento de funcionários do BB, foi feito um recorte temporal, onde destacam-se novamente os ocupantes da Presidência da República; busca-se desta forma inferir, através do Gráfico 3, a interpretação dos movimentos efetuados pelos respectivos governos na condução do Banco do Brasil.

Conforme destacado no Gráfico 3, no que tange à variação do número de agências no período de 2001 a 2023, observa-se que durante a gestão FHC, em seus últimos dois anos, a tendência foi de uma tímida elevação no número de agências. No entanto, no período subsequente, marcado pela administração de Lula, o que se observa é uma forte elevação no número total de agências, principalmente no primeiro mandato, com o BB crescendo organicamente e abrindo cerca de mil agências, colocando-se comparativamente em um patamar muito superior aos demais bancos neste quesito durante o período.

No segundo mandato de Lula, o movimento de crescimento do BB foi potencializado pelas incorporações do BESC (Banco do Estado de Santa Catarina), BEP (Banco do Estado do Piauí) e Nossa Caixa de São Paulo. Na gestão de Dilma Rousseff, manteve-se o número de agências em um patamar elevado, com o BB apresentando um leve crescimento marginal. Em seguida, durante a gestão Temer, observou-se uma forte queda no número de agências, fruto de uma reestruturação iniciada no ano de 2017.

Gráfico 3 – Variação Anual no Número de Agências dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2003



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python, (2024)..)

Nota: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

No governo de Bolsonaro, mesmo após perder brevemente o posto de maior instituição em número de agências para o Bradesco, no ano de 2018, o BB continuou a estratégia de fechamento de agências físicas. Um dos episódios emblemáticos desta gestão foi a reestruturação estratégica de 2021, que, conforme apontado anteriormente, apesar de fechar agências, reforçou a nível estratégico a presença do BB no mundo digital através das plataformas de atendimento remoto. No período posterior, marcado pelo início do terceiro governo de Lula, os dados ainda são insuficientes para representar uma tendência.

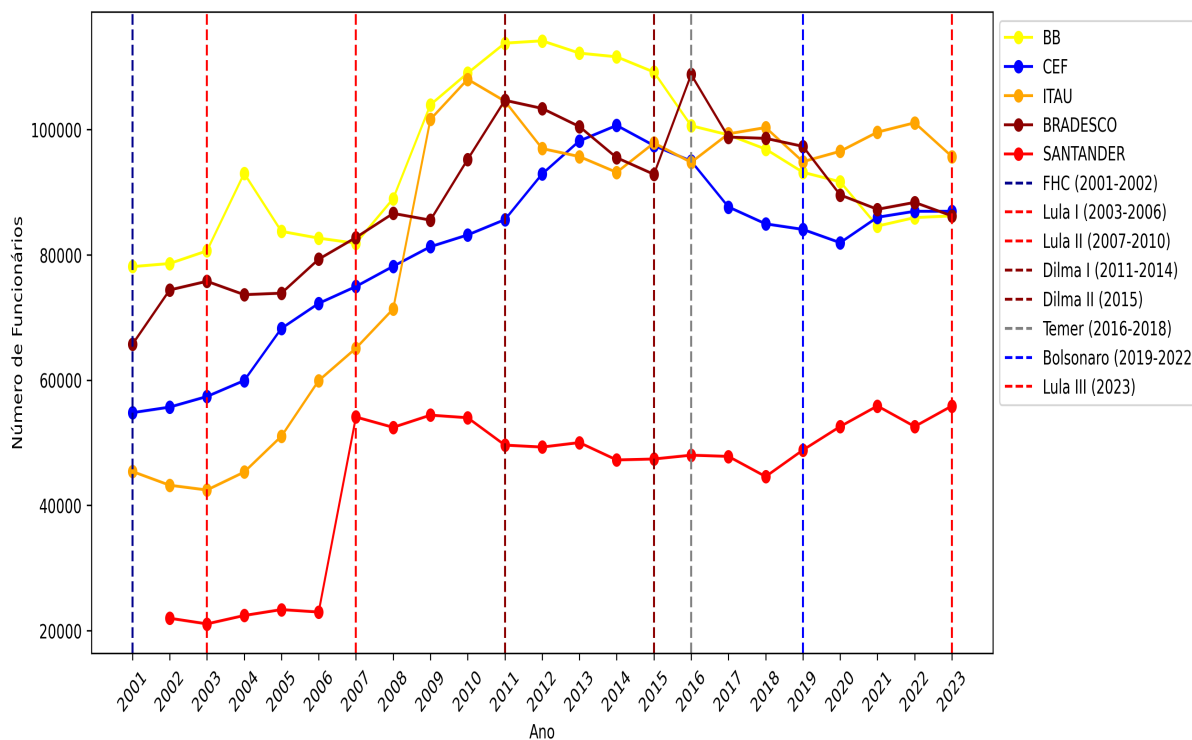
Conforme apontado pelo Gráfico 4, ao observar-se a variação do número de funcionários, verifica-se que no final do governo FHC, havia uma tendência à estagnação, dadas as pesadas reestruturações que acometeram o BB durante o período FHC.

Durante a primeira gestão de Lula, ocorre um pico de contratações, o qual em seguida é arrefecido por um grande número de desligamentos, conforme aponta o Gráfico 4. Já no segundo mandato, há um forte incremento no número de funcionários, com o BB ultrapassando a marca de 100 mil bancários. Este movimento foi potencializado pela série de aquisições feitas pelo banco, o que já foi apontado anteriormente.

Durante o mandato de Dilma Rousseff, o Gráfico 4 apresenta uma redução marginal do número de empregados do banco. Não obstante, no governo de Michel Temer, ocorre uma forte alta no número de desligamentos, em face à implementação de um programa de desligamentos

no ano de 2016, conforme reportado anteriormente. A partir desta data, ainda na gestão de Temer, observa-se uma forte tendência de redução do corpo funcional.

Gráfico 4 – Variação Anual no Número de Funcionários dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

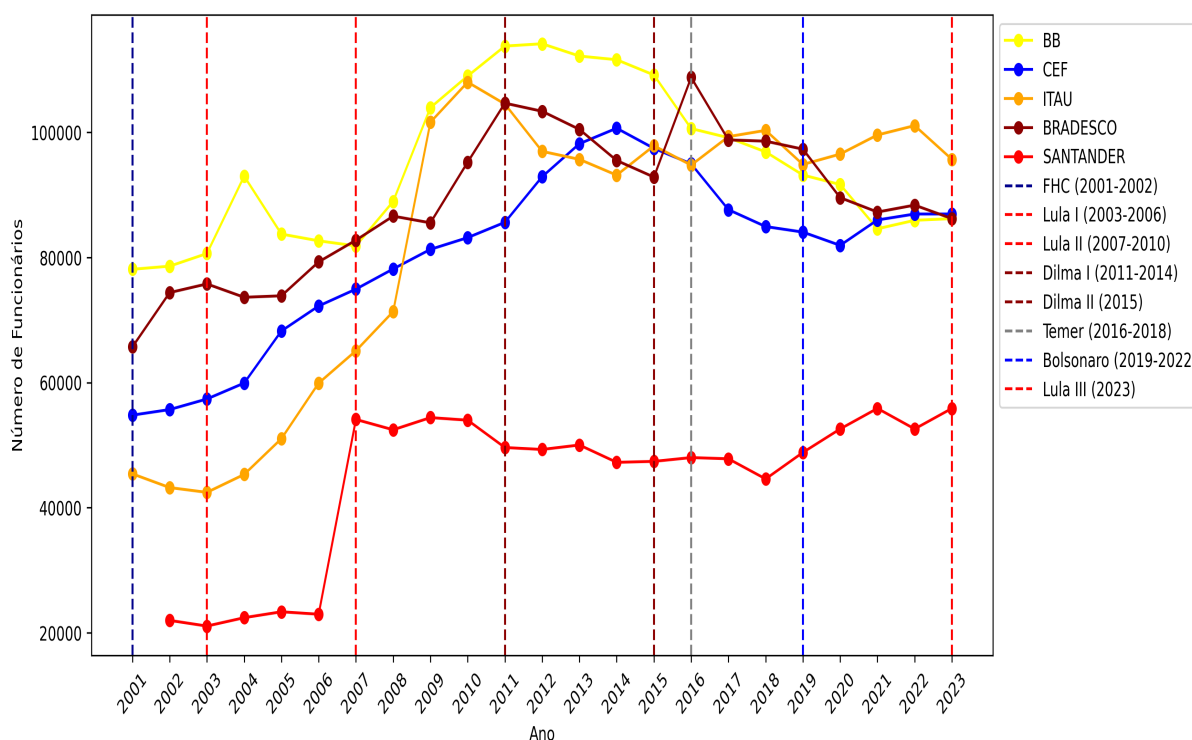
Nota: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

Esta tendência de diminuição do corpo funcional é acentuada durante o governo Bolsonaro, com o Itaú, banco privado, assumindo a dianteira entre os bancos nacionais em número de bancários, já no início do governo em 2018. Ainda durante o governo Bolsonaro, o BB implementa mais um programa de desligamentos voluntários no ano de 2021, onde saíram quase 10 mil pessoas do quadro do BB, segundo destacado anteriormente. No período seguinte, durante o primeiro ano de Lula, em seu terceiro mandato, ocorre um arrefecimento desta tendência de queda do número de empregados do Banco do Brasil, indicando inicialmente uma estabilização.

5.4 EVOLUÇÃO DOS ATIVOS DO BB

Os ativos de um banco representam com fidelidade o tamanho de uma instituição financeira, determinam sua capacidade de alavancagem, seu potencial de gerar lucro e a perenidade das suas operações.

Gráfico 5 – Evolução dos Ativos dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota¹: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

Nota²: Valores reais corrigidos pelo IPCA a preço de dezembro de 2023.

Conforme ressaltado pelo Gráfico 5, o BB manteve-se quase que exclusivamente como a maior instituição financeira do Brasil em ativos até 2015; a exceção foi o ano de 2008, onde foi provisoriamente ultrapassado pelo Itaú quando ocorre sua incorporação do Unibanco. O ano de 2008 também marca a incorporação do Real pelo Santander, o que fica evidenciado pela elevação dos ativos desta instituição. No ano de 2009, o BB retoma a liderança e ultrapassa o Itaú em tamanho de ativos ao finalizar o processo de incorporação do Banco Nossa Caixa do Estado de São Paulo, BESC de Santa Catarina e BEP do Piauí.

Segundo pode-se inferir a partir do Gráfico 5, durante o segundo mandato de Lula e do primeiro mandato de Dilma houve uma forte elevação do tamanho do BB pela ótica dos seus ativos. Já no segundo mandato de Dilma, em meio a uma crise econômica e institucional, o BB, como os demais bancos, à exceção do Bradesco que incorporou o HSBC, tiveram uma retração em seus ativos. No ano de 2016, após o impeachment de Dilma, Temer assume o cargo de presidente, onde, neste mesmo ano, o BB perdeu novamente sua liderança para o Itaú, o qual tornou-se o maior banco do Brasil, mantendo este status até o presente momento.

Durante a gestão Bolsonaro não ocorreram fortes oscilações no número de ativos do BB, onde observa-se uma primeira elevação no ano de 2019, sendo também acompanhado pelos demais bancos. No restante do mandato de Bolsonaro, observa-se uma tendência à estagnação.

Por fim, no primeiro ano de Lula III, vislumbra-se uma pequena elevação dos ativos, mas insuficiente para a retomada da liderança.

5.5 ANÁLISE COMPARATIVA DO ÍNDICE DE BASILÉIA

O Índice de Basiléia representa um indicador internacional que mede a capacidade de uma instituição financeira de suportar momentos de estresse sistêmico e conjuntural na economia, os quais manifestam-se no elevado aumento de inadimplência do setor bancário, e que por sua vez podem levar um banco à falência, dada a qualidade e o grau de exposição dos seus ativos financeiros. Neste sentido, a análise deste indicador justifica-se pelo fato de que ele busca refletir o grau de solidez de um banco frente às crises cíclicas do sistema capitalista.

Este indicador tem como origem o Acordo de Basiléia, que data inicialmente de 1988, onde o Comitê de Supervisão Bancária de Basileia, em um evento envolvendo vários países, após inúmeras tratativas, firmou o Acordo de Capital de Basileia, o qual convencionou-se de chamar de Basileia I. Segundo destaque de Maia (1996), “o Acordo de Basiléia se insere no contexto dos novos condicionantes colocados ao sistema de regulamentação e supervisão bancária pelo processo de globalização financeira. A metodologia utilizada procura adequar os requerimentos mínimos de capital ao grau de risco das operações ativas.” Segundo este mesmo autor, em seu trabalho de dissertação, “a avaliação geral é de que o Acordo de Basiléia consiste em resposta adequada e eficiente aos problemas da regulação bancária na era da globalização.”

Em linhas gerais, resume o autor supracitado, o principal fundamento do Acordo de Basiléia na prevenção dos riscos inerentes a atividade bancária são os requerimentos de capital, onde maiores quantidade de capital são elementos chave para a solidez e segurança ao sistema financeiro. Esta visão é derivada do olhar de Kapstein (1991) sobre o assunto, o qual afirma que “há uma relação direta entre os níveis de capital e a solidez bancária, porque bancos altamente capitalizados têm maiores recursos disponíveis para absorver perdas inesperadas.” Donde, este último conclui “que desde o anúncio do Acordo de Basiléia, é justo dizer que o capital tornou-se a palavra mais importante no léxico dos reguladores bancários.”

Dada a importância do Acordo, no ano de 1994, o Brasil aderiu a convenção internacional. Segundo este tratado internacional, as Instituições Financeiras devem possuir um mínimo de 8% de capital mínimo ponderado pelo risco; no entanto, o BACEN passou a exigir um percentual mínimo de 11% no Brasil.

Conforme apontado anteriormente, diante das dificuldades enfrentadas pelas instituições financeiras públicas durante o período de implementação do Plano Real, a qual viram suas receitas inflacionárias se esvaírem e a inadimplência aumentar exponencialmente, o Governo de FHC lançou, no ano de 2001, o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (PFIFF), o qual, segundo Silva Oliveira (2022) objetivava adequar os bancos públicos às regulamentações e regras do Acordo de Basileia.

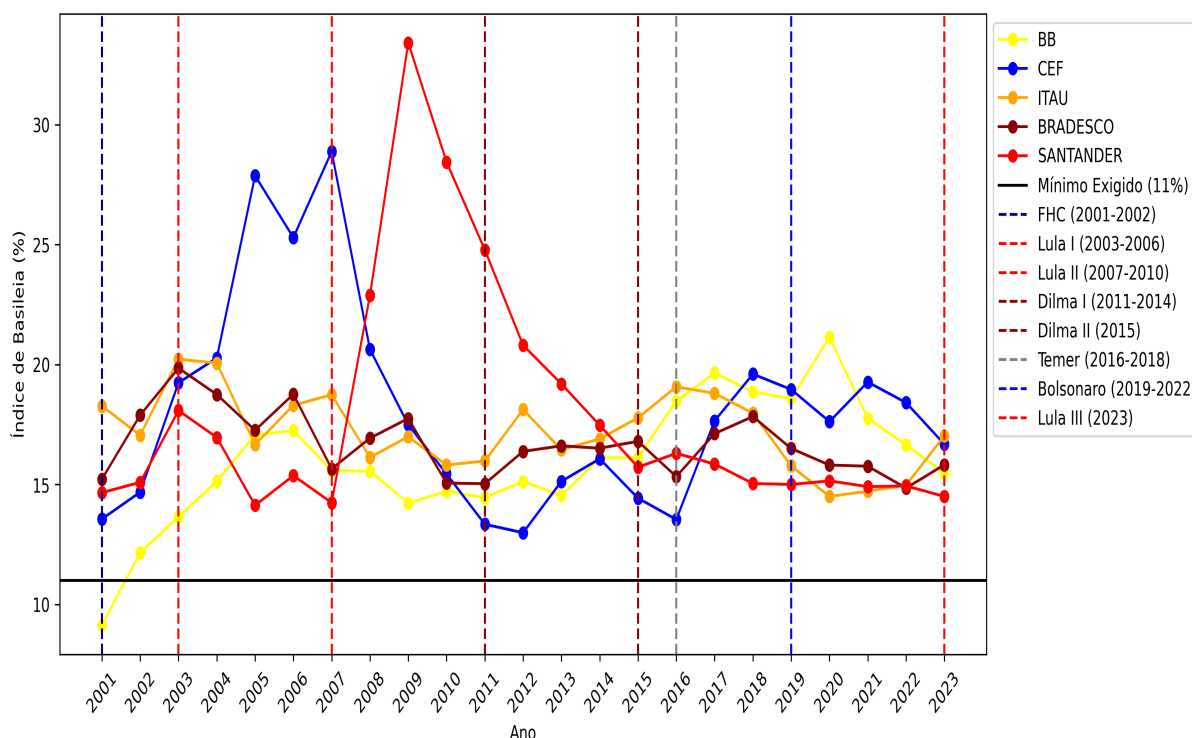
Ainda segundo Silva Oliveira (2022), o programa permitiu “ao banco um ajuste patrimonial e uma readequação do capital ao percentual de capitalização exigido pelo Banco Central.”

Desta forma, o Índice de Basileia, que mede a proporção entre o patrimônio de referência da instituição financeira e os ativos ponderados pelo risco, chegou ao patamar de 12,7% em dezembro de 2002, valor este superior aos 9,14% observados em 2001, segundo dados oficiais do Banco Central.

No ano de 2004, o acordo foi revisado, dando origem ao Basileia II, segundo destaque de BCB (2024), a revisão do primeiro acordo, “agregou princípios para uma avaliação mais precisa dos riscos incorridos por instituições financeiras internacionalmente ativas”, dividindo, para tanto, o capital das instituições em três pilares para a regulação prudencial.

Após a crise internacional de 2008, o Acordo de Basileia foi novamente revisto, onde, segundo BCB (2024) o arcabouço legal das recomendações, ficou conhecido como Basileia III, sendo uma resposta à crise financeira internacional de 2008. A partir de 2010, as novas recomendações visaram, sobretudo, o fortalecimento da capacidade das instituições financeiras de absorverem choques provenientes do sistema financeiro ou de parcelas dos setores da economia, a fim de dirimir “o risco de propagação de crises financeiras para a economia real, bem como eventual efeito dominó no sistema financeiro em virtude de seu agravamento.” (BCB, 2024)

Gráfico 6 – Índice de Basileia dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

Conforme observa-se no Gráfico 6, durante a gestão FHC, o BB através do PFIFF readequou-se a regulamentação bancária internacional, onde o índice foi paulatinamente elevado

até alcançar os níveis dos demais bancos. Durante o primeiro mandato de Lula, o índice foi fortalecido e continuou a sua espiral de crescimento. Já no segundo mandato, ocorreu uma leve queda no índice com uma tendência à estagnação, mas ainda com valores seguros acima do patamar mínimo requerido pela Autoridade Monetária. O motivo, conforme visto anteriormente, foi o avanço da carteira de crédito do BB, o qual respondeu com maior apetite por risco durante a crise americana do *subprime* (2008), atendendo ao chamado governamental por uma resposta anticíclica à crise econômica mundial.

Durante o governo Dilma, o índice manteve-se em patamares seguros sem grandes solavancos. No mandato de Temer, observa-se uma melhora do índice em patamares acima dos bancos privados, o que denota um comportamento mais conservador na concessão de crédito. Durante a administração de Bolsonaro, há uma tendência inicial para elevação e, após isto, uma aproximação com o índice dos seus pares. Para o terceiro mandato de Lula, não há dados suficientes para projetar-se uma perspectiva.

5.6 ANÁLISE COMPARATIVA DO LUCRO LÍQUIDO DO BB

Este tópico objetiva analisar a lucratividade do BB, em um recorte longitudinal de 2001 a 2023, tendo como comparativo os quatro principais bancos do Brasil segundo os dados oficiais do Banco Central. O objeto de análise é o Lucro Líquido, o qual representa os ganhos da instituição financeira após descontados todos os custos operacionais e impostos, e representa a capacidade do Banco em gerar retorno para seus acionistas na forma de dividendos (lucro distribuído em função da quantidade de ações). Também observa-se neste tópico, como visto anteriormente, a influência das gestões presidenciais na trajetória de lucratividade do banco.

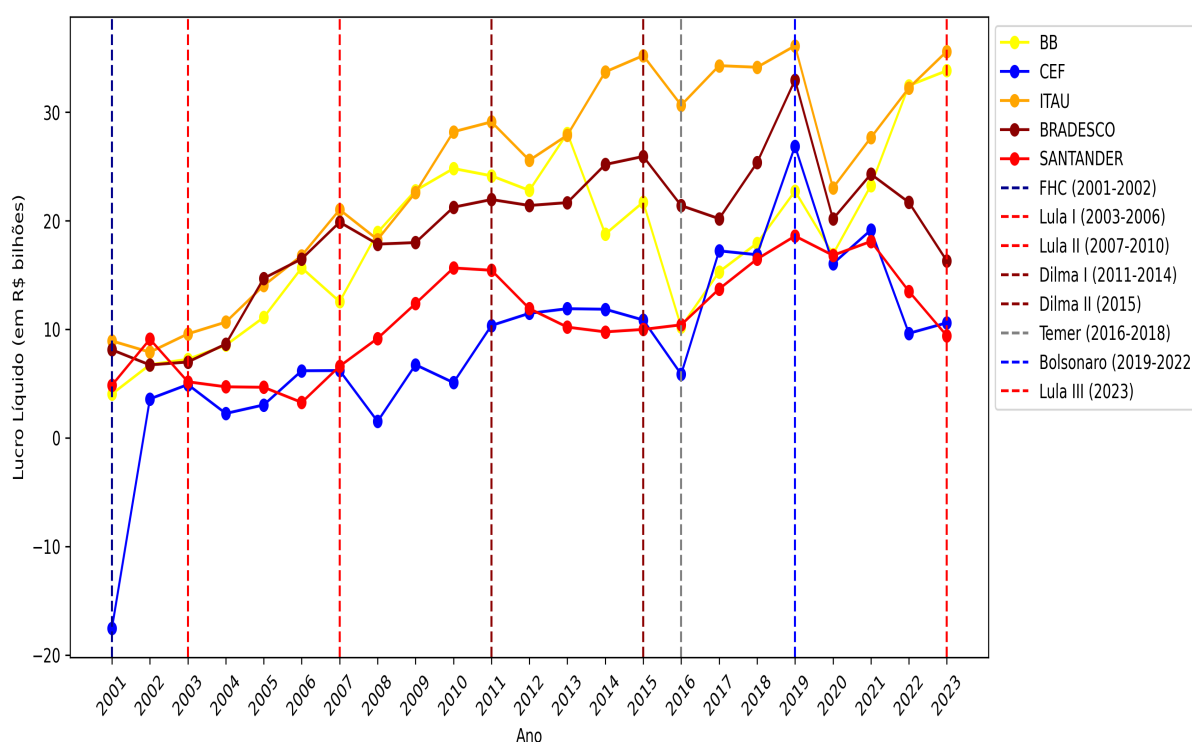
Conforme visto anteriormente, os anos 2000 começaram trazendo vários desafios ao BB. Durante os anos finais de FHC à frente da presidência do país, o que pode ser observado no Gráfico 7, o BB precisou de um aporte do Governo Federal para enquadrar seu capital ao mínimo exigido pelo Acordo de Basileia, acordo este do qual o Brasil era signatário desde 1994. Com a injeção de capital e as reestruturações pretéritas de ordem operacional e estratégica, o BB foi instado a se reinventar como instituição financeira estatal.

Segundo destaque de Silva Oliveira (2022), “segundo as tendências do sistema bancário nacional, o BB adotou, em 2001, a configuração de banco múltiplo, o que lhe permitiu reduzir custos, racionalizar processos e otimizar sua gestão financeira.” Como citado anteriormente, essas mudanças visavam, sobretudo, priorizar a obtenção de lucro econômico em detrimento do papel público da instituição. Diante do exposto, o BB, durante a gestão FHC, inicia o séc. XXI apresentando um lucro bilionário e alinhado com o desempenho dos seus pares privados, conforme demonstra o Gráfico 7.

Esta tendência de elevação do lucro líquido e rentabilidade alinhada aos pares privados também se manteve durante todos os dois mandatos de Lula à frente da presidência, conforme pode ser observado no Gráfico 7. Segundo análise de Silva Oliveira (2022), durante o segundo mandato de Lula, “a utilização dos bancos públicos como instrumentos de política anticíclica

não fez com que o BB negligenciasse sua dimensão privada.” Durante a gestão Dilma, o BB continuou expandindo a oferta de crédito; no entanto, a lucratividade da instituição ficou comprometida em face à elevação dos custos de captação decorrentes do aumento da taxa SELIC a partir de 2014, conforme apontado anteriormente. A exceção foi o ano de 2013, que apresentou lucratividade acima da média do período; no entanto, o motivo foi devido ao impacto positivo da “oferta pública de ações da BB Seguridade, *holding* que centraliza participações em empresas do segmento de seguros, previdência privada e capitalização.” (SILVA OLIVEIRA, 2022)

Gráfico 7 – Lucro Líquido dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota¹: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

Nota²: Valores reais corrigidos pelo IPCA a preço de dezembro de 2023.

Durante o governo de Temer, a partir de 2016, conforme destaque de Silva Oliveira (2022) as ações e “estratégias de negócios do banco passaram a se pautar nas transformações digitais.” Estas ações impactaram positivamente o desempenho do banco e ensejaram uma recuperação do desempenho em termos de lucratividade, porém, conforme ilustra o Gráfico 7, ainda incipiente diante dos valores apresentados pelos seus pares.

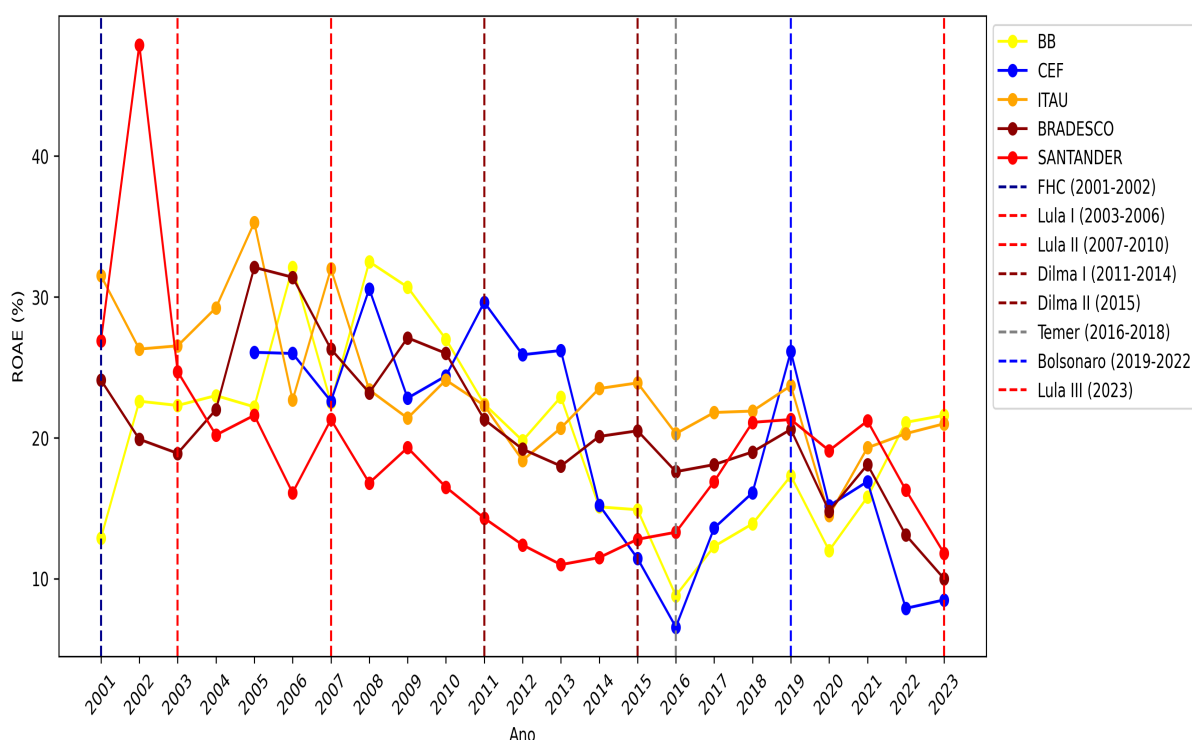
Com a ascensão de Bolsonaro, foram reforçadas as estratégias iniciadas durante o governo Temer de expansão do processo de digitalização. Em meio a uma série de mudanças estruturais e estratégicas que visavam a recuperação da lucratividade e a equiparação do retorno sobre o patrimônio líquido médio (ROAE) com os seus pares privados, o Banco do Brasil iniciou

um novo ciclo de fortalecimento da sua lucratividade, passando a flertar novamente com o protagonismo entre os bancos neste quesito, sendo superado somente pelo desempenho do Itaú no período. Por fim, no primeiro ano do terceiro governo de Lula, o que observa-se é que a lucratividade manteve-se em patamares elevados.

5.7 ANÁLISE COMPARATIVA DO RETORNO SOBRE O PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÉDIO (ROAE) DO BB

Este tópico tem como objetivo analisar de forma comparativa o ROAE (Retorno sobre o Patrimônio Líquido Médio) do BB com os quatro principais bancos do Brasil, conforme dados do BACEN. O referido índice é uma medida de eficiência que reflete o desempenho econômico de uma empresa em termos de retorno sobre o capital investido, ou seja, quanto maior esta relação, decorrente da divisão do lucro líquido pelo patrimônio líquido médio em um ano fiscal, melhor é o desempenho econômico da empresa e, por conseguinte, maior é a lucratividade dos capitais investidos nela.

Gráfico 8 – ROAE Dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota: Dados disponibilizados pelos bancos em seus balanços publicados anualmente (2024).

Conforme explicitado pelo Gráfico 8, durante os últimos dois anos de FHC, o BB recuperou sua taxa de lucratividade. Esta taxa de retorno foi mantida durante o primeiro

mandato de Lula, com uma forte elevação em 2006, a qual permitiu superar todos os demais bancos naquele ano. Em seu balanço, Banco do Brasil (2006), o resultado apontado refere-se à melhora dos indicadores da carteira de crédito, tais como: expansão, diversificação e redução da inadimplência.

No segundo mandato de Lula, a partir de 2008, em meio às ações anticíclicas que reverberaram na expansão da carteira de crédito, a taxa de retorno do Banco do Brasil manteve-se acima dos demais bancos em todo o período. Durante o governo Dilma, à exceção de 2013 em que foram vendidas ações da BB Seguridade, a taxa de retorno sofreu quedas consecutivas. Como dito anteriormente, isto deveu-se em grande medida à estratégia do governo em manter a expansão do crédito em um cenário marcado pelo aumento dos custos de captação e alta da inadimplência.

Após a deterioração do índice em 2016, sendo o pior do ciclo histórico recente, o Governo Temer, em meio às mudanças impostas, como citado anteriormente, recupera a taxa de retorno, porém em um patamar ainda muito abaixo dos seus pares. Este cenário, no entanto, começou a mudar a partir das mudanças implementadas em 2021, pela direção do banco nomeada por Bolsonaro, com a aposta na digitalização e expansão dos negócios, o BB voltou a alcançar níveis de rentabilidade equivalentes aos pares privados, chegando até mesmo a superá-los já no ano de 2022. Por fim, conforme pode-se observar no Gráfico 8, este nível de taxa de retorno em patamares superiores aos demais bancos ainda manteve-se no primeiro ano do terceiro mandato de Lula.

5.8 ANÁLISE COMPARATIVA DA PARTICIPAÇÃO DO BANCO DO BRASIL NOS PRINCIPAIS MERCADOS DE CAPTAÇÃO

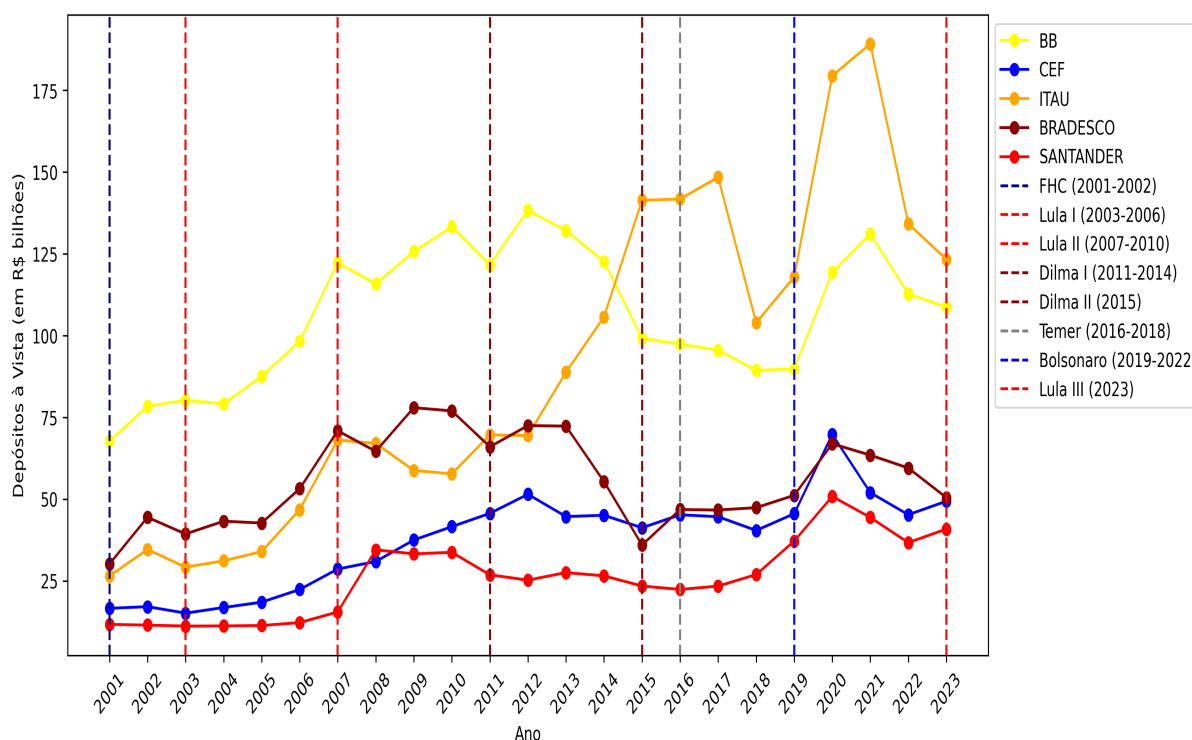
Este tópico visa analisar o desempenho do BB em proporção de participação no SFN, nos principais mercados de captação de recursos (depósitos à vista, poupança e depósitos à prazo), em comparativo aos quatro principais bancos do Brasil no período 2001-2023. Em linhas gerais, do ponto de vista do cliente bancário, o montante de recursos captados por uma instituição financeira representa a solidez e a confiabilidade do banco perante o público e, do ponto de vista da instituição, garante a perenidade das operações, aumenta sua capacidade de alavancagem e reverte-se em ganho de receitas oriundas da utilização de recursos de terceiros.

Os depósitos à vista representam os recursos captados pelos bancos com liquidez imediata e onde não são pagos juros ao depositante. Conforme destacado pela Resolução CMN n.º 2.099 de 1994, a captação de depósitos à vista é a atividade principal de um banco com carteira comercial. Estes depósitos possuem a equivalência ao papel-moeda em circulação na economia e, por este motivo, possuem um rígido controle da Autoridade Monetária, em face da possibilidade de os bancos utilizarem esses recursos de terceiros para expandirem suas carteiras de crédito, através de empréstimos bancários, aumentando, desta forma, a quantidade de moeda em circulação.

Conforme observa-se no Gráfico 9, verifica-se uma elevação dos recursos captados pelo

BB durante os governos de FHC e Lula. A partir de 2012, já na gestão Dilma, observa-se uma redução gradativa destes depósitos até o ano de 2015 quando o Banco do Brasil é ultrapassado pelo Itaú, o qual tomou a dianteira no referido segmento. Entre 2015 e 2019, período que abrange o último ano de Dilma, todo o governo de Temer e o primeiro governo de Bolsonaro, o BB sofre uma leve retração em seus recursos captados à vista. Sendo que a partir de 2020, segundo ano do Governo Bolsonaro, observa-se uma forte recuperação dos recursos captados à vista. Esta tendência se manteve em 2021, porém sofreu duas leves retrações nos anos seguintes, no último ano da gestão Bolsonaro e também no início do Governo Lula.

Gráfico 9 – Depósitos à Vista dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota¹: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

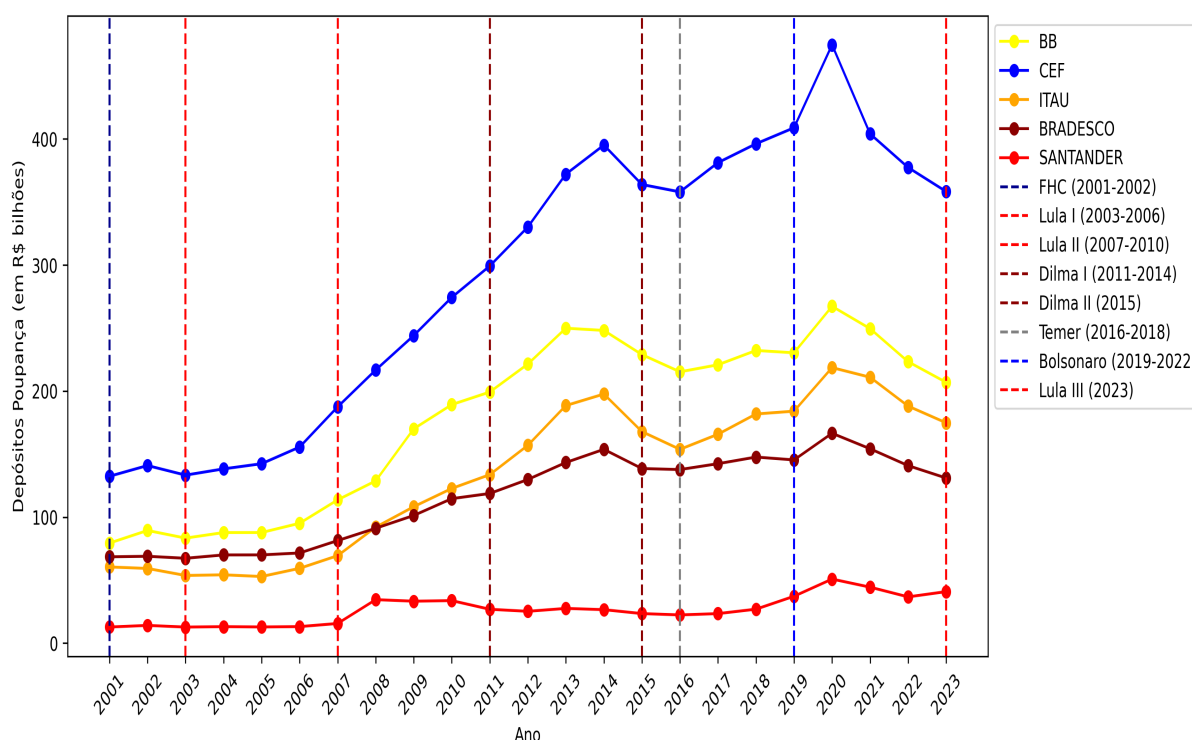
Nota²: Valores reais corrigidos pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

Os depósitos em poupança, também possuem liquidez imediata, mas ao contrário dos depósitos à vista, impõem custos aos bancos, na forma de remuneração mensal, a qual é definida e regulada pelo BACEN. Outro ponto a ser ressaltado é que os depósitos em poupança possuem uma função social importante, sendo que 65% do total dos recursos aplicados neste segmento devem ser direcionados para o financiamento habitacional.

Continuando a análise, ao observar-se o Gráfico 10, verifica-se que houve uma elevação significativa dos depósitos em poupança, em todos os principais bancos, a partir do segundo Governo Lula. Esta tendência de alta começou a declinar a partir de 2014, penúltimo ano do segundo

Governo Dilma, mantendo-se praticamente estagnada durante o interregno Temer-Bolsonaro, quando voltou a subir entre os anos de 2019 e 2020. No entanto, esta breve recuperação acabou por sofrer um revés a partir de 2021, em função da crise provocada pelo COVID-19. De maneira geral, os depósitos em poupança não sofreram inflexões decorrentes das mudanças de governo, seguindo desta forma a tendência do mercado financeiro, com o BB ocupando o segundo lugar no total de captações de recursos durante toda a série histórica apresentada.

