



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Bancos Oficiais no Brasil:

Origem e Aspectos de Seu Desenvolvimento

Yttrio Corrêa da Costa Neto



BANCO CENTRAL DO BRASIL

Bancos Oficiais no Brasil:

Origem e Aspectos de Seu Desenvolvimento

Yttrio Corrêa da Costa Neto*

* Departamento Econômico, Banco Central do Brasil (yttrio.costa@bcb.gov.br)

Ficha catalográfica - Biblioteca Banco Central do Brasil

Costa Neto, Yttrio Corrêa da.

Bancos oficiais no Brasil : origem e aspectos de seu desenvolvimento / Yttrio Corrêa da Costa Neto. -- Brasília : Banco Central do Brasil, 2004.

156 p.

1. Bancos. I. Título.

CDU 336.712

Sumário

Introdução	5
Primeiras instituições financeiras oficiais	11
O Banco do Brasil e sua transformação em banco oficial	16
Dificuldades ao financiamento hipotecário e agrícola	22
O interesse do capital estrangeiro pela atividade bancária no Brasil	29
Os primeiros bancos estaduais	31
Desenvolvimento e difusão dos bancos oficiais	41
Aperfeiçoamento do sistema monetário	45
Regulamentação da atividade bancária e restrições ao capital estrangeiro	47
Panorama do processo de difusão dos bancos oficiais	49
<i>Funding</i> externo, carteira comercial e função de agente financeiro do setor público	55
A Crise de 1929 e seus efeitos sobre a economia e o financiamento do desenvolvimento	60
O problema do financiamento	65
Atuação e difusão limitada dos bancos estaduais	72
A atuação do Banespa	77
Bancos estaduais criados entre 1940 e 1955	82

Os novos bancos federais	84
Banco de Crédito da Borracha e Banco do Nordeste do Brasil	85
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico	89
Banco Nacional de Crédito Cooperativo	98
Segundo período de difusão dos bancos estaduais: 1956-64	98
Reforma financeira e o desenvolvimento dos bancos oficiais	106
Financiamento ao setor público e bancos oficiais	111
Relacionamento financeiro do setor público com os bancos comerciais	118
Relacionamento financeiro do setor público com as demais instituições financeiras oficiais	130
Conclusões	135
Referências bibliográficas	149

Introdução

O destino dado aos bancos oficiais estaduais e o que se deve dar aos federais é tema recorrente nas discussões sobre a organização institucional e a condução da política econômica no Brasil.

Estímulo ao desenvolvimento por meio da expansão de seus créditos, reorganização, saneamento, melhoria na gestão corporativa e privatização de bancos públicos são expressões que o público em geral acostumou-se a encontrar nas edições diárias de notícias.

Entre essas, sem dúvida, a privatização dos bancos é o tema que suscita maiores controvérsias e discussões mais acaloradas e abertas.

São variadas as abordagens dispensadas ao tema. Do ponto de vista econômico, podemos identificar duas vertentes principais de avaliações que, na falta de melhores expressões, denominaremos de vertente desenvolvimentista e vertente clássica.

Representantes de visões diferentes quanto aos meios para se alcançar o mesmo fim, qual seja, a promoção do desenvolvimento econômico e social do país, ambas vertentes divergem, basicamente, na escolha do período histórico sobre o qual fundam seus argumentos e análises sobre o papel reservado aos bancos oficiais na busca daquele objetivo.

A vertente desenvolvimentista identifica o papel desempenhado por essas instituições no financiamento dos projetos e programas implementados pelos diversos planos de desenvolvimento econômico e na indução do crescimento econômico acelerado das décadas de 50, 60, 70 e até o início da década de 80, como referência de seus argumentos, em geral, discordantes de qualquer iniciativa de desestatização das agências financeiras governamentais.