Gráfico 10 – Depósitos em Poupança dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

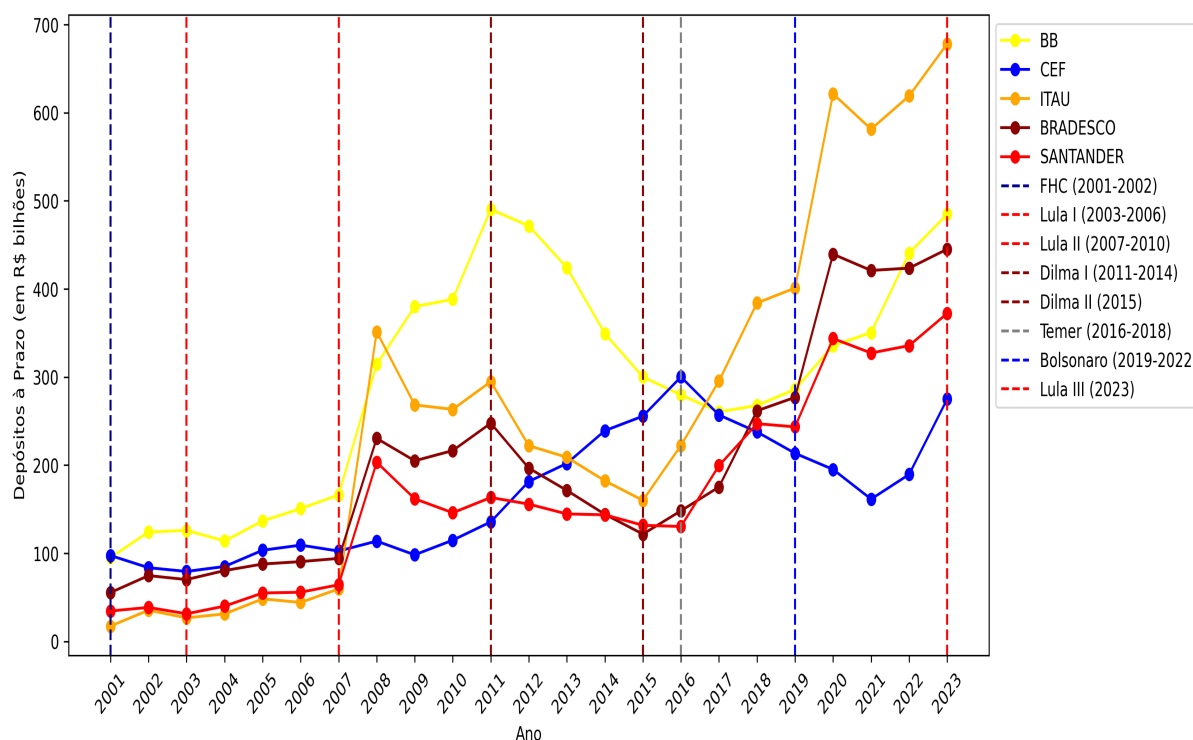
Nota¹: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

Nota²: Valores reais corrigidos pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

Os depósitos à prazo representam uma modalidade de captação de recursos de terceiros para os bancos, onde os recursos são mantidos pela instituição financeira durante um prazo e uma taxa de remuneração acordados entre os depositantes e o banco. O produto de captação desta modalidade mais conhecido é o CDB (Certificado de Depósito Bancário), cuja taxa de retorno ao depositante é uma proporção do DI (Depósito Interbancário), sendo este uma média do custo dos empréstimos realizados entre os bancos.

Devido à maior liberalidade na utilização dos recursos oriundos dos depósitos à prazo por parte dos bancos para fins de concessão de empréstimos, os mesmos são considerados as principais ferramentas de obtenção de *funding* e, por consequência, de garantia de alavancagem dos bancos com carteira comercial.

Gráfico 11 – Depósitos à Prazo dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota¹: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

Nota²: Valores reais corrigidos pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

A partir da análise do Gráfico 11, depreende-se que durante o final do governo FHC e o primeiro mandato de Lula, não houve alterações significativas nos recursos captados via depósitos à vista. No segundo Governo Lula, há um descolamento dos demais bancos com o BB alcançando o protagonismo no segmento e com ampla margem de segurança. Dentre os motivos para a elevação exponencial dos recursos captados, pode-se destacar a incorporação dos bancos já citados anteriormente, sendo que o mesmo parece ter ocorrido entre as demais instituições, à exceção da Caixa Econômica Federal que no período não fez nenhuma aquisição.

Após manter uma margem folgada de distância entre seus principais pares no quesito captações à prazo, o BB, durante a gestão Dilma, viu esta distância diminuir até ser finalmente ultrapassado pela Caixa, já no Governo Temer. Durante a gestão Temer, o BB manteve o nível de captação em linha com os anos anteriores, denotando uma estagnação, sendo ultrapassado pelo Itaú a partir de 2017.

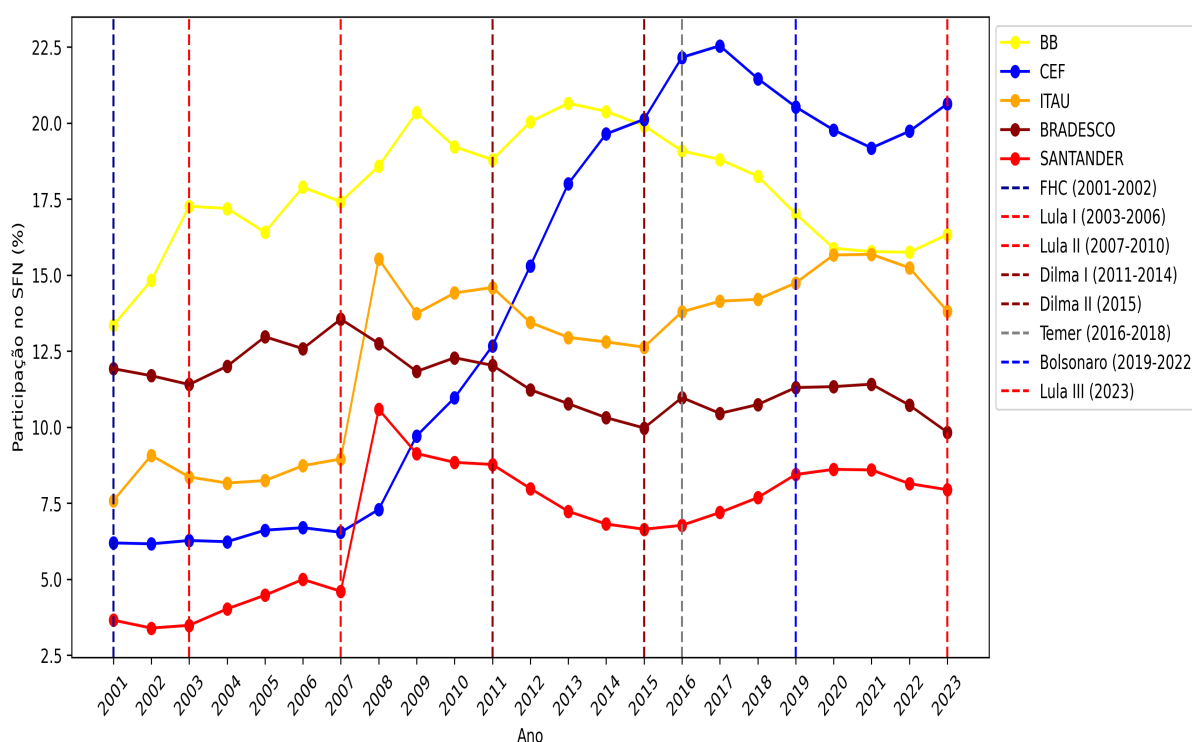
Durante o Governo Bolsonaro, no segundo ano de governo, o BB acabou sendo ultrapassado pelo Bradesco e pelo Santander, no entanto, a instituição estatal retomou o terceiro e segundo lugar, nos anos de 2021 e 2022, ficando acima do Bradesco e do Santander, respectivamente. Com a volta de Lula ao poder, em 2023, percebe-se uma elevação dos recursos captados, mas ainda significativamente insuficientes para a retomada da liderança neste segmento

do mercado bancário brasileiro.

5.9 ANÁLISE COMPARATIVA DA PARTICIPAÇÃO DO BANCO DO BRASIL NO MERCADO DE CRÉDITO BRASILEIRO

Este tópico tem como objetivo analisar a participação do BB, de forma agregada, ou seja, incluindo todas as carteiras operadas pelos bancos comerciais, cooperativas e bancos de desenvolvimento no mercado de crédito brasileiro, em comparativo com os principais conglomerados financeiros do setor, segundo ranking do Banco Central.

Gráfico 12 – Participação Agregada no Mercado de Crédito dos Cinco Principais Conglomerados Bancários Brasileiros no Período 2001-2003



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

A partir da análise do Gráfico 12, pode-se observar que nos dois últimos anos de FHC à frente da presidência, o BB acentuou sua presença no mercado de crédito brasileiro, consolidando sua liderança de forma agregada neste setor. A partir do primeiro ano de Lula na presidência, o BB manteve-se de forma absoluta como o detentor da maior parcela do mercado de crédito brasileiro. No segundo mandato de Lula, essa liderança foi ampliada, com o BB aumentando consideravelmente sua parcela no mercado de crédito através do incentivo oficial do seu maior acionista, em face às orientações designadas pelo Governo Federal aos bancos estatais para atuarem de forma anticíclica no enfrentamento da crise estadunidense do *subprime*.

Durante o primeiro mandato de Dilma, a liderança no mercado de crédito se manteve, às custas do lucro econômico do BB, pois, conforme visto anteriormente, o aumento da taxa SELIC e a alta da inadimplência comprometeram o desempenho do banco. A partir da metade do primeiro mandato até o final do segundo mandato de Dilma, já observa-se uma tendência de redução da participação do BB no mercado de crédito. Com a ascensão de Temer, esta tendência continua, sendo que, já no primeiro ano de Temer à frente da presidência, o BB acaba sendo ultrapassado pela Caixa Econômica Federal no segmento de crédito.

Durante o período de Bolsonaro na presidência, a tendência de queda deu lugar à estagnação da participação do BB no mercado de crédito brasileiro, sendo a instituição estatal perseguida de perto pelo banco Itaú, a qual assiste a uma elevação da sua participação no setor desde o Governo Temer. Por fim, na era Lula III, mais especificamente no primeiro ano de mandato, o BB eleva novamente sua participação no setor de crédito, o que lhe garante a segunda posição do setor, agora, porém, com ligeira vantagem sobre o Itaú.

5.10 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Ao analisar-se comparativamente os indicadores do BB dentro do Sistema Financeiro Nacional, observa-se o grande peso que detém a instituição dentro do mercado bancário brasileiro, nos mais variados segmentos. Tendo em vista que o BB configura-se como uma Instituição Financeira Federal sob governança estatal, fez-se necessário abarcar a análise dos números sob uma perspectiva que sobrepujasse a esfera econômica, ou seja, a partir desta premissa, vislumbrou-se investigar se os números apresentados pelo BB sofreram influência dos representantes eleitos para o Executivo Federal, donde pode-se chegar aos seguintes apontamentos:

- I. A opção do Governo Lula I pela adesão do BB ao Novo Mercado Bovespa, ideia já preconcebida por FHC em 2001, enfraqueceu o caráter estatal do Banco ao incentivar a redução da participação da União no controle acionária da instituição, no entanto, este movimento de diluição do capital estatal foi intensificado nos Governos Temer e Bolsonaro.
- II. Quando analisado o tamanho do BB, em número de agência e funcionários. Observou-se que durante os Governos do PT evitaram-se grandes reestruturações e demissões, optando-se pelo avanço da capilaridade geográfica do Banco e pela manutenção do corpo funcional, com viés de elevação. O que não ocorreu durante as gestões FHC, Temer e Bolsonaro, onde observou-se, grandes movimentos de reestruturação orgânica.
- III. No que concerne a gestão dos Ativos do Banco, também observou-se um crescimento exponencial dos Ativos durante as gestões petistas, sendo o símbolo deste movimento a Incorporação dos Bancos Estaduais: BESC, BEP e Nossa Caixa. Cabe destacar ainda, que algumas destas instituições, como o BESC e BEP, encontravam-se preparadas para a privatização e incluídas no PND (Plano Nacional de Desestatização), sendo posteriormente retiradas do Plano para que os seus Ativos fosse incorporados ao patrimônio do Banco

do Brasil, demonstrando uma mudança de paradigma na gestão dos Ativos Públicos que contrastava com o observado na Era FHC e posteriormente nos Governos Temer e Bolsonaro.

- IV. Com relação ao Índice de Basiléia, o qual mensura capacidade de uma Instituição Financeira em suportar crises setoriais e sistêmicas, observou-se uma gestão mais conservadora durante as gestões de Temer e Bolsonaro.
- V. No que tange ao lucro líquido e o retorno sobre o patrimônio líquido médio, dois indicadores de eficiência econômica, constatou-se que a busca pelo aumento da margem de lucro e do retorno do capital, foram uma constante durante os governos, o que denota um comprometimento de todos os espectros políticos na manutenção da lucratividade como imperativo das ações estratégicas do Banco.
- VI. Com relação a participação do BB nos principais mercados de captação, não foi possível identificar uma política deliberada dos gestores governamentais que influenciassem a participação do BB nesses mercados de captação. O que observa-se é que o BB acompanhou os movimentos de do mercado bancário neste segmento.
- VII. Por fim, com relação ao mercado de crédito bancário de maneira geral, ou seja, agregada, observou-se através dos índices de participação do BB nos mais variados mercados, uma ação direcionada dos governos petistas no sentido de viabilizar o avanço do BB no mercado de crédito nacional, no entanto, este movimento não se repetiu nas gestões Temer e Bolsonaro, dada a redução da participação do BB no mercado de crédito.

Ao analisar-se os destaques elencados acima, pode-se inferir que, conforme atestam os números do BB, durante as gestões petistas houve um fortalecimento do papel institucional do BB enquanto Instituição Financeira Estatal estratégica para o desenvolvimento do país, o que foi corroborado pelos números apresentados, tais como: número de ativos, agências, funcionários e participação no mercado de crédito.

Cabe, no entanto, ressaltar que a conquista destes números não aconteceu suprimindo-se a lucratividade; pelo contrário, os índices de lucratividade alcançaram níveis de eficiência dos pares privados. Sobre as gestões FHC, Temer e Bolsonaro, observou-se uma preocupação maior com os indicadores de lucratividade e eficiência em detrimento dos indicadores sociais, dado que, nestes três períodos, ocorreram inúmeras reestruturações, conforme citado anteriormente, onde, sob uma ótica mercantilista, obteve-se altos índices de lucratividade às custas de demissões e fechamentos de agências.

6 SETOR PÚBLICO NO BB: UMA ANÁLISE A PARTIR DA CARTEIRA DE CRÉDITO GOVERNO

Esta parte do trabalho tem como objetivo apresentar a evolução do atendimento ao setor público no BB, nos anos 2000, com destaque para a atuação no segmento de crédito destinado aos municípios. No primeiro tópico, são analisados o histórico da Carteira Governo, destacando o desenvolvimento da rede de atendimento dedicada ao setor público, para o período de 2001 a 2023, bem como os movimentos estratégicos do banco, na valorização do segmento. No tópico seguinte, são observados, através dos dados coletados nos balanços divulgados anualmente pelo Banco, o peso da Carteira de crédito Governo no total da carteira de crédito do Banco, no período supracitado.

Ainda na sequência, objetiva-se analisar o prazo médio das operações destinadas ao setor público, de forma a qualificar o tipo de atuação do BB neste segmento: financiamento ao curto, médio e/ou longo prazo. Convém ressaltar que neste tópico, são analisados apenas o período compreendido entre 2012-2023, em face à insuficiência de dados disponibilizados pelo BACEN. Mais adiante, objetiva-se analisar comparativamente, com cerca de doze bancos, o grau de participação da Carteira de Crédito Setor Público do BB no Sistema Financeiro Nacional (SFN), utilizando-se a mesma base de dados do BACEN para o interregno 2012-2013.

Dando continuidade à análise da atuação do BB no segmento de crédito destinado ao governo, tenciona-se detalhar para fins de análise, em caráter nacional e estadual, as operações de crédito liberadas pelo BB durante os anos de 2002 a 2023 em números absolutos e relativos, segundo dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o período. Por fim, no tópico seguinte, serão apresentadas as linhas de crédito oferecidas pelos principais bancos atuantes no mercado de crédito governo em Santa Catarina, destacando-se suas finalidades, características e as taxas médias de juros praticadas.

6.1 BREVE HISTÓRICO DO SEGMENTO SETOR PÚBLICO NO BB

Em face ao seu caráter estatal, o Banco do Brasil tem uma ligação e uma vocação natural em seu relacionamento com o setor público. Em linhas gerais, conforme dissertado anteriormente, a relação do BB com os entes federativos remonta à sua criação. No entanto, o estreitamento deste relacionamento, baseado nos paradigmas contemporâneos de racionalidade e eficiência, coincide com os esforços do Governo Federal, na era FHC, em meados da década de 90, para a modernização do aparato estatal, e por conseguinte, do BB. A par destas nuances, destaca-se a seguir, em ordem cronológica, algumas dessas mudanças basilares que fundamentaram este novo olhar do BB para o mercado Setor Público:

- 1996 - Criação da Unidade Estratégica de Negócios - UEN Governo - com o objetivo de gerenciar os negócios do Banco com o Setor Público e ratificar a importância do segmento

para o BB dentro da sua estrutura administrativa.

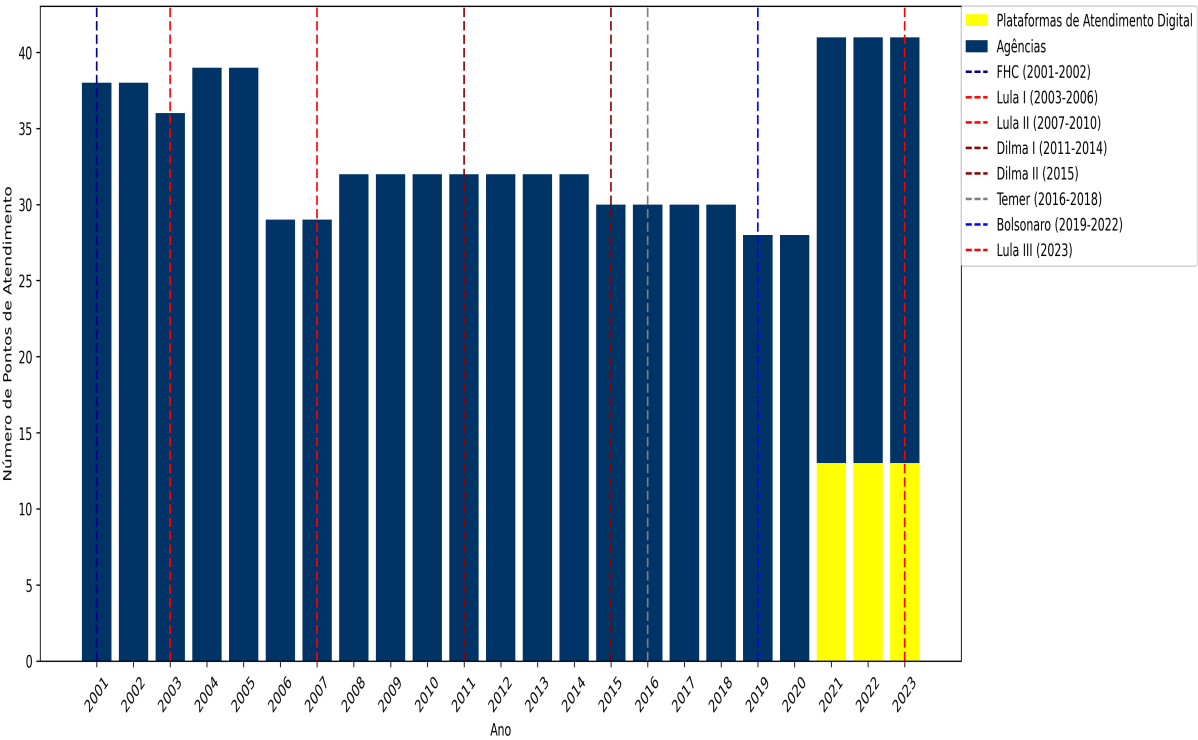
- 1999 - Reestruturação da UEN Governo, visando estreitar o relacionamento do Banco com o cliente Setor Público e melhorar a rentabilização do segmento Governo.
- 2001 - Transformação da UEN Governo em Diretoria de Governo. Conforme visto anteriormente, a partir desta data o Banco passou implementar um modelo de atendimento segmentado para os mercados Varejo, Atacado e Governo. Logo, também a partir deste ano, os clientes Governo começaram a ser atendidos em agências exclusivas, voltadas para o atendimento especializado a esse segmento. Conforme destaque de Guidalli (2002), o Banco do Brasil foi o primeiro banco brasileiro a possuir uma rede de agências destinadas exclusivamente ao atendimento deste público. Segundo Banco do Brasil (2001), na área Governo, foram empreendidos esforços para a expansão dos negócios nas esferas federal, estadual e municipal. Tendo em vista, que a privatização dos bancos estaduais gerou inúmeras oportunidades ao Banco do Brasil para ocupar esses espaços.
- 2003 - Criação de novas agências Governo em todas as capitais do país com foco no atendimento exclusivo ao cliente Setor Público.
- 2004 - Criação de Superintendências Regionais para supervisionar e dar suporte ao trabalho das agências voltadas ao Setor Público.
- 2007 - A Diretoria de Governo ganha o status de Vice-Presidência no BB, após ser desmembrada da Vice-presidência de Agronegócios. Este movimento, elevava a importância do segmento setor público à patamares mais estratégicos dentro da empresa.
- 2009 - Conforme destaque de Banco do Brasil (2009), nesta data, ocorreu a ampliação das operações de crédito com o setor público, as quais sofreram um incremento de 247,1% em relação ao ano anterior. A destinação dos recursos emprestados foram em sua maioria para obras de infraestrutura, aquisição de máquinas e equipamentos, aquisição de ônibus escolares e melhorias na gestão pública.
- 2011 - Segundo publicação oficial do BB, Banco do Brasil (2011), ainda em 2011, o BB era o único Banco no Brasil com rede de agências especializadas para atendimento ao setor público, com presença em todas as capitais e nos principais municípios do Brasil.
- 2021 - Segundo destaque de Banco do Brasil (2021), tendo em vista a visão estratégica do Banco para o setor, após um breve interregno de 10 anos sem grandes mudanças, o modelo de relacionamento direcionado aos clientes do Setor Público foi remodelado em 2021, sendo expandido para todas as cidades brasileiras através do modelo de atendimento baseado em plataformas digitais. Desta forma, foram criados 13 escritórios especializados. O objetivo, segundo o Banco, “é oferecer aos clientes consultoria especializada, com soluções adequadas a suas necessidades e sua realidade, apoiando o Setor Público no

cumprimento de sua missão de promover o bem-estar dos cidadãos.” (BANCO DO BRASIL, 2021).

A partir desta reestruturação, que teve como foco a expansão do modelo digital de relacionamento, a segmentação do atendimento ao cliente setor público na esfera municipal passou a ser subdividida em quatro esferas principais: capitais e metrópoles com mais de 500 mil habitantes; grandes municípios, entre 50 mil e 500 mil habitantes; médios municípios, entre 30 mil e 50 mil habitantes; pequenos municípios até 30 mil habitantes.

- 2022 - Reforçando o novo modelo de atendimento, o Banco do Brasil repaginou cinco escritórios da Rede Setor Público com uma série de melhorias, dentre as quais, destaca-se “a “Sala do Cliente”, espaço idealizado para ser uma extensão do gabinete do gestor público, estreitando relacionamentos e gerando valor para os clientes.” Banco do Brasil (2022)
- 2023 - Conforme destaque de Banco do Brasil (2023b), em consonância com as diretrizes da ONU, materializadas na Agenda 30, o BB “renovou e revisou seus Compromissos de longo prazo para um Mundo mais Sustentável”, assumindo o desafio de desembolsar cerca de R\$40 bilhões na melhora da eficiência dos estados e municípios.

Gráfico 13 – Evolução dos Pontos de Atendimento do Banco do Brasil para o Segmento Setor Público no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

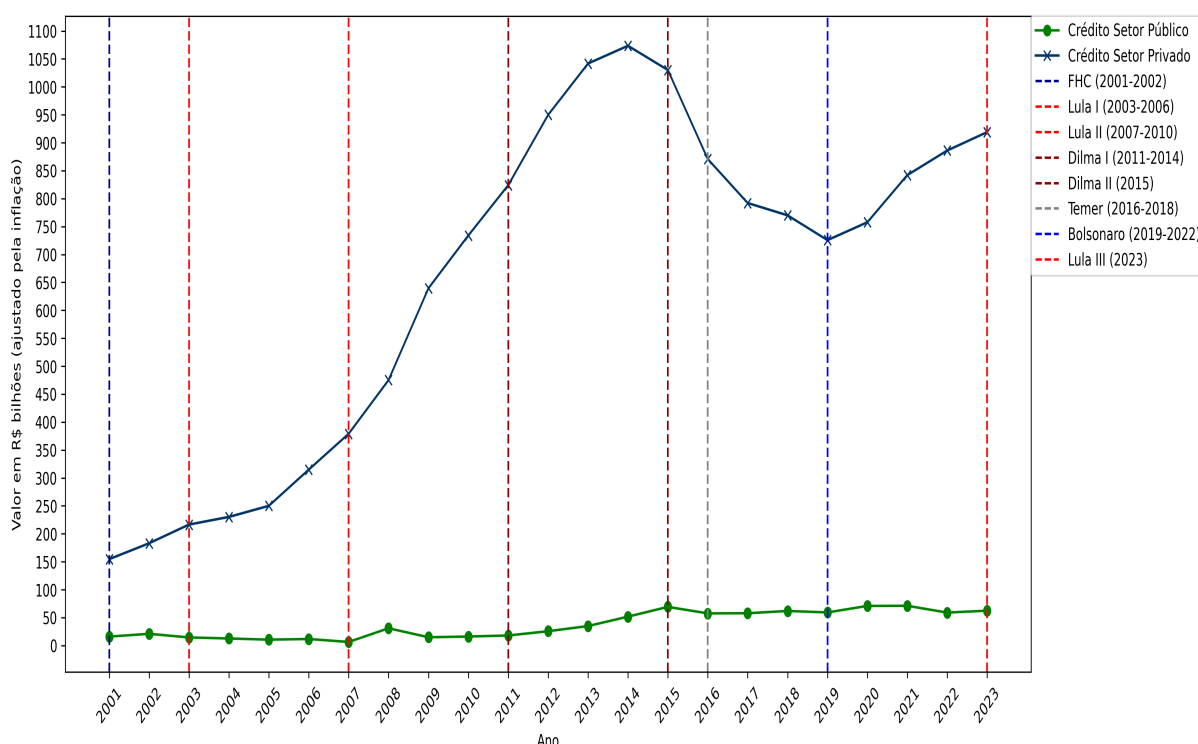
Nota: Dados disponibilizados pelo Banco do Brasil (2024).

Conforme destacado no Gráfico 13, os pontos de atendimento exclusivos ao setor público no Banco do Brasil foram reduzidos durante a metade do primeiro mandato de Lula em relação aos últimos anos de FHC. Este número manteve-se praticamente estável até o ano de 2021, penúltimo de Bolsonaro à frente da presidência, momento no qual ocorreu a última reestruturação do BB. Neste ano, o BB lançou as plataformas de atendimento digital também para o mercado setor público, onde foram criadas 13 escritórios especializados, as quais foram espalhadas por todo o país, com o objetivo de universalizar o atendimento a todos os municípios brasileiros e incrementar os negócios. Até o ano de 2023, primeiro ano do terceiro mandato de Lula, o número de agências e plataformas digitais manteve-se estagnado em relação a 2021.

6.2 OS NÚMEROS DA CARTEIRA DE CRÉDITO GOVERNO NO PERÍODO 2001-2023

Este tópico visa analisar comparativamente o peso da carteira de crédito do setor público do BB em relação ao crédito destinado ao setor privado, bem como a variação do saldo médio das carteiras de crédito privado e público do Banco no período 2001-2023, com destaque analítico para os interregnos representados pelas mudanças de governo.

Gráfico 14 – Variação Relativa no Saldo Médio da Carteira de Crédito Setor Público do Banco do Brasil no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota¹: Dados disponibilizados pelo Banco do Brasil (2024).

Nota²: Valores reais corrigidos pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

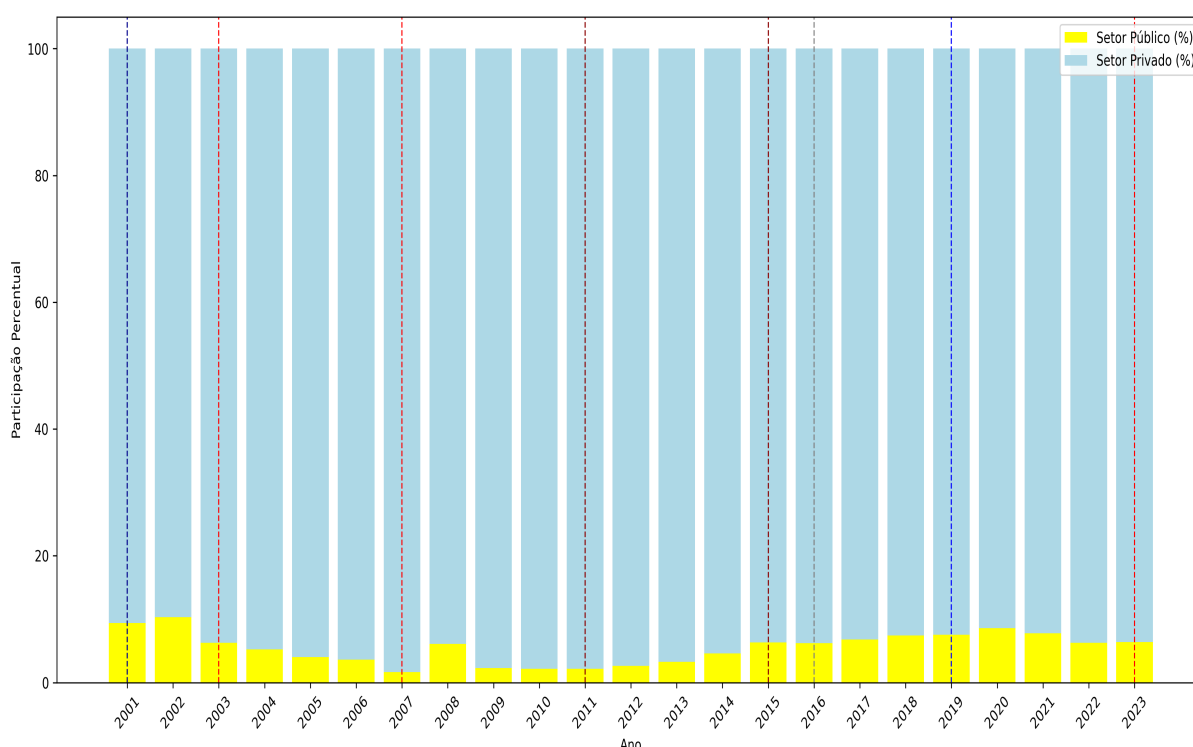
Conforme observa-se no Gráfico 14, até o início do segundo mandato de Lula, no ano

de 2007, a carteira de crédito do setor público vinha apresentando uma redução gradativa do seu saldo médio. Este ritmo de queda é interrompido no ano seguinte, em 2008, ano da crise do *subprime* americano, onde, segundo destacado no referido Gráfico, acontece uma elevação considerável do saldo médio da carteira, em vista do aumento do desembolso.

No entanto, já em 2009, observa-se novamente uma redução do saldo médio, com uma tendência a estagnação até o ano de 2011, primeiro ano do primeiro mandato de Dilma Rousseff, onde observa-se a partir daí uma elevação contínua deste saldo médio, até atingir o pico da carteira em 2015, considerando os valores pelo IPCA a preços de 2023.

Após atingir seu pico em 2015, inicia-se uma redução do saldo médio da carteira em 2016, já na gestão Temer; após este ano, o saldo da carteira mantém uma tendência à estagnação até elevar-se novamente durante a epidemia de COVID nos anos de 2020 e 2021, na gestão Bolsonaro. Por fim, no primeiro ano de Lula III, observa-se um patamar de saldo médio muito próximo ao último ano de Bolsonaro.

Gráfico 15 – Variação Percentual da Carteira de Crédito Setor Público em Relação ao Total Desembolsado pelo Banco do Brasil no Período 2001-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota: Dados disponibilizados pelo Banco do Brasil (2024).

Conforme destacado pelo Gráfico 15, em termos percentuais e comparativos com o restante do desembolso do Banco do Brasil, o saldo médio da carteira de crédito do setor público teve o seu melhor desempenho para o período, durante a gestão FHC, onde alcançou em 2002

10,29% do total de desembolso, segundo dados publicados pelo BB naquele ano. Durante os dois primeiros mandatos de Lula, a carteira de crédito do setor público perdeu importância em termos proporcionais, chegando à mínima histórica de 1,66% em 2007; à exceção do período, foi o ano de 2008, como destacado anteriormente.

Durante o mandato de Dilma, a carteira de crédito recuperou importância em termos de volume e proporcionalmente ao total desembolsado pelo banco. A partir de 2015, esta proporção aumentou gradativamente durante a gestão Temer, vindo a alcançar o patamar de 8,56% durante o Governo Bolsonaro, no ano de 2020, sendo esta a segunda maior proporção para o período, como pode ser visto através do Gráfico 15. Nos anos seguintes, a partir de 2021, observa-se novamente uma redução da proporção do crédito destinado ao setor público em relação ao crédito destinado ao setor privado. No que tange ao terceiro governo Lula, no momento, os dados apresentados pelo Banco demonstram uma estabilidade na proporção entre crédito ao setor público e crédito ao setor privado.

6.3 PRAZO MÉDIO DAS OPERAÇÕES DA CARTEIRA SETOR PÚBLICO NO BB NO PERÍODO (2012-2023)

Este tópico visa qualificar as operações de crédito destinadas ao Setor Público através da análise do tempo médio das operações, tendo como base os dados publicados pelo BACEN no período de 2012 a 2023 e as definições estabelecidas pelo MIP (2024). - Manual para Instrução de Pleitos - publicação oficial da STN (Secretaria do Tesouro Nacional), que engloba todas as diretrizes concernentes “à contratação de Operações de Crédito, por Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes.” (STN, 2024)

Segundo STN (2024), “as operações de crédito dos Entes públicos podem ser [...] de curto prazo (de até 12 meses), que integram a dívida flutuante, como as operações de ARO (Antecipação de Receitas Orçamentárias), e de médio ou longo prazo (acima de 12 meses), as quais compõem a dívida fundada ou dívida consolidada.” Como visto, no caso dos entes públicos, as operações de crédito de médio ou longo prazo passam a compor o orçamento do Ente federativo como um passivo de dívida consolidada, o que, para efeitos legais e econômicos, reflete na capacidade de pagamento do Ente, e, por conseguinte, na possibilidade deste em tomar novos empréstimos. Ainda segundo STN (2024), no que tange às operações de longo prazo, elas destinam-se a cobrir eventuais desequilíbrios orçamentários ou para financiar obras e serviços públicos, mediante a assinatura de contratos ou emissão de títulos da dívida pública.

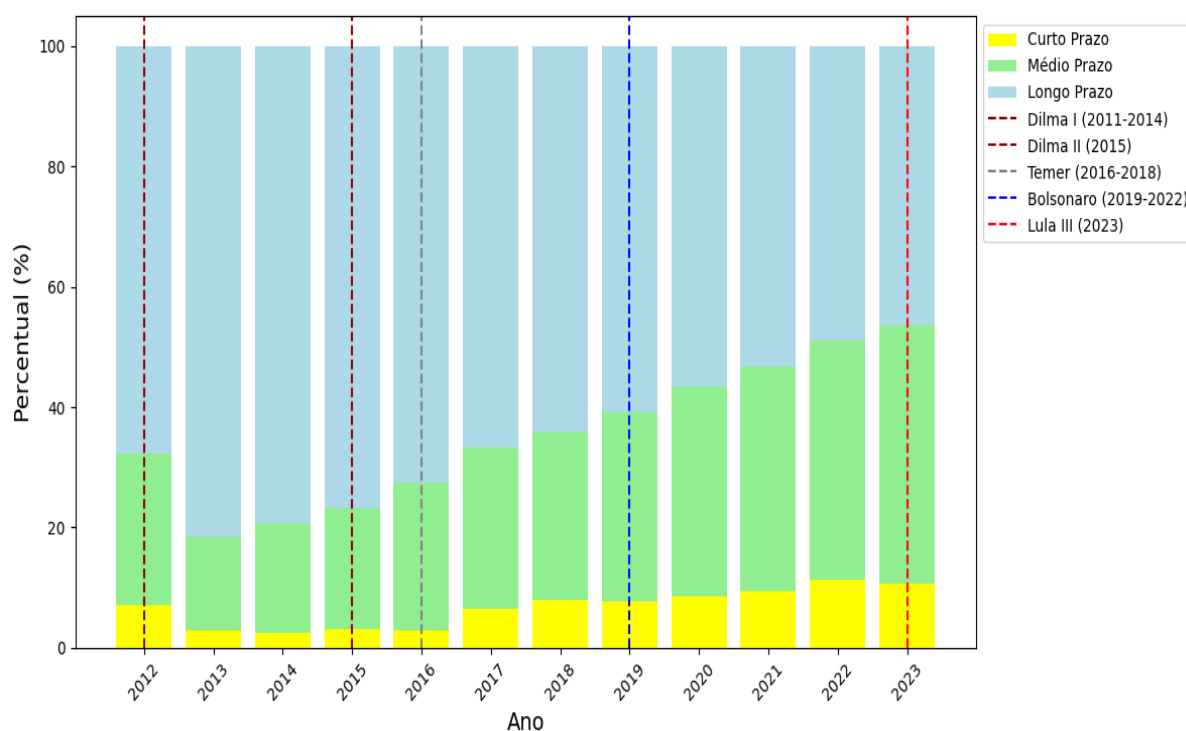
Como apontado acima, não existe uma definição específica no referido documento que diferencie o médio prazo do longo prazo, tanto do ponto de vista contábil quanto do ponto de vista econômico. No entanto, em nosso estudo qualitativo das operações, para fins analíticos, utiliza-se a definição já pré-concebida para o curto prazo (12 meses) e distingue-se as demais operações de crédito de médio prazo e longo prazo, delimitando-as da seguinte forma: médio prazo (acima de 12 meses até 5 anos); longo prazo (acima de 5 anos). Com base nestas definições,

verificar-se-á de forma proporcional, em que nicho de atuação se concentram as operações de crédito do BB, destinadas ao setor público, para o período 2012-2023.

Convém ressaltar que os dados referentes aos períodos anteriores a 2012 não estão disponibilizados pelo BACEN, o que implica na impossibilidade de avaliar-se a série histórica como nos tópicos anteriores, ou seja, foram excluídos os dois últimos anos do Governo FHC e os dois primeiros mandatos de Lula, em face à inexistência de dados para o período.

No que concerne ao intervalo levantado, conforme destacado no Gráfico 16, percebe-se que a partir de 2013, terceiro ano do primeiro Governo de Dilma Rousseff, uma clara tendência de aumento da participação dos créditos de médio prazo em detrimento aos créditos de longo prazo. Esta tendência se mantém nos governos posteriores: Temer, Bolsonaro e Lula III. Após 2016, início do Governo Temer, observa-se também uma elevação da participação dos créditos de curto prazo, que contabilmente, conforme visto, não configuram empréstimos consolidados, mas sim antecipação de receitas, as chamadas ARO (Antecipação de Receitas Ordinárias). Esta tendência se mantém nos governos de Bolsonaro e Lula III, o que pode demonstrar uma deterioração fiscal dos Entes federados; no entanto, esta análise ainda carece de mais fundamentos, sendo necessária uma investigação mais detalhada dos orçamentos destes Entes para uma conclusão mais factual.

Gráfico 16 – Distribuição das Operações de Crédito Destinadas ao Setor Público Pelo Banco do Brasil no Período 2012-2023 com Base no Prazo Médio de Vencimento



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

Quanto aos empréstimos de longo prazo, conforme visto, estes foram perdendo participação na carteira de crédito do BB destinada ao setor público, desde o segundo ano do Governo Dilma, o que pode demonstrar um movimento do BB, de realinhamento estratégico dentro do Ecossistema de financiamento aos Entes Públicos, buscando diminuir a sua exposição aos créditos de longo prazo de maturação (prazo de vencimento maior que cinco anos) devido ao baixo retorno em função do *spread* menor, ou ainda, uma segunda leitura sobre o fenômeno, associado ou não ao primeiro, seria a perda de competitividade neste setor pelo BB em face à oferta de crédito com taxas não tão atrativas em relação aos demais Bancos que atuam no segmento de longo prazo.

6.4 PARTICIPAÇÃO DA CARTEIRA DE CRÉDITO SETOR PÚBLICO DO BB NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (SFN) PARA O PERÍODO (2012-2023)

Este tópico objetiva analisar o grau de participação da Carteira de Crédito Setor Público do BB no SFN, quando analisado exclusivamente os créditos destinados aos Estados e Prefeituras. Para fins de comparação, foram escolhidos os cinco Bancos que atuam no setor onde a União é o maior acionista: BB, CEF, BASA, BNDES e BNB; dois dos principais Bancos de Desenvolvimento Regionais que atuam em Santa Catarina: BRDE e BADESC; os três principais Bancos privados do país: Itaú, Bradesco e Santander; e por fim, dois bancos privados que apresentaram uma performance diferenciada quando da análise dos dados: Credit Suisse e Banco Master.