Por seu turno, a vertente clássica enxerga nos vazamentos impingidos à política monetária pelas recorrentes deficiências de liquidez por que passaram os bancos oficiais, na utilização dessas instituições como instrumento de acomodação de pressões e desequilíbrios fiscais experimentados pelos governos controladores e entidades vinculadas e na falta de transparência quanto ao custo fiscal de programas geridos e à destinação de recursos orçamentários para a cobertura de déficits dessas instituições elementos responsáveis por parcela importante do descontrole monetário e fiscal do país desde a eclosão da crise do endividamento externo, no início dos anos oitenta.

Os representantes dessa corrente de opinião advogam que a melhor forma de se evitarem tais interferências na condução da política econômica e seus efeitos sobre a redução do crescimento do produto e maior instabilidade monetária seria a venda dessas instituições para agentes privados, idéia que ensejou um vasto programa de saneamento e privatização de instituições financeiras estaduais.

A natureza das atividades desenvolvidas pelos bancos públicos, entretanto, não resulta somente de condicionantes específicos, relativos a períodos determinados da evolução econômica nacional, mas também de um longo e integrado processo histórico, onde condicionantes econômicos comuns e, portanto, mais permanentes e básicos, são explicitados.

Fixar atenções em períodos isoladamente, portanto, pode redundar em perder de vista os elementos que instruíram de forma mais central o aparecimento e o desenvolvimento dos bancos oficiais no cenário econômico nacional e, portanto, a correspondência dos mesmos em relação aos condicionantes contemporâneos da economia e das características da intermediação financeira no Brasil.

Este trabalho tem por objetivo contribuir para a compreensão da atividade dos bancos oficiais sob essa perspectiva, ou seja, por meio da busca de elementos capazes de explicar o papel funcional dos bancos públicos na estrutura econômica e financeira do país em sentido amplo. Sua preocupação, portanto, é indicar condicionantes estruturais da economia aos quais a constituição e o desenvolvimento dos bancos oficiais corresponderam.

Como tal, concentrar-se-á a análise sobre o período que coincide com o surgimento, a difusão e o desenvolvimento dos bancos oficiais até 1970, quando, após as reformas financeiras da segunda metade dos anos 60, foi construída a estrutura financeira oficial que conhecemos até o final dos anos 80 e que, apesar da privatização da maior parte dos bancos estaduais, em boa medida, ainda persiste.

Abordada dessa forma, a avaliação da atividade dos bancos oficiais passa a contar com informações que, indo além das qualidades e distorções derivadas de sua atuação e desempenho financeiro, enriquecem a compreensão da atual organização financeira do país em vista da sua articulação com os condicionantes macroeconômicos mais gerais, bem como do seu processo evolutivo.

A relativa desatenção que a historiografia econômica brasileira tem dado ao tema e os incipientes acompanhamento institucional e organização da atividade bancária até meados do século passado impõem naturais dificuldades ao cumprimento dessa tarefa. Dentre as restrições encontradas, destacamos a falta de uma abordagem econômica mais acurada sobre a atividade das caixas econômicas federais e estaduais, bem como sobre a maior parte dos bancos oficiais estaduais, principalmente os criados entre os anos 30 e 50.

Dadas essas características, onde não foi possível alcançar informações sobre a atuação de instituições, optou-se, com base em elementos fornecidos por estudos de caráter mais geral, pela identificação de evidências de caráter institucional, legal e qualitativo sobre a orientação de suas atividades.

Também orientou-se o trabalho pelas evidências da atividade das instituições para as quais há informações disponíveis, tentando, com isso estabelecer um parâmetro de funcionamento e atuação das demais. Essa forma de abordagem foi bastante útil para a identificação da atuação e da difusão dos bancos estaduais a partir da década de 30.

Procuramos, portanto, com base nos estudos e nas informações disponíveis, buscar a compreensão dos elementos que instruíram o surgimento e o desenvolvimento das instituições financeiras oficiais, sem a pretensão de deslinde completo e exaustivo da sua evolução histórica.