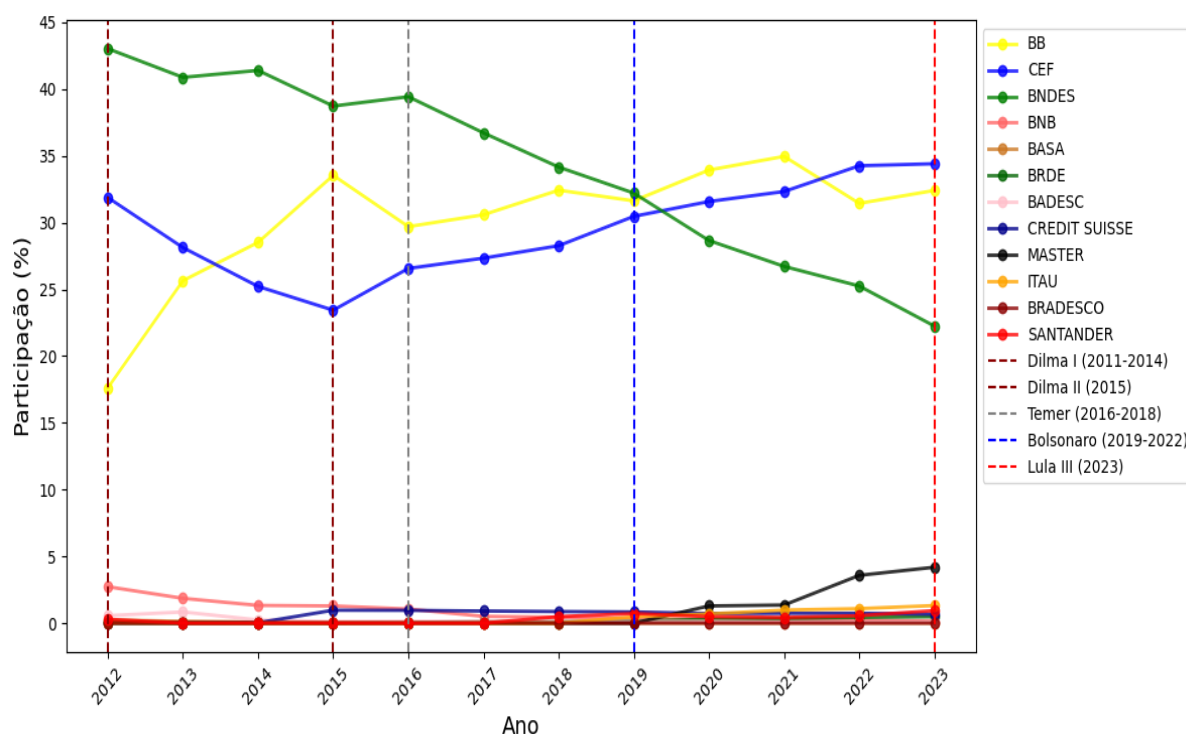
Tendo como base conceitual de operação de crédito à Estados e Municípios, a definição estabelecida no MIP (2024)., é importante ressaltar que esta base de dados do BACEN inclui somente as operações de crédito interno, ou seja, àquelas contratadas com credores situados no País e participantes do SFN, excluindo-se desta forma as operações de crédito externo, que são as contratadas com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras.

Conforme destacado pelo Gráfico 17, o saldo médio da carteira do BB no total do SFN, quando analisado comparativamente aos bancos supracitados, sofreu uma elevação no primeiro mandato de Dilma Rousseff, onde a partir de 2014, o BB passou a ocupar a segunda colocação no SFN, ficando à frente da CEF e atrás do BNDES. Esta tendência de crescimento relativo manteve-se até o ano de 2015, quando, em seguida, já no governo Temer, no ano de 2016, sofreu uma inflexão. Após esta queda, a participação relativa do BB voltou a subir, ainda que gradativamente, durante todo o governo Temer.

Na gestão Bolsonaro, esta participação relativa sofreu uma queda no primeiro ano, mas veio a recuperar-se nos anos de 2020, quando o BB finalmente assumiu a liderança neste segmento de crédito ultrapassando a CEF, e 2021, quando o BB atingiu a marca histórica de 34,96% de participação relativa, segundo dados oficiais do BACEN. Após atingir esta máxima histórica, a participação do BB no mercado de crédito setor público sofreu um novo revés, no último ano de Bolsonaro à frente da presidência, ao ser ultrapassado novamente pela CEF. No ano seguinte, primeiro ano de Lula III à frente do executivo, a queda de participação do BB

foi levemente revertida, mas o movimento de reconquista do mercado foi insuficiente para a retomada da liderança no setor.

Gráfico 17 – Participação do Saldo Médio da Carteira Setor Público do Banco do Brasil em Percentual do SFN para o Período 2012-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota: Dados disponibilizados pelo BACEN (2024).

Pode-se inferir ainda ao analisar o Gráfico 17, algumas conclusões extras:

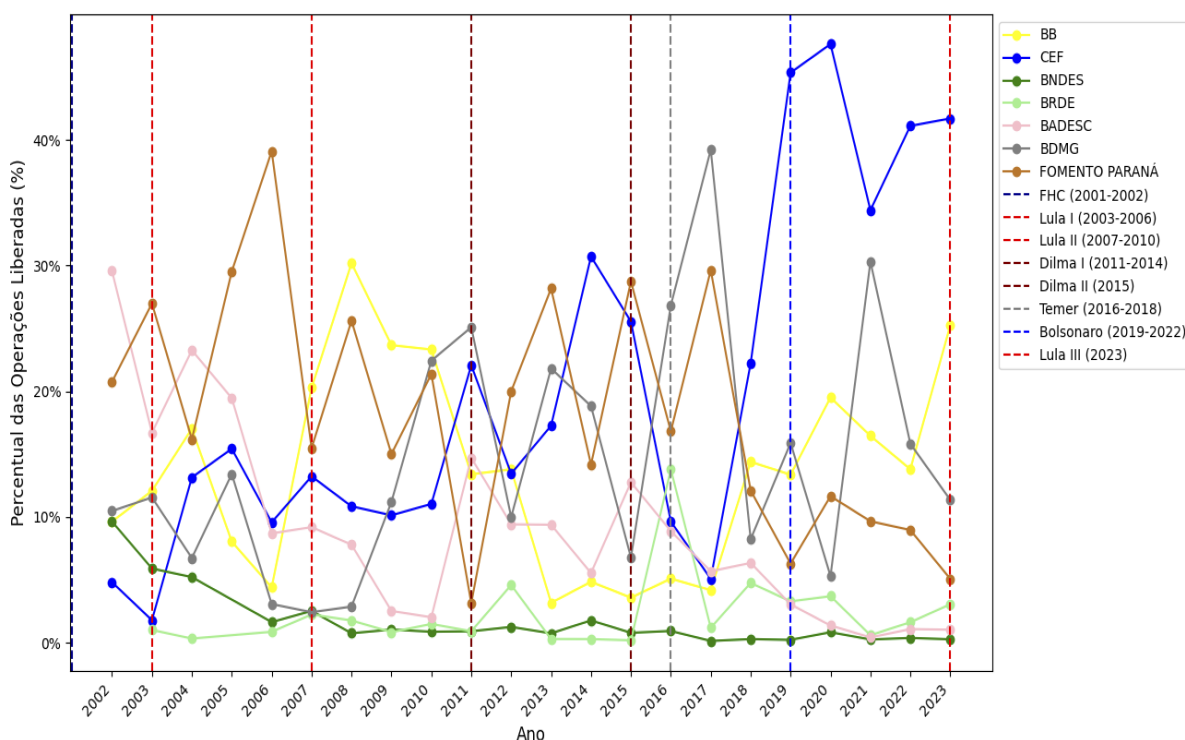
- i. A participação do BNDES vem sofrendo quedas significativas durante todo o período.
- ii. No SFN a CEF é o banco que mais cresceu no segmento e vem rivalizando com o BB, chegando a assumir o protagonismo.
- iii. Os demais bancos estatais, tanto os de capital da União (BNB e BASA), quanto os regionais selecionados (BRDE e BADESC), ainda possuem uma participação muito pequena no mercado quando considerados os dados totais do SFN.
- iv. Os bancos privados ainda atuam muito timidamente no setor, à exceção é o Banco Master, cuja fundação remonta ao ano 2018, sendo fruto da reestruturação societária do Banco Máxima, fundado em 1974, o qual vem aumentando paulatinamente sua presença no setor, começando com o índice de 1,29% ano de 2019 até atingir o percentual de 4,19% do saldo médio desembolsado no SFN.

6.5 PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO BB EM VOLUME DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO LIBERADAS AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS - SEGUNDO DADOS DA STN PARA O PERÍODO (2002-2023)

Este tópico tem como objetivo analisar em termos percentuais o número de liberações de operações de crédito pelo BB ao Setor Público, notadamente aos municípios brasileiros, considerando-se para tanto os dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o período 2002-2023.

Partindo-se do pressuposto que quanto maior o percentual de liberações do BB em relação ao número total de operações, maior é o número de municípios atendidos pelo Banco em um dado ano fiscal, pode-se concluir que este número representa com certa fidelidade o grau de penetração do BB neste segmento de crédito.

Gráfico 18 – Percentual de Liberações de Crédito do Banco do Brasil aos Municípios Brasileiros Segundo Dados da STN no Período 2002-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota: Dados disponibilizados pela STN (2024).

Logo, com esta análise, objetiva-se verificar o grau de dispersão da atuação do BB no segmento de crédito destinado ao setor público, tendo como comparativo os quatro principais bancos em número de operações para o período - (BB, CEF, BDMG, FOMENTO PARANÁ) - segundo dados da STN, além do BNDES (Banco de Desenvolvimento que atua nacionalmente), BADESC (Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina) e do BRDE (Banco de Desenvolvi-

mento que atua nos três estados da região sul). Nesta análise, foram excluídos o BNB e o BASA, bem como os principais bancos privados do país, em face à baixa penetração destes bancos neste mercado, quando analisados sob esta ótica.

Conforme pode ser observado no Gráfico 18, no primeiro mandato de Lula, o percentual de liberações de operações de crédito do BB em relação ao total de operações registradas pela STN cresceu por dois anos seguidos em relação ao último ano de FHC, chegando ao seu melhor desempenho do primeiro mandato, no ano de 2004, quando registrou o índice de liberação de 17,03% das operações do setor, ficando em segundo lugar, atrás apenas do BADESC de Santa Catarina, com 23,27%, segundo dados da STN. No entanto, após este bom desempenho, nos dois anos seguintes, 2005 e 2006, este índice sofreu duas quedas consecutivas, chegando a um patamar inferior ao último ano de FHC.

Esta tendência de queda foi revertida já no início do segundo mandato de Lula, no ano de 2007, onde o BB assumiu a liderança do setor de crédito neste quesito, ao atingir o percentual de 20,28% do total de liberações autorizadas pela STN. No ano de 2008, diante do estopim da crise do *subprime*, o BB alcançou sua maior marca para a série histórica pesquisada, onde foram liberadas 356 operações de um total de 1179 autorizadas pela STN, ou seja, 30,20% do total liberado, garantindo ao Banco Federal novamente o protagonismo em volume de operações. Embora em um volume menos significativo de liberações, essa liderança se manteve até o último ano de Lula II.

Durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, o percentual de operações de crédito liberadas pelo BB sofreu seguidas quedas, chegando a mínima de 3,18% do total em 2013. Como pode ser visto no Gráfico 18, este baixo volume de operações liberadas foi o retrato do BB durante o Governo Dilma, no primeiro e no segundo mandato. Com a mudança de Governo, agora na gestão Temer, o BB ensaiou uma recuperação a partir de 2018 e voltou a ocupar o segundo lugar em número de liberações.

Sob o Governo Bolsonaro, já no primeiro ano de mandato, o BB perdeu sua frágil segunda colocação em volume de operações para o BDMG, um Banco de Desenvolvimento Regional com atuação concentrada em Minas Gerais. No ano seguinte, em 2020, ano da pandemia, o BB pareceu ensaiar uma recuperação, com a retomada do segundo lugar em volume de operações. No entanto, esta tendência acabou não se concretizando durante a administração de Bolsonaro na presidência, tendo em vista que o BB ficou novamente em terceiro lugar em número de operações, atrás da Caixa e do BDMG, nos dois anos subsequentes de Bolsonaro na presidência.

Com a chegada de Lula novamente ao poder, já em seu primeiro ano, o BB reconquistou o segundo lugar em volume de operações, com uma diferença confortável em relação ao terceiro e quarto colocados, BDMG e a Agência de Fomento do Paraná, respectivamente. Com relação à retomada do primeiro lugar em volume de operações liberadas, a posição do BB em relação à CEF ainda está muito distante, demonstrando um caminho árduo para o Banco do Brasil retomar o protagonismo, tendo em vista que a CEF parece ter assumido um papel relevante no setor,

principalmente a partir de 2018.

Outro ponto a ser destacado a partir da análise deste item é o grau de importância dos Bancos de Desenvolvimento com atuação em Santa Catarina, a saber o BADESC e o BRDE, quando analisados sob a ótica do volume de operações. Destques a nível nacional, vale frisar que o BADESC conquistou o primeiro lugar em 2002 e o BRDE o terceiro lugar em 2016 em volume de operações. Dado o grau de penetração destes dois Bancos no Estado, evidenciado pelos números a nível federal, pode-se inferir que a atuação do BB aqui em Santa Catarina no mercado de crédito ao setor público ocorre sob intensa concorrência. Pressuposto este, a ser observado a partir da análise regionalizada dos dados no tópico posterior.

6.6 PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO BB EM VOLUME FINANCEIRO E MÉDIA DOS DESEMBOLSOS - INCLUINDO OS ORGANISMOS MULTILATERAIS - DADOS DA STN PARA O PERÍODO (2002-2023)

Enquanto o tópico anterior debruçava-se com a análise do número de operações em termos relativos, a fim de verificar o grau de penetração do BB no mercado de crédito destinado ao Setor Público. Este tópico visa sobretudo analisar a atuação do BB sob a ótica do volume financeiro despendido no mercado de crédito destinado aos municípios, a partir de sua participação em termos percentuais de crédito desembolsado, bem como a média dos desembolsos efetuados pelo Banco do Brasil, em comparativo com os principais bancos do setor a nível nacional e regional, segundo os dados da STN e incluindo também os Organismos Multilaterais de fomento.

Para fins analíticos, é importante frisar que, enquanto os dados do BACEN representam o saldo médio da carteira e desconsideram os Organismos Multilaterais, os dados da STN, além de incluir as instituições financeiras multilaterais, representam exclusivamente o volume de novas inversões no mercado de crédito do Setor Público, ou seja, são dados que computam apenas as novas operações desembolsadas em cada ano fiscal.

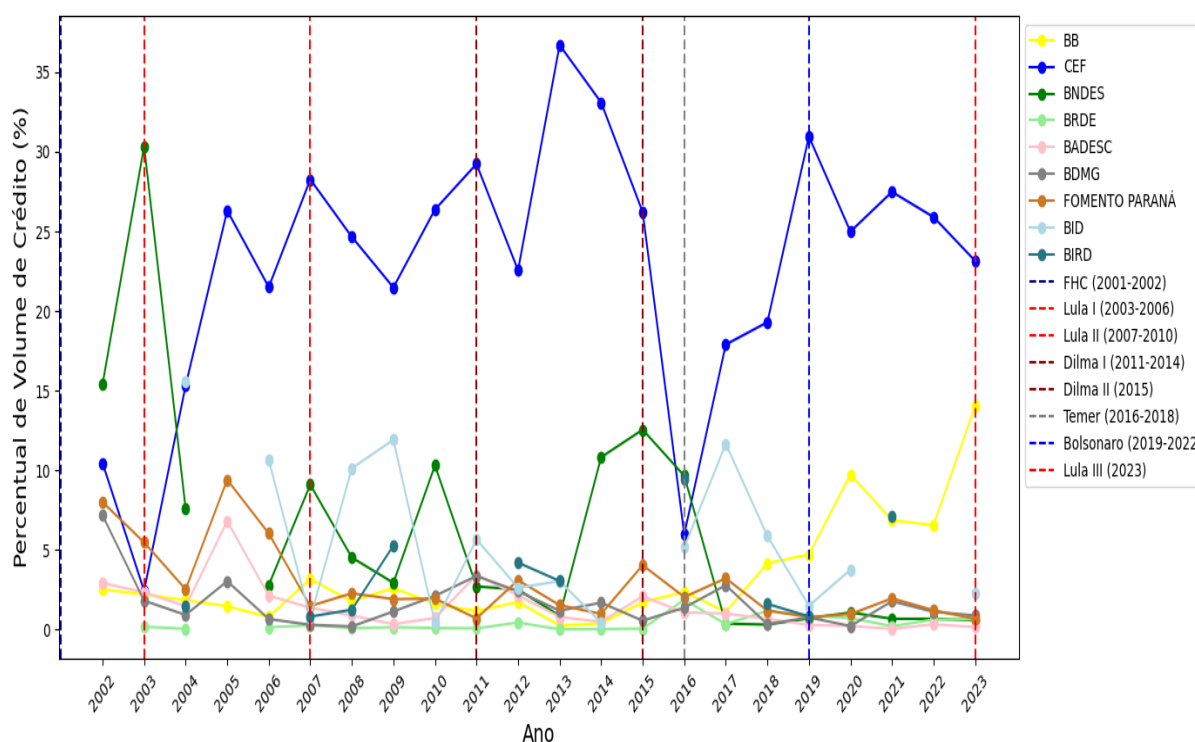
A inclusão dos bancos multilaterais, neste primeiro momento, se deve ao fato de que estes bancos, embora não tenham grande participação no número total de operações do sistema, possuem, entretanto, um elevado volume financeiro quando o assunto é o montante liberado. Para garantir a fidedignidade das informações e a comparação entre operações contratadas em moedas diferentes, os valores desembolsados em dólares e euros pelos entes multilaterais e nacionais foram convertidos para real, utilizando-se para tanto a cotação da moeda americana e europeia da data de liberação das operações.

Conforme pode ser visualizado no Gráfico 19, em termos do total de volume de crédito desembolsado pelo Banco do Brasil em comparação ao montante liberado para os municípios brasileiros, o BB manteve-se bem abaixo dos principais bancos do setor, nos períodos marcados pelo fim do Governo FHC e os dois Governos de Lula e Dilma. Esta tendência de baixo volume desembolsado em termos percentuais relativos começou a se inverter durante o último ano do Governo de Michel Temer, em 2018, quando atingiu 4,16% do total, segundo dados da STN,

garantindo ao BB a terceira colocação nesta categoria.

Nos anos seguintes, durante a gestão Bolsonaro, o BB alcançou o segundo lugar em volume desembolsado, entre as instituições atuantes no setor, ficando atrás apenas da Caixa Econômica Federal, com destaque neste período para o ano de 2020, onde o percentual desembolsado em termos relativos atingiu o patamar de 9,73%, ou seja, quase um décimo do total liberado. Ainda durante o Governo Bolsonaro, após duas quedas seguidas, 2021 e 2022, já no primeiro ano de Lula III, o BB atingiu o seu maior percentual relativo de desembolso, com o pico de 14,05%.

Gráfico 19 – Comparativo do Percentual de Volume de Crédito Liberado Pelo Banco do Brasil aos Municípios Brasileiros Incluindo as Instituições Financeiras Internacionais Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

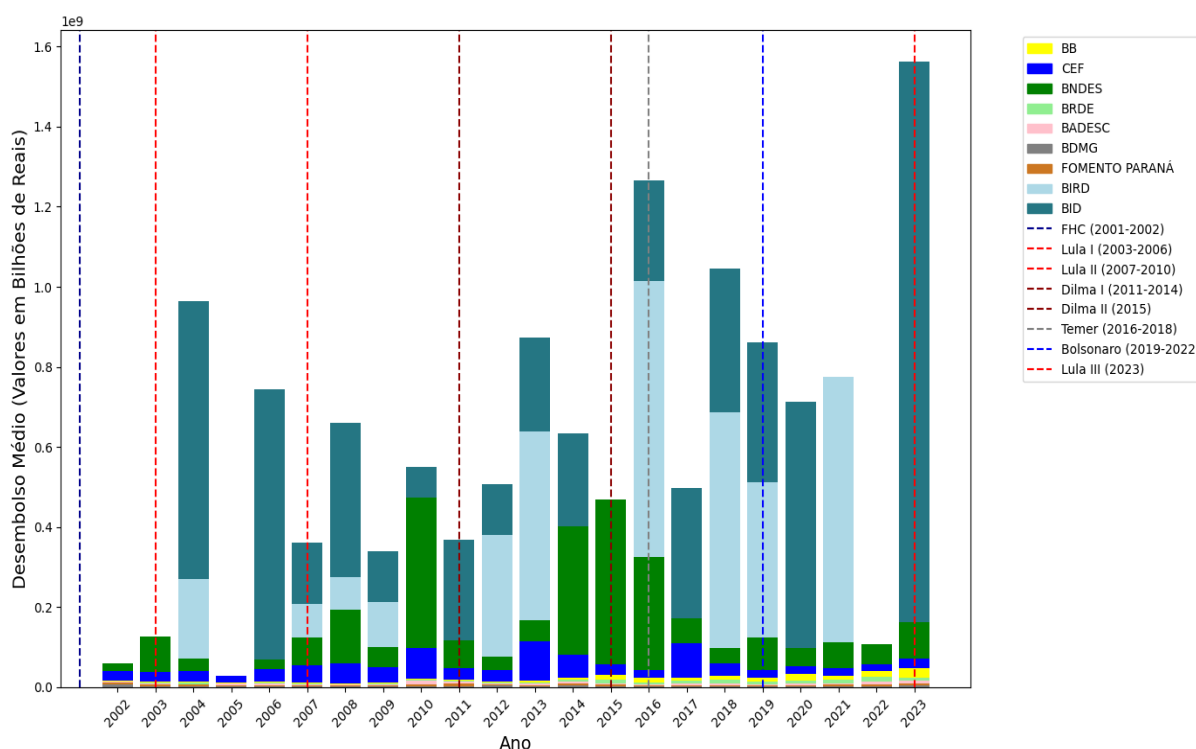
Nota¹: Dados disponibilizados pela STN (2024).

Nota²: Valores desembolsados em dólares e euros pelos entes multilaterais e nacionais convertidos para real, utilizando-se a cotação da moeda americana e europeia da data de liberação das operações.

Conforme pode-se observar no Gráfico 20, a atuação do BB no mercado de crédito destinado ao Setor Público, especificamente orientado às prefeituras brasileiras, quando analisada sob a ótica do desembolso médio, e incluindo os Organismos Multilaterais (BID, BIRD), demonstra inicialmente que a orientação estratégica do BB para o segmento concentra-se em *tickets* menores de desembolso e não rivaliza com os mercados ocupados pelos Organismos Multilaterais. No que tange aos tipos de operações em que estes organismos atuam, destacam-se:

o refinanciamento de dívidas e projetos estruturantes de infraestrutura (envolvem mais de um setor) em cidades médias e grandes, tendo como pré-requisito para contratação pelo Ente Público a existência de garantias da União e a sua posterior aprovação pelo Senado Federal, conforme STN (2024).

Gráfico 20 – Valores Médios Das Operações Liberadas aos Municípios Brasileiros Incluindo os Organismos Multilaterais Segundo Dados da STN no Período 2002-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota¹: Dados disponibilizados pela STN (2024).

Nota²: Valores em reais corrigidos pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

Nota³: Valores desembolsados em dólares e euros pelos entes multilaterais e nacionais convertidos para real, utilizando-se a cotação da moeda americana e europeia da data de liberação das operações.

No que concerne aos motivos desta discrepância em termos de valores médios das operações, pode-se citar como elementos explicativos, associados ou não, os seguintes pontos ainda a serem explorados por este trabalho:

- i. Orientação Estratégica do BB: linhas ofertadas, tetos de cada linha, prazos, etc.
- ii. Ausência de *funding* de longo prazo: este motivo estaria associado aos custos e a capacidade de captação do Banco do Brasil no mercado de crédito nacional e internacional.

Um olhar mais atento no Gráfico 20 demonstra que os valores médios das operações começaram a subir, ainda que timidamente, a partir de 2015, último ano do Governo Dilma.

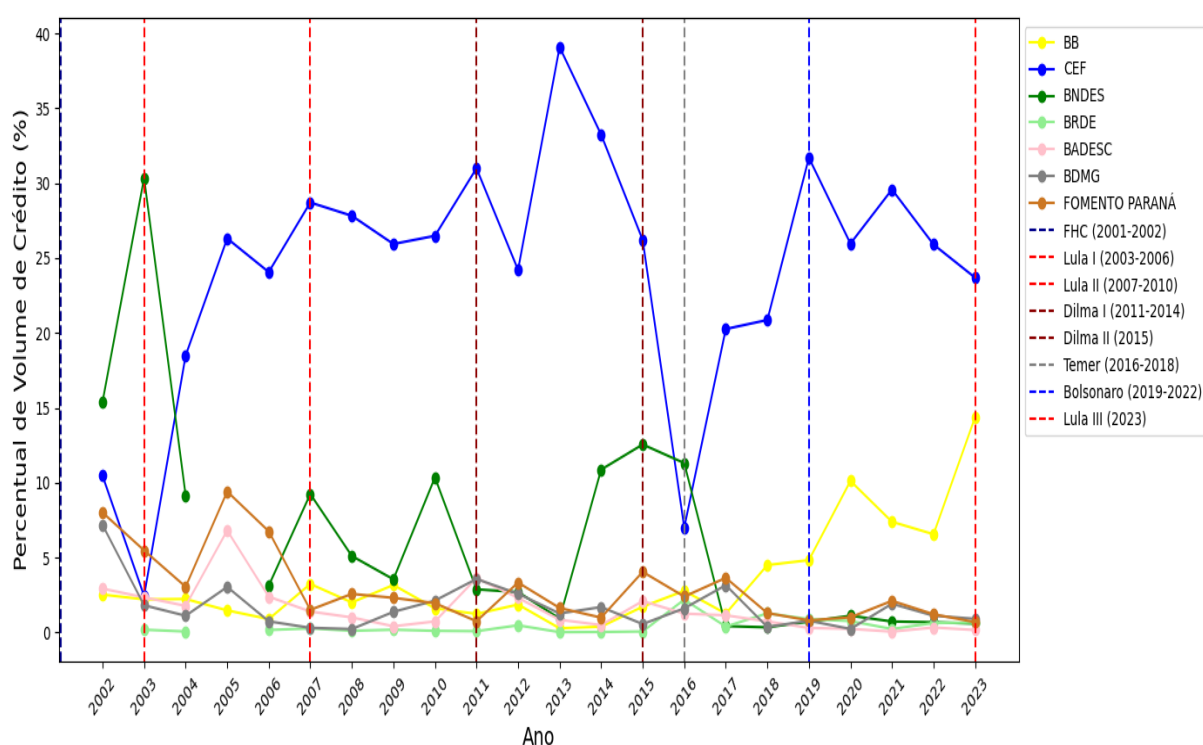
Estes valores se mantiveram praticamente estagnados até 2020, ano da pandemia, no Governo Bolsonaro, onde observa-se um ligeiro aumento do *ticket* médio das operações liberadas pelo BB; no entanto, esta tendência não se manteve nos dois anos seguintes, 2021 e 2022.

Por fim, com o início do mandato de Lula III, verifica-se uma melhora significativa no valor médio das operações, com o BB atingindo a média histórica de aproximadamente R\$ 24 milhões por operação em 2023, ante R\$ 17,36 milhões do segundo melhor período, em 2020.

6.7 PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO BB EM VOLUME FINANCEIRO E MÉDIA DOS DESEMBOLSOS - EXCLUINDO-SE OS ORGANISMOS MULTILATERAIS - DADOS DA STN PARA O PERÍODO (2002-2023)

Como observado no tópico anterior, o nicho de atuação do BB não rivaliza com algumas áreas de atuação das Instituições Financeiras Multilaterais, logo, para fins analíticos, demonstrou-se salutar para este trabalho a análise da atuação do BB no mercado de crédito destinado aos municípios brasileiros, excluindo-se essas instituições.

Gráfico 21 – Percentual Relativo do Volume de Crédito Liberado pelo Banco do Brasil aos Municípios Brasileiros Excluindo-se as Instituições Financeiras Internacionais Segundo Dados da STN no Período 2002-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota: Dados disponibilizados pelo Banco do Brasil (2024).

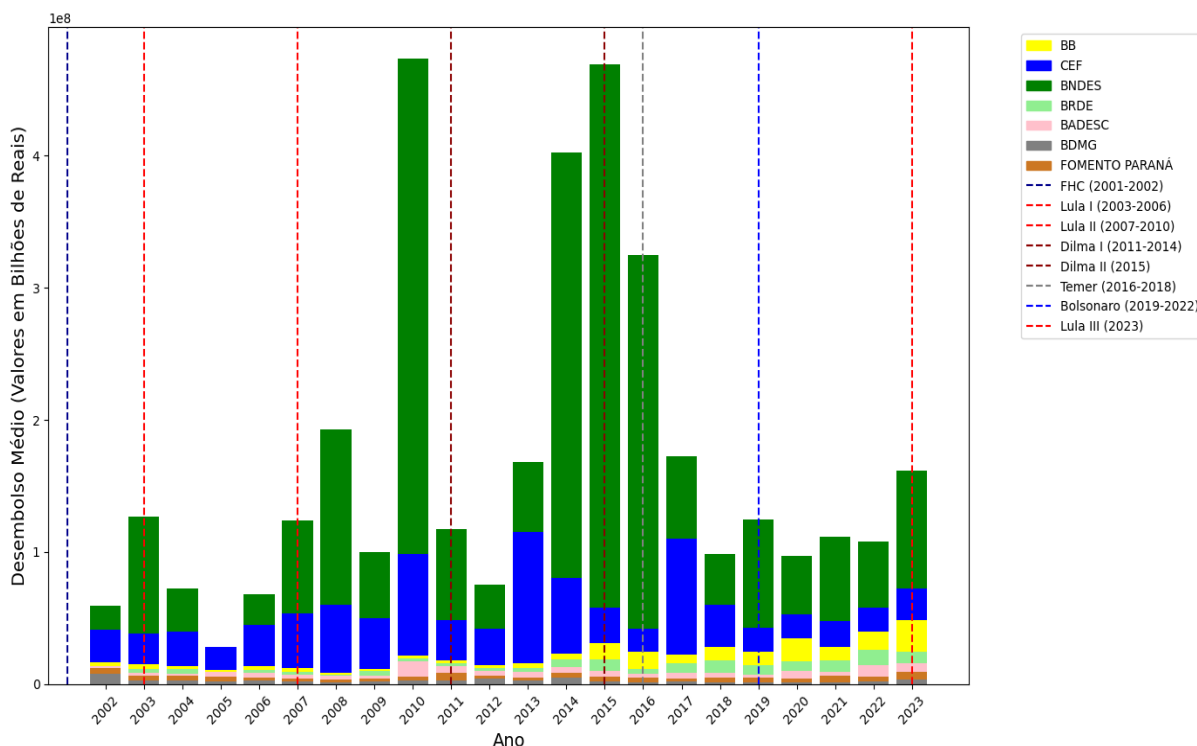
Objetiva-se desta forma, comparar a atuação do BB em escala nacional, em termos de volume financeiro e média de desembolso, com os principais bancos da União que atuam no

setor, BNDES e CEF, bem como os principais bancos atuantes no setor, segundo dados da STN: Fomento Paraná e BDMG, além dos dois Bancos de Desenvolvimento com forte atuação em Santa Catarina: BRDE e BADESC.

No que tange à análise percentual de crédito liberado em termos relativos, conforme os dados disponibilizados pela STN, quando excluídos os Organismos Multilaterais, percebe-se, conforme aponta o Gráfico 21, que a participação do BB no quadro total não é afetada, sendo alterada apenas marginalmente, o que confirma nosso ponto de vista inicial, onde o volume desembolsado pelos Bancos Multilaterais não influencia no nicho de atuação do BB, dadas as características já apontadas: grande número de operações (alta capilaridade) com *tickets* médios muito mais baixos que as Instituições Financeiras Internacionais.

Ao estender a análise do tópico anterior para o Gráfico 22, que também compreende a variação da média dos desembolsos efetuados pelos bancos que atuam no mercado de crédito orientado às prefeituras brasileiras, porém excluindo-se as Instituições Financeiras Multilaterais Internacionais, observa-se que a atuação do BB no segmento se diferencia da atuação do BNDES por todo o período levantado, onde o Banco de Desenvolvimento Federal também parece se especializar em desembolsos com *tickets* médios muito maiores que os do BB.

Gráfico 22 – Valores Médios das Operações Liberadas aos Municípios Brasileiros Excluindo-se os Organismos Multilaterais Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota¹: Dados disponibilizados pela STN (2024).

Nota²: Valores em reais corrigidos pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

O motivo para tal discrepância no modelo de atuação se assemelha ao apresentado anteriormente, quando da análise dos Bancos Multilaterais. Enquanto o BNDES possui acesso a um *funding* com custos subsidiados e muito menores que os do BB, tais como aportes do Tesouro e recursos do FAT, o Banco do Brasil parece não dispor dessas subvenções.

Quando comparado à CEF, a leitura fica muito parecida, com a amostragem demonstrando um apetite maior da CEF por operações com *tickets* maiores até 2019. Porém, a partir do Governo Bolsonaro, mais especificamente, a partir de 2020, parece ocorrer uma mudança de estratégia dos dois bancos estatais, com o BB aumentando seu *ticket* médio e a CEF diminuindo o seu desembolso por operação, o que se consolida com a chegada de Lula III ao poder, tendo o BB ultrapassado a CEF sob a ótica do desembolso médio. Vale, no entanto, ressaltar que o BB pode ter dificuldades de sustentar este desempenho no longo prazo, dado que a CEF possui acesso aos recursos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), os quais podem ser utilizados em ações de financiamento a projetos de longo prazo, tais como: infraestrutura, saneamento básico, mobilidade urbana e de habitação, recursos estes que o Banco do Brasil não dispõe.

Em linhas gerais, pode-se inferir que a atuação estratégica do BB no segmento de crédito destinado aos municípios, nos últimos sete anos, tem colhido resultados substanciais, com o BB apresentando desembolsos superiores aos Bancos de Desenvolvimento com atuação Regional e rivalizando até mesmo com a CEF, referência para o setor, conforme dados do último ano. Resta saber, no entanto, se as linhas de crédito ofertadas e as taxas de juros praticadas também rivalizam com estes Bancos e, por conseguinte, garantirão um crescimento sustentável do Banco do Brasil neste setor.

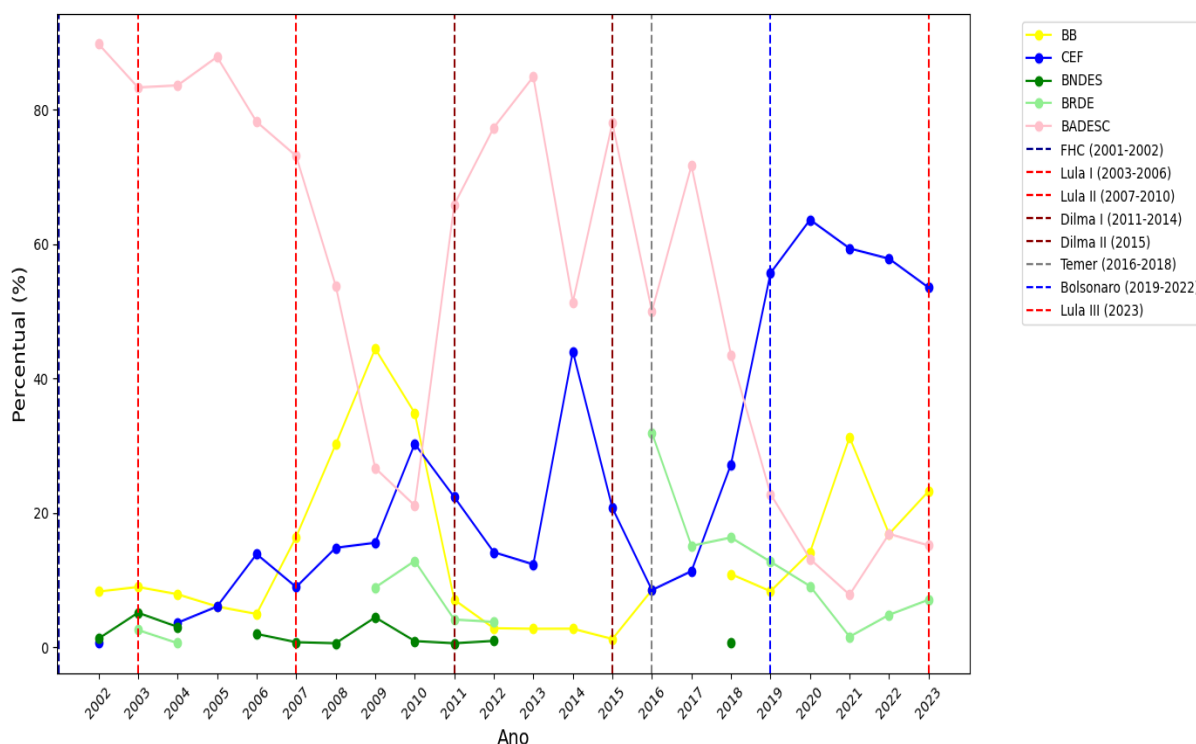
6.8 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO BB EM PERCENTUAL DE OPERAÇÕES, VOLUME DE CRÉDITO E DESEMBOLSO MÉDIO NO ESTADO DE SANTA CATARINA - SEGUNDO DADOS DA STN PARA O PERÍODO (2002-2023)

Este tópico tem como objetivo, analisar a atuação do BB no mercado de crédito direcionado aos municípios catarinenses, sob as seguintes óticas: percentual de operações liberadas em relação ao total liberado, volume de crédito liberado em relação ao total e *ticket* médio das operações. Nesta análise, também serão usados os dados disponibilizados pela STN. Outro ponto a ser destacado é que também neste caso, foram excluídos os dados referentes às operações de crédito liberadas pelas Instituições de Crédito Multilaterais, tendo em vista o perfil de atuação destes organismos.

Conforme os dados apresentados no Gráfico 23, a participação do BB no mercado de crédito catarinense, destinado aos municípios, sob a ótica do percentual de operações liberadas, teve o seu melhor desempenho durante o segundo Governo de Lula, quando no ano de 2009, o BB tornou-se a instituição financeira mais importante no setor. Esta posição de protagonismo permaneceu incólume somente até o ano seguinte, pois em 2011, primeiro ano de Dilma Rousseff, o BB caiu para a terceira colocação em número de operações, sendo ultrapassado pela CEF e

pelo BADESC, respectivamente.

Gráfico 23 – Percentual de Liberações de Operações de Crédito do Banco do Brasil às Prefeituras De Santa Catarina Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota: Dados disponibilizados pela STN (2024).

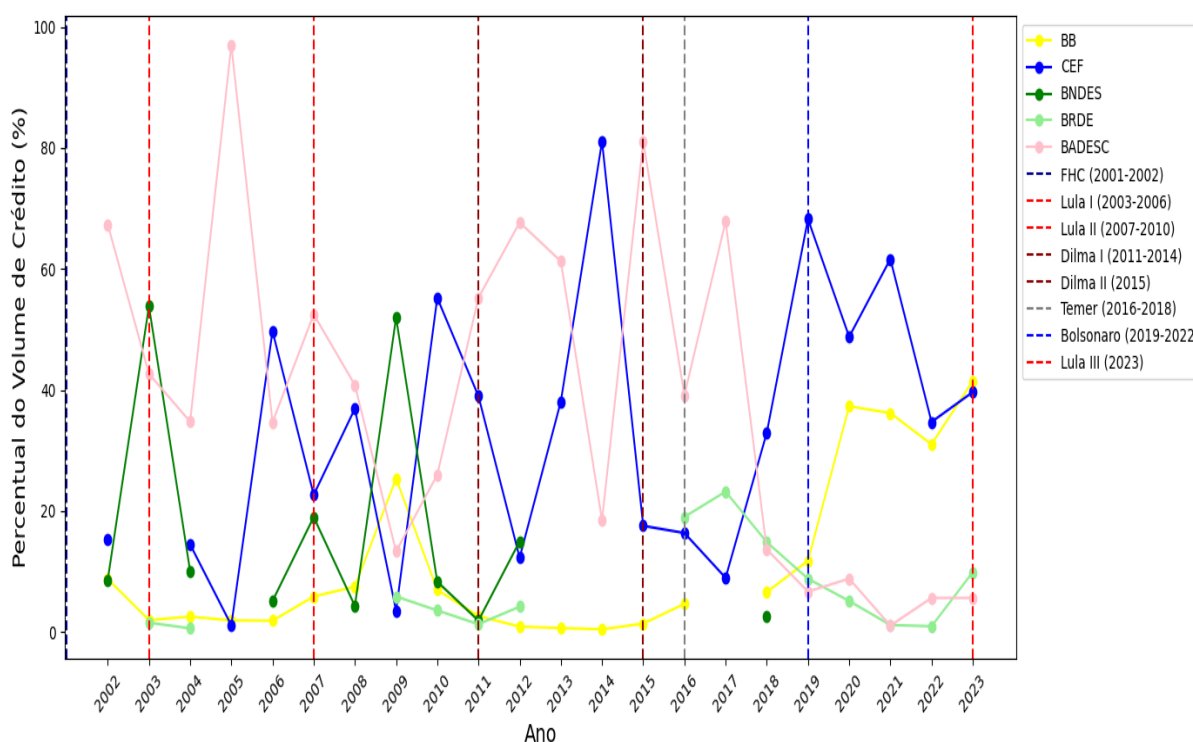
Após um desempenho mediano até 2019, início do Governo Bolsonaro, o BB passou a ameaçar novamente os Bancos Regionais que atuam em Santa Catarina, ficando à frente do BADESC e do BRDE, a partir de 2020, em número de operações liberadas, posição esta que foi mantida a partir do início do terceiro mandato de Lula. Em linhas gerais, o Banco do Brasil demonstra ser bastante competitivo no mercado catarinense, quando o segmento é avaliado sob a ótica do número de operações liberadas em relação ao total, rivalizando até mesmo com os Bancos de Fomento Regional.