Quatro referências bibliográficas foram de fundamental importância para o presente trabalho: a obra de Cláudio Pacheco sobre a história do Banco do Brasil, que fornece preciosas informações sobre a origem e o desenvolvimento daquela instituição, bem como do desenvolvimento financeiro do país; as obras de Fernando Nogueira da Costa sobre os bancos em Minas Gerais e sobre a origem e o desenvolvimento do Banco do Estado de São Paulo, elementos fundamentais para a compreensão da origem, difusão e características das atividades dos bancos estaduais em meio à aridez de informações entre as décadas de 30 e 50; e a obra “A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana – 1889-1989”, organizada por Marcelo de Paiva Abreu, que nos serviu de roteiro na identificação dos condicionantes e na interpretação da realidade financeira do país nas diversas fases-chave do desenvolvimento dos bancos oficiais.

O trabalho está organizado em quatro capítulos, sendo o último dedicado às conclusões. Cada capítulo é composto por seções, sendo a primeira de caráter introdutório.

O primeiro capítulo se ocupa da identificação dos primeiros bancos oficiais do país e dos fatores condicionantes de seu aparecimento. Aborda-se a estrutura bancária e monetária existente no período relevante, bem como as motivações econômico-financeiras que influíram na aproximação e no posterior envolvimento do Estado na atividade bancária. A instabilidade do acesso a recursos externos de empréstimo aparece, ora como fator protagonista, ora como fator coadjuvante nos acontecimentos que conduziram o governo federal e governos estaduais ao controle de instituições financeiras.

O segundo procura evidenciar a difusão e o desenvolvimento dos bancos oficiais no Brasil e o contexto estrutural, regulamentar e macroeconômico em que ocorreu. Na ausência de informações mais detalhadas para quase a totalidade das instituições estaduais criadas após 1930, procurou-se realizar a análise de sua difusão tomando por base as características das primeiras instituições oficiais estaduais, bem como os principais condicionantes econômicos e da estrutura financeira do país em períodos identificados a partir da maior ou menor concentração do surgimento de novas instituições financeiras oficiais.

Essa seção demonstra, entre outras coisas, que não se pode dissociar o processo de difusão e expansão dos bancos oficiais estaduais do experimentado pelos bancos federais.

O terceiro capítulo dedica-se à análise do papel desempenhado pelos bancos oficiais no financiamento ao setor público desde os primeiros momentos de existência daquelas instituições financeiras. A razão para reservarmos a última seção desse trabalho para o tema reside não só na importância que o relacionamento entre o setor público financeiro e o não-financeiro assumiu no decorrer dos períodos históricos que analisamos, como também por ser este um dos elementos que explicam as dificuldades financeiras e a crise vivida por vários bancos oficiais, especialmente os bancos estaduais, recentemente.

Primeiras instituições financeiras oficiais

O interesse e a proximidade do Estado em relação à atividade bancária no Brasil têm origem remota e datam do mesmo ano da vinda da Corte Portuguesa para o país, em 1808.

Nesse ano, D. João VI baixou um Ato Real criando o primeiro Banco do Brasil (BB). Este, apesar de ter como subscritores de suas ações os principais comerciantes da Corte, foi controlado administrativamente por pessoas indicadas pelo rei. A razão para o aparente contra-senso eram os inúmeros favores concedidos pela Coroa à Instituição.

Dentre os favores que nessa oportunidade foram concedidos ao BB, destacaram-se a exclusividade de emissão de notas bancárias que constituiriam o meio circulante do país, a isenção de quaisquer tributos e o monopólio sobre a comercialização de produtos, tais quais diamantes e pau-brasil. Essa Instituição teve vida curta, tendo sido liquidada em 1829.

Em 1853, surgiu um novo Banco do Brasil, fruto da fusão do Banco do Brasil, fundado em 1851, por Mauá, com o Banco Comercial do Rio de Janeiro, principais instituições bancárias à época. A fusão foi promovida pelo governo imperial com vistas à implementação de uma reforma financeira, onde a nova instituição desempenhou papel central uma vez que ficou responsável exclusivo pelas emissões de papel moeda. Essa função foi perdida em 1864, em meio a uma crise monetária e bancária que quase levou a Instituição à falência.