Na análise do Gráfico 24, observa-se uma leitura que antagoniza com a anterior, quando o recorte é o primeiro mandato de Lula, tendo em vista que no item anterior, entre 2009 e 2010, o BB assumiu a liderança em número de operações; mas no quesito volume de crédito, este acabou sendo ultrapassado pelo BNDES em 2009 e em seguida pelo BADESC e pela CEF em 2010, demonstrando mais uma vez que os *tickets* médios do BB à época eram por vezes inferiores aos seus pares.

No entanto, quando o ponto de análise recai entre os anos 2020 e 2023, observa-se, como demonstrado anteriormente, que o aumento dos *tickets* médios de desembolso do BB,

permitiram que a Instituição Federal ultrapassasse os Bancos Regionais no mercado catarinense, o que ocorreu ainda durante o Governo Bolsonaro, e assumisse a liderança do setor no primeiro ano do Governo Lula, ultrapassando desta forma a CEF, quando o assunto é o volume liberado de crédito sobre o montante total em Santa Catarina.

Gráfico 24 – Volume de Crédito Liberado pelo Banco do Brasil em Santa Catarina em Termos Relativos no Segmento Setor Público Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023



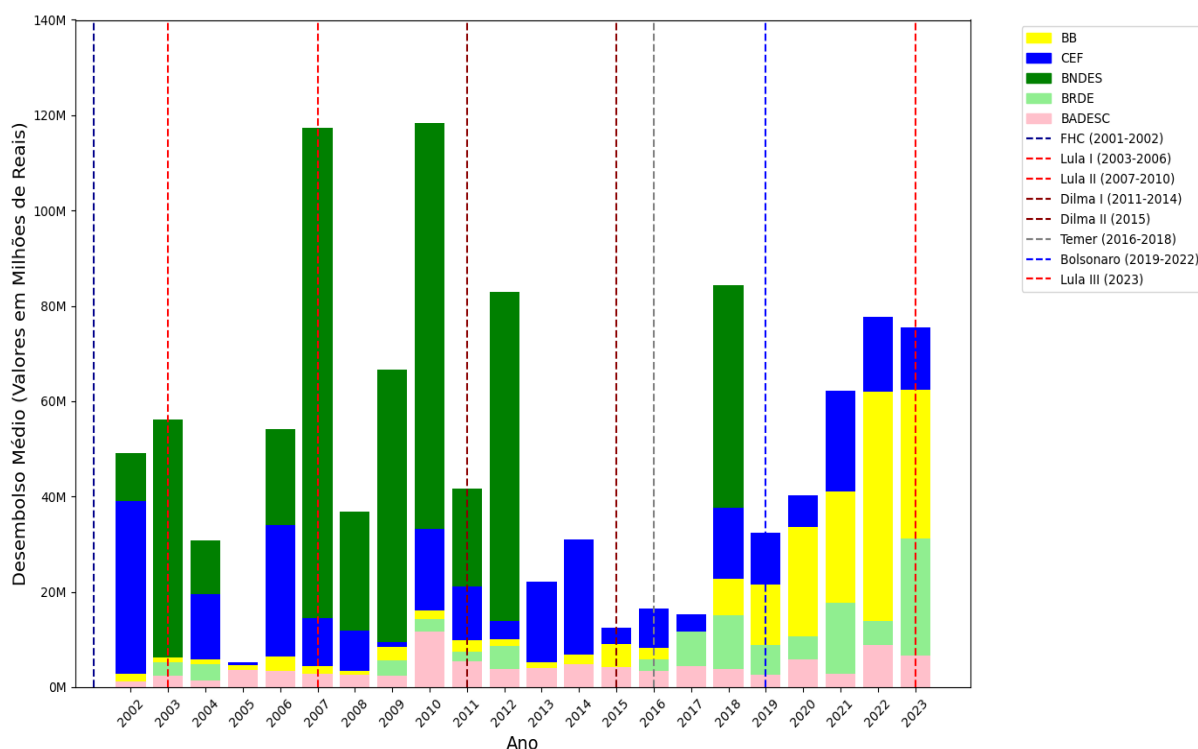
Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota: Dados disponibilizados pela STN (2024).

Em linhas gerais, esse resultado, que representa uma clara divergência em relação ao tópico anterior, com o BB assumindo o protagonismo no mercado catarinense, quando o assunto é o volume total desembolsado, demonstrando que, enquanto a CEF possui uma maior capilaridade atendendo a um número maior de municípios, o BB avançou estrategicamente, a partir de 2019, ao desembolsar operações com *tickets* médios maiores.

Esta percepção é confirmada através da análise do Gráfico 25, o qual representa o desembolso médio do BB no mercado de crédito catarinense voltado ao atendimento das necessidades dos municípios, que, conforme destacado, ao final do Governo Temer e início do Governo Bolsonaro, o Banco Estatal Federal optou por aumentar seus *tickets* de desembolso, provavelmente reformulando suas estratégias para este público.

Gráfico 25 – Valores Médios Anuais Das Operações Liberadas no Mercado de Crédito Catarinense Voltado aos Municípios Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta de linguagem python (2024).

Nota¹: Dados disponibilizados pela STN (2024).

Nota²: Valores em reais corrigidos pelo IPCA a preços de dezembro de 2023.

6.9 ANÁLISE DAS LINHAS DE CRÉDITO VOLTADAS AO ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES DOS MUNICÍPIOS

Este tópico objetiva elencar as principais linhas de crédito operadas pelo BB destinadas às prefeituras, destacando suas características. Ao final deste, apresenta-se um quadro comparativo com as principais linhas operadas pelos bancos de desenvolvimento que atuam no estado, onde destacam-se suas finalidades, prazos e taxas médias de cada linha.

De forma resumida, o BB possui em seu portfólio de produtos financeiros destinados aos Entes Públicos, três linhas de crédito principais que atendem toda a gama de necessidades dos municípios e estados, sendo estas as seguintes:

- i) Caminhos da Escola
- ii) BB Financiamento Setor Público
- iii) PEM + Sustentável

A linha de crédito Caminhos da Escola, como destacado no Quadro 6, é ofertada em parceria com o FNDE para financiamento de veículos escolares, dispondo desta forma de recursos do BNDES. Segundo apontado pelo Banco, em Banco do Brasil (2024), o objetivo desta linha é proporcionar a renovação e padronização da frota de ônibus escolares, em consonância com as políticas públicas do Governo Federal voltadas a garantir a permanência dos alunos nas escolas da rede pública de educação básica.

A segunda linha de crédito denominada de BB Financiamento Setor Público, é a mais completa do banco e visa, sobretudo, direcionar recursos financeiros aos municípios brasileiros no auxílio à implementação das suas políticas públicas previstas no PPA. Conforme destacado pelo Banco, em Banco do Brasil (2024), esta solução de crédito permite a ampliação da capacidade de investimentos dos municípios, “contribuindo para atender à crescente demanda da sociedade por melhorias na prestação dos serviços e maior eficiência na gestão pública.”

Em consonância com as diretrizes do seu Plano Estratégico, materializadas no documento Agenda 30 BB e visando atender à crescente demanda da sociedade por investimentos em empreendimentos mais sustentáveis e de energia limpa, segundo destaque de Banco do Brasil (2024), a Linha de Crédito PEM + Sustentável é uma linha de crédito direcionada aos municípios para apoiar o financiamento de projetos verdes nas seguintes áreas:

- i) Energia Renovável (inclusive fotovoltaica).
- ii) Eficiência Energética (inclusive troca para lâmpadas de LED).
- iii) Tratamento de Resíduos (inclusive biodigestores).
- iv) Reflorestamento e Conservação.
- v) Transporte Sustentável.
- vi) Criação e Ampliação de Áreas Verdes Urbanas.
- vii) Resiliência a Choques Urbanos e Prevenção de Desastres Naturais.

Como destacado acima, após uma breve explanação sobre as principais linhas operadas pelo BB no segmento de crédito destinado aos municípios, apresenta-se a seguir um quadro comparativo, contendo as linhas, dos principais bancos de desenvolvimento que atuam em Santa Catarina, de forma a elencar ainda que resumidamente os principais diferenciais entre os bancos que atuam no setor.

Quadro 6 – Comparativo das Linhas de Crédito

Banco	Nome da Linha	Finalidade	Prazos	Carência	Taxas Médias
BB	Caminhos da Escola	Linha de crédito para financiamento de veículos de transporte escolar. Recursos do BNDES.	10 anos	1 ano	163% do CDI a.a
BB	BB Financiamento Setor Público	Crédito para estados, DF e municípios para investimentos previstos no PPA.	10 anos	1 ano	163% do CDI a.a
BB	PEM + Sustentável	Linha voltada ao financiamento de projetos de sustentabilidade nos municípios.	10 anos	3 anos	163% do CDI a.a
BADESC	Obras de Engenharia	Linha de Crédito destinada ao financiamento de projetos, construções e reformas de empreendimentos.	10 anos	2 anos	SELIC + 5,5% ou SELIC + 2,75%
BADESC	Aquisição de Bens e Serviços	Linha de Crédito destinada ao financiamento da aquisição de bens imóveis, móveis e serviços pela Administração Pública	10 anos	2 anos	SELIC + 5,5% ou SELIC + 2,75%
BRDE	BRDE Mobilidade Urbana	Linha de Crédito para investimento em obras e projetos destinadas a melhoria da infraestrutura urbana.	10 anos	2 anos	5,5% + SELIC
BRDE	BRDE Saneamento Público	Linha de Crédito para investimento em obras de saneamento público.	12 anos	2 anos	A partir de 4,03%
BRDE	BRDE Iluminação Pública	Linha de Crédito para investimento em otimização e melhoria da iluminação pública.	12 anos	2 anos	A partir de 4,03%
BRDE	BRDE Cidades Sustentáveis	Linha de Crédito para investimento na sustentabilidade das Cidades.	12 anos	2 anos	A partir de 4,03%
BRDE	BRDE Gestão Pública	Linha de Crédito para investimento em otimização e melhoria da iluminação pública.	10 anos	2 anos	5,5% + SELIC
BNDES	BNDES Finem - Segurança Pública	Linha de crédito para investimentos na área de segurança pública. (Mínimo R\$20.000.000,00).	20 anos	1 ano	TLP + 1,1% a.a
BNDES	BNDES Finem - Meio Ambiente - Eficiência Energética	Financiamento ao aumento da eficiência do sistema de iluminação pública. (Mínimo R\$20.000.000,00).	20 anos	Seis meses após a conclusão	TLP + 1,1% a.a
BNDES	BNDES Finem - Mobilidade urbana	Financiamento à investimentos destinados à racionalização dos sistemas de transporte urbano. (Mínimo R\$40.000.000,00).	34 anos	Seis meses após a conclusão	TLP + 1,1% a.a
BNDES	BNDES Finem - Saneamento	Financiamento à investimentos visando a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico e à recuperação de áreas ambientalmente degradadas. (Mínimo R\$20.000.000,00).	34 anos	Seis meses após a conclusão	TLP + 1,3% a.a
BNDES	BNDES - PMAT	Investimentos que visam a modernização da administração municipal, (Mínimo R\$20.000.000,00).	20 anos	1 ano	TLP + 1,5% a.a
BNDES	BNDES Finem - Educação, Saúde e Assistência Social	Financiamento à investimentos em melhoria e expansão de serviços de educação, saúde e assistência social. (Mínimo R\$20.000.000,00).	20 anos	1 ano	TLP + 1,5% a.a
BNDES	BNDES Finem - Desenvolvimento integrado dos municípios	Financiamento a projetos integrados (multissetoriais) de urbanização, saneamento, habitação, etc. (Mínimo R\$20.000.000,00).	20 anos	1 ano	TLP + 1,3% a.a

(Continuação)

Comparativo das Linhas de Crédito

Banco	Nome da Linha	Finalidade	Prazos	Carência	Taxas Médias
CEF	Pró-Cidades	Linha de Financiamento com recursos do FGTS que visa a reabilitação e modernização do espaço público.	4 anos	1 ano	Aprox. 10% a.a
CEF	Pró-Moradia	Linha de Financiamento que utiliza recursos do FGTS para prover o acesso à moradia adequada à população com renda até 03 (três) salários-mínimos.	20 anos	1 ano	Aprox. 9% a.a
CEF	Pró-Transporte	Linha de Financiamento criada que utiliza recursos do FGTS para promover a melhoria da mobilidade urbana.	30 anos	4 anos	Aprox. 10% a.a
CEF	FINISA Transformação Digital	Linha de financiamento com foco na transformação digital.	10 anos	1 ano	Entre 13% e 15% a.a
CEF	FINISA Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento	Financiamento de recursos para apoiar projetos de investimentos no âmbito do Saneamento e Infraestrutura.	10 anos	2 anos	Entre 13% e 15% a.a
CEF	FINISA Parceria Público-Privado	Financiamento a projetos de colaboração entre o setor público e o privado para gerir obras e serviços de interesse público. (Mínimo R\$20.000.000,00).	8 anos	2 anos	Entre 13% e 15% a.a
CEF	FINISA Verde	Investimentos em projetos de otimização no uso de recursos naturais.	10 anos	1 ano	Entre 13% e 15% a.a

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).

Nota¹: Dados coletados dos bancos em seus sites (2024).

Nota²: Juros baseados em amostragem retirada do site da STN (2024).

Com base nos dados disponibilizados no Quadro 6, quanto à finalidade, observou-se que as linhas ofertadas pelo BB, quando comparadas com as ofertadas pelos demais *players* do mercado, parecem atender em sua completude as mais variadas necessidades dos Entes públicos. No entanto, quanto ao prazo, observou-se que o BB concentra suas linhas em prazos não superiores a dez anos e com carências menores em relação à CEF e ao BNDES, fatores estes que podem ser considerados pelos Entes quando da escolha da Instituição Financeira.

Quanto à taxa de juros praticadas, com base nos dados divulgados pela STN, observou-se que o BB, a CEF, o BNDES e o BADESC atuam com taxas alinhadas ao mercado interno, ou seja, com *funding* possivelmente interno, dados os seus indexadores, enquanto o BRDE efetua operações com indexadores nacionais (SELIC) e internacionais (dólar, euro, etc.), provavelmente devido à sua captação estrangeira junto a Organismos Financeiros Multilaterais.

Neste ponto, cabe destacar que as operações administradas pelos Organismos Multilaterais, dos seus fundos de captação, bem como das instituições que operam através destas linhas, incorrem na assunção do risco cambial por parte do Ente Público contratante, ou seja, as linhas de crédito ofertadas, embora aparentemente mais vantajosas, estão atreladas às variações do dólar (caso mais geral) ou de outra moeda estrangeira como o euro (casos específicos), o que possivelmente poderá impactar negativamente, no médio e no longo prazo, os custos dos empréstimos tomados por esses Entes, dado o prazo mais extenso dessas linhas e a volatilidade da economia.

6.10 SÍNTESE DO CAPÍTULO

Em face ao caráter estatal do Banco do Brasil, neste capítulo, objetivou-se manter a linha analítica anterior, onde os dados apresentados pela Carteira Setor Público foram interpretados sob uma ótica política e não somente econômica. Para tanto, na leitura dos dados, buscou-se verificar se as ações adotadas e os movimentos estratégicos desenhados pelo Banco, agora na Carteira Governo, foram influenciados pelos ocupantes do Executivo Federal, donde chegou-se aos seguintes apontamentos:

- I) As agências destinadas ao atendimento ao Setor Público foram modernizadas no Governo Bolsonaro, as quais passaram por um processo de digitalização, personalização e universalização do atendimento, demonstrando uma evolução no relacionamento com os Entes públicos e por conseguinte uma valorização estratégica deste setor para o BB.
- II) Ao observar-se a variação do saldo médio da Carteira Setor Público e a variação do percentual de crédito destinado aos entes públicos em relação ao total da carteira de crédito do BB, verificou-se que também neste caso o período que se inicia com Temer na presidência e abrangendo o Governo Bolsonaro foram marcados por uma evolução do crédito destinados aos governos municipais.

- III) A partir de 2019, no Governo Bolsonaro, o tempo médio das operações de crédito do BB destinados aos Entes públicos passou a se concentrar no médio (até cinco anos) e no longo prazo (acima de cinco anos).
- IV) Quando considerado os dados do BACEN (saldo médio da carteira governo), observou-se que houve uma elevação da participação do BB no total do SFN a partir do Governo Dilma e que esta tendência manteve-se nos governos posteriores.
- V) Quando observados os dados da STN (percentual de liberações e volume de liberações), tanto nos casos em que foram incluídos os Organismos Multilaterais, tanto nos casos que estes foram excluídos, constatou-se que houve um avanço significativo tanto em número de liberações quanto em volume de liberações a partir do Governo Bolsonaro, cuja tendência de elevação manteve-se durante o primeiro ano de Lula III, agora com o BB rivalizando com a CEF no Setor.
- VI) Ao analisar-se o desembolso médio das operações verificou-se que o *ticket* médio das operações liberadas pelas Instituições Financeiras Multilaterais e do BNDES é imensamente superior ao desembolso médio do BB, o que nos permitiu concluir que o BB não rivaliza com estes Bancos no mercado de crédito destinado ao Setor Público, limitando desta forma sua atuação à operações de tickets mais baixos e prazos menores, tornando-o desta forma, concorrente direto da CEF e dos Bancos Regionais de Fomento.
- VII) Na análise regional, ou seja, considerando apenas o Estado de Santa Catarina, verificou-se que a atuação do BB passa a ganhar notoriedade a partir do ano de 2019, durante o Governo Bolsonaro, com o Banco aumentando sua participação no mercado de crédito e ultrapassando os Bancos Regionais de Fomento, com destaque para o aumento significativo do desembolso médio. Já no Governo Lula esta estratégia possibilitou ao BB alcançar a primeira colocação em volume de crédito desembolsado no Estado de Santa Catarina.
- VIII) Em linhas gerais, observou-se que o movimento mais forte no fortalecimento da atuação do BB no segmento Setor Público, em contraponto à análise anterior, foi dado durante o Governo Bolsonaro, com o aumento do número de liberações, do volume de crédito e do desembolso médio às Prefeituras, movimento este que também foi mantido durante o primeiro ano do Governo Lula III, conforme apontam os gráficos.

De forma resumida, a partir dos números apresentados, pode-se inferir que o BB demonstra estar aumentando sua participação no mercado de crédito voltado ao Setor público, utilizando-se de uma estratégia que alia o aumento do número de municípios atendidos, com aumento do *ticket* médio de desembolso, vindo a rivalizar com a CEF, que opera com os recursos do FGTS, e com os bancos regionais vocacionados para o desenvolvimento, como o BADESC, que atua predominantemente aqui no Estado de Santa Catarina e o BRDE, voltado para os Estados da Região Sul. A exceção, no entanto, prossegue sendo os nichos de mercado operados pelo BNDES e pelos Organismos Multilaterais, os quais são marcados pelas somas vultuosas, pelo prazo estendido e pelas carências das linhas operadas.

Com base no exposto, objetiva-se no próximo tópico a análise da percepção dos agentes municipais catarinenses quanto à atuação do BB no segmento de Crédito Governo, através de questionário próprio, cujo objetivo é colher uma amostra regionalizada dos municípios catarinenses, a fim de verificar se as soluções apresentadas pelo BB no mercado de crédito ao setor público estão em consonância com as necessidades dessas prefeituras.

Logo, dados os desafios impostos ao BB neste setor de crédito, objetiva-se também no próximo bloco, buscar as respostas pertinentes às estratégias adotadas pelo Banco para manter a trajetória de ascensão no mercado de crédito observada a partir de 2021, através de um questionário a ser direcionado aos formuladores das políticas estratégicas para o setor.

7 PADRÃO DE FINANCIAMENTO PARA OS MUNICÍPIOS E A ATUAÇÃO DO BANCO DO BRASIL NO MERCADO DE CRÉDITO PÚBLICO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA REALIDADE CATARINENSE

O objetivo principal deste capítulo é analisar o padrão de financiamento de uma amostra de municípios catarinenses, bem como se as estratégias de atuação do BB no mercado de crédito destinado aos municípios, levando-se em consideração as demandas e as peculiaridades dos municípios. Com base na construção de uma amostra de municípios, objetiva-se analisar, através de um questionário qualitativo e quantitativo, as percepções dos agentes públicos dos municípios catarinenses quanto aos seus padrões de financiamento, suas necessidades e as percepções desses Entes públicos a respeito do papel desempenhado pelo BB no atendimento a essas demandas.

A fim de alcançar este intento, inicialmente apresenta-se uma breve contextualização histórica, a partir do início dos anos 90, que permita compreender a evolução do modelo de financiamento dos municípios até ao atual arcabouço legal vigente. Em seguida, apresenta-se o arcabouço legal deste ecossistema. A partir da compreensão deste arcabouço, objetiva-se delinear de forma pedagógica todo o processo de solicitação de crédito dos entes públicos municipais a partir da exposição didática do MIP (Manual para Instrução de Pleitos).

A par deste processo, a etapa seguinte é capturar a realidade de um conjunto amostral de municípios catarinenses, analisando os seguintes aspectos principais: padrão de financiamento (recursos próprios ou empréstimo), necessidades de investimento (áreas prioritárias) e o papel do BB neste ecossistema.

Por último, através de um roteiro de questões direcionado aos executivos da Diretoria Governo, com base na análise do discurso dos entrevistados, visa-se inferir elementos para compreender a atual estratégia do BB para o mercado de crédito aos municípios brasileiros, bem como se estas ações encontram-se em alinhamento às necessidades levantadas pelos municípios catarinenses.

7.1 COMPREENDENDO O ECOSSISTEMA DE FINANCIAMENTO AOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Como destacado, este tópico tem um caráter didático e pedagógico, sendo o seu objetivo principal contextualizar o ecossistema de financiamento aos Entes Públicos brasileiros, dentre os quais destacam-se os municípios. No primeiro subitem são analisadas a evolução histórica do mercado de crédito ao setor público. No item seguinte, apresenta-se o arcabouço legal vigente deste ecossistema, e por fim, destaca-se os principais processos que envolvem a contratação de empréstimos pelo Ente público.

7.1.1 Análise Histórica - Da Crise da Dívida ao Contingenciamento de Crédito

O atual modelo de financiamento dos municípios brasileiros remonta sua origem à Crise da Dívida enfrentada pelo Estado Brasileiro no limiar da Década de 90. Conforme destaque de Bresser Pereira (1998), a partir da década de 70, “em face ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação.”

No início dos anos 80, ainda segundo Bresser Pereira (1998), na América Latina, os Estados que se recusaram a fazer os ajustes fiscais durante os anos 70, como o Brasil, enfrentaram uma severa crise fiscal, a qual se materializou sob a forma da crise da dívida externa. Conforme atesta Pedras (2009), “ao final da década de 1980, dada a precária situação fiscal do país, o governo federal possuía dívidas contratuais vencidas com diversos credores. [Logo], o processo de saneamento das contas públicas implicava encontrar uma solução para essa situação.”

Diante deste contexto, o Estado que outrora era o grande promotor do desenvolvimento, agora transformava-se num empecilho ao crescimento, neste ínterim, segundo Bresser Pereira (1998), “a reforma do Estado tornou-se o lema dos anos 90.” Em linhas gerais, conforme atesta o referido autor, a Reconstrução do Estado, propalada no início dos anos 90, durante os governos Collor e FHC, se orientava pelos seguintes eixos principais: defesa da urgência da recuperação da poupança pública e da superação da crise fiscal, redefinição do papel do Estado e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial e menos burocrática.

No que concerne à crise fiscal, suas agruras não se limitavam à esfera federal, pois os malfeitos e os excessos na má administração do erário público também eram dilemas perenes de Estados e Municípios. Diante deste quadro de malversação, emissão de títulos podres, alto endividamento e inadimplência, o Governo Federal viu-se forçado a iniciar um processo de reestruturação da dívida pública, onde as dívidas consolidadas e não pagas de estados, empresas estatais e municípios foram refinanciadas e convertidas em títulos públicos. Segundo Brum e Moura (2012), estas ações se materializaram através da “adoção da Lei 9.496/97 que privilegiava o refinanciamento das dívidas dos estados e municípios a partir do reconhecimento de passivos contingentes (os chamados “esqueletos”); e, a adoção do programa de privatizações visando o ajuste patrimonial.”

Posteriormente, em 1999, foi implementado o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), segundo este programa, “o ajuste fiscal poderia ser obtido através da redução das despesas financeiras do setor público e o estabelecimento de metas de superávit primário sob pretexto de conter a participação da dívida líquida do setor público.” Brum e Moura (2012) Como parte deste pacote, foi aprovada a Lei Complementar 101/2000, posteriormente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual determinou regramentos de controle fiscal, com o objetivo de conter o crescente déficit público e, por conseguinte, o aumento do endividamento dos entes federados.

Conforme destaque de Santana Sampaio (2014), a LRF reafirmou a competência do Senado Federal, “para disciplinar sobre os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que se consolidou por meio das Resoluções do Senado Federal – RSF n.ºs. 40 e 43, de 2001 e n.º 48/2007.” Dentre estas, cabe destaque para a Resolução 43/2001, Federal (2001b), do Senado Federal que proibiu estados e municípios de emitirem títulos públicos, em forma de dívida mobiliária, assim como a União o faz, para financiar seus gastos.

Paralelamente, em 2001, o CMN, no uso de suas atribuições, editou a Resolução n.º. 2827/2001, CMN (2001), a qual definiu e consolidou as regras gerais para o setor público contrair empréstimos e financiamentos junto às Instituições do Sistema Financeiro Nacional (SFN), delimitando um limite global para novas operações de crédito com este setor. Convém ressaltar que, posteriormente, a referida Resolução foi revista e substituída seguidas vezes, até chegar ao regramento atual definido pela Resolução de n.º. 4595/2022 do CMN, (CMN, 2022).

Deste arcabouço de leis e resoluções, surgiu o atual sistema contingenciado de financiamento aos Estados e Municípios brasileiros. De maneira geral, o atual modelo de crédito contingenciado que abrange tanto a Administração direta quanto a Administração indireta, pode ser definido como um sistema de regras legais e orçamentárias que limitam o endividamento público por meio da contratação exclusiva de operações de crédito junto a Instituições Financeiras Nacionais ou Internacionais.

7.1.2 O Arcabouço Legal do Atual Modelo Contingenciado de Financiamento às Prefeituras

Como destacado acima, o atual modelo de financiamento às Prefeituras é caracterizado pelo contingenciamento de crédito, ou seja, limitações legais e orçamentárias que visam controlar o endividamento público e manter a saúde financeira de Estados e municípios. A par deste aspecto altamente regulado do mercado de crédito destinado ao Setor Público brasileiro, são analisadas as principais leis que regulam o contingenciamento de crédito no Brasil, a saber: a Lei n.º 4.320/64, a Lei De Responsabilidade Fiscal (LRF) 101/2000, as Resoluções do Senado Federal (RSF) n.º. 40 e 43/2001 e n.º 48/2007 e a Resolução do CMN n.º. 4595/2022.

7.1.2.1 A Lei de Orçamentos (4.320/64)

Conforme conceituado por Santana Sampaio (2014), “A Lei n.º 4.320/64 define normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atendendo ao disposto no art. 5º, inc. XV, letra b, da CF que determina à União a competência de legislar sobre direito financeiro.” A referida lei, em seus artigos que versam sobre operações de crédito, estipula que todo o montante obtido através de operações de crédito, sejam operações de antecipação de receita (prazo inferior a 12 meses) sejam outras modalidades de operações de crédito, deverão ser precedidas por autorização do legislativo, sendo, desta forma, obrigatoriamente referendadas na Lei de Orçamentos. De

forma a conceituar e classificar os empréstimos tomados pelos municípios, segundo destaque de Santana Sampaio (2014), a lei 4.320/64, Brasil (1964), determina que “as operações de crédito, para fins de orçamento, classificam-se como receita de capital, juntamente com alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.”

7.1.2.2 *A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/2000)*

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasil (2000), em seu aspecto legal, foi gestada com o intuito de atender o que fora estabelecido pelo Constituinte nos art. 163, art. 165 e no art. 169 da Carta Magna de 1988. Inicialmente, a Constituição Federal estabelece em seu art. 163, que uma Lei Complementar (LC) deveria ser criada com o objetivo de normatizar o tratamento dado às finanças públicas, à dívida pública externa e interna, à concessão de garantias pelas entidades públicas, etc. No art. 165, mais precisamente, em seu inciso II, a CF estabelece que normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta também deveriam ser disciplinadas por Lei Complementar. Por último, o art. 169, destaca que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.” CF (1988). Logo, conforme destaque de Santana Sampaio (2014), “a LRF foi criada em atenção aos dispositivos constitucionais [destacados] e constitui importante avanço no controle do endividamento público ao definir conceitos e determinar diretrizes a serem seguidas pelos Entes Federados.”

7.1.2.3 *As RSF's 40/2001, 43/2001 e 48/2007*

Conforme destaque, a RSF 40/2001, Federal (2001a), versa “sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das respectivas administrações diretas, dos fundos, das autarquias, das fundações e das empresas estatais dependentes.” Em linhas gerais, esta resolução visa proibir ou limitar a contratação de novas operações de crédito pelos Entes Federados, garantindo, no caso dos municípios, que o montante global de endividamento dos mesmos, ao contabilizar-se o total de operações de crédito já contratadas e os títulos mobiliários emitidos, não exceda a cifra de 120% da Receita Corrente Líquida (RCL). Conforme conceituada na RSF 40/2001, a RCL dos municípios, representa “o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social.”

No que tange a RSF 43/2001, esta resolução “dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização”. Convém destacar que as operações de antecipação de receita, desde que liquidadas no mesmo período fiscal, não são abrangidas por este dispositivo legal. De forma concisa, são delimitados nesta resolução os seguintes aspectos principais sobre a contratação de operações de crédito:

- i O montante global de contratação de empréstimos em um exercício não poderá ultrapassar o valor de 16% da RCL.
- ii O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada não poderá exceder 11,5% da RCL.

Sendo excluídas deste limite, as seguintes modalidades de crédito:

- i Financiamento de projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal.
- ii Contratadas no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente - Reluz.

São também objeto de apreciação desta resolução, os trâmites legais e os requisitos para encaminhamento dos pleitos à Secretaria do Tesouro Nacional, visando a obtenção de recursos através de operações de crédito.

Com relação a RSF 48/2007, Federal (2007) está “dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno.” No tocante aos municípios, de forma resumida, esta resolução determina que o teto para concessão de garantias pela União deve se limitar a 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) da mesma.

Convém destacar que a referida resolução prevê a possibilidade de elevação provisória deste teto, caso este seja solicitado pelo Poder Executivo e o mesmo esteja embasado em argumentos técnicos a serem encaminhados pelo Ministério da Fazenda. Para os municípios, a importância deste limite se dá pelo simples fato de que as operações de crédito, quando contratadas com garantias da União, são muito mais vantajosas em termos de taxas de juros quando comparadas com as operações que não dispõem destas garantias, tendo em vista que as garantias concedidas pela União, em termos legais, não precisam de provisionamento financeiro por parte das Instituições Financeiras para cobrir eventuais perdas com as operações de crédito, pois representam um forte compromisso de adimplência.

7.1.2.4 A Resolução nº. 4595/2022 do Conselho Monetário Nacional

No uso de suas atribuições conferidas pelo inciso VI, art. 4 da Lei 4.595/64, lei esta que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias e foi responsável pela sua criação, o CMN consolidou e redefiniu as regras de contingenciamento de crédito ao Setor Público. Criando para tanto, “dois novos limites que passaram a nortear o endividamento público: o primeiro refere-se ao limite imposto à instituição financeira concessora do crédito e o segundo a um valor global para novas operações de créditos com o setor público” (SANTANA SAMPAIO, 2014).

Conforme destacado, a referida resolução, CMN (2022), disciplina as regras para contratação e concessão de crédito aos entes governamentais, seu teor é mais abrangente que as anteriores e estipula limites para as instituições financeiras interessadas em emprestar aos entes públicos, em 45% do Patrimônio de Referência (PR) e disserta sobre as condicionantes exigíveis para concessão e contratação, bem como sobre os limites estabelecidos para cada linha de crédito.

7.1.2.5 *Entendendo os Mecanismos de Contingenciamento de Crédito aos Municípios*

Conforme apontado anteriormente, a problemática do crescente e descontrolado endividamento dos Entes Federados (Municípios e Estados), no decorrer da década de 90, ensejou uma mudança no padrão de financiamento destes entes. Logo, a partir de modificações legais e institucionais, foram criadas estruturas de controle que visavam, sobretudo, limitar o endividamento público. Segundo Santana Sampaio (2014), “estes mecanismos se concretizam com o estabelecimento de limites e de condições para a contratação de operações de crédito e constituem importante instrumento para a política de gestão orçamentária dos Entes Públicos, perseguindo os objetivos fiscais em âmbito macroeconômico.” Outro aspecto positivo do novo ecossistema de financiamento, apontado pelo referido autor, refere-se à necessidade de publicização dos dados de endividamento público, onde a transparência das informações auxilia a população no controle fiscal do setor público.

A par deste arcabouço legal e institucional que compõe o ecossistema de financiamento ao Setor Público, apresentam-se a seguir as principais condicionantes avaliadas durante a análise de um pleito de crédito por um Município:

- i **Despesas com Pessoal** - segundo a LRF, no caso dos Municípios, o montante das despesas com pessoal (ativo e inativo) não poderá ultrapassar 60% da RCL.
- ii **Despesas com Capital** - segundo a LRF, o volume de operações de crédito contratadas em um exercício não poderá ultrapassar 16% da RCL, o qual foi posteriormente complementado pela RSF 40/2001 o qual determina que somatório das dividas dos municípios não poderá ser superior a 120% da RCL.
- iii **Limites Legais das Instituições Financeiras** - neste item é analisado o limites de exposição da Instituição Financeira a este nicho de mercado, onde segundo a resolução CMN nº. 4595/2022 situa-se em 45% do Patrimônio de Referência (PR).
- iv **Limite Global** - este limite também é determinado pela resolução da CMN nº. 4595/2022, onde, “o Conselho Monetário Nacional estabelece limites anuais para a contratação de operações crédito com o setor público, especificando os montantes máximos que poderão ser contratados em operações de crédito com e sem garantia da União.” Atualmente este limite situa-se em 16 bilhões de reais para operações com garantias da União e 7 bilhões de reais para operações sem essas garantias. Desta forma, antes de iniciar um

pedido de crédito junto a uma instituição financeira, o Município deverá consultar se há disponibilidade de limite para contratação de operações de crédito pelos entes públicos. Esta informação é de domínio público, sendo disponibilizada anualmente no sítio do Banco Central. Convém destacar que algumas linhas de crédito enumeradas pela referida Resolução não são alvo destas limitações de orçamento.

- v **Análise de Crédito da Instituição Financeira** - compreende todo o processo de análise de crédito da Instituição Financeira quanto a capacidade do Ente Público em honrar a operação que está pleiteando, bem como os custos da contratação. Outro ponto que merece destaque neste segmento de crédito, é que a Instituição Financeira, embora tenha autonomia para estipular a taxa de juros da operação, esta não poderá exceder os valores tabelados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), quando da análise do pleito.

7.1.3 O Processo de Atendimento as Demandas de Crédito dos Municípios - Uma Análise a Partir do MIP

Neste tópico analisa-se o ecossistema de financiamento que envolve o sistema de crédito contingenciado no Brasil, bem como o fluxograma de processos envolvidos no pleito dos municípios quando estes materializam suas intenções de acessarem as linhas de crédito ofertadas pelas instituições financeiras. A base teórica desta seção é o Manual de Instrução de Pleitos, STN (2024), publicação editada pela Secretaria do Tesouro Nacional, órgão vinculado ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de difundir o conhecimento sobre o mercado de crédito destinado ao Setor Público brasileiro e regulamentar a sua operacionalização. “O Manual discrimina, por tipo de operação de crédito e concessão de garantia, os procedimentos para contratação, as condições ou vedações aplicáveis, os limites de endividamento a que estão submetidos, bem como os documentos exigidos pelo Senado Federal e a sua forma de apresentação.”

7.1.3.1 O Papel das Instituições

Conforme destacado por STN (2024), fazem parte do ecossistema de financiamento aos Entes Públicos brasileiros as seguintes instituições: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) órgão vinculado ao Ministério da Fazenda; Instituições Financeiras; Banco Central do Brasil; Órgão Jurídico dos Estados, Distrito Federal ou Municípios; Órgão Técnico dos Estados, Distrito Federal ou Municípios; Gestores dos Estados, Distrito Federal ou Municípios; Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal ou Municípios. De acordo com o referido Manual, estas instituições possuem atribuições específicas no processo de acesso ao crédito pelos Entes Públicos, sendo de suma importância o conhecimento do papel atribuído a elas na estrutura de financiamento aos municípios, conforme destacado no Quadro 7 a seguir:

Quadro 7 – Instituições do Ecossistema de Financiamento Público e suas Atribuições

Instituição	Atribuições
Secretaria do Tesouro Nacional	• Verificar os limites e condições para a contratação de operações de crédito, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 32. • Manter o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantindo o acesso público às informações. • Instruir os processos sujeitos à autorização do Senado Federal, conforme a RSF nº 43/2001. • Analisar as garantias da União nas operações de crédito externas, fundamentando-se no art. 40 da LRF e na RSF nº 48/2007. • Desenvolver, em cooperação com a Caixa Econômica Federal, o SISTN (Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação), para disponibilizar informações sobre a dívida e operações de crédito de Estados e Municípios.
Instituições Financeiras	• Verificar a documentação necessária para a contratação de operações de crédito pelos municípios, conforme determinação do Conselho Monetário Nacional (CMN). • Realizar a análise prévia dos pleitos de operações de crédito dos municípios. • Encaminhar os pedidos de contratação de operações de crédito dos municípios após a análise preliminar. • No caso de instituição financeira estrangeira, o pedido deve ser protocolado diretamente pelo Ente interessado.
Banco Central do Brasil	• Exercer o controle do crédito sob todas as suas formas, conforme estabelecido na Lei nº 4.595/64. • Fiscalizar as instituições financeiras integrantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN). • Aplicar penalidades previstas na legislação, quando necessário.
Órgão Jurídico dos Estados, Distrito Federal ou Municípios	• Atestar a observância e o cumprimento da legislação pelo Ente contratante durante a análise das operações de crédito (STN, 2024). • Possuir pleno conhecimento da legislação aplicável, tanto de caráter geral quanto específico para o respectivo Estado ou Município.

Instituições do Ecossistema de Financiamento Público e suas Atribuições

Instituição	Atribuições
Órgão Técnico dos Estados, Distrito Federal ou Municípios	• Avaliar e informar dados técnicos e objetivos sobre o processo de contratação de operações de crédito STN (2024). • Fornecer informações sobre as características do investimento a ser realizado pelo Ente público. • Disponibilizar dados sobre a execução orçamentária e financeira do Ente público. • Subsidiar projeções e análises para verificar o cumprimento da legislação. • Apoiar a elaboração do parecer jurídico com informações técnicas relevantes.
Gestores dos Estados, Distrito Federal ou Municípios	• Exercer a função de titular do Ente público, sendo responsável pela decisão de contratar a operação de crédito STN (2024). • Avaliar as condições e a finalidade da operação de crédito antes de sua contratação. • Assegurar a correção e a veracidade das informações apresentadas nos documentos do processo.
Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal ou Municípios	• Exercer a função de órgão de controle externo, acompanhando o cumprimento da legislação pelos Entes públicos sob sua supervisão STN (2024). • Analisar os balanços e prestações de contas anuais dos Entes públicos, verificando o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/2000). • Apurar eventuais denúncias e irregularidades, garantindo a adequada instrução dos pleitos. • Receber da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) o parecer do órgão jurídico do Ente Público após a análise das operações de crédito, assegurando pleno conhecimento das informações prestadas ao Ministério da Fazenda.

Fonte: Elaborada pelo autor (2024).
Nota: Informações coletadas do MIP (2024).

Vale ainda lembrar que dentro deste arcabouço, as instituições financeiras nacionais, ganharam um papel de proeminência, em vistas a “sua oportunidade de orientar, de maneira mais direta, os Estados e Municípios em cada processo encaminhado, em alguns casos até mesmo por meio de suas gerências situadas na localidade, utilizando-se de sua maior capilaridade para o atendimento aos entes federados”, ou seja, dentro deste sistema, capilaridade e bom atendimento é fundamental para alavancar os negócios com os entes públicos, tendo em vista a gama de responsabilidades atribuídas as instituições financeiras. Ademais, conforme o artigo 33 da LRF, a instituição financeira credora também é responsável pela observância da lei, “devendo certificar-se de que, por ocasião da assinatura do contrato, o beneficiário da operação atende às exigências previstas, sob pena de vir a arcar com a nulidade da operação de crédito e a devolução dos encargos incidentes.” (STN, 2024).

7.1.3.2 *Tipos de Operações de Crédito*

Segundo destacado por STN (2024), as operações de crédito podem ser de dois tipos: curto prazo (até doze meses) como as operações de ARO (Antecipação de Receita Orçamentária) que compõem a dívida flutuante; médio e longo prazo (acima de 12 meses), as quais formam a dívida consolidada. Conforme o supracitado Manual “A operação de longo prazo é dita operação de crédito interno, quando contratada com credores situados no País e operação de crédito externo, quando contratada com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras.”

Ainda segundo STN (2024)), as operações de crédito aos Entes públicos podem ser subdivididas da seguinte forma:

- i Operação de crédito interno.
- ii Operação de crédito externo.
- iii Operação de reestruturação e recomposição do principal de dívidas.
- iv Antecipação de Receita Orçamentária (ARO).
- v Concessão de garantia pelos Estados.
- vi Recebimento de garantia da União.
- vii Regularização de dívidas.

Os principais tipos de operações pleiteadas pelos municípios são as operações de crédito interno e externo. Desta forma, em face à importância dessas operações em porcentagem relativa do volume total contratado do sistema de crédito aos Entes Estatais, faz-se necessária uma breve explanação sobre os principais procedimentos a serem seguidos pelos Entes Públicos, a fim de viabilizarem a contratação dessas operações.

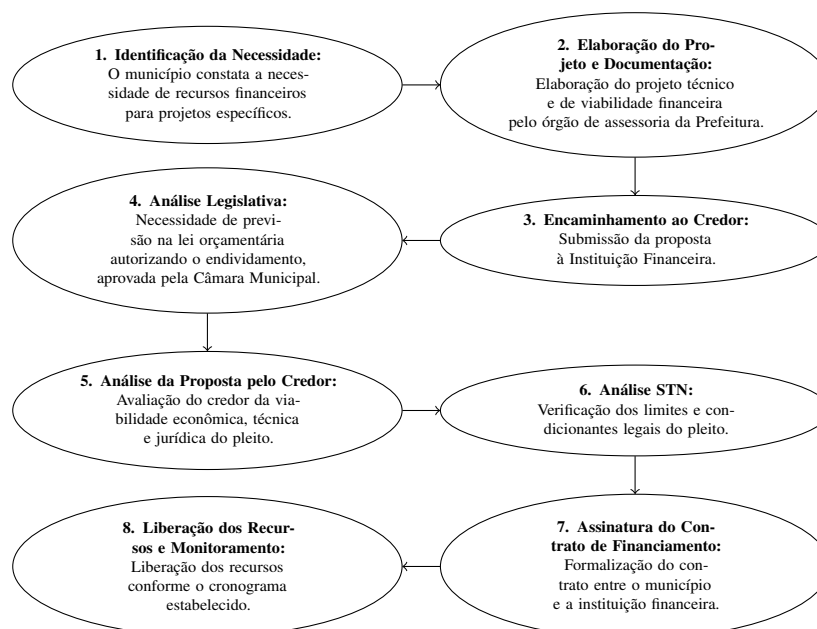
7.1.3.3 Procedimentos para Contratação de Operações de Crédito Interno pelos Municípios

Identificada a necessidade de crédito por parte do Ente Público e atendidos os pré-requisitos necessários, os quais devem estar em consonância com a legislação vigente, conforme destacado nos tópicos anteriores, o próximo passo é o município entrar em contato com uma ou várias Instituições Financeiras e/ou Agências de Fomento atuantes no SFN, a fim de negociar as condições mais vantajosas para a contratação da operação de crédito.

Conforme destaque de STN (2024), após definidas as condições da operação, “a instituição financeira escolhida adotará as providências cabíveis relativas ao regulamento do crédito ao setor público”, em seguida, “os documentos necessários à análise do pleito serão encaminhados, por intermédio da própria instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central, à STN.” Em linhas gerais, a instituição financeira será a responsável pelo recebimento, encaminhamento e centralização de todos os documentos necessários à contratação da operação de crédito. “Se a documentação examinada não estiver completa, a STN solicitará à instituição financeira ou ao Ente interessado (nos casos de operações externas, operações com instituição não financeira e operações objeto da Portaria STN nº 323, de 04/06/2010) os documentos complementares, sendo então concedido prazo de até sessenta dias corridos para encaminhamento.” Após a aprovação do pleito por parte da STN o município estará apto a celebrar a contratação da operação de crédito junto a Instituição Financeira responsável pelo encaminhamento da documentação.

Segue fluxograma de etapas de forma resumida:

Figura 2 – Fluxograma do Processo de Contratação de Operações de Crédito pelos Municípios



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta Overleaf (2024).

Nota: Informações disponibilizadas pelo MIP (2024).

7.1.3.4 *Procedimentos para Contratação de Operações de Crédito Externo pelos Municípios*

Conforme destacado por STN (2024), as operações de crédito oriundas de Organismos Financeiros Externos seguem quase os mesmos trâmites das operações de crédito interno, porém, neste caso a documentação a ser enviada à STN deverá ser encaminhada pelo próprio município. Vale ressaltar também que estas operações “por não envolverem instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, não necessitam observar as regras de crédito ao setor público do Conselho Monetário Nacional (CMN).” STN (2024) No entanto, por tratar-se de investimentos financiados por operações de crédito externo com entidades credoras do exterior, deve-se solicitar a recomendação prévia à Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), órgão que integra a estrutura do Ministério do Planejamento e tem como objetivo avaliar os projetos e selecionar aqueles de maior interesse público.

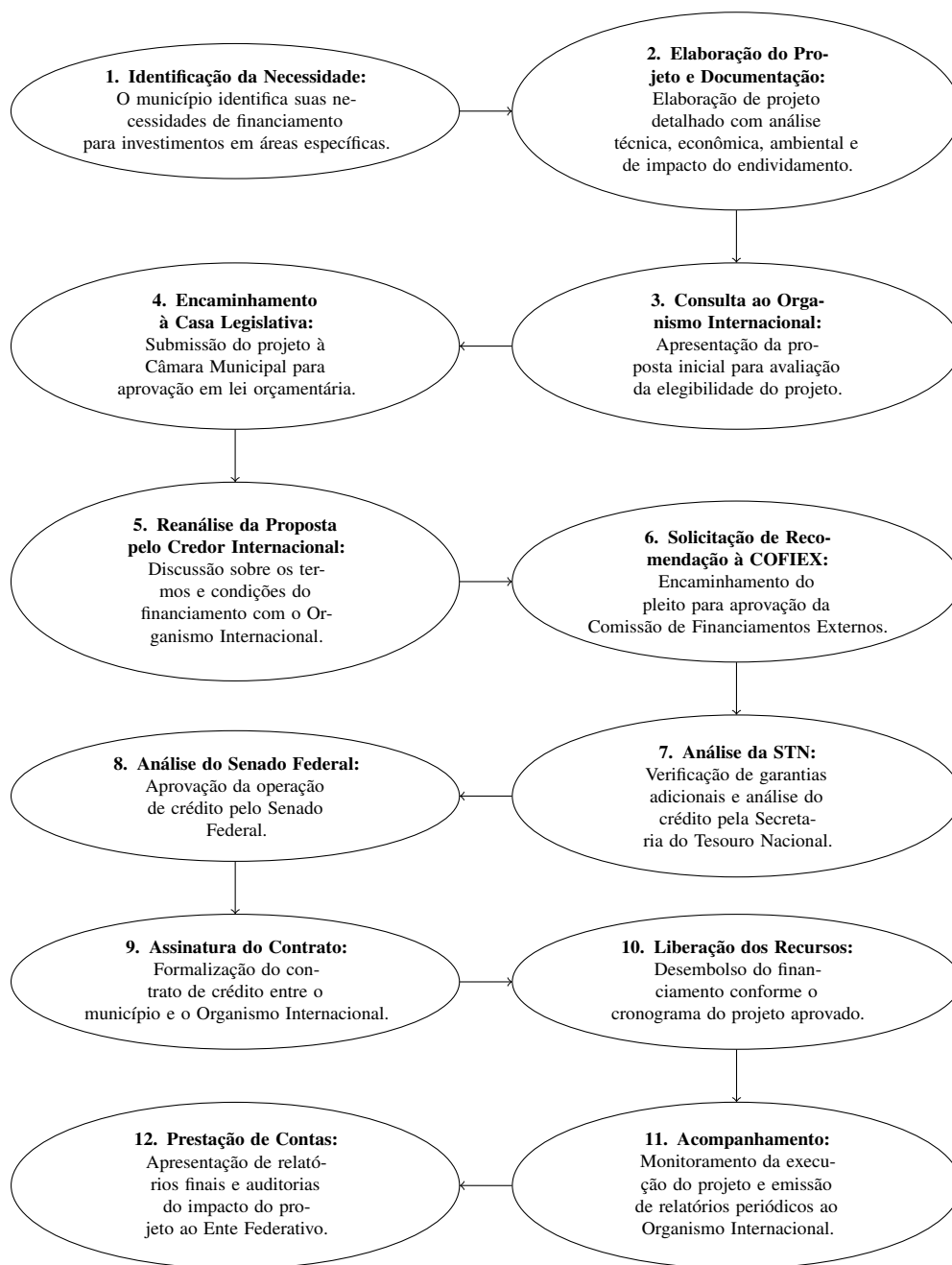
Ainda segundo STN (2024), a contratação de operação de crédito externo está sujeita à autorização específica do Senado Federal, conforme constam no art. 52, inciso V, da CF/88 e art. 28 da RSF nº 43/2001. Conforme apontado, “é atribuição do Ministério da Fazenda a instrução do processo de autorização, que será encaminhado diretamente, após análise, ao Senado Federal.”

Outro ponto a ser destacado, quando tratar-se de contratação de operações de crédito externo, refere-se a exigência, quase recorrente por parte do credor, de que o Ente Público disponha de garantia da União. “Quando isso ocorre, a operação estará sujeita à análise específica, nos termos e condições definidos na RSF nº 48/2007. Para tanto, deve ser solicitada a concessão de garantia da União, observando as instruções específicas no [Manual de Instrução de Pleitos].” (STN, 2024)

Após seguidos os trâmites e exigências legais apontados acima e a aprovação do pleito por parte da STN, o município poderá assinar e formalizar a operação de crédito externo junto à Instituição Financeira Internacional.

Segue fluxograma destas etapas de forma resumida:

Figura 3 – Fluxograma do Processo de Contratação de Operações de Crédito com Organismos Internacionais



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a ferramenta Overleaf (2024).

Nota: Informações disponibilizadas pelo MIP (2024).

7.2 INVESTIMENTO E PADRÃO DE FINANCIAMENTO PARA OS MUNICÍPIOS CATARINENSES: ESTUDO DE CASO COM FOCO NA ATUAÇÃO DO BB

Neste tópico da dissertação, analisa-se as necessidades de investimento e o padrão de financiamento de uma amostra de municípios catarinenses, tendo como destaque a atuação do Banco do Brasil neste segmento. Inicialmente, objetiva-se apresentar uma análise panorâmica desta realidade, utilizando-se, para tanto, um detalhamento estatístico descritivo do comportamento dos municípios catarinenses, com base nos dados de operações contratadas entre os anos de 2002 e 2024, conforme disponibilizado pela STN.

No tópico seguinte, analisa-se um estudo de caso composto por uma amostra de municípios catarinenses, através da aplicação de um questionário direcionado a um conjunto de municípios catarinenses. Neste sentido, a fim de responder aos objetivos centrais propostos por este trabalho dissertativo, busca-se no referido questionário, elementos quantitativos e qualitativos que revelem o padrão de financiamento destes municípios, suas necessidades prioritárias de investimento e o papel desempenhado pelo Banco do Brasil neste ecossistema de financiamento.

Por fim, com base em um roteiro de questões direcionado a funcionários do Banco do Brasil responsáveis pela elaboração de estratégias no mercado governamental, busca-se compreender se, de fato, as necessidades apontadas pelos gestores municipais catarinenses encontram ressonância no discurso e nas estratégias delineadas pelo Banco do Brasil para o segmento de crédito destinado aos municípios, considerando as características singulares dos Entes públicos pesquisados.

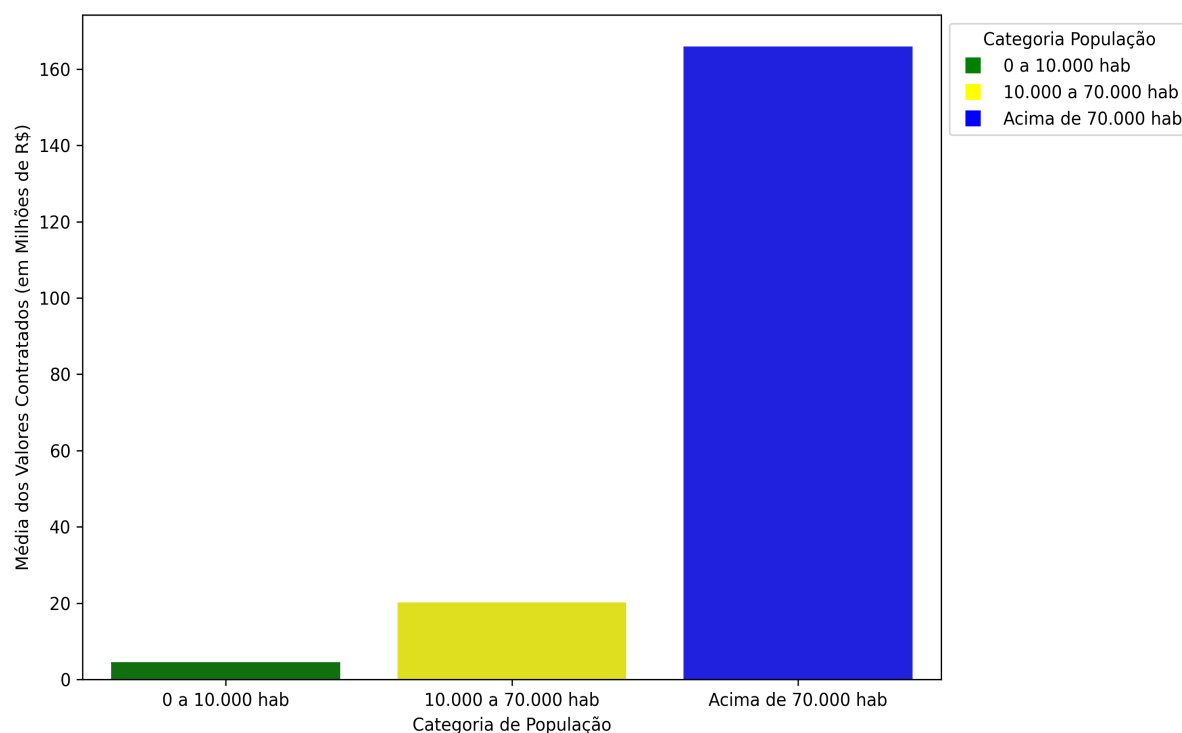
7.2.1 A Relação entre o Porte Populacional dos Municípios Catarinenses e a Contratação de Empréstimos

Nesta seção, são analisados, com base em dados da STN (2002-2023), o volume total e o número de operações contratadas pelo conjunto dos municípios catarinenses, com o intuito de verificar a relação existente entre o seu contingente populacional e a contratação de empréstimos para financiamento dos investimentos.

Conforme pode ser observado, no Gráfico 26, o volume médio das operações de empréstimos contratadas pelos municípios pequenos é inferior a R\$5 milhões de reais, enquanto nos municípios com população entre 10.000 e 70.000 habitantes, esta média se situa um pouco acima dos R\$20 milhões; já nos municípios grandes o patamar médio se situa acima de R\$160 milhões.

O tamanho desta diferença no volume de recursos contratados pode estar relacionado primeiramente à baixa capacidade de pagamento destes municípios, a qual está atrelada às suas receitas correntes líquidas, bem como à menor necessidade de recursos por parte destes municípios, em face de uma menor demanda por bens públicos, derivada da sua baixa densidade populacional.

Gráfico 26 – Média Dos Valores Contratados Pelos Municípios Catarinenses por Agrupamento Populacional Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados junto ao IBGE (2022) e STN (2024).

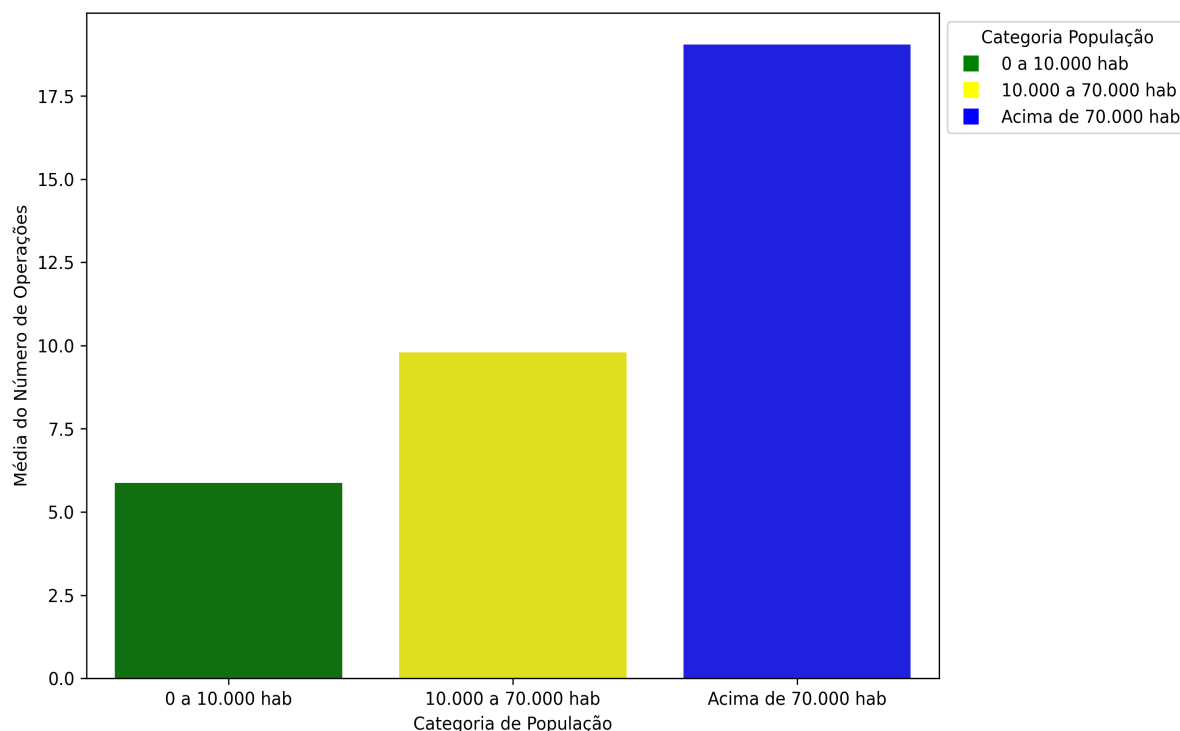
O mesmo pode ser observado no Gráfico 27, onde o agrupamento é analisado pelo número de operações contratadas pelos municípios também em função de sua população. Neste caso, constata-se que a diferença entre os municípios sofreu uma leve redução, mas mantém a tendência verificada anteriormente. Logo, pode-se inferir seguramente a partir da observação dos Gráficos 26 e 27, que no caso catarinense, há uma forte relação entre a contratação de empréstimos para financiamento dos investimentos e o tamanho da população.

Dentre os motivos para esta forte relação, pode-se destacar o fato de que um aglomerado maior de indivíduos, em sua lógica natural, carece de maiores investimentos em diversas áreas, tais como: estradas, escolas, unidades de saúde, habitação, saneamento, etc. Fato este que leva os gestores municipais, dada a maior capacidade de endividamento destes municípios e aos apelos políticos, a responderem positivamente às demandas populacionais por maiores inversões nessas áreas.

Com base no exposto, objetiva-se em seguida, utilizando-se o porte dos municípios (pequeno, médio e grande) como variável categórica, analisar as informações levantadas sobre os municípios selecionados, a partir dos seguintes aspectos: nível de relacionamento e aderência estratégica aos movimentos do Banco do Brasil; padrão de financiamento das prefeituras (predominância de recursos próprios ou empréstimos); dificuldades no acesso ao crédito, predisposição

para contratação e as áreas consideradas prioritárias para investimento; sugestões e críticas dos administradores municipais ao Banco do Brasil.

Gráfico 27 – Média de Operações Contratadas Pelo Municípios Catarinenses por Agrupamento Populacional Segundo Dados da STN para o Período 2002-2023



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados junto ao IBGE (2022) e STN (2024).

7.2.2 Relacionamento e Aderência Estratégica

Neste tópico são analisadas, a partir dos dados coletados na pesquisa, as percepções dos agentes públicos quanto à importância da atuação do Banco do Brasil no segmento de crédito destinado aos municípios e o grau de aderência desses gestores às estratégias adotadas pelo BB.

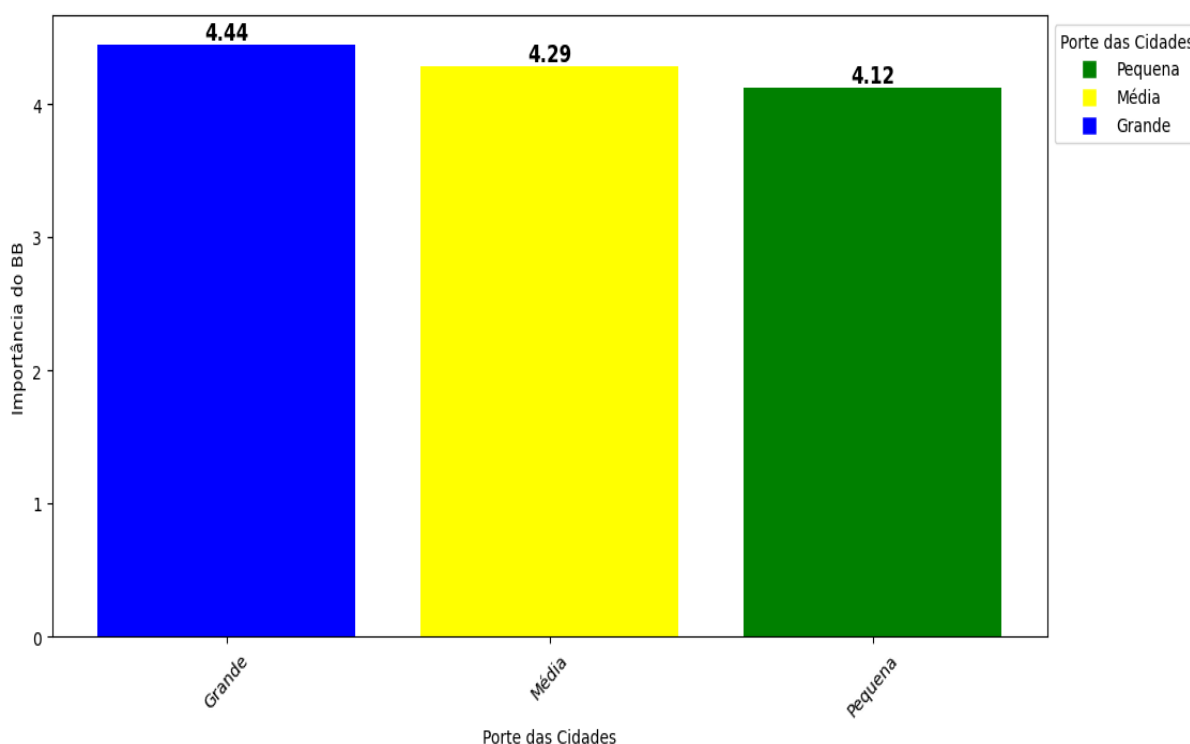
7.2.2.1 A Importância do BB

Neste ponto, para captar informações relevantes sobre a importância do Banco do Brasil no financiamento aos municípios catarinenses, são analisadas as percepções dos gestores municipais por meio de duas questões específicas. A primeira avalia o grau de relevância atribuído ao Banco do Brasil no desenvolvimento dos municípios, utilizando uma escala de 1 a 5, em que 1 representa irrelevante e 5 indica essencial. Esse questionamento permite compreender a visão dos gestores sobre o papel da instituição na viabilização de investimentos públicos.

Conforme demonstrado pelo Gráfico 28, segundo os dados da amostra, os gestores municipais dos grandes municípios atribuíram uma nota média de 4,44 para o BB de um total de 5, os municípios médios 4,29 e os municípios pequenos 4,12. De maneira geral, os municípios demonstraram uma valorização muito acima da média, considerando a média 2,5, sobre o papel desempenhado pelo Banco do Brasil neste ecossistema de financiamento.

Observa-se também que há um maior prestígio do BB junto aos municípios de grande porte; e, embora não comprometa o grau de excelência alcançado, verifica-se que o nível de reconhecimento da importância do BB vai diminuindo, ainda que marginalmente à medida que o porte dos municípios diminui.

Gráfico 28 – Grau de Importância do Banco do Brasil no Apoio ao Desenvolvimento Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

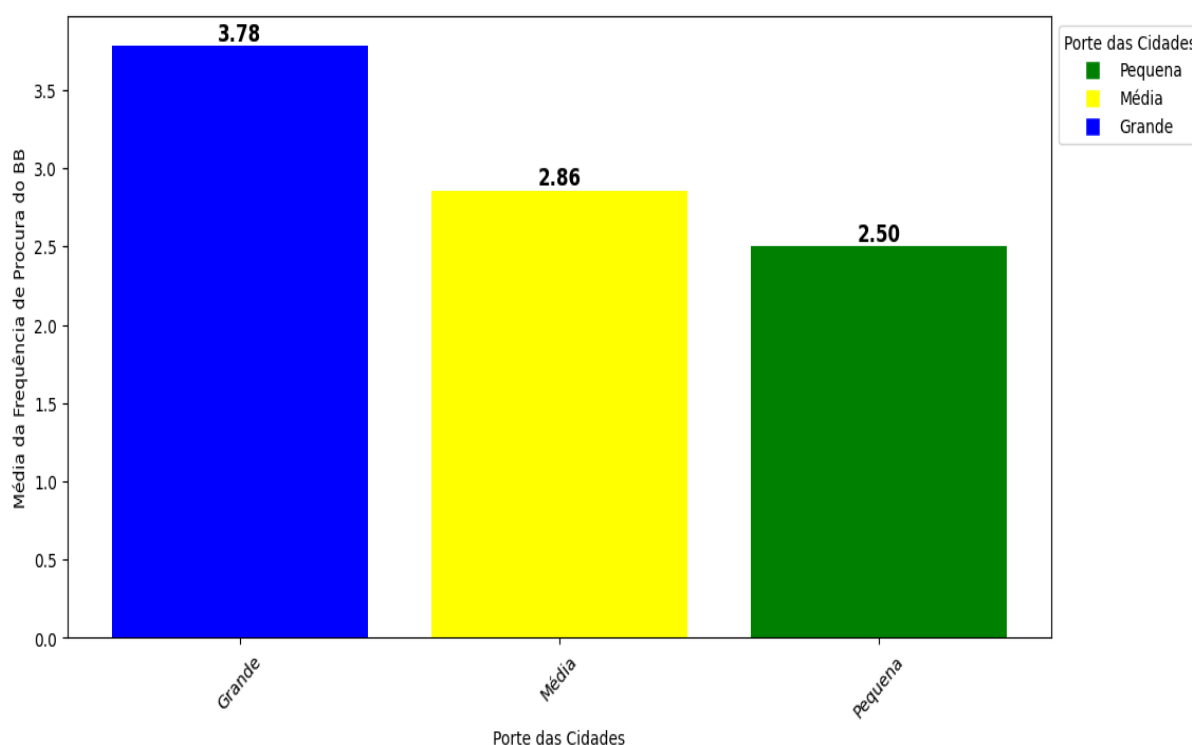
Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Desta forma, pode-se concluir que, conforme os dados levantados, a atuação do Banco do Brasil no que concerne ao apoio da instituição no desenvolvimento dos municípios catarinenses é considerada de extrema importância, embora diminua conforme o porte dos municípios vai decaindo.

A segunda questão busca medir a frequência com que os municípios recorrem ao Banco do Brasil para atender às suas necessidades de financiamento. Ao utilizar-se a mesma escala de 1 a 5, onde 1 significa nunca e 5 representa sempre, são identificados o grau de

dependência dos municípios em relação à instituição financeira. Essa análise possibilita verificar se a importância atribuída ao BB no desenvolvimento dos municípios pesquisados se traduz na procura da instituição como parceiro financeiro pelos municípios catarinenses.

Gráfico 29 – Índice de Habitualidade na Procura ao Banco do Brasil para Atender Demandas de Crédito Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Tratando ainda sobre a importância do BB para o ecossistema de financiamento às prefeituras catarinenses. Conforme o Gráfico 29, observa-se que o BB é mais procurado pelas prefeituras grandes para atender às suas demandas, com um índice de habitualidade de 3,78, ou seja, o BB é procurado pelos municípios de grande porte catarinense na busca por crédito na maioria das vezes.

No que concerne às prefeituras médias, segundo o Gráfico 29, o índice de habitualidade encontra-se um pouco acima da média, com um valor de 2,86, o que denota que o BB não é procurado com relativa frequência quando essas prefeituras precisam de crédito. Por último, as prefeituras de pequeno porte demonstraram um índice de procura na média, 2,5, demonstrando que o Banco do Brasil é procurado somente às vezes quando esses municípios precisam de crédito.

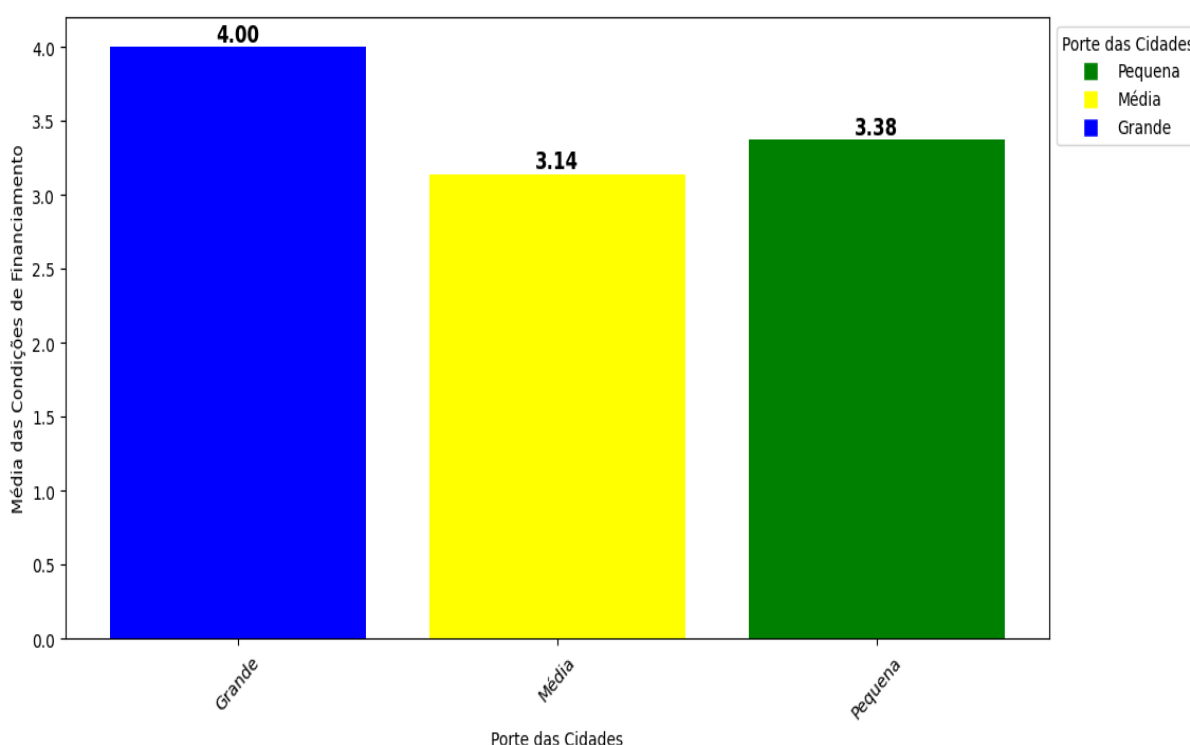
De maneira geral, o Gráfico 29 se assemelha ao Gráfico 28, em sua estrutura, onde os municípios de grande porte, quando demandam recursos por investimentos, possuem um

grau de habitualidade junto ao BB, superior aos municípios de médio e pequeno porte, o que demonstra que a importância do BB enquanto instituição de desenvolvimento encontra maior grau de aprovação entre os municípios com maiores contingentes populacionais.

7.2.2.2 *Percepção dos Agentes Públicos sobre as Condições de Financiamento e os Produtos Oferecidos pelo BB*

Neste tópico, são analisadas as impressões dos agentes públicos pesquisados quanto às condições de financiamento oferecidas pelo Banco do Brasil, e concomitantemente o grau de conhecimento desses representantes públicos sobre os produtos ofertados pelo BB no segmento de crédito. Desta forma, o objetivo desta seção é identificar o grau de satisfação dos Entes públicos catarinenses com as estratégias adotadas pelo BB no segmento de crédito, bem como verificar o grau de penetração das informações veiculadas pelo segmento Setor Público do Banco do Brasil, sobre os produtos financeiros ofertados, junto aos representantes dos municípios pesquisadas.

Gráfico 30 – Percepção Das Condições de Financiamento do Banco do Brasil Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

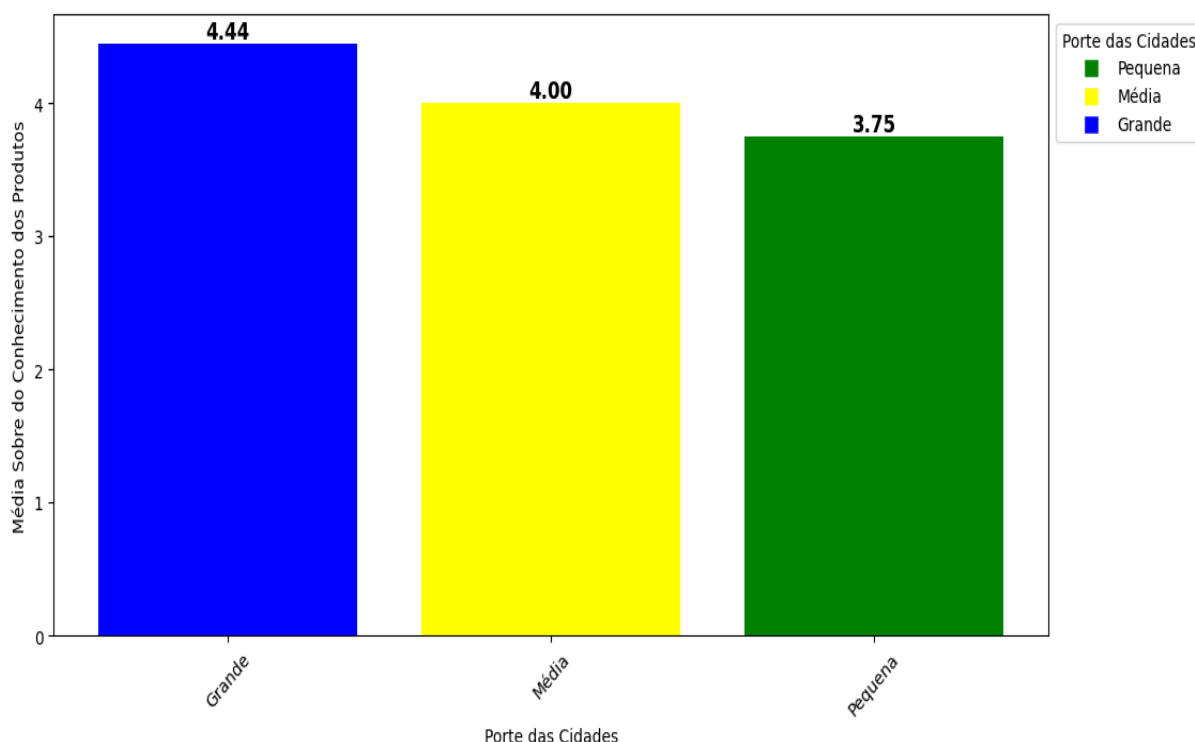
Neste sentido, objetiva-se, em um primeiro momento, analisar a percepção dos gestores municipais acerca da competitividade das condições de financiamento oferecidas pelo Banco

do Brasil. Para aferir o grau de satisfação dos administradores públicos, utilizou-se novamente uma escala de 1 a 5, em ordem crescente de satisfação. A partir da captura da percepção dos gestores municipais catarinenses sobre as taxas de financiamento do Banco do Brasil no mercado de crédito ao Setor Público, busca-se *insights* que possam levar ao aprimoramento da política de crédito do BB e, desta forma, melhorar sua posição no referido mercado.

Ao analisar-se o Gráfico 30, observa-se que a percepção das condições de financiamento do BB encontra maior aceitação entre os municípios de maior porte, com um índice de satisfação de 4,0, o que denota uma percepção positiva muito superior à média. No que tange aos municípios de médio porte, verifica-se que essas condições são consideradas positivas com um grau de satisfação de 3,14, demonstrando uma percepção positiva ligeiramente acima da média. Quanto aos municípios de pequeno porte, constata-se uma breve divergência em relação às tendências apontadas pelos gráficos anteriores, onde a percepção dos agentes públicos quanto às condições de financiamento do BB, no valor de 3,38, mostrou-se positivamente mais acentuada quanto às impressões dos Entes públicos de médio porte.

Em resumo, o arcabouço de financiamento do Banco do Brasil, com relação aos demais bancos que atuam no setor de empréstimos aos Entes públicos, encontra-se bem articulado, tendo em vista que a média das observações de todo o conjunto de municípios estudados concorda que o BB possui boas condições de empréstimos.

Gráfico 31 – Conhecimento dos Administradores Públicos Sobre as Linhas de Financiamento do Banco do Brasil Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Em seguida, objetivou-se mensurar, através novamente de um questionário gradativo, em uma escala de 1 à 5, o grau de conhecimento dos municípios da amostra a respeito dos produtos de crédito comercializados pelo Banco do Brasil no mercado Setor Público. O objetivo da indagação é verificar o grau de assertividade das estratégias de comunicação do Banco do Brasil junto ao Mercado Setor Público, bem como a eventual necessidade de aperfeiçoá-las.

Conforme pode-se observar no Gráfico 31, os municípios de grande porte demonstram possuir um ótimo conhecimento sobre os produtos ofertados pelo BB no mercado de crédito, com um índice de conhecimento de 4,44, muito próximo do nível de excelência. Esta constatação pode ser reflexo do alto nível de especialização dos funcionários destas prefeituras no que concerne ao conhecimento sobre o mercado de captação de recursos, dado que nestes municípios foi observado que uma grande parcela possui um setor específico para tratar sobre as demandas por empréstimos da cidade. Logo, é natural que os gestores demonstrem um conhecimento acima da média. Outro fator que pode ser ressaltado é o constante contato que os funcionários do BB mantêm com estas prefeituras, tendo em vista o potencial elevado de negócios desses entes públicos.

No que concerne, as prefeituras de médio porte, foi constatado que estas também demonstram um nível grande de conhecimento sobre os produtos ofertados pelo Banco do Brasil no mercado de crédito, alcançando um índice médio de 4,0 na pesquisa. Quanto às prefeituras de pequeno porte, dadas as respostas levantadas, pode-se inferir que o grau de conhecimento destas prefeituras sobre as linhas de financiamento do BB também encontra-se bem acima do satisfatório, conforme pode ser observado no índice de 3,75 pontuado.

Em linhas gerais, a partir dos resultados expostos nos Gráficos 30 e 31, pode-se inferir que as condições de financiamento do Banco do Brasil são competitivas, em todos os segmentos pesquisados, e as estratégias adotadas para difusão de informações sobre os produtos de financiamento parecem ter sido eficazes, dado o elevado grau de conhecimento revelado pelos gestores públicos em todos os níveis dos municípios investigados.