Outra forma de expressão do interesse governamental em atividades de crédito – embora, pelas suas características, não possamos identificá-la, inicialmente, com as demais, de caráter mais amplo e essencialmente econômico – foi a criação, em 1861, da Caixa Econômica e do Monte de Socorro do Rio de Janeiro, entidades precursoras da Caixa Econômica Federal, que, somente a partir de 1874, passaram a ter congêneres em outras províncias do Império.

Disciplinadas pela Lei 1.083, de 22 de agosto de 1860, em meio a disposições sobre bancos de emissão e meio circulante, as caixas econômicas e os montes de socorro tiveram motivação mais social e política do que propriamente econômica, pois era restrito o âmbito de sua atuação como entidades de crédito.

Os depósitos realizados nas caixas econômicas tinham um limite máximo por cliente e contavam com a garantia do Tesouro. Os recursos

depositados eram entregues à Estação do Ministério da Fazenda designada pelo governo e remunerados à taxa de juros de 6% ao ano, acumulados semestralmente, podendo essa ser alterada quando conveniente. Suas operações estavam isentas de ônus fiscais, notadamente do imposto do selo, então vigente.

Os montes de socorro realizavam empréstimos sobre penhor, a prazo nunca superior a nove meses. Os recursos desses empréstimos provinham das caixas econômicas e do governo ou de doações e legados de particulares.

Além de prestar apoio à economia popular, as caixas econômicas somente poderiam destinar seus depósitos à aquisição de apólices da dívida pública ou ao financiamento de despesas do Estado, o que veio a constituir, em algumas oportunidades, uma fonte não desprezível de financiamento ao governo central.

Sua função era prover ambiente seguro e remunerador para as pequenas economias, de forma a estimular as classes populares a economizarem parte de seus rendimentos, precavendo-se de qualquer acontecimento futuro, quando fosse necessária alguma soma em dinheiro; e prover auxílio adicional, a juros abaixo dos praticados no mercado, quando aquelas economias fossem insuficientes.

As caixas econômicas e os montes de socorro tiveram, inicialmente, administrações consideradas benemerentes, dados sua função social e o fato de os componentes de seu corpo diretivo, o Conselho Inspetor e Fiscal não receberem qualquer remuneração. Esse Conselho era composto por um presidente, um vice-presidente e oito conselheiros, todos indicados pelo governo imperial.

O Conselho era responsável por elaborar o orçamento semestral, fiscalizar o serviço da Caixa Econômica, sua escrituração e o cofre, fixar a taxa de juros aplicada aos empréstimos sob penhor, além de demitir os empregados de sua nomeação.

Em cada província, as caixas econômicas e os montes de socorro tinham o mesmo corpo operacional e diretivo, não havendo, entretanto, qualquer interligação administrativa ou de comando entre as instituições instaladas nas diferentes províncias.

De um modo geral, ao final do Império, a atividade bancária desenvolvida no país concentrava-se no Rio de Janeiro e apresentava aspectos bastante peculiares.

Em 1888, em todo o país, havia 68 agências bancárias, sendo que o Rio de Janeiro concentrava 80% dos depósitos bancários, e detinha uma agência para cada 22.573 habitantes, enquanto em todo o resto do país existia somente uma agência para cada 232.558 (Franco, 1989, p. 17).

A descrição dos costumes e da tradição bancária em 1890 pelo periódico *The Economist* ilustra bem a peculiaridade e a incipiência da atividade bancária no país no início da República¹:

era raro o uso de cheques, com hábito comum ali de reterem os indivíduos em seu poder largas quantias em vez de depositá-las em bancos. Os pequenos negociantes, os taverneiros, por exemplo, no Rio de Janeiro, apenas excepcionalmente depositam nos estabelecimentos. Ordinário preferem ter consigo seu dinheiro até a época de pagamentos..., satisfazendo então os seus débitos com as somas acumuladas em casa no decurso de seis a nove meses. O mesmo sucede com as classes que vivem de salário... os agricultores e outros habitantes do interior amuam grandes somas, para satisfazer às suas necessidades; e esse dinheiro leva meses, ou anos, para ir ter aos bancos. A receita das alfândegas, em vez de se depositar em bancos, e por eles transmitir-se ao Rio de Janeiro, acumula-se em somas importantes, expedidas periodicamente pelos paquetes para a capital.