7.2.2.3 Critérios para Escolha de um Parceiro Bancário e Instituições Financeiras Priorizadas na Obtenção de um Financiamento

Nesta seção, as percepções sobre as políticas estratégicas adotadas pelo BB para o mercado de crédito setor público são investigadas a partir de dois aspectos: critérios para escolha de uma instituição financeira e escala de preferência por uma instituição financeira parceira. Desta forma, inicialmente, são avaliadas as respostas dadas pelos administradores públicos quando interpelados sobre os principais critérios considerados, em escala de prioridade, na escolha de uma instituição financeira quando da necessidade de financiamento dos investimentos municipais. Posteriormente, sob a hipótese destes Entes públicos precisarem de financiamento para um investimento qualquer, são analisadas as escolhas destes gestores, em ordem de preferência, por um grupo determinado de instituições financeiras.

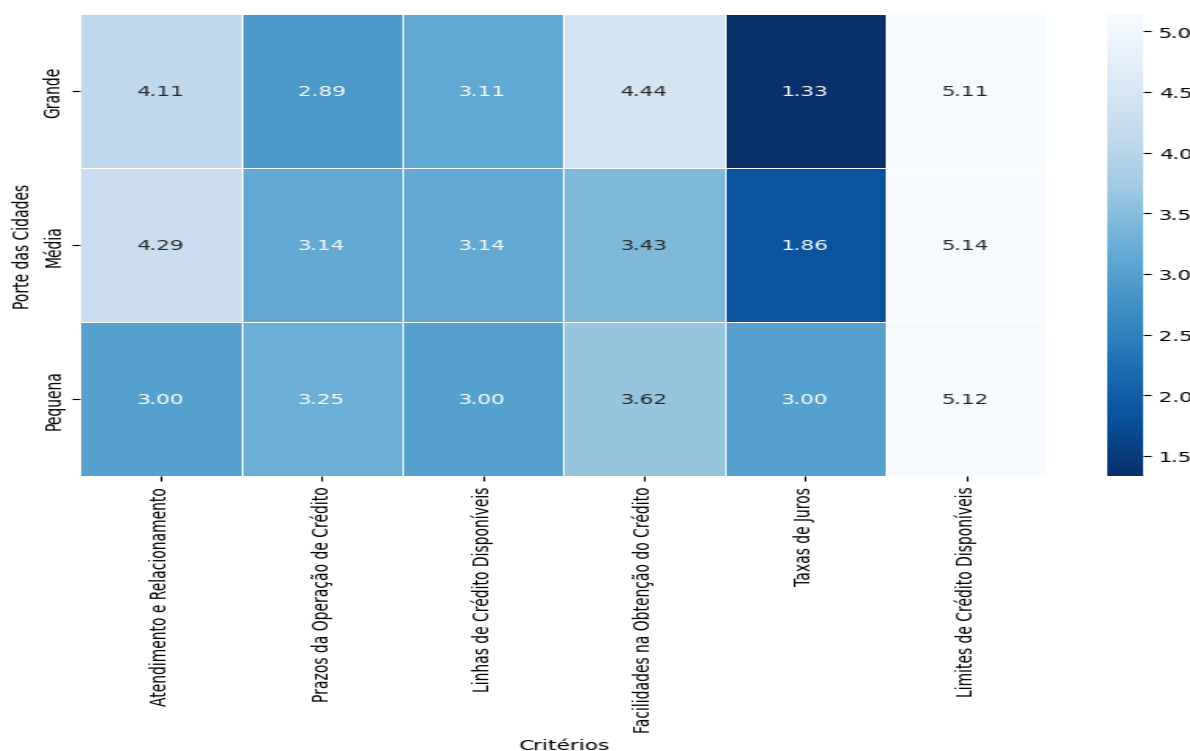
O objetivo deste tópico é verificar se as estratégias adotadas pelo BB estão alinhadas às

necessidades dos municípios, na medida em que os critérios estabelecidos para contratação de um financiamento devem se refletir no grau de preferência dos Entes públicos por uma determinada instituição financeira.

Logo, em um primeiro momento, são enumerados os critérios, em uma escala crescente de importância, de 1 à 6, para a escolha de um banco pelos administradores públicos para financiamento dos investimentos dos seus municípios. O objetivo do questionamento é auxiliar o Banco do Brasil no melhor posicionamento das suas estratégias junto ao mercado setor público.

Convém destacar que ambas as perguntas, por tratarem-se de uma escala de preferência, são interpretadas com o auxílio de um tipo de gráfico denominado *heatmap*, ou seja, mapa de calor, onde a partir das respostas dos investigados, as cores que estiverem mais intensas, neste caso mais azuis, representam a opção mais priorizada, ou de maior preferência dos Entes públicos pesquisados.

Gráfico 32 – Critérios em Ordem de Prioridade para Escolha de um Banco Segundo as Prefeituras Municipais Selecionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Como pode-se observar a partir do Gráfico 32, para os municípios de grande porte, o principal critério utilizado na escolha de um banco para financiar um investimento público é a taxa de juros. Em seguida, como segundo critério mais importante, aparecem os prazos da operação de crédito, onde pode-se destacar: o tempo de carência para início de pagamento da operação de crédito e o prazo total do contrato. Em terceiro lugar, são apontadas as linhas de

crédito disponíveis, em quarto lugar o atendimento e o relacionamento com o Banco e em quinto, como sendo o menos importante, as facilidades na obtenção do crédito.

Quanto aos municípios de médio porte, estes também consideraram a taxa de juros como sendo o fator mais atrativo. Dividindo o segundo lugar, segundo as respostas destes Entes, aparecem como preferenciais nas escolhas os prazos das operações e as linhas de crédito ofertadas. Em terceiro lugar, destaca-se a preferência pelas facilidades na obtenção do crédito e, por último, aparece como menos importante o atendimento e o relacionamento com os bancos.

No que tange aos municípios de menor porte, as respostas ficaram bem equilibradas, com a taxa de juros dividindo o primeiro lugar com as linhas de crédito disponíveis e o atendimento e o relacionamento. Em seguida, não muito distante das demais, aparece o critério de escolha baseado nos prazos da operação, e mais adiante, também não muito distante, o critério considerado menos importante, foram as facilidades pertinentes ao processo de obtenção e liberação do crédito.

Em linhas gerais, pode-se verificar através do Gráfico 32, que os municípios de grande e médio porte valorizam mais os critérios preço e prazo na escolha de seus parceiros bancários. No entanto, os municípios de menor porte, apesar de apontarem a taxa de juros como sendo um fator também preponderante na escolha, destacaram também o relacionamento e as linhas de crédito disponíveis, aparentando desta forma uma relativa carência destes itens no atendimento às suas demandas, ou seja, conforme o porte dos municípios vai diminuindo, o fator proximidade parece ter influência na escolha do principal parceiro bancário.

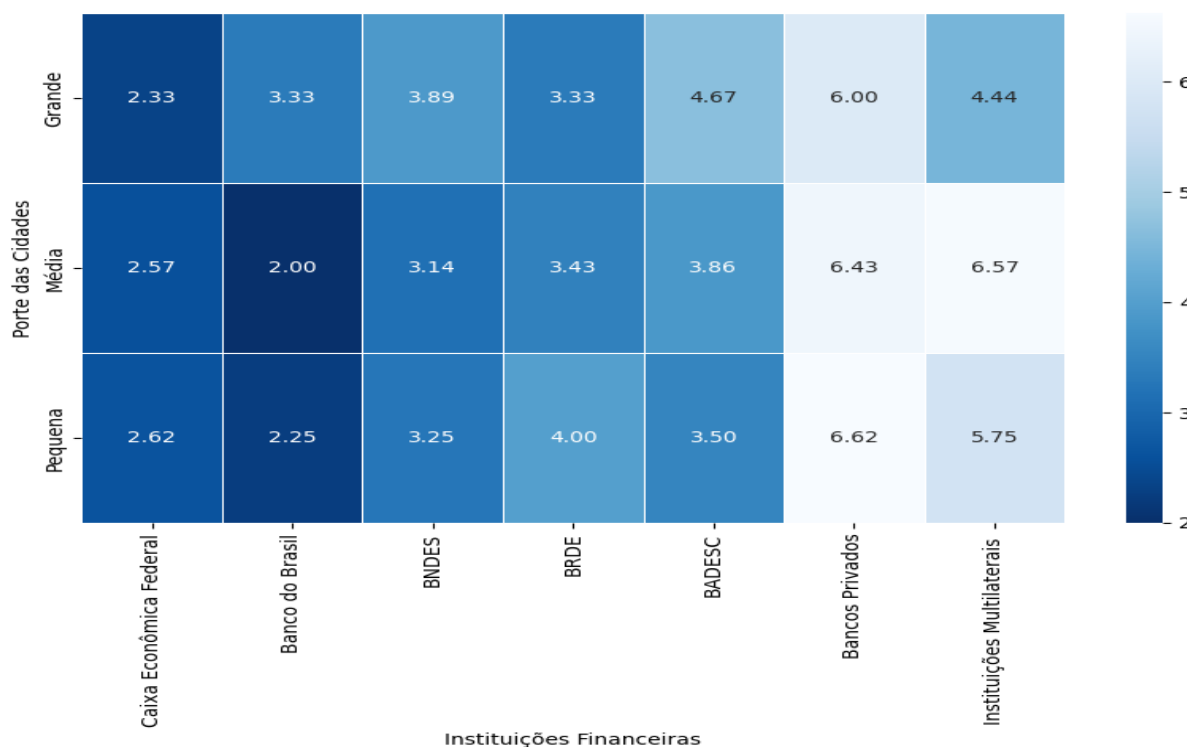
Como destacado anteriormente, após definido os critérios para escolha de uma instituição financeira para pleitear crédito, objetiva-se em seguida analisar, em ordem de preferência, quais as instituições financeiras são escolhidas pelos municípios investigados quando do surgimento de uma demanda por financiamento. O motivo para este levantamento é verificar se há alinhamento entre as estratégias de atuação do Banco do Brasil e os parâmetros previamente definidos pelos municípios, considerando-se para tanto que os resultados relacionados às instituições mais procuradas orbitam fortemente em torno desses requisitos.

No que concerne a escolha das grandes prefeituras do principal parceiro por ordem de preferência, lembrando que quanto mais escuro mais preferível é a instituição, pode-se observar através do Gráfico 33, que o banco preferido dos municípios de grande porte investigados é a CEF, com uma média de 2,33 no índice de preferência, sendo acompanhado em seguida pelo Banco do Brasil, e pelo BRDE empatados no segundo lugar, com uma média de 3,33. Em terceiro lugar, à frente das Instituições Multilaterais (BID, BIRD), aparece o BNDES, com 3,89 de preferência média. Em penúltimo neste segmento, depois das Instituições Multilaterais, cita-se o BADESC. Por último, como menos importante, aparecem os bancos privados.

No que tange aos municípios de médio porte, observa-se que o banco mais priorizado neste segmento é o Banco do Brasil, com média de 2,00, sendo acompanhado de perto pela Caixa Econômica Federal, com média de 2,57. Em terceiro lugar na preferência dos gestores públicos de médias prefeituras, aparece novamente o BNDES. No quarto lugar, destaca-se o BRDE à frente do BADESC, o qual ficou em quinto na preferência dos municípios de médio porte; em

sexto lugar aparecem os bancos privados e por último, surgem os Organismos Multilaterais.

Gráfico 33 – Bancos Priorizados no Atendimentos as Demandas por Crédito Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Para os municípios de menor porte, o banco preferencial continua sendo o Banco do Brasil, agora com uma média de 2,25, também seguido de perto pela Caixa Econômica Federal, com uma média de 2,62. Em terceiro, estes Entes públicos destacaram-se pela escolha do BNDES frente ao BADESC e ao BRDE, bancos de fomento regional que ficaram em quarto e quinto lugar, respectivamente, na escala de preferência dos municípios. Em sexto lugar aparecem os Organismos Multilaterais. Por fim, os bancos privados também são os menos priorizados por estes municípios para atender suas demandas de crédito para investimentos.

Em vistas aos dados levantados nos Gráficos 32 e 33, pode-se depreender que as estratégias do Banco do Brasil parecem estar alinhadas a demandas nos municípios de médio e pequeno porte, dado que o BB é a primeira instituição bancária escolhida quando estes são indagados pela preferência por um banco. Quanto aos municípios de grande porte, esta estratégia aparenta estar um pouco desalinhada, principalmente quanto à taxa de juros e os prazos praticados nas operações de crédito, tendo em vista que estes fatores foram considerados prioritários no Gráfico 32, e serviram de baliza para a escolha da Caixa Econômica Federal como a preferida dos gestores públicos das grandes prefeituras. Ao final, cabe destacar que os bancos privados não são considerados prioritários no atendimento às demandas dos municípios por crédito e os

Organismos Multilaterais só possuem algum grau de relevância no atendimento aos municípios de grande porte.

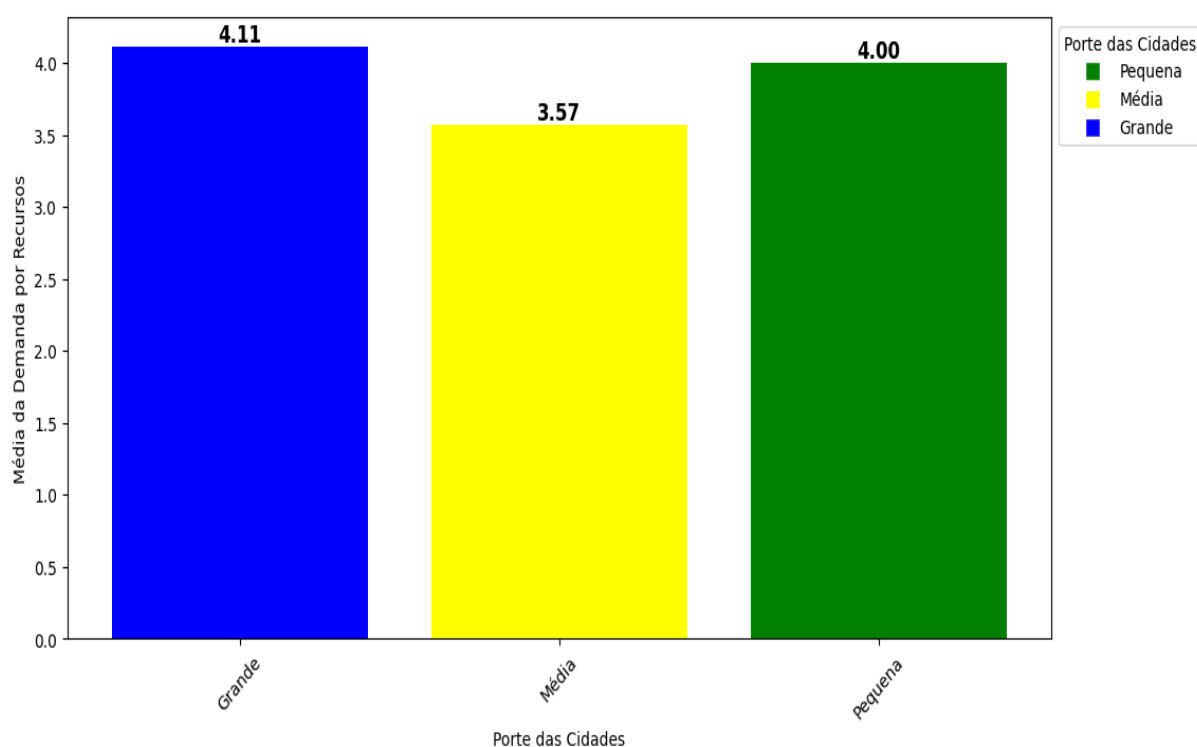
7.2.3 Padrão de Financiamento para as Prefeituras

Nesta seção são analisadas inicialmente as percepções das prefeituras, considerando-se o porte, quanto à existência ou não de dificuldades para conseguir recursos financeiros para investimentos nos municípios e suas inclinações para contratação de empréstimos bancários para atender a essas demandas. Em seguida, diante deste primeiro olhar, verifica-se junto aos municípios, nos últimos quatro anos, quanto dos recursos aplicados em investimentos, em termos percentuais, advém de Receitas Municipais (incluindo transferências governamentais) e quanto foi originado de operações de crédito. Ainda são destaques deste tópico a investigação do percentual de conclusão das obras iniciadas nos últimos quatro anos onde os recursos foram originados de empréstimos e o tipo de obras que foram financiadas através destes financiamentos.

7.2.3.1 Percepção sobre a Insuficiência de Recursos para Investir

Neste tópico são analisadas as impressões dos gestores públicos quanto à falta de recursos no orçamento municipal para serem direcionados aos investimentos estratégicos dos municípios, bem como suas inclinações à contratação de novos financiamentos.

Gráfico 34 – Demanda por Recursos Segundo as Prefeituras Municipais Selecionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

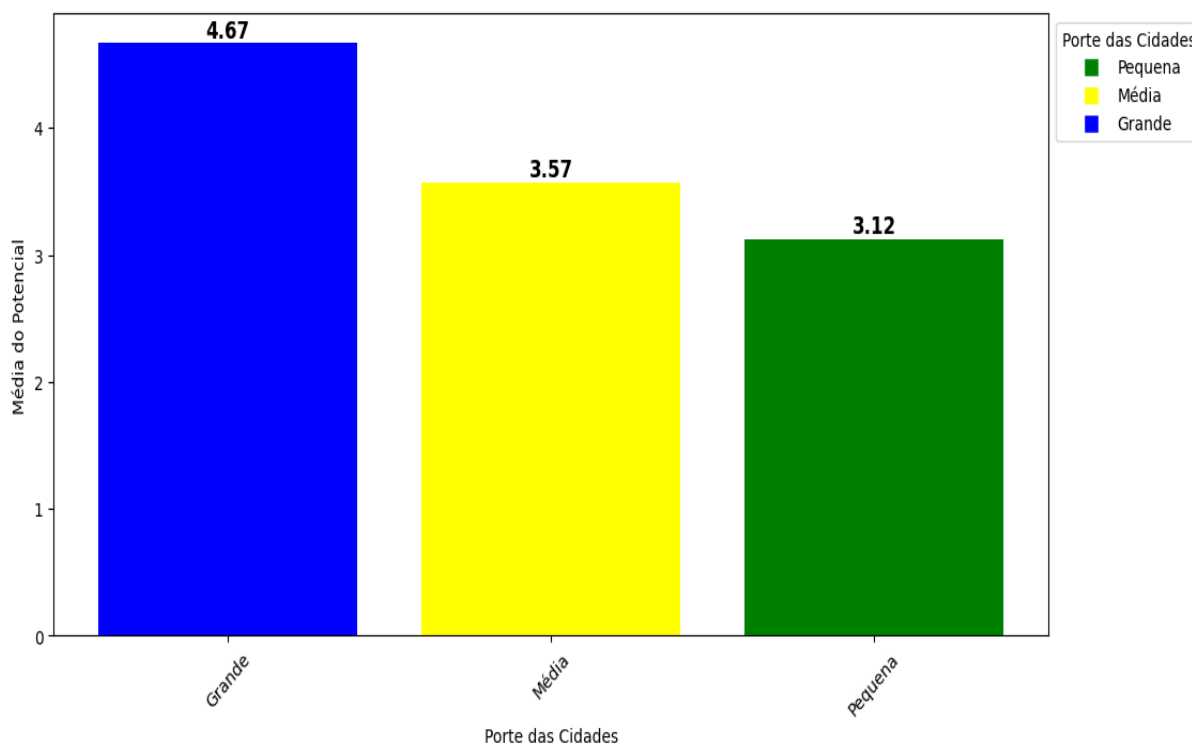
Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Em um primeiro momento, utilizando-se uma escala gradativa de preferência de 1 a 5, analisa-se, conforme o porte da cidade, as percepções sobre as necessidades dos municípios por mais recursos, inferindo-se desta forma, dados que auxiliem na tomada de decisão por parte do Banco do Brasil, quanto ao reforço de atuação em determinados nichos estratégicos.

Ao analisar-se o Gráfico 34, observa-se que a falta de recursos é uma constante para os municípios pesquisados, independente do porte; no entanto, os municípios de maior porte demonstram uma necessidade maior de recursos, dado o índice médio de 4,11, sendo seguidos de perto pelos municípios de menor porte, com um índice médio 4,00. Com relação aos municípios de médio porte, observa-se um grau menor de demanda por recursos para investimentos, com um índice médio de 3,57, mas, de maneira geral, pode-se inferir que a falta de recursos para investimentos é um dilema constante para os entes públicos pesquisados.

Em seguida, analisa-se a inclinação dos municípios catarinenses pesquisados, novamente em uma escala crescente gradativa de 1 a 5, segundo o porte, quanto à possibilidade de contratar um empréstimo para atender suas demandas de recursos por investimentos. Com base neste levantamento, objetiva-se constatar, a nível estratégico, em que medida a necessidade perene de recursos pelos municípios se manifesta em potencial de negócios para o Banco do Brasil.

Gráfico 35 – Potencial para Contratação de Empréstimos Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Ao observar-se o Gráfico 35, no que tange aos municípios de grande porte, constata-se uma forte inclinação destes para contratarem operações de crédito para investimentos, com um índice médio de 4,67 de propensão. Os municípios de médio porte também possuem uma inclinação superior a média para contratação de financiamentos, obtendo um índice de 3,57 em suas respostas. Quanto aos municípios de pequeno porte, estes parecem ser mais relutantes quanto à contratação de empréstimos para investimentos; no entanto, embora pareçam mais reticentes, sua inclinação também encontra-se acima da média, com um índice de propensão igual a 3,12.

De maneira geral, constata-se a partir dos números levantados que os municípios de todos os portes possuem falta de recursos para investimentos e estão, em sua maioria, predispostos a atender suas carências por recursos financeiros através de empréstimos bancários.

7.2.3.2 *Empréstimos e Investimentos*

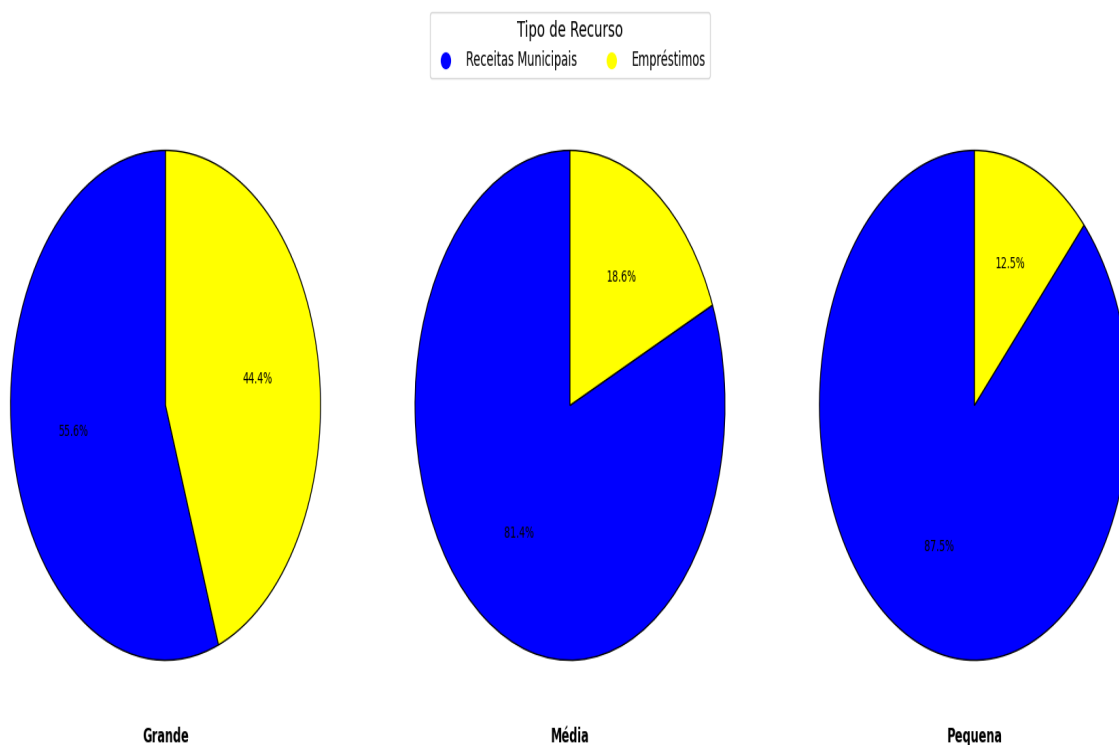
Neste item são analisadas a proporção entre empréstimos e recursos próprios utilizados em investimentos pelos Entes públicos nos últimos quatro anos; são levantadas informações a respeito do nível de conclusão das obras contratadas por empréstimos, também nos últimos quatro anos e, por fim, quais foram as destinações dos recursos investidos através de empréstimos, nos casos em que essas operações foram contratadas.

A fim de inferir elementos sobre o padrão de financiamento dos municípios catarinenses investigados, no que concerne aos investimentos efetuados nos últimos quatro anos, estes foram instados a responder em porcentagem aproximada, quanto dos recursos direcionados para investimentos são oriundos de Receitas Municipais (incluindo transferências governamentais) e quanto foram de operações de crédito. Como justificativa para esta coleta de dados, infere-se que o conhecimento sobre o padrão de financiamento dos municípios possa contribuir na melhora do posicionamento estratégico do Banco do Brasil no mercado de crédito Setor Público.

Conforme demonstra o Gráfico 36, quanto ao padrão de financiamento, as prefeituras de maior porte possuem uma demanda maior por empréstimos para financiar seus investimentos, com um percentual de 44,4%. No que concerne às prefeituras de médio e pequeno porte, observa-se uma baixa taxa de financiamento pela via dos empréstimos, com percentuais de 18,6% e 12,5%, respectivamente, de recursos advindos de empréstimos.

De maneira geral, com base no observado, pode-se inferir que os municípios com contingentes populacionais maiores demandam mais empréstimos para financiarem seus investimentos, o que já ficou comprovado anteriormente através dos Gráficos 26 e 27, enquanto os municípios de médio e pequeno porte dão preferência na utilização de recursos próprios ao investirem.

Gráfico 36 – Padrão de Financiamento dos Investimentos Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024



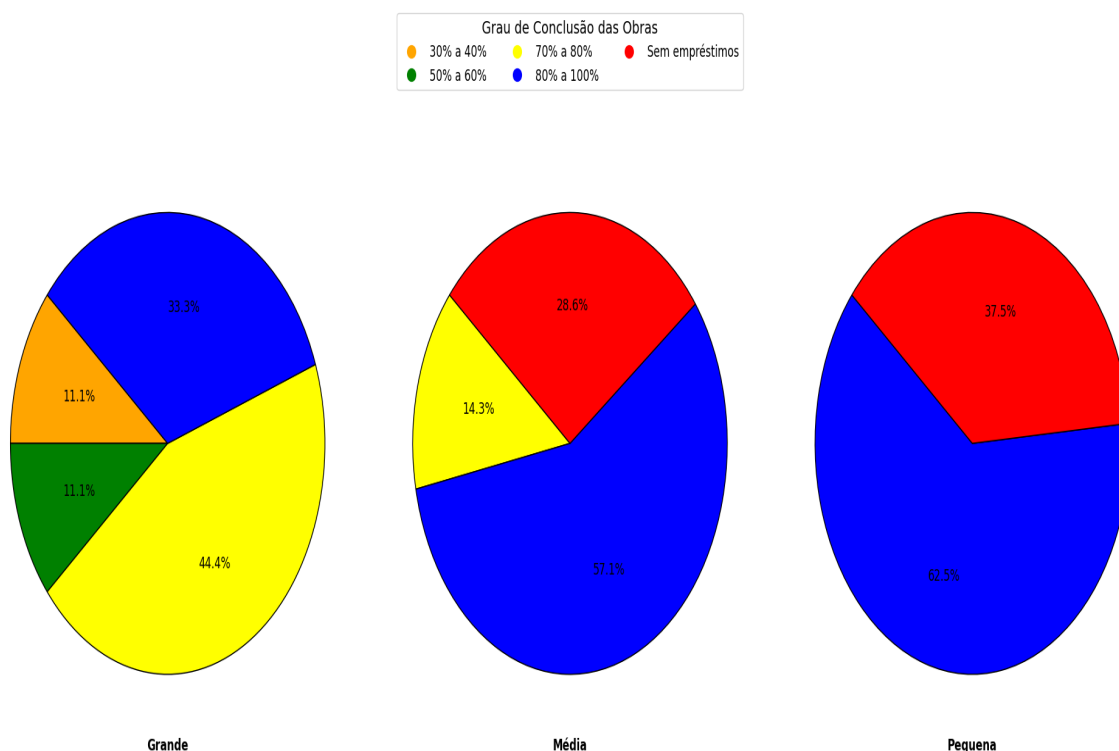
Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Em seguida, ao investigar-se o grau de conclusão/entrega das obras e serviços contratados pelos municípios seleccionados, com empréstimos nos últimos quatro anos, busca-se, segundo o porte, elementos que contribuam na melhora da percepção do grau de complexidade destes investimentos. De forma que através do conhecimento destes dados pode-se novamente contribuir com a melhora na assertividade das estratégias do Banco do Brasil para o setor de crédito ao Setor Público.

Segundo pode-se observar no Gráfico 37, em consonância com o que foi ressaltado anteriormente, os municípios de pequeno porte não possuem muitas obras financiadas com empréstimos, e as que possuem demonstram não ser de grande complexidade, dado que o grau de conclusão das obras situa-se entre 80% e 100%. Para os municípios de médio porte, a lógica é praticamente a mesma, no entanto, estes demonstram um grau maior de complexidade em seus investimentos financiados por empréstimos, visto que uma parcela destes municípios possuía, no momento da entrevista, em torno de 14,3% das obras com um grau de conclusão entre 70% a 80%. No que concerne aos municípios de grande porte, a complexidade das obras demonstra ser bem maior, dado que o índice de conclusão dos empreendimentos encontra-se bem disperso, com a maior parte dos investimentos revelando um grau de 70% a 80% de conclusão.

Gráfico 37 – Grau de Conclusão das Obras Financiadas por Empréstimos Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

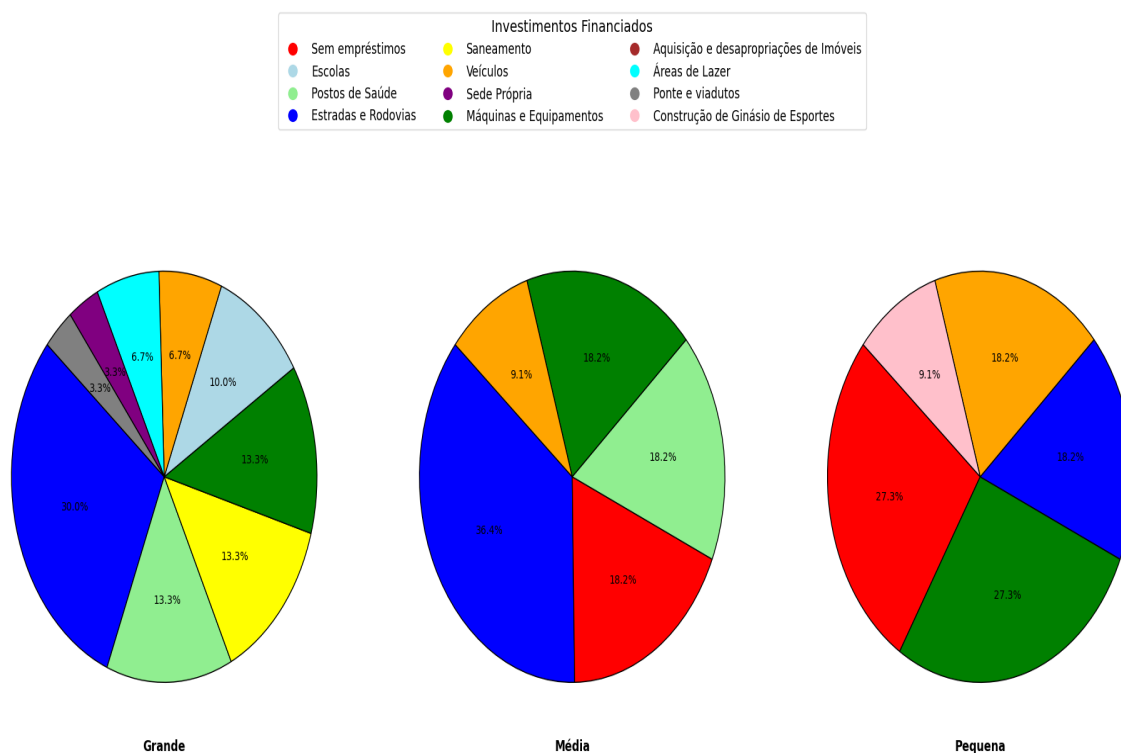
Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Por fim, analisa-se, segundo o porte, com base no levantamento feito junto aos municípios, quais as obras e/ou serviços foram adquiridos/executados ou estão sendo adquiridos/executados, nos últimos quatro anos, com recursos de empréstimos. A par destes dados, busca-se compreender como se materializam os empréstimos auferidos em termos de tipos de investimento, segundo o tamanho dos municípios. Ressalta-se que a importância dessas informações situam-se novamente no plano estratégico de modo que o conhecimento do perfil destes investimentos podem contribuir para melhorar a efetividade do Banco do Brasil no atendimento às demandas dos municípios.

Conforme destacado no Gráfico 38, os municípios de menor porte possuem um grau menor de diferenciação em seus investimentos quando financiados, sendo predominante nesta categoria de municípios, o financiamento de aquisição de máquinas e equipamentos. Em seguida, aparecem no mesmo patamar o financiamento de veículos, e a construção de estradas e rodovias. Quanto aos municípios de médio porte, estes priorizaram o financiamento de estradas e rodovias, com 33,3% dos empréstimos auferidos, ainda destacaram-se como outros setores investidos por estes municípios com um patamar de 16,7% das operações contratadas, as construções de postos de saúde e a aquisição de máquinas e equipamentos. Por último, em relação aos municípios de grande porte, observa-se uma maior complexidade dos seus investimentos efetuados com

empréstimos, sendo que as operações majoritárias concentraram-se na construção de estradas e rodovias. Outras áreas em que se concentraram as maiores inversões oriundas de operações de crédito, no caso dos municípios maiores, foram as de melhoria da rede de saneamento, construção de escolas, postos de saúde, e aquisição de máquinas e equipamentos.

Gráfico 38 – Tipos de Investimentos por Porte Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Em linhas gerais, a partir da análise dos Gráficos 36, 37 e 38, pode-se inferir o seguinte a respeito do padrão de financiamento dos municípios catarinenses:

- Primeiro ponto: existe uma relação muito grande entre a demanda dos municípios por empréstimos e o tamanho da sua população.
- Segundo ponto: conforme a população aumenta, eleva-se a complexidade e a magnitude das obras financiadas, implicando em obras com uma prazo de conclusão mais elástico.
- Terceiro ponto: maior população implica em maior diversidade dos empreendimentos financiados, tendo em vista que os municípios de maior porte demonstraram em suas respostas o atendimento a um leque muito maior de financiamentos com recursos advindos de operações de crédito

7.2.4 Compreendendo as Necessidades das Prefeituras

Neste ponto, são analisadas as percepções dos gestores municipais quanto à existência de dificuldades para acessar as linhas de crédito disponíveis e os fatores, em escala de importância, que impedem a contratação de empréstimos por parte dos municípios para atender a estas demandas. Por fim, são levantadas, em ordem de importância, as demandas das prefeituras catarinenses investigadas quanto às áreas prioritárias que mais carecem de investimentos na atualidade.

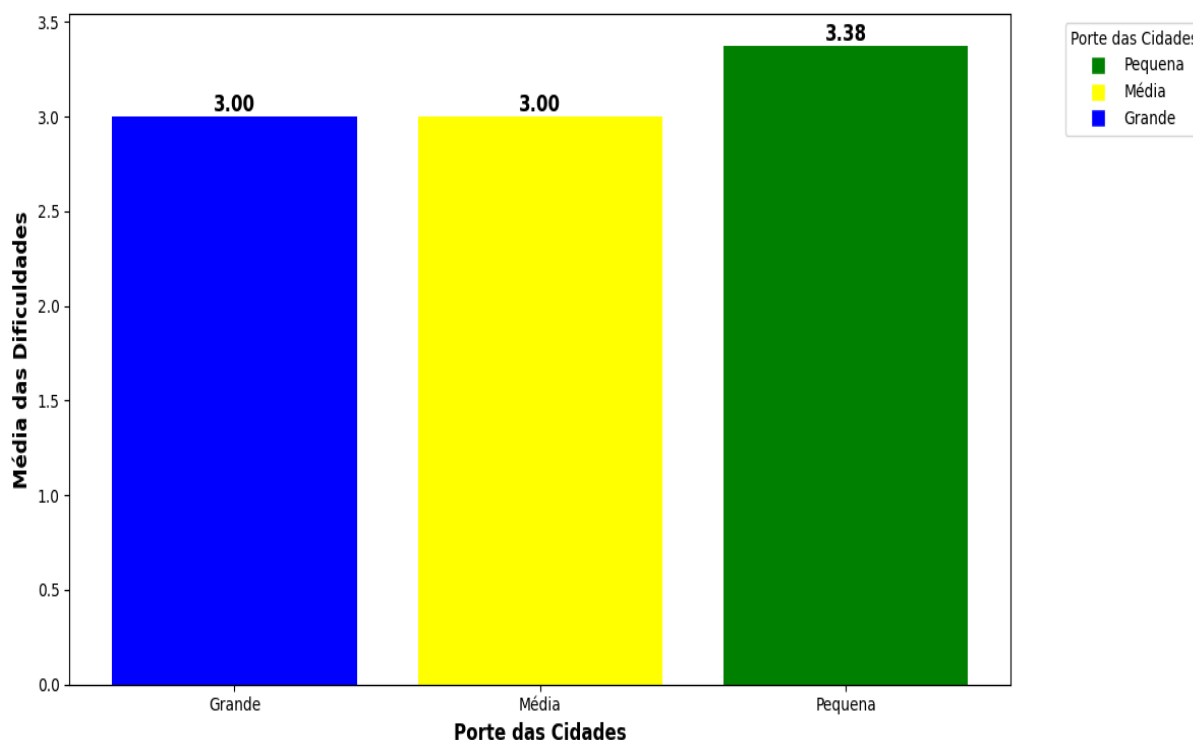
7.2.4.1 O Processo de Acesso ao Crédito

Nesta seção, objetiva-se analisar, segundo o porte, as percepções dos municípios investigados quanto ao grau de dificuldades para acessar as linhas de financiamento disponíveis, e os fatores negativos, em uma escala de nível, que se colocam como entraves para que os municípios venham a pleitear uma operação de crédito junto às instituições financeiras.

Tendo em vista o exposto, inicialmente foram levantadas informações junto aos municípios investigados, seccionados pelo porte, em escala gradativa de 1 à 5, que permitissem compreender o grau de dificuldades encontrados pelos administradores públicos no que concerne ao acesso às linhas de financiamento. Ao conhecer estas percepções, busca-se verificar se os obstáculos de acesso ao crédito por parte das prefeituras, segundo o porte, transcendem a esfera econômica, contribuindo desta forma com a produção de *insights* que possam subsidiar melhorias nos processos de acesso e tomada de crédito por parte do Banco do Brasil.

Conforme pode-se observar no Gráfico 39, todos os municípios investigados, independentemente do porte, apresentaram respostas acima da média (2,5) sobre a existência de dificuldades quanto ao acesso ao crédito. Enquanto os municípios de médio e grande porte manifestaram-se de forma semelhante, com um índice de dificuldades médio de 3,00, os municípios de pequeno porte demonstraram encontrar maiores obstáculos para acessar as linhas de crédito, com um índice médio de 3,38. Como destacado anteriormente, um dos motivos para a diferença entre as percepções pode residir no fato de que as prefeituras maiores dispõem de estruturas administrativas direcionadas exclusivamente para a captação de recursos, e as de menor porte contam com uma estrutura de apoio mais enxuta.

Gráfico 39 – Nível de Dificuldades para Acesso ao Crédito Segundo as Prefeituras Municipais Seleccionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Em seguida, de acordo com o porte e segundo o apontamento dos municípios investigados, investiga-se em grau de relevância, sendo 01 o mais importante e 08 o menos importante, quais os fatores considerados impeditivos para a contratação de uma operação de crédito para atender às demandas dos municípios em seus investimentos. Os dados são interpretados com o auxílio de um gráfico denominado de mapa de aquecimento, que, conforme citado anteriormente, destaca as opções mais priorizadas com um tom de azul mais intenso. Infere-se que, através do conhecimento destes dados, o Banco do Brasil possa melhorar suas estratégias e, por consequência, sua efetividade no atendimento às demandas dos municípios por crédito.

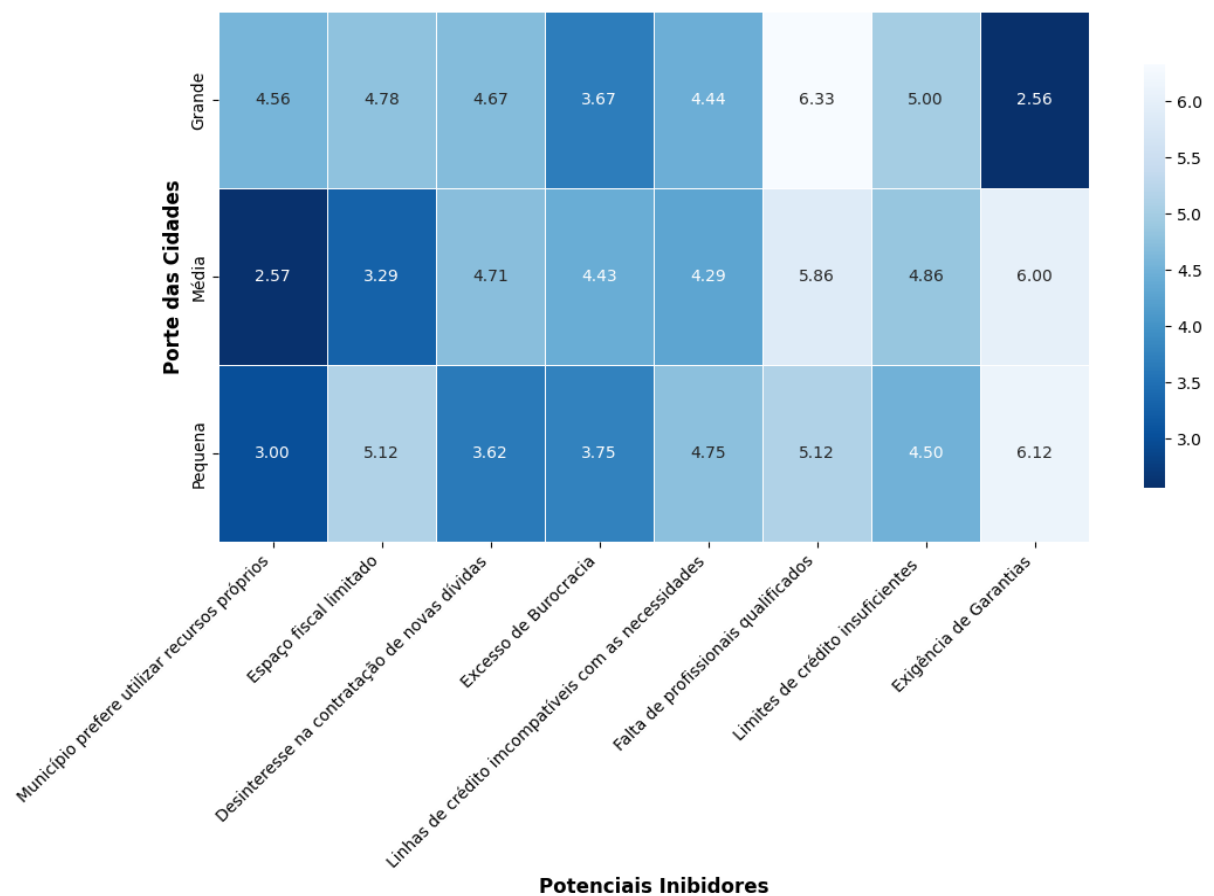
Segundo destacado no Gráfico 40, dentre os fatores apontados pelas prefeituras de pequeno porte como sendo os maiores empecilhos à contratação, destaca-se o conservadorismo das mesmas, de forma que a opção por utilizar recursos próprios e o desinteresse no aumento do endividamento foram as opções mais priorizadas pelos gestores municipais, com uma nota média de 3,00 e 3,62 respectivamente. Outro fator apontado por estes municípios como inibidor foi o excesso de burocracia para acesso ao crédito, com uma nota média de 3,75. Convém salientar que o fator recursos humanos não foi apontado como um grave entrave para a contratação, conforme demonstra o Gráfico 40.

Em relação aos municípios de médio porte, também observou-se a preferência pelo conservadorismo, tendo em vista que os gestores optaram por informar como sendo o principal

inibidor para acesso ao crédito a preferência pelo uso de recursos próprios, com uma nota média de 2,57. Outro destaque levantado pelos gestores destes municípios, como sendo inibidor, foi o espaço fiscal limitado, com uma nota média de 3,29, o qual restringe de maneira mais direta o montante que o município pode financiar em empréstimo, desestimulando o investimento por meio de recursos de terceiros. Cabe novamente destacar que também neste segmento, a falta de profissionais qualificados não aparenta ser um obstáculo significativo à contratação de operações de crédito.

No que concerne às grandes prefeituras, observa-se através do Gráfico 40 que o fator mais agravante para estes municípios seria a exigência de garantias, com uma nota média de 2,56, e, posteriormente, o excesso de burocracia, com uma nota média de 3,67. Estes fatores levantados pelos gestores municipais podem estar relacionados com o maior volume e complexidade das operações contratadas por esses Entes públicos.

Gráfico 40 – Fator Inibidores, em Grau de Relevância, para Acesso ao Financiamento Bancário Segundo as Prefeituras Municipais Selecionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).
 Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Em linhas gerais, pode-se inferir o seguinte, a partir dos dados levantados:

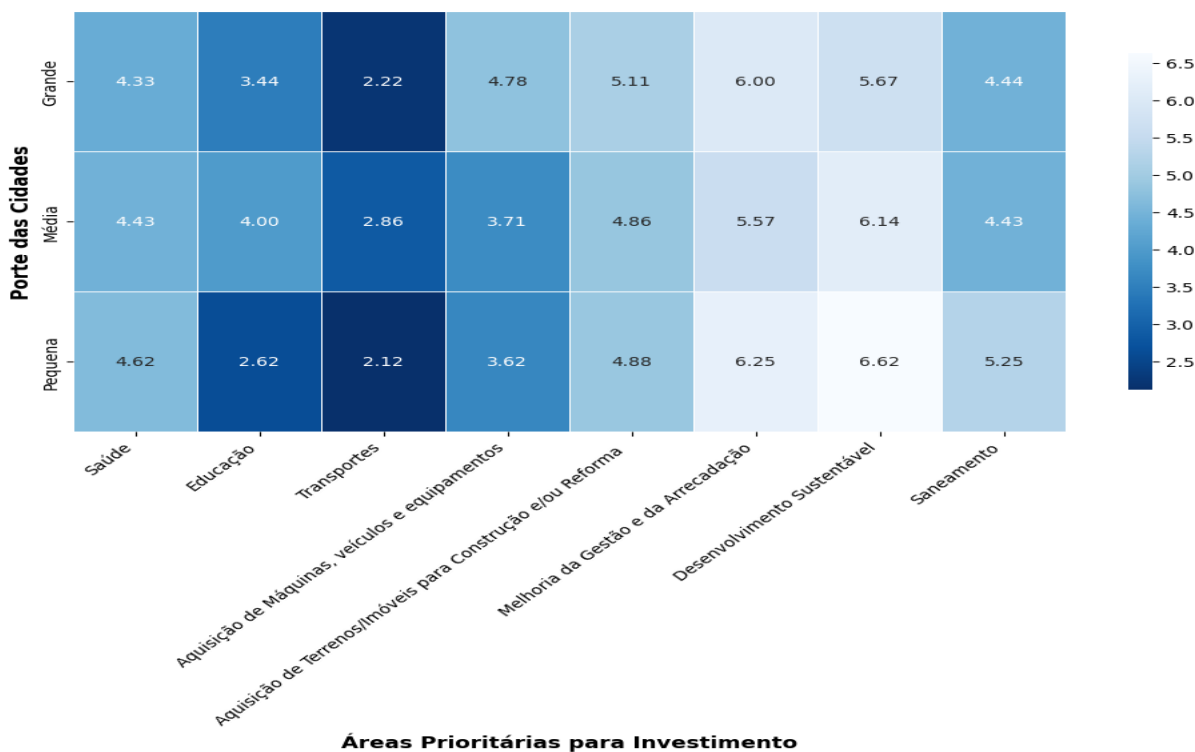
- i. Os municípios, independente do porte, consideram o processo de acesso ao crédito difícil.

- ii. Os municípios de pequeno e médio porte são mais conservadores no acesso ao crédito e preferem utilizar recursos próprios.
- iii. Os municípios de grande porte encontram maiores dificuldades em face ao excesso de burocracia advindo de todo o processo de acesso ao crédito, dada a recorrência de exigências de garantias para contratação de financiamentos, tendo em vista que os mesmos envolvem um elevado grau de complexidade e somas substanciais.

7.2.4.2 Áreas Prioritárias para Investimentos

Este tópico tem o objetivo de investigar as áreas apontadas pelos gestores municipais, como sendo prioritárias, para recebimento de novos investimentos. Neste sentido, com o intuito de levantar as referidas informações, de acordo com o porte dos municípios, os administradores públicos foram instados a relacionar em grau de prioridade, sendo 01 o mais importante e 08 o menos importante, as áreas de financiamento em que seus municípios têm maiores necessidades na atualidade. As respostas são apresentadas novamente em um gráfico de calor, e através de sua interpretação, busca-se coletar informações que possam subsidiar e aprimorar as ações estratégicas do Banco do Brasil para o segmento.

Gráfico 41 – Áreas Prioritárias para Investimentos Segundo as Prefeituras Municipais Selecionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).
 Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

De acordo com o Gráfico 41, os municípios de pequeno porte têm uma maior carência de recursos, primeiramente na área de transportes, traduzido em um índice médio de prioridade de 2,12, e em seguida no setor de educação, com um índice médio que alcança 2,62. Outro segmento que foi lembrado pelos administradores como prioritário foi a necessidade de recursos para aquisição de máquinas, veículos e equipamentos, com uma média de priorização de 3,62.

Ainda de acordo com o Gráfico 41, no que tange aos municípios de médio porte pesquisados, esses também demonstraram elevada preocupação com o setor de transportes da cidade, o qual foi considerado o ponto mais sensível para a área de investimentos, com um índice médio de 2,86. Em segundo lugar, para os administradores destes municípios, consta como prioritária a necessidade de aquisição de máquinas e equipamentos, com um índice médio de 3,71. Em seguida, como terceiro ponto de preocupação, encontra-se a área de educação, com um índice médio de 4,00.

Com relação aos municípios de grande porte, o setor de transportes permanece como sendo o mais preocupante para a gestão, com um índice médio de 2,22, sendo seguido pelo setor de educação como a segunda área mais carente de recursos, apresentando um índice médio de 3,44. Em terceiro lugar, segundo os Entes públicos pesquisados, aparece a área de saúde como setor prioritário para os novos investimentos, com média de 4,33.

Em resumo, pode-se inferir a partir dos dados levantados na pesquisa os seguintes apontamentos principais:

- i. A área mais importante para os municípios pesquisados, independente do porte, e que carece de mais investimentos é o setor de transportes.
- ii. Os municípios de pequeno e médio porte, demonstram precisar de recursos para investimento na aquisição de máquinas, veículos e equipamentos.
- iii. O investimento em educação parece ser um grande gargalo para os municípios de pequeno porte e grande porte.

7.2.5 Sugestões e Críticas dos Gestores Municipais ao Banco do Brasil

Nesta parte do trabalho, inicialmente são avaliadas as recomendações de melhorias ao BB, em uma escala de prioridades, no atendimento às demandas dos municípios pesquisados, enquanto instituição atuante no ecossistema de financiamento público. Em seguida, finalizando este tópico, são apresentadas as sugestões, elogios e críticas dos administradores públicos ao banco.

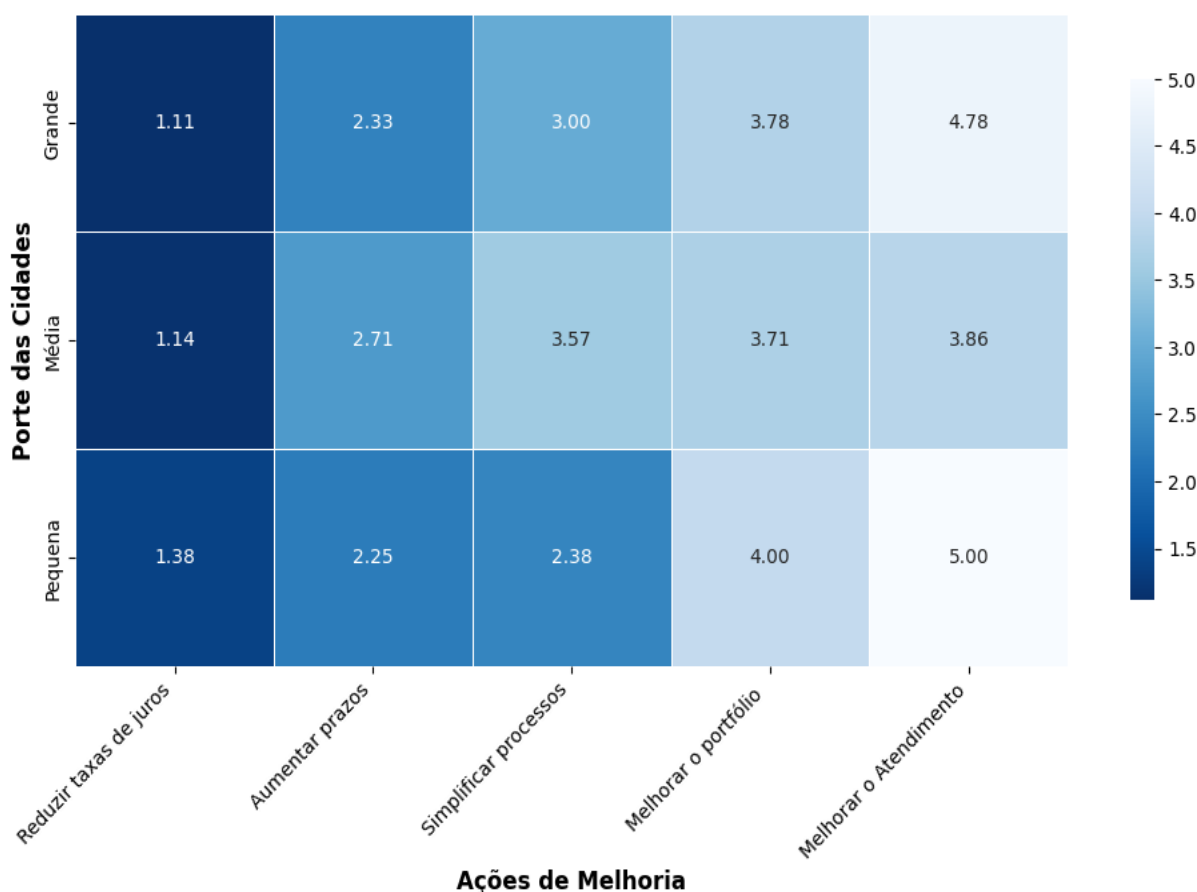
7.2.5.1 Melhorias Sugeridas pelas Prefeituras

Como destacado, neste ponto da dissertação, são avaliados no âmbito da atuação do BB no mercado de crédito aos municípios, em escala de prioridade, quais itens carecem de maior

atenção por parte da Instituição Federal, a fim de que sua contribuição ao desenvolvimento dos municípios possa ser aperfeiçoada.

Para coletar estas impressões, foi sugerido aos municípios investigados na amostra, segundo o porte, que os mesmos escolhessem em grau de importância, sendo 01 mais importante e 05 menos importante, que tipo de melhorias são consideradas como primordiais para que o Banco do Brasil possa aprimorar o atendimento às demandas dos municípios por financiamentos. Com o resultado da pesquisa, busca-se colher informações que possam subsidiar ações de direcionamento estratégico do Banco no Brasil no mercado de crédito ao setor público, a fim de fortalecer o papel do BB no apoio ao desenvolvimento dos municípios catarinenses.

Gráfico 42 – Ações de Melhorias Sugeridas em Escala de Preferência Segundo as Prefeituras Municipais Selecionadas - 2024



Fonte: Elaborado pelo autor utilizando a linguagem python (2024).

Nota: Dados coletados através de questionário investigativo elaborado pelo autor (2024).

Neste sentido, com base no exposto no gráfico 42, no que condiz às ações de melhorias sugeridas ao BB pelas prefeituras, verifica-se que todos os municípios, sem exceção, foram unânimes em apontar três elementos primordiais, em escala de preferência, para aperfeiçoamento:

- i. Taxa de juros

- ii. Aumento dos prazos
- iii. Simplificação dos processos

7.2.5.2 *Sugestões e Críticas*

Por fim, ao final do levantamento de dados encaminhado aos administradores públicos, objetiva-se, neste tópico, apresentar algumas das contribuições dos Entes Públicos, quando estes foram instados a manifestar suas sugestões e/ou críticas ao BB.

Do apanhado de contribuições, destacaram-se as seguintes, segundo o porte:

- i. Pequenos Municípios: não houve contribuições
- ii. Médios Municípios: foram sugeridas melhorias nas taxas de juros e intensificação do número de visitas para estreitar o relacionamento.
- iii. Grandes Municípios: foram ressaltados o ótimo atendimento prestado pelos funcionários; a necessidade de aumento da carência para início do pagamento quando a operação tratar-se de grandes obras e, por fim, foi destacada a necessidade de dinamizar e padronizar os processos operacionais de contratação, execução e prestação de contas.

De maneira geral, em todos os níveis, os municípios foram unânimes em apontar os seguintes aspectos que carecem de melhorias pelo BB:

- i. Melhorias nas taxas de juros.
- ii. Melhorias nos prazos: carência e prazo para pagamento.
- iii. Desburocratizar os processos

7.3 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO BANCO DO BRASIL PARA O SETOR DE CRÉDITO PÚBLICO

Com base no exposto, a partir deste tópico, são analisadas as políticas estratégicas do Banco do Brasil para o atendimento das demandas dos municípios por financiamento. A fim de compreender o posicionamento do banco, no que concerne à sua atuação no mercado de crédito direcionado ao setor público, foi encaminhado um roteiro de questões à Diretoria Governo, onde, a partir do posicionamento oficial do BB, buscou-se compreender como se materializa a ação do BB neste ecossistema e em que medida estas ações estão alinhadas às necessidades dos municípios investigados.

Neste sentido, a partir do posicionamento oficial, objetiva-se compreender as seguintes nuances de atuação do BB no mercado de crédito ao setor público:

- i. Diretrizes do BB para Atuação no Setor público

- ii. Diferenciais Mercadológicos perante a Concorrência
- iii. Captação e Formação de Funding
- iv. Política de Crédito e Estratégias de Atuação
- v. Mensuração do Retornos Sociais quando da Aplicação do Crédito
- vi. Metas, Objetivos e Desafios para Atuação no Setor

7.3.1 Diretrizes do BB para Atuação no Setor público

Neste tópico, são analisados os direcionamentos do BB para o setor de crédito governamental a partir da resposta dos executivos da DIGOV (Diretoria de Governo), a aparente contradição existente entre a busca da manutenção da lucratividade do BB em patamares equivalentes ao mercado bancário nacional e o seu papel social como promotor de políticas públicas.

A par deste questionamento, o Banco do Brasil destaca que “o financiamento às políticas públicas de estados e municípios resulta do papel de destaque do Banco do Brasil no atendimento a esse segmento, sendo uma decisão estratégica do BB dentro de um contexto de negócios favorável para tais operações de crédito.” DIGOV (2025) Continuando, segundo a DIGOV “[a] carteira de crédito com subnacionais está alinhada com os esforços do BB para apoiar o desenvolvimento do país, a inclusão social, a geração de emprego e renda e cuidado com o meio ambiente, gerando resultados de forma sustentável.”(DIGOV, 2025)

Em linhas gerais, pontua a direção “as operações de crédito são voltadas a investimentos em cidades resilientes, transporte, infraestrutura viária, inclusive mobilidade urbana, obras de infraestrutura, financiamento de energia renovável, além do financiamento a obras de saúde e educação, por exemplo.”DIGOV (2025) Por fim, a diretoria reafirma que “as concessões de operações realizadas pelo BB estão de acordo com nossa política de crédito e estratégia de atuação relevante junto ao mercado Setor Público, seguindo os melhores critérios de governança do mercado.”(DIGOV, 2025)

Com base no relatado, observa-se que, conforme as diretrizes de atuação do BB no mercado de crédito setor público, a busca pela conciliação entre a manutenção da lucratividade do banco em patamares de mercado não tem inviabilizado o papel do banco como banco de desenvolvimento e financiador de políticas públicas.

7.3.2 Diferenciais Mercadológicos perante a Concorrência

Tendo em vista que o banco atua dentro da lógica de mercado, neste item, os executivos do BB, foram questionados quanto aos diferenciais do Banco do Brasil em relação a concorrência, em especial aos bancos privados que também atuam no setor.

Em sua resposta, o banco ressalta o diferencial do atendimento, onde destaca que “o Banco do Brasil mantém um modelo especializado para atendimento aos estados e municípios.” DIGOV (2025) Segundo a diretoria, “são 41 escritórios espalhados pelo Brasil, sendo que cada

município conta com um especialista para apoiá-lo em todas as demandas para aprimoramento da gestão e concretização das políticas públicas.” (DIGOV, 2025)

Desta forma, segundo a Diretoria de Governo do Banco do Brasil, a “expertise de proximidade com o cliente assim como a gama de soluções adequadas a cada perfil de cliente são o nosso diferencial.” (DIGOV, 2025)

A partir da declaração da Diretoria Governo, pode-se concluir que o Banco do Brasil aposta no atendimento personalizado aos Entes públicos e em sua plataforma de soluções como os grandes diferenciais para avançar no mercado de crédito ao setor público.

7.3.3 Captação e Formação de Funding

Para entender a política de captação e formação de *funding* do BB no mercado setor público, foram encaminhadas perguntas à Diretoria Governo que investigassem as estratégias de captação do Banco para atendimento específico ao mercado governo.

Em resposta, a DIGOV manifestou que “as decisões estratégicas são definidas pelos órgãos de governança do Banco.” DIGOV (2025) Onde afirma que “as concessões de operações realizadas pelo BB estão de acordo com nossa política de crédito e estratégia de atuação relevante junto ao mercado Setor Público, seguindo os melhores critérios de governança do mercado.” (DIGOV, 2025)

A DIGOV destaca ainda que as estratégias de captação são conduzidas por outras instâncias do banco e que as mesmas não são compartilhadas, declarando desta forma que a diretoria não detém informações sobre as estratégias de captação do banco. De maneira resumida, com base nas declarações expostas, não atua com fundos especiais subsidiados e suas estratégias de captação não estão sob a ingerência da Diretoria Governo.

7.3.4 Política de Crédito e Estratégias de Atuação

Neste item, são analisadas, com base nas declarações da DIGOV, as políticas de crédito do BB para o setor e suas estratégias de atuação. Na tentativa de buscar elementos que subsidiassem esta análise, foram encaminhadas perguntas que analisassem a possibilidade de atuação do BB com taxas de crédito subsidiadas, bem como as orientações estratégicas quanto aos nichos de atuação do Banco.

Quanto a política de crédito, segundo a Diretoria de Governo “o BB possui metodologia robusta de análise de risco e limite crédito aplicada às suas operações.” DIGOV (2025) Desta forma, além da análise do banco, continua a diretoria “as operações também passam por uma avaliação de limites, risco e condições pela Secretaria do Tesouro Nacional. Essas operações devem estar previstas em uma lei específica aprovada pela Câmara de Vereadores ou Assembleia Legislativa do respectivo ente público.” (DIGOV, 2025)

Dito isto, segundo destaque da DIGOV, para obter financiamentos com juros mais atrativos o Ente público deve “cumprir os requisitos da STN para obter a garantia da União” DIGOV (2025), desta forma, “amplia-se as oportunidades para o Banco do Brasil conceder

crédito com menor risco e oferecer condições mais favoráveis aos clientes.”DIGOV (2025) Em contrapartida, as linhas que não dispõem de garantias da União, “são avaliadas individualmente e precificadas de acordo com as características específicas de cada ente público, de acordo com a metodologia estabelecida pelo Banco do Brasil.”DIGOV (2025) Por fim, os executivos destacam que a política de crédito atual permitiu ao BB contar com uma carteira de crédito onde o índice de inadimplência é zero para o setor.

Em seguida, no que concerne a atuação estratégica do BB, em nichos específicos, quando questionada sobre a possibilidade do banco em atuar com tickets maiores e maiores prazos, a DIGOV informou que, por se tratar de “decisões estratégicas a serem definidas no âmbito da governança do BB” DIGOV (2025) não poderia se manifestar a respeito. No que tange atuação junto aos municípios menores, a DIGOV manifestou desconhecer entraves para o avanço do BB no mercado de crédito Setor Público aos pequenos municípios, salientando desta forma que “os créditos contratados entre o Banco do Brasil, os estados e municípios, resultam do planejamento das respectivas LOA e PPA. [Logos], as operações de crédito contratadas com o Setor Público devem estar previstas em lei específica aprovada pela Câmara de Vereadores ou Assembleia Legislativa.”

Dando continuidade, a DIGOV reafirma que sua estratégia de avanço no mercado de crédito aos Entes Públicos está alinhada ao comprometimento do Banco do Brasil em atender às demandas de todos os Entes subnacionais “estamos cada vez mais eficientes e prontos para atuar em toda a cadeia de valor dos entes públicos, atendendo à demanda gerada pelo planejamento subnacional (LOA e PPA).” DIGOV (2025) aliada a busca por excelência no atendimento e na oferta de soluções ágeis e inovadoras, sendo estes os alicerces de atuação do BB neste mercado.

Em defesa à sua estratégia de atuação, a DIGOV destaca o protagonismo do BB no mercado de crédito Setor Público, onde, “em 2024 o Banco do Brasil manteve o protagonismo no relacionamento junto aos entes públicos e assumiu a liderança na participação do mercado de operações de crédito Setor Público com uma carteira de R\$ 70,5 bi.”DIGOV (2025) e expandiu o número de operações contratadas atendendo a municípios de diferentes portes, sendo “18% das operações em localidades abaixo de 20 mil habitantes.” (DIGOV, 2025)

Por fim, quando interpelada sobre a importância do segmento de crédito para a formação do resultado do BB, DIGOV destacou de maneira qualitativa e quantitativa a robustez da carteira de crédito do Banco do Brasil, R\$ 70 bilhões no levantamento do terceiro trimestre de 2024 no segmento, porém, em termos relativos, a contribuição não foi detalhada.

Em linhas gerais pode-se inferir a partir das declarações dos dirigentes da DIGOV, que a política de crédito do Banco do Brasil para o mercado de crédito ao Setor Público está subordinada a manutenção da rentabilidade em patamares de mercado e as estratégias de atuação convergem para o alcance destes resultados, estando alicerçadas na personalização e na proximidade do atendimento.

7.3.5 Mensuração do Retornos Sociais quando da Aplicação do Crédito

A fim de identificar como o Banco do Brasil acompanha os impactos sociais e econômicos de sua atuação no mercado de crédito destinado ao Setor Público, a Diretoria Governo foi interpelada quanto à existência de algum tipo de acompanhamento aos Municípios após a liberação dos créditos, se porventura, estabelecia-se alguma métrica para avaliar os impactos econômicos e sociais nos Municípios beneficiados com os créditos após a conclusão das obras.

Em resposta a este questionamento, a DIGOV informou que “O Banco do Brasil acompanha o cumprimento dos diversos requisitos legais verificando a manutenção da regularidade fiscal e contábil.” DIGOV (2025) Sendo responsabilidade do Banco do Brasil neste ecossistema de financiamento “controlar a adequada aplicação dos recursos das operações na finalidade prevista na lei autorizadora, por meio de comprovação financeira, mediante a verificação das notas fiscais com as respectivas quitações.” DIGOV (2025) Durante a execução da obra, “são acolhidas declarações do ente público tomador dos recursos quanto ao estágio de execução dos empreendimentos financiados.” DIGOV (2025) A fim de acompanhar todo o andamento da obra “o Banco disponibiliza modelos de mapa de comprovação e relatórios de desempenho que devem ser apresentados pelo ente público financiado na periodicidade estabelecida em contrato.” (DIGOV, 2025)

Logo, tendo em vista que foi explicitado, o Banco do Brasil, seguindo a determinação legal, limita o acompanhamento da obra ao período do planejamento, execução até a conclusão, garantindo que os recursos sejam todos direcionados ao empreendimento financiado. No entanto, não verificou-se nenhuma métrica de acompanhamento que mensurasse os impactos sócio-econômicos após a conclusão das obras.

7.3.6 Metas, Objetivos e Desafios para Atuação no Setor

Ao final, deste tópico, são analisadas as metas e os objetivos do BB para o mercado Setor Público, bem como os desafios enfrentados pelo Banco do Brasil para a atuação no segmento. De forma que para responder a estes questionamentos foram endereçadas perguntas aos membros da diretoria do governo que buscassem compreender se o banco busca alcançar o protagonismo no setor, se existe um percentual de participação a ser alcançado no mercado, que têm orientado a estratégia do BB no mercado de crédito aos municípios e qual a percepção dos principais problemas encontrados pelo BB no segmento de empréstimos aos Municípios.

Com relação a busca pelo protagonismo, a Diretoria Governo destaca que “o financiamento às políticas públicas de estados e municípios” DIGOV (2025) é resultado direto do “papel de destaque do Banco do Brasil no atendimento a esse segmento” DIGOV (2025), e trata-se de uma decisão estratégica dos órgãos de governança do Banco, tendo em vista que a atuação do Banco do Brasil, neste segmento, acontece “dentro de um contexto de negócios favorável para tais operações de crédito.” (DIGOV, 2025)

Em relação a possível existência de um número mágico, que traduza as pretensões do

BB em relação a sua participação no mercado de crédito Setor Público, a Diretoria Governo informa que “a meta é manter o Crédito Setor Público como um elemento impulsionador da estratégia do Banco em ser próximo e relevante nas mais diversas localidades do país e apoiador da implementação das políticas públicas.” (DIGOV, 2025)

No que tange aos problemas enfrentados, a DIGOV ressalta que os maiores entraves ao crescimento do banco no setor são os de natureza externa, alheios à governança do banco, tendo em vista que “o mercado de crédito ao Setor Público é impactado por diversos fatores externos à estratégia do BB, como: o limite Global disponibilizado pelo CMN, os limites de endividamento disponíveis nos planos de ajuste fiscal dos Estados e a conformidade às condições regulamentares do próprio ente público.” (DIGOV, 2025)

De forma resumida, depreende-se do destacado acima, que o BB não possui como objetivo central de suas aspirações ser reconhecido como o Banco do Setor Público, onde sua atuação direcionada ao setor, justifica-se dentro de um quadro econômico favorável e alinhado as estratégias de governança do Banco. Com relação às metas, elas demonstram não ser quantificáveis, mas de natureza qualitativa, onde o Banco aparenta perseguir um papel relevante como instrumento dos municípios para implementação das políticas públicas. No que tange aos desafios enfrentados no setor pelo BB, foi destacado o ambiente altamente regulado do segmento, de forma que os maiores entraves para o crescimento do BB neste mercado de crédito são as “regulações internas e externas inerentes ao tema.” (DIGOV, 2025)

7.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO

O presente capítulo iniciou-se com uma apresentação do ecossistema de financiamento público no Brasil, a partir dos seguintes aspectos: evolução histórica, arcabouço legal e os processos envolvidos na contratação das principais linhas de crédito. Após esta exposição conjuntural, no tópico seguinte, foram analisados os dados pertinentes ao questionário investigativo endereçado às prefeituras catarinenses, segundo critérios destacados, com o intuito de coletar informações que auxiliassem na resposta aos seguintes questionamentos centrais: compreender os padrões de financiamento dos municípios catarinenses, suas reais necessidades e o papel desempenhado pelo BB neste ecossistema de crédito. Por fim, através da análise do discurso institucional materializado em um roteiro de questões encaminhado à Diretoria de Governo do BB, objetivou-se verificar em que medida as ações estratégicas do Banco do Brasil estariam alinhadas às necessidades dos municípios investigados.

Com base no exposto, apresentam-se a seguir os seguintes elementos sintéticos e conclusivos do capítulo sobre o modelo de financiamento brasileiro dos Entes Subnacionais:

- i. A evolução histórico do modelo de financiamento dos Entes subnacionais brasileiros está intrinsecamente relacionada com a Crise da Dívida Pública brasileira na década de 90. Onde, o governo FHC, como medida de enfrentamento, encampou reformas legais e administrativas com vistas à permitir ao aparelho estatal o saneamento das contas públicas

e a superação da crise fiscal. Neste sentido, o grande marco desta nova conjuntura, foi a criação da LRF 101/2000, cujo objetivo era controlar o endividamento excessivo dos entes. Logo, a partir desta lei, inaugurou-se no Brasil um modelo de financiamento aos Entes públicos subnacionais marcado pelo controle rigoroso e pelo contingenciamento do acesso ao crédito.

- ii. Neste sentido, o arcabouço legal erigido sobre essas bases, visa sobretudo limitar o excesso de endividamento dos Entes públicos, através de instrumentos legais e institucionais que buscam garantir a transparência e a saúde financeira dos Entes subnacionais.
- iii. Neste ecossistema, o processo de acesso ao crédito, envolve várias camadas entre instituições e ordenamentos, sendo ainda elementar que a celebração de contrato de crédito entre uma prefeitura e uma instituição financeira esteja prevista em lei orçamentária do município.

No que se refere às inferências levantadas através do questionário investigativo direcionado aos municípios catarinenses, quanto à atuação do BB no segmento de crédito aos municípios, apresentam-se como principais conclusões os seguintes aspectos:

- i. Existe uma forte relação entre o número de habitantes de um município e sua demanda por crédito.
- ii. A atuação do BB no apoio ao desenvolvimento é considerada muito importante por todos os municípios independente do porte.
- iii. Os municípios procuram o BB com habitualidade para demandar crédito.
- iv. As condições de financiamento do BB são favoráveis para todos os segmentos dos municípios estudados, mas principalmente para os municípios maiores.
- v. Os Entes municipais demonstram possuir um ótimo conhecimento sobre os produtos e serviço do Banco do Brasil.
- vi. Sobre os critérios prioritários na escolha de uma Instituição Financeira o custo e o prazo das linhas de crédito são determinantes na escolha das prefeituras de médio e grande porte. Para as pequenas prefeituras este fator ficou ao lado do critério do atendimento e relacionamento.
- vii. Quando interpelados sobre o principal parceiro bancário, as prefeituras de grande porte escolheram a CEF e as prefeituras de médio e pequeno porte apontaram o BB, o que pode demonstrar que as estratégias de atuação do banco junto aos municípios de grande porte precisa ser ajustada segundo os fatores destacados pelas mesmas: taxas de juros e prazos das operações.

Em relação ao padrão de financiamento das prefeituras e às suas principais necessidades, chegou-se às seguintes conclusões principais:

- i. A necessidade por mais recursos para investimentos é um problema estrutural dos municípios investigados, independente do porte.
- ii. No entanto, o potencial de inclinação à contratação de um financiamento decresce consideravelmente à medida que o porte da cidade diminui.
- iii. Outro aspecto importante levantado sobre o padrão de financiamento das prefeituras foi o fato de que, as prefeituras maiores financiam quase que 50% dos seus investimentos através de empréstimos, enquanto que nas prefeituras de médio e pequeno porte este índice é de menos de 20%. Este quadro demonstra que os grandes municípios, possuem uma forte dependência de recursos de terceiros para se financiarem e também acabam ficando com a maior parcela do percentual definidos nos limites globais de empréstimo estipulados pelo Governo Federal.
- iv. Quando os municípios foram questionados sobre o grau de conclusão das obras financiadas, verificou-se com base nas respostas que o nível de finalização dos empreendimentos decai à medida que o porte da cidade aumenta, configurando desta forma uma maior complexidade das obras contratadas com apoio de empréstimos segundo o porte dos municípios.
- v. Sobre os tipos de investimentos financiados com empréstimos, constatou-se que o setor que mais demanda recursos é a área de transportes, independente do porte da prefeitura, outro ponto destacado na investigação foi a existência de uma maior diversidade no tipo de empreendimentos financiados conforme o porte da cidade aumenta.
- vi. Quando indagadas sobre as suas dificuldades para acesso as linhas de crédito, as prefeituras investigadas na amostra, em todos os níveis, destacaram que consideram o processo de acesso ao crédito trabalhoso.
- vii. Sobre as principais inibidores para o acesso ao crédito, as prefeituras de pequeno e médio porte demonstraram preferir utilizar recursos próprios para financiar suas obras ao invés de recursos de terceiros, denotando um certo conservadorismo, enquanto as prefeituras de grande porte elencaram a exigência de garantias como sendo o fator de maior entrave.
- viii. Com relação as áreas prioritárias de investimento, os municípios de todos os portes demonstraram uma carência maior por recursos para investir na área de transportes. Ademais, os municípios de médio porte também apontaram a necessidade de mais recursos para aquisição de máquinas, veículos e equipamentos, enquanto os municípios de pequeno e grande porte destacaram a necessidade de mais recursos para educação.
- ix. Quanto as sugestões, todos os municípios apontaram a necessidade de melhorias nas taxas praticadas e nos prazos de carência e pagamento das operações.

- x. Em relação a pergunta aberta para elogios e críticas, os municípios de pequeno porte não fizeram contribuições, os de médio porte sugeriram o aumento do número de visitas. Com relação aos grandes municípios, estes fizeram elogios ao atendimento, destacaram a necessidade de aumento do prazo de carência das operações quando o financiamento se tratar de grandes obras e demonstraram desconforto quanto a falta de padronização e dinamismo nos processos operacionais que acompanham a contratação do crédito, execução das obras e prestação de contas.

Quanto às estratégias de atuação do BB e seu grau de alinhamento às necessidades dos municípios, a partir do discurso institucional, obteve-se as seguintes conclusões:

- i. Quanto as diretrizes de atuação do BB para o segmento de crédito ao setor público, ficou evidenciado nas respostas oficiais ao roteiro de questões, que o atendimento as demandas do setor público por crédito segue uma lógica de mercado e subordina-se a manutenção dos índices de retorno em patamares esperados pelo Conselho de Administração.
- ii. Sobre os diferenciais mercadológicos foi destacado pela DIGOV, que o grande diferencial do BB no mercado de crédito destinado ao Setor Público é a excelência e a proximidade do atendimento do BB aos Entes públicos e *expertise* do Banco no setor.
- iii. No que condiz as estratégias de captação e formação de *funding* para atuação no referido mercado, o Banco demonstrou não atuar com taxas subsidiadas ou *funding* especiais, ressaltando desta forma, que os processos de precificação das linhas de crédito seguem as estratégias de mercado e que a política de captação não encontra-se sobre ingerência da Diretoria Governo.
- iv. Quando indagados sobre a política de crédito e estratégias de atuação, a DIGOV ressaltou que o atendimento a algumas linhas de crédito e mercados onde o banco não atua com tanto vigor precisam ser avaliados à nível de governança do BB, carecendo para tanto maiores estudos. De maneira geral, a política de crédito encontra-se alinhada as estratégias de rentabilização dos Entes públicos, e os nichos de atuação do BB no segmento subordinam-se a estas diretrizes, concentrando-se para tanto, na personalização e na busca pela excelência do atendimento.
- v. Sobre a existência de métricas de mensuração dos impactos sociais e acompanhamento de indicadores sócio-econômicos das obras financiadas, o BB demonstrou que efetua o acompanhamento das obras seguindo as diretrizes legais até a sua finalização garantindo que os recursos sejam aplicados de maneira correta, no entanto, através da resposta endereçada pela DIGOV, não verificou-se uma preocupação com os impactos advindos dos financiamentos após a conclusão das obras.
- vi. Por fim, com relação as metas e objetivos do BB para o segmento, ficou claro no discurso institucional que atuação do BB no segmento encontra-se alinhadas as estratégias de

governança do Banco em face ao quadro econômico favorável. No que tange as metas, elas não se apresentam de maneira quantificável, sendo o objetivo principal do Banco neste segmento, segundo o discurso oficial, contribuir para a implementação de políticas dos Entes subnacionais. Quanto aos desafios para o crescimento da carteira Setor Público, foram destacados como maiores entraves: o ambiente legal altamente regulado, e o contingenciamento de crédito estipulado pelo CMN.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como destacado neste trabalho, a explicação da atuação estratégica do Banco do Brasil como Banco de Desenvolvimento e parceiro estratégico no desenvolvimento dos municípios catarinenses, através de um estudo de caso, perpassa o simples olhar analítico sobre as percepções dos agentes públicos sobre as estratégias adotadas pelo banco e ultrapassa a interpretação crua dos dados estatísticos. Sendo necessário, portanto, frisar que a construção do Banco do Brasil como um parceiro das pequenas, grandes e médias prefeituras catarinenses acontece também dentro de um processo histórico, onde o papel delineado ao Estado pelas estruturas de poder político e econômico ganha uma dimensão de destaque.

Ademais, entende-se que categorizar o Banco do Brasil como Banco de Desenvolvimento encontra-se em linha com as ações do Banco direcionadas ao incremento do investimento do país e no seu apoio às mudanças estruturais na economia. São destaques neste sentido, além dos financiamentos aos investimentos dos municípios brasileiros, objeto de estudo deste trabalho, o financiamento à indústria e ao comércio através de recursos próprios e repasses de linhas do BNDES, a operacionalização dos recursos do Plano Safra, através do custeio à agricultura familiar e empresarial e do fomento à modernização e aumento da produtividade no campo por meio do financiamento à aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas.

Por se tratar de um banco público e, como tal, influenciado pelas ideias políticas e econômicas eivadas daqueles que controlam e administram o estamento estatal, buscou-se, no tratamento teórico-analítico, elementos da doutrina econômica que permitissem uma melhor compreensão do papel designado ao Estado e os padrões de financiamento estabelecidos, segundo o ponto de vista dos maiores pensadores de cada escola. Com base nesta exposição, o capítulo referente à história do Banco do Brasil contribuiu para a construção deste trabalho, na medida em que demonstrou que as várias facetas assumidas pelo Banco do Brasil enquanto instituição financeira controlada pelo governo federal estavam alinhadas aos valores ideológicos defendidos pelos grupos de poder à frente do executivo federal.

Neste sentido, no processo histórico de desenvolvimento do Banco do Brasil verificou-se durante toda a sua trajetória uma preocupação constante com o processo de desenvolvimento do país. Nos primeiros anos, ainda durante o período colonial, um dos motivos para sua criação traduzia-se na busca pelo financiamento das atividades comerciais e produtivas do país, ainda incipientes. Em seu segundo ato de criação, esta preocupação se materializava na busca pelo saneamento do meio circulante e na estabilização do valor da moeda. Em seu terceiro nascimento, foram várias as funções assumidas pelo BB no decorrer dos anos, de Autoridade Monetária a Banco de Desenvolvimento. Neste sentido, é a partir deste último aspecto que se estabelece o comprometimento do Banco do Brasil com o processo de desenvolvimento dos municípios brasileiros.

A partir deste olhar, analisou-se a evolução dos números do Banco do Brasil, no período

compreendido entre 2001-2023, a partir de um recorte político-ideológico, onde demonstrou-se que o fortalecimento do papel desenvolvimentista do BB, no plano institucional, coincide com os mandatos dos ocupantes do executivo menos alinhados às políticas liberais, com incorporações de outros bancos, aumento da capilaridade e avanços no mercado de crédito, enquanto o recrudescimento do viés mercantil mostrou-se mais forte entre os mandatários alinhados às teorias pró-mercado, manifestando-se em reestruturações, corte de gastos e enxugamento da estrutura.

No entanto, em seguida ao discorrer sobre o processo de evolução da carteira de crédito Setor Público, não pode-se confirmar que o crescimento da mesma esteja relacionado com os movimentos políticos dos últimos dois decênios, de sorte que as estratégias estabelecidas internamente pelo BB a nível de governança coincidem com a atuação de governos ditos ortodoxos. Logo, além do caráter social, a atuação do BB no segmento de crédito destinado ao governo segue uma visão pragmática que visa subordinar o ganho social à perenidade do lucro econômico. A partir deste ponto, faz-se importante salientar que o desenvolvimento do modelo de atuação do BB no mercado de crédito destinado aos Entes públicos ocorreu dentro de um contexto de crise de endividamento dos Entes subnacionais brasileiros, onde, como resposta às crises de endividamento destes Entes, forjou-se no início dos anos 2000, tendo como marco a LRF 101/2000, um arcabouço legal altamente regulado que visava dar transparência e limitar o endividamento dos Estados e municípios. Neste ínterim, em face à sua vocação e proximidade com os Entes públicos, a atuação do BB no atendimento ao segmento Setor Público foi se modernizando e profissionalizando, de forma que a partir de 2017, ocorreram movimentos estratégicos do BB no mercado de crédito que permitiram ao banco avançar no mercado e lutar pelo protagonismo no setor.

Com base neste retrospecto, ao avaliar-se as percepções dos agentes públicos catarinenses sobre o modelo de atuação do BB no mercado de crédito ao Setor Público, ficou demonstrado que os administradores públicos, embora considerem o papel desempenhado pelo BB no desenvolvimento dos municípios muito importante, que conheçam os produtos de crédito do BB, e que procurem o BB com habitualidade quando demandam crédito, as grandes e médias prefeituras, demonstraram descontentamento com os prazos e carências das operações operadas pelo BB, bem como apontaram a necessidade de melhorias nos processos; no que tange aos pequenos municípios, elencou-se a melhora no relacionamento como fator que carece de melhorias, sendo necessária a intensificação de visitas.

Mais adiante, quando observado o padrão de financiamento e as demandas das prefeituras catarinenses investigadas, verificou-se que a maioria julga precisar de mais recursos para investir, no entanto, apesar de aceitarem esta realidade, as prefeituras pequenas e médias, em sua maioria, demonstraram não cogitarem tomar empréstimos para investir. Por outro lado, os maiores municípios foram quase unânimes em considerar a possibilidade de contratar um investimento para complementar o orçamento. Quanto aos maiores gargalos de investimentos, a necessidade mais destacada pelas cidades de todos os portes foi o setor de transportes e mobilidade.

No que tange ao alinhamento entre as estratégias do BB e as necessidades das prefeituras investigadas, observou-se através da análise do discurso institucional, que o comprometimento do BB com o desenvolvimento dos municípios catarinenses se materializa-se principalmente no atendimento personalizado as demandas dos municípios. Neste sentido, muito embora o crescimento do BB tenha sido exponencial, com avanços significativos nos últimos cinco anos, o alcance do protagonismo (neste caso quando somados os empréstimos aos Estados) não ocorreu às custas do lucro empresarial, mas deveu-se em grande medida aos movimentos de reestruturação do segmento no BB, os quais se traduziram na modernização e na expansão da rede de atendimento exclusiva ao Setor Público, denotando desta forma, a importância do segmento governo para a formação do resultado do banco.

Logo, em linhas gerais, verifica-se que a atuação de excelência do Banco do Brasil no setor de crédito destinado aos municípios tem permitido ao banco a ampliação do seu papel como promotor do desenvolvimento, tendo em vista que a expansão observada do BB neste mercado, ressalta-se em bases sustentáveis, denota uma convergência de interesses entre o papel desempenhado pelo BB como Banco de Desenvolvimento e as necessidades de financiamento das prefeituras. No que tange, as limitações e críticas apontadas durante a pesquisa, verifica-se a necessidade de aprimoramento das linhas de crédito direcionadas aos grandes municípios, com a formulação de produtos de crédito que atendam a estes Entes públicos com prazos mais elásticos e carências maiores. Com relação aos municípios pequenos e médios, as estratégias que podem se mostrar mais eficazes, passam pela intensificação do número de visitas e a desmitificação do processo de acesso crédito, além das melhorias das condições de financiamento (taxas menores e prazos maiores), dado que se deparam com situações distintas das grandes prefeituras. Estas ações coordenadas têm potencial de quebrar as barreiras pessoais e institucionais que restringem a tomada de recursos por parte destas prefeituras. Concernentes as medidas estratégicas a serem adotadas ao conjunto dos municípios, com base nos dados levantados, verifica-se carência geral por recursos para serem destinados a área de transportes, logo iniciativas que busquem o desenvolvimento e aprimoramento de produtos de crédito para atendimento a estas demandas, respeitando-se as especificidades de cada municípios, podem contribuir com assertividade para o avanço do BB no mercado de crédito.

Por fim, como forma de contribuição à temática levantada, mostraram-se promissores estudos que contribuam para o conhecimento e aperfeiçoamento da captação e formação de funding visando o direcionamento ao mercado de crédito público no Brasil. Também mostram-se salutares iniciativas acadêmicas que visem contribuir para a proposição de modelos de crédito contingenciado segmentado, onde os critérios de acesso e os limites globais estejam alinhados ao porte das prefeituras que pleiteiam os recursos. De caráter quantitativo, mostram-se importantes estudos que visem a formulação de modelos para mensuração dos possíveis impactos advindos dos empréstimos nos indicadores sociais e econômicos dos municípios.

REFERÊNCIAS

ABREU, Marcelo de Paiva. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana**, 2014.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de. **1864: a controvérsia entre papelistas e metalistas**. 1987. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ANDRADE, Rogerio Pereira de; DEOS, Simone. A trajetória do Banco do Brasil no período recente, 2001-2006: banco público ou banco estatal "privado"? **Revista de Economia Contemporânea**, SciELO Brasil, v. 13, p. 47–79, 2009.

ARAUJO, Victor Leonardo de. A Criação do BNDE e a controvérsia Lafer-Jafet, 2007.

ARAUJO, Victor Leonardo de; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011.

ARINOS FRANCO, Afonso; PACHECO, Cláudio. História do Banco do Brasil. **Brasília: Banco do Brasil**, 1979.

ARROW, Kenneth J.; DEBREU, Gérard. **Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy**. [S.l.]: The Econometric Society, 1954. v. 22, p. 265–290. DOI: 10.2307/1907353.

BANCO DO BRASIL. **Banco do Brasil 200 anos**. Belo Horizonte: Del Rey, Fazenda Comunicação & Marketing, 2010.

BANCO DO BRASIL. **Documento institucional do Banco do Brasil**. [S.l.: s.n.], 2023.

Acessado em: 03 abr. 2024. Disponível em:

<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/5760dff3-15e1-4962-9e81-322a0b3d0bbd/be4eae28-3bf1-03a7-4530-35df42c68dc9?origin=1>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 1995**. [S.l.: s.n.], 1995. Acesso em: 19 out. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2000**. [S.l.: s.n.], 2000. Acesso em: 30 out. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2001**. [S.l.: s.n.], 2001. Acesso em: 31 out. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2004**. [S.l.: s.n.], 2004. Acesso em: 03 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2005**. [S.l.: s.n.], 2005. Acesso em: 04 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2006**. [S.l.: s.n.], 2006. Acesso em: 05 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2009**. [S.l.: s.n.], 2009. Acesso em: 08 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2011**. [S.l.: s.n.], 2011. Acesso em: 10 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2012**. [S.l.: s.n.], 2012. Acesso em: 11 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2013**. [S.l.: s.n.], 2013. Acesso em: 12 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2014**. [S.l.: s.n.], 2014. Acesso em: 13 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2015**. [S.l.: s.n.], 2015. Acesso em: 14 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2016**. [S.l.: s.n.], 2016. Acesso em: 15 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2017**. [S.l.: s.n.], 2017. Acesso em: 16 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2018**. [S.l.: s.n.], 2018. Acesso em: 17 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2019**. [S.l.: s.n.], 2019. Acesso em: 18 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2020**. [S.l.: s.n.], 2020. Acesso em: 19 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2021**. [S.l.: s.n.], 2021. Acesso em: 20 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2022**. [S.l.: s.n.], 2022. Acesso em: 21 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2023**. [S.l.: s.n.], 2023. Acesso em: 22 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BANCO DO BRASIL. **Relatório Anual Banco do Brasil - 2024**. [S.l.: s.n.], 2024. Acesso em: 23 nov. 2024. Disponível em:

<<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BARROS, Felipe Rocha Presado Menezes de;

SANTOS, Valber Gregory Barbosa Costa Bezerra. Ciclos econômicos e o papel do Estado: uma análise das hipóteses pós-keynesianas e novo-keynesianas. **Revista Economia Política do Desenvolvimento**, v. 6, n. 18, p. 1–15, 2014.

BAST, Myriã Tatiany Neves. **Uma avaliação empírica dos efeitos dos empréstimos do BNDES aos governos municipais brasileiros**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo.

BCB. **Recomendações de Basileia**. [S.l.: s.n.], 2024. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de. Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real, 2002.

BESKOW, Paulo Roberto. **O crédito rural público numa economia em transformação: estudo histórico e avaliação econômica das atividades de financiamento agropecuário da CREA/BB, de 1937 a 1965**. 1994. Tese (Doutorado) – [sn].

BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Economia e Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 1–20, 1999.

BRAGA, Souza. **Os bancos públicos frente ao processo de privatização e internacionalização bancária no Brasil nos anos 90**. 2001. Tese (Doutorado) – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. [S.l.: s.n.], 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. [S.l.: s.n.], 1964. Acesso em: 13/12/2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>.

BRASIL, Banco do. **Relatório Anual Banco do Brasil - 1994**. [S.l.: s.n.], 1994. Acesso em: 18 out. 2024. Disponível em: <<https://ri.bb.com.br/servicos-para-investidores/downloads/>>.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, SciELO Brasil, p. 49–95, 1998.

BRUM, Adriana Kirchof de; MOURA, Airton Pinto de. DESEMPENHO ECONÔMICO E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO ESTADO BRASILEIRO ENTRE 1995 E 2002, 2012.

CAMPOS, Fábio Antonio de. Internacionalização brasileira e Instrução 113 da SUMOC. **América Latina en la historia económica**, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, v. 24, n. 2, p. 93–124, 2017.

CARDOSO, José Luís. Novos elementos para a história do Banco do Brasil (1808-1829): crônica de um fracasso anunciado. **Revista Brasileira de História**, SciELO Brasil, v. 30, p. 167–192, 2010.

CARNEIRO, D.; MODIANO, E. Ajuste e desequilíbrio interno: 1980–1984. In: ABREU, M. de P. (Ed.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

CASTRO, Lavínia Barros de. Financiamento e crescimento econômico: uma visão geral da literatura e posicionamento no debate. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2008.

CAVALCANTI, Amaro. O Meio Circulante, Primeiro Volume (1808 a 1835). **Rio de Janeiro: Imprensa Nacional**, 1893.

CF. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acessado em: 02 abr. 2024.

CHANG, Ha-Joon. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In: INSTITUTIONS and the Role of the State. [S.l.]: Edward Elgar Publishing, 2000. P. 3–26.

CMN. **Resolução CMN nº 2.099, de 1994**. [S.l.: s.n.], 1994. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2024.

CMN. **Resolução nº 2827, de 30 de março de 2001**. [S.l.: s.n.], 2001. Acesso em: 13/12/2024.

Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2827_v87_L.pdf>.

CMN. **Resolução nº 4.995, de 24 de março de 2022**. [S.l.: s.n.], 2022. Acesso em: 13/12/2024.

Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cmn-n-4.995-de-24-de-marco-de-2022-388660891>>.

CORAZZA, Gentil. econômica e estado (de Quesnay a Keynes), 1985.

COSTA, Fernando Nogueira da. Bancos e Crédito no Brasil. **História e economia**, v. 4, n. 2, p. 249–276, 2008.

COSTA NETO, Yttrio Corrêa da. **Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli. Finance and economic development: The role of government, 2012.

DIGOV. **Roteiro Questões Diretoria BB**. [S.l.: s.n.], 2025.

FEDERAL, Senado. **Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 de dezembro de 2001**.

[S.l.: s.n.], 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458>. Acesso em: 17 jan. 2025.

FEDERAL, Senado. **Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001**.

[S.l.: s.n.], 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604>. Acesso em: 17 jan. 2025.

FEDERAL, Senado. **Resolução do Senado Federal nº 48, de 21 de dezembro de 2007.**

[S.l.: s.n.], 2007. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/576233>. Acesso em: 17 jan. 2025.

FIGUEIREDO, Lízia. **O papel do Estado para Adam Smith.** [S.l.], 1997.

FIGUEIREDO FILHO, João Sidney. Políticas Monetária, Cambial e Bancária no Brasil sob a gestão do Conselho da SUMOC, de 1945 a 1955. **Niterói: UFF**, 2005.

FRANCO, Bernardo. Os bancos do Brasil, sua historia, defeitos da organização actual e reforma do systema bancario, pelo Dr. Bernardo de Souza Franco, deputado pela provincia do Gram-Para. Tipografia Nacional, 1848.

FREITAS, Maria Cristina P. Política financeira, fragilidade e reestruturação bancária.

CARNEIRO, Ricardo et al. Gestão estatal no Brasil: armadilhas da estabilização, v. 1998, p. 235–295, 2000.

FRIEDMAN, Milton. Capitalism and freedom. In: DEMOCRACY: a reader. [S.l.]: Columbia University Press, 2016. P. 344–349.

GABLER, Louise. **Banco da República do Brasil/Banco do Brasil (1905-1930).** [S.l.: s.n.], 2023. Acesso em: 6 jun. 2024. Disponível em: <<https://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/1521-banco-da-republica-do-brasil-banco-do-brasil-1905-1930>>.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Plano real, privatização dos bancos estaduais e reeleição. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, SciELO Brasil, v. 26, p. 129–150, 2011.

GAMBI, Thiago. O segundo Banco do Brasil como banco da Ordem. In: SIMPÓSIO Nacional de História 26. [S.l.: s.n.], 2011.

GAMBI, Thiago. Projetos políticos e crises econômicas: análise do caso do Banco do Brasil na crise bancária de 1864. **Veredas da História**, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** [S.l.]: 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GOLDSMITH, RW. Financial structure and development. **Yale University**, 1969.

GRABEL, Ilene; GALLAGHER, Kevin P. **Capital controls and the global financial crisis: An introduction.** v. 22. [S.l.]: Taylor & Francis, 2015. P. 1–6.

GREENWOOD, Jeremy; JOVANOVIĆ, Boyan. Financial development, growth, and the distribution of income. **Journal of political Economy**, The University of Chicago Press, v. 98, 5, Part 1, p. 1076–1107, 1990.

GUIDALLI, Sandro. Muitos instrumentos, uma só orquestra. **BB. com. você, Brasília**, v. 2, n. 12, p. 16–19, 2002.

GURLEY, John G; SHAW, Edward S. Financial aspects of economic development. **The American economic review**, JSTOR, v. 45, n. 4, p. 515–538, 1955.

GUTH, Felipe. O BNDES nos anos 1990: uma análise keynesiana. **Master's diss., Universidade Federal do Rio de Janeiro**, 2006.

HAJ-OMAR, Jabr HD. O papel do governo na economia. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 29, n. 1, p. 211–235, 2001.

HAYEK, Friedrich August. **O caminho da servidão**. [S.l.]: LVM editora, 2017.

IBGE. **Censo Demográfico 2022**. [S.l.: s.n.], 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?edicao=41053>. Acessado em: 03 abr. 2024.

IGLESIAS, Enrique V. El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina, 2006.

JESSOP, Bob. Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy. **Studies in political economy**, Taylor & Francis, v. 40, n. 1, p. 7–39, 1993.

KAPSTEIN, Ethan B. **Supervising international banks: origins and implications of basle accord**. [S.l.], 1991.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. London: Macmillan, 1936. Tradução brasileira disponível pela Editora Nova Cultural, São Paulo, 1983.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.

LAGO, Pedro Aranha Correa. **A Sumoc como embrião do Banco Central: sua influência na condução da política econômica, 1945-1965**. 1982. Tese (Doutorado) – Master dissertation presented to Pontificia Universidade Catolica do Rio de ...

LEVINE. Financial development and economic growth: views and agenda. **Journal of economic literature**, JSTOR, v. 35, n. 2, p. 688–726, 1997.

LEVINE, R. Finance and Growth: Theory and Evidence. **Handbook of Economic Growth**, v. 1, 2005.

LIMA, Jandir Ferrera de; PITAGUARI, Sinival Osorio. As idéias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais. **Interações (Campo Grande)**, 2005.

LISBOA, José António. **Reflexões sobre o Banco do Brasil oferecidas aos seus accionistas**. Rio de Janeiro: Typogr. Nacional, 1821.

LODEA, Andrei Luiz; CASAGRANDA, Edison. A ação humana e a ficção do empreendedorismo de si mesmo: crítica à ideologia neoliberal de Von Mises. **Perspectiva**, v. 41, n. 2, 2023.

LOPES, Lucas. Lucas Lopes:(depoimento, 1988). **Rio de Janeiro: Memó**, 1988.

MACEDO, JOEL DE JESUS; BRASIL, Raphael Gomes. MONOPÓLIO E O PAPEL DO ESTADO: AS CONCEPÇÕES TEÓRICAS DA ESCOLA AUSTRIACA. **Revista de Economia da UEG (ISSN 1809-970X)**, v. 12, n. 1, p. 1–16, 2016.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. O espaço do Estado no neoliberalismo: elementos para uma redefinição crítica. **GEographia**, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016.

MAIA, Geraldo Villar Sampaio. **Risco de crédito e regulamentação e supervisão Bancária: Uma análise do acordo de Basiléia**. 1996. Tese (Doutorado) – [sn].

MARCONI, M de A; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. [S.l.]: Atlas São Paulo, 2004. v. 4.

MARIANI, Clemente. **Relatórios Banco do Brasil de 1953 a 1955: Correspondência entre Clemente Mariani, presidente do Banco do Brasil, e diversas personalidades**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2010. Acesso em: 04 de agosto de 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3khnonq>>.

MARTINI, Ricardo Agostini. Financiamento do investimento e o papel dos bancos de desenvolvimento na perspectiva pós-keynesiana: uma resenha bibliográfica. **<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1921>**, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014.

MARTINS, NM. **Bancos de desenvolvimento e desenvolvimento financeiro: uma avaliação do caso brasileiro entre 2000 e 2011**. 2012. Tese (Doutorado) – Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia). Instituto de Economia ...

- MATTOS, Laura Valladão de. A posição de JS Mill em relação ao Estado: os casos das sociedades' civilizadas' e das sociedades' atrasadas'. **Economia e Sociedade**, SciELO Brasil, v. 17, p. 135–155, 2008.
- MAZZUCATO, Mariana. Financing the Sustainable Development Goals through mission-oriented development banks. UN Department of Economic, Social Affairs e UCL Institute for ..., 2023.
- MCKINNON, R.; SHAW, E. **Financial Deepening in Economic Development**. Washington DC: Brookings Institution, 1973.
- MELATTO, Rosângela Andrade Pita Brancalhão. A atuação do banco interamericano de desenvolvimento (BID) em cidades inteligentes e sustentáveis no Brasil. Universidade Nove de Julho, 2020.
- MILAN, Marcelo; MÖLLER, Gustavo; WOBETO, Débora. Introdução à economia para atividades culturais e criativas. UFRGS/FCE, 2022.
- MINSKY, Hyman P. **Estabilizando uma economia instável**. [S.l.]: McGraw-Hill, 2008.
- MOHR, Cristiano Geraldo. **Desenvolvimento financeiro e crescimento econômico nos países da América Latina e da Ásia, no período 1987-2000**. 2006. Diss. (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- MONTEBELLO, SILVIA CAMARGO. **BB: Banco do Brasil ou do Governo? Dilema histórico de uma instituição (1808-1988)**. [S.l.]: SP, Dissertação de Mestrado pela PUC-SP, 1993.
- NORTH, Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance. **Cambridge University**, 1990.
- OLIVEIRA, Fabio Villares de. **O Banco do Brasil no ciclo recente: 1964-1979**. 1985. Tese (Doutorado) – [sn].
- ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. Democracia com desenvolvimento: 1956/1961. In: ABREU, Marcelo P. (Ed.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- PATRICK, Hugh T. Financial development and economic growth in underdeveloped countries. **Economic development and Cultural change**, University of Chicago Press, v. 14, n. 2, p. 174–189, 1966.

PAULA, Luiz Fernando de; OREIRO, José Luis; BASILIO, Flavio AC. Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais. **Nova Economia**, SciELO Brasil, v. 23, p. 473–520, 2013.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. **Dívida Pública. A experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial. Disponível em: <https://sisweb. tesouro. gov. br/apex/f>**, 2009.

PINTO, Guilherme Paiva. Investigação sobre o comportamento dos desembolsos de bancos públicos para prefeituras: BNDES, 1997 a 2014, 2018.

REDIVO, André da Silva. A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) e o modelo de financiamento do estado desenvolvimentista no Brasil entre 1937 e 1969, 2018.

RIBEIRO, Casimiro Antônio. Casimiro Ribeiro I (depoimento, 1975/1979). **Rio de Janeiro, CPDOC**, 1981.

RODRIGUES, Lea Carvalho. **Metáforas do Brasil: demissões voluntárias, crise e rupturas no Banco do Brasil**. [S.l.]: Annablume, 2004.

RODRIGUES DE OLIVEIRA, Wilson. **Banco do Brasil: dois séculos de história**. [S.l.]: Portal Literário Editora, 2008.

SAES, Flávio Azevedo Marques de. **A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira 1850-1930**. [S.l.]: Editora Hucitec, 1986. v. 21.

SALOMAO, I. C. **O Banco da história do Brasil: autoridade monetária, regulador cambial e provedor creditício (1808-1964)**. Cidade da Editora: Editora, 2023.

SAMPAIO, João Ferreira da Costa. **Carta dirigida aos accionistas do Banco do Brazil, em consequencia de certas reflexões sobre o mesmo**. [S.l.: s.n.], 1821.

SANTANA SAMPAIO, Linéia Lourenço. O contingenciamento de crédito ao setor público., 2014.

SANTOS, Diogo; CUNHA RESENDE, Marco Flávio da. Os impactos da financeirização sobre o circuito finance-investimento-poupança-funding. **Brazilian Keynesian Review**, v. 7, n. 2, p. 306–333, 2021.

SANTOS, Laura. **Valor público em disputa na administração pública brasileira: o caso do Banco do Brasil: “um banco de mercado com espírito público”**. 2017. Dissertação de Mestrado – UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE, Rio De Janeiro.

SANTOS, Taylon. Estrutura de funding dos bancos de desenvolvimento brasileiros. Universidade Federal de Minas Gerais, 2022.

SILVA, Alexsander Dauzeley da; ALPERSTEDT, Graziela Dias. Mudança organizacional estratégica em um banco público: uma análise a partir da perda da conta movimento. **Revista de administração pública**, SciELO Brasil, v. 47, p. 827–848, 2013.

SILVA, Ariana Cericatto da; SILVA BEZERRA, Francisco Diétima da. O PAPEL DO ESTADO E AS POLÍTICAS ECONÔMICAS PARA KEYNES: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2010–2015 THE ROLE OF THE STATE AND ECONOMIC POLICIES FOR KEYNES: AN ANALYSIS FOR 2010-2015, 2019.

SILVA, Viviane. Financiamento do investimento público: debate teórico e alternativas para o caso brasileiro. **Unpublished Master Dissertation. Federal University of Rio de Janeiro-UFRJ**, 2006.

SILVA OLIVEIRA, Victoria. **Da Autoridade Monetária a Banco Comercial: Ensaio Sobre a História do Banco do Brasil (1920-2018)**. 2022. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Paraná (UFPR).

SILVA REDIVO, Andre da. O BNDES e os ciclos de política industrial: uma análise de sua atuação entre 1990 e 2011, 2012.

SKIDMORE, Thomas E. The historiography of Brazil, 1889-1964, part II. **Hispanic American Historical Review**, Duke University Press, v. 56, n. 1, p. 81–109, 1976.

SMITH, A. **A riqueza das Nações, investigação sobre sua natureza e suas causas**, Abril SA, S. [S.l.]: Paulo, 1983.

SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. **Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil, 1952-1968**. [S.l.]: Trajetória Cultural, 1993.

STIGLITZ, Joseph E. The role of the state in financial markets. **The world bank economic review**, Oxford University Press, v. 7, suppl_1, p. 19–52, 1993.

STN. **MIP (2024) - Manual para Instrução de Pleitos**. [S.l.: s.n.], 2024. Publicação oficial. Disponível online: <https://www.tesouro.gov.br/> (acessado em: 21 de nov de 2024).

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. A economia monetária, a poupança eo financiamento: do Tratado à Teoria Geral. **Brazilian Journal of Political Economy**, SciELO Brasil, v. 11, n. 2, p. 183–197, 1991.

VIDOTTO, Carlos Augusto. **Banco do Brasil: crise de uma empresa estatal do setor financeiro (1964-1992)**. 1995. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

VIDOTTO, Carlos Augusto. **O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa: um balanço das mudanças estruturais**. 2002. Tese (Doutorado) – [sn].

VON MISES, Ludwig. **A ação humana: um tratado de economia**. [S.l.]: LVM Editora, 2023.

ANEXO A – ROTEIRO QUESTÕES DIRETORIA BB

Roteiro Questões Diretoria BB

* Indica uma pergunta obrigatória

1. Nome *
2. Cargo/Função *
3. Tempo de Banco *
4. Tempo no Mercado Governo *
5. A partir do fim da Conta Movimento, em 1986, a existência do BB precisou ser ressignificada. Em face a necessidade de mudanças estruturais, foram implementadas diretrizes estratégicas no início dos anos 90 e consolidadas nos anos 2000, que viabilizaram economicamente e politicamente o BB perante a sociedade, tornando-o um Banco de Mercado com Governança Estatal. Com base neste retrospecto, dentro do segmento Setor Público, mais precisamente através da concessão de crédito aos Entes Públicos, como o Banco atua para conciliar a busca por lucratividade e o seu papel social de promotor de políticas públicas?
6. Tendo em vista, sua resposta anterior, aponte quais são os diferenciais de atuação do BB em relação aos seus concorrentes privados, Bradesco Itaú e Santander nesse segmento?
7. Foi observado em nossos estudos das operações de crédito contratadas ao * longo dos últimos vinte anos, que os contratos de grande desembolso e prazo mais elásticos, são dominados pelas Instituições Financeiras Internacionais, pelo BNDES e pela CEF. Partindo desta premissa, o BB pretende competir com a CEF, com o BNDES e com estes Organismos Multilaterais (BID, BIRD, etc.) neste segmento?

*

8. Caso sua resposta acima seja afirmativa, cabe aqui destacar que importantes pensadores da teoria econômica, dentre os quais destaca-se o ganhador do Prêmio Nobel de Economia, Joseph Stiglitz, o qual em sua crítica ao liberalismo econômico, defende que um Banco de Desenvolvimento para ser eficaz em capitanear mudanças substanciais na estrutura produtiva, precisa de apoio estatal para construir um *funding* que lhe possibilite ofertar crédito com taxas mais atrativas e prazos mais extensos que o mercado financeiro. Em linhas gerais, considerando-se o conceito delineado acima, no segmento de crédito ao Setor Público, o Banco do Brasil tem atuado como um Banco de Desenvolvimento, *sui generis*, no financiamento aos Municípios brasileiros, ou seja, ofertando linhas de crédito a taxas subsidiadas?
9. Como exemplo, sabe-se que a CEF utiliza recursos do FGTS para financiar os Municípios brasileiros, os Bancos de Fomento Regional contam com recursos dos caixas dos Estados e as Instituições Financeiras Multilaterais captam seus recursos a custos baixíssimos e com prazos bem elásticos para mesma finalidade. Neste aspecto, o BB dispõe de algum *funding* especial? Se a resposta for negativa, como o BB opera sua captação de recursos para continuar competitivo neste mercado?
10. Quando a operação de crédito é oriunda de celebração de contrato entre um Ente Público e um Organismo Financeiro Internacional é comum a exigência de apresentação de relatórios finais, auditorias e avaliação do impacto do projeto ao Ente Federativo por parte do Organismo Multilateral que emprestou os recursos. O BB faz algum tipo de acompanhamento aos Municípios após a liberação dos créditos? Existe alguma preocupação com as políticas públicas implementadas pelas cidades que transcenda o discurso institucional? Alguma métrica para avaliar os impactos econômicos e sociais nos Municípios beneficiados com os créditos?

*

11. Também foi observado que a participação do BB no mercado de crédito ao Setor Público era bem tímida até ano de 2019, momento em que houve um aumento significativo do número de operações contratadas e do volume desembolsado pelo BB, acompanhado também do aumento do ticket médio de desembolso. Estas medidas levaram o Banco a se aproximar da CEF (líder no setor) em termos de volume e número de operações liberadas, bem como a superar inúmeros Bancos Regionais de Fomento. Quais foram as medidas implementadas, associadas ou não, que justifiquem este avanço?
12. O Banco do Brasil (BB) possui um histórico de atuação alinhado aos projetos políticos do Governo Federal, refletindo seu caráter estatal. Fundado no século XIX como Banco da Coroa, esta instituição bicentenária, passou por diferentes fases: banco oficial da Coroa Portuguesa, instituição privada e autoridade monetária no Império, reformulou-se sob o comando do Estado na República Velha para atender ao setor cafeeiro, apoiou a industrialização durante a Era Vargas como Banco Comercial e Autoridade Monetária, e destacou-se no período militar como o "Banco do Agronegócio", marca que carrega até hoje. Atualmente, pode-se afirmar, que o BB busca consolidar-se também como o principal parceiro financeiro do Setor Público, reforçando seu papel estratégico no desenvolvimento nacional? O BB vislumbra assumir o protagonismo e ultrapassar a CEF no segmento de Crédito ao Setor Público?
13. Existe um número definido em termos percentuais, ou seja, um patamar a ser alcançado, que têm orientado a estratégia do BB no mercado de crédito aos municípios?

*

14. De maneira resumida, qual vem sendo a estratégia do BB, para avançar no segmento de crédito destinado aos Municípios? Aumentar o número de Municípios atendidos? Aumentar o volume de crédito? Diversificação do portfólio? Outras ações?
15. Foi observado que o BB não atua em algumas linhas de crédito aos Municípios, tais como: saneamento, habitação popular, etc. Caso seja demandado, o Banco tem intenção de atuar nestas linhas de financiamento aos Municípios? Existem estudos atualmente para implementação de novas linhas de crédito? Se sim, quais as linhas a serem implementadas?
16. No Estado de Santa Catarina, observou-se que o BADESC atua fortemente junto as pequenas Prefeituras na oferta de crédito, liderando o setor de Crédito aos pequenos Municípios. À nível institucional qual têm sido o maior entrave para aumentar a oferta de crédito para municípios de menor porte e/ou com baixa capacidade de pagamento? Quais medidas vêm sendo implementadas para alterar este cenário?
17. Em um retrospecto dos últimos anos, você consegue fazer uma avaliação dos principais problemas encontrados na atuação do BB no segmento de empréstimos aos Municípios? Como esses problemas foram superados?
18. Qual a importância do segmento Setor Público para o BB na formação do resultado do Banco em termos qualitativos e quantitativos?

**ANEXO B – PESQUISA SOBRE O PADRÃO DE FINANCIAMENTO DOS
MUNICÍPIOS CATARINENSES**

Pesquisa sobre o Padrão De Financiamento dos Municípios Catarinenses

Estamos conduzindo uma pesquisa para compreender a atuação do Banco do Brasil no mercado de financiamento voltado ao setor público, afim de avaliar as reais necessidades dos municípios catarinenses. Sua colaboração é fundamental!

** Indica uma pergunta obrigatória*

1. Município *

2. Email *

3. Qual é a sua função na administração municipal? *

Marcar apenas uma oval.

☐ Prefeito(a)

☐ Secretário(a) de Finanças

☐ Consultor(a) Técnico(a)

☐ Outro:

4. Em uma escal de 1 à 5, sendo 1 discordo totalmente e 5 concordo totalmente, a atual gestão considera a demanda por mais recursos financeiros para investimentos na cidade um dilema constante? *

Marcar apenas uma oval.

1 2 3 4 5

Disc ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Concorde Totalmente

5. Nos últimos quatro anos, dos recursos direcionados ao investimento público, em porcentagem aproximada, quanto é oriundo de Receitas Municipais (incluindo transferências governamentais) e quanto é oriundo de operações de crédito? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ 0% Receitas Municipais e 100% Operações de Crédito
- ☐ 10% Receitas Municipais e 90% Operações de Crédito
- ☐ 20% Receitas Municipais e 80% Operações de Crédito
- ☐ 30% Receitas Municipais e 70% Operações de Crédito
- ☐ 40% Receitas Municipais e 60% Operações de Crédito
- ☐ 50% Receitas Municipais e 50% Operações de Crédito
- ☐ 60% Receitas Municipais e 40% Operações de Crédito
- ☐ 70% Receitas Municipais e 30% Operações de Crédito
- ☐ 80% Receitas Municipais e 20% Operações de Crédito
- ☐ 90% Receitas Municipais e 10% Operações de Crédito
- ☐ 100% Receitas Municipais e 0% Operações de Crédito

6. Dos recursos tomados em empréstimos, entre 2020 e 2023, para financiamento de investimentos no município, na média, qual a porcentagem já concluída das obras financiadas? *

Marcar apenas uma oval.

- ☐ 0% a 20%
- ☐ 30% a 40%
- ☐ 50% a 60%
- ☐ 70% a 80%
- ☐ 80% a 100%
- ☐ O município não contratou empréstimos nos últimos 04 anos

7. Quais as obras e/ou serviços foram adquiridos/executados ou estão sendo adquiridos/executados, nos últimos quatro anos, com recursos de empréstimos (marque as opções abaixo): ★

Marque todas que se aplicam.

- ☐ Escolas
- ☐ Postos de Saúde
- ☐ Estradas e Rodovias
- ☐ Casas Populares
- ☐ Saneamento
- ☐ Veículos
- ☐ Construção de Sede Própria
- ☐ Máquinas e Equipamento
- ☐ O município não contratou empréstimos nos últimos 04 anos
- ☐ Outro: _____

8. Classifique em ordem de importância, sendo 01 o mais importante e 08 o menos importante, as áreas de financiamento em que seu município tem maior necessidade atualmente. ★

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5	6	7	8
Saúde (Reforma, Construção e Instalação de Postos, Hospitais, etc)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Educação (Reforma, Construção e Instalação de Escolas, Creches, etc)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Transportes (Pavimentação, Construção de Estradas e Rodovias, etc)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Aquisição de Máquinas, Equipamentos e Veículos	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Aquisição de Terrenos/Imóveis e/ou Construção e Reforma de Prédios Públicos Destinados à Administração Direta	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Melhoria da Gestão e da Arrecadação Municipal	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Desenvolvimento Sustentável	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Saneamento Básico	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

9. Em uma escala de 1 à 5, sendo 1 discordo totalmente e 5 concordo totalmente, a atual gestão municipal consideraria plausível contratar um financiamento para atender estas demandas? *

Marcar apenas uma oval.

1 2 3 4 5

Disc ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Concordo Totalmente

10. Classifique em grau de relevância, sendo 01 o mais importante e 08 o menos importante, quais os fatores impeditivos para a contratação de uma operação de crédito para atender as demandas do município? *

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5	6	7	8
A atual gestão do município prefere utilizar recursos próprios	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Espaço fiscal limitado	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Desinteresse na contratação de novas dívidas	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Excesso de Burocracia	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Linhas de crédito existentes não atendem as demandas municipais	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Falta de profissionais qualificados na Prefeitura	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Limites de crédito insuficientes para atender as demandas	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Exigência de Garantias	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

11. Em uma escala de 1 à 5, sendo 1 discordo totalmente e 5 concordo totalmente, *
você acredita que os municípios enfrentam muitas dificuldades para acessar as
linhas de financiamento disponíveis?

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Disc	☐	☐	☐	☐	☐	Concordo Totalmente

12. Em uma escala de prioridades, sendo 01 mais importante e 06 menos *
importante, quais seriam os fatores considerados pela atual gestão municipal na
escolha de um Banco para o financiamento das suas demandas?

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5	6
Atendimento e Relacionamento	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Prazos da Operação de Crédito	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Linhas de Crédito Disponíveis	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Facilidades na Contratação e na Disponibilização do Crédito	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Taxas de Juros praticadas pela instituição	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Limites das Linhas de Crédito Disponíveis	☐	☐	☐	☐	☐	☐

13. Na hipótese de surgir uma necessidade de financiamento para uma obra no município, assinale abaixo, em uma escala de prioridades, sendo 01 a primeira opção e 07 a última opção, a ordem em que as instituições financeiras seriam demandadas para levantamento dos recursos? *

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5	6	7
Caixa Econômica Federal	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Banco do Brasil	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BNDES	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BRDE	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
BADESC	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Instituições privada	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Instituições Financeiras Multilaterais (BID, BIRD, etc)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

14. Considerando uma escala de 1 à 5, onde 1 significa nunca e 5 representa sempre, com que frequência o município busca o Banco do Brasil para atender às suas demandas por financiamentos as necessidades de investimentos? *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Nun	☐	☐	☐	☐	☐	Sempre

15.



Em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 significa concordo totalmente, sua gestão julga conhecer as soluções de crédito do BB para os municípios?

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Disc	☐	☐	☐	☐	☐	Concordo Totalmente

16.



Em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa discordo totalmente e 5 significa concordo totalmente, sua gestão considera que as condições de financiamento do Banco do Brasil são competitivas quando comparadas as outras instituições financeiras?

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Disc	☐	☐	☐	☐	☐	Concordo Totalmente

17. Em comparação com os demais Bancos que atuam no setor, em ordem de importância, sendo 01 mais importante e 05 menos importante, que tipo de melhorias sua gestão considera como primordiais para que o Banco do Brasil possa melhorar o atendimento às demandas dos municípios por financiamentos? *

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5
Reduzir taxas de juros	☐	☐	☐	☐	☐
Aumentar prazos	☐	☐	☐	☐	☐
Simplificar processos	☐	☐	☐	☐	☐
Melhorar o portfólio de linhas disponíveis	☐	☐	☐	☐	☐
Melhorar o Atendimento	☐	☐	☐	☐	☐

18. Em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa irrelevante e 5 significa essencial, qual é a sua percepção sobre a importância do Banco do Brasil no desenvolvimento dos municípios catarinenses? *

Marcar apenas uma oval.

	1	2	3	4	5	
Irrel	☐	☐	☐	☐	☐	Essencial

19. Sugestões e/ou Críticas