Tendo em vista a demanda por moeda manual no interior para as operações de comércio das safras e a crescente introdução do trabalho assalariado, os períodos de safra eram então caracterizados pela escassez de meio circulante principalmente nos grandes centros urbanos. Era comum o Rio de Janeiro, então capital econômica e política do país, enfrentar escassez de numerário e experimentar elevação da taxa de descontos bancária e dificuldades de realizar negócios pela falta de numerário na época em que se concentravam as colheitas de produtos agrícolas.

Ao tempo que limitavam o multiplicador bancário, essas características do funcionamento do sistema monetário determinavam a resistência dos

¹ Esse registro encontra-se em Franco, 1989, p.17.

bancos a expansões de crédito. Mantendo elevada proporção dos depósitos em caixa e realizando operações de crédito de curto prazo, os bancos se preveniam dos períodos mais agudos de falta de liquidez.

Proclamada a República, não tardou a primeira tentativa visando à flexibilização das limitações de crédito então dominantes. Logo em janeiro de 1890, Rui Barbosa, responsável pela pasta da Fazenda, insatisfeito com a organização bancária e monetária implementada pelo último Gabinete Imperial, empreendeu uma reforma bancária e estabeleceu emissões lastreadas em apólices da dívida pública, o que também se revelava conveniente do ponto de vista do endividamento público, uma vez que ao término do prazo de seis anos, pagos os juros dos títulos em circulação, a dívida interna em títulos do governo se extinguiria.

Para dar forma à nova organização financeira, foram criados bancos de capital privado que ficaram responsáveis pela emissão de notas inconversíveis em regiões bancárias exclusivas, até o valor das apólices que compusessem seu fundo social. O total autorizado representava mais que o dobro do papel-moeda em circulação na data da promulgação do decreto.

Foi no bojo do Encilhamento, período de intensa expansão creditícia e de especulação bursátil, resultante do plano original de Rui Barbosa e dos sucessivos incrementos no número de entidades emissoras e dos limites de emissões, que surgiram os elementos que, mais tarde, já no século XX, induziram o envolvimento direto do Estado brasileiro na atividade bancária.

O Banco do Brasil e sua transformação em banco oficial

As atividades do BB, então banco privado, a exemplo dos demais bancos, experimentaram largo desenvolvimento nos primeiros anos da República. Seu ativo subiu de 220.196 contos de réis no balanço de 1888-1889, para 422.219 contos no de 1889-1890 (os balanços, então, eram fechados em junho). Em junho de 1891, os ativos já alcançavam 552.042 contos de réis e, em junho de 1892, atingiam 740.815 contos. Em garantia desse surto operacional foram recebidas, em muitos casos, apenas ações de sociedades anônimas de capital ainda não integralizado e debêntures emitidas logo depois da emissão das mesmas ações (Pacheco, 1979, v. III, p. 326).

Calculou-se, no começo de 1893, quando a crise já havia se instalado, que o valor real do ativo do BB devia estar reduzido a 98.232 contos de réis.

Deparando-se com a crise, o governo federal, que costumava recorrer ao BB para auxílios à estabilização da taxa de câmbio e à captação de recursos no exterior, defendeu a fusão deste com o Banco da República dos Estados Unidos do Brasil (Breub), em situação ainda pior e originário da fusão da instituição que fora o principal banco emissor, o Banco dos Estados Unidos do Brasil, com o Banco Nacional do Brasil, outra instituição emissora.

Em 17 de dezembro de 1892, foi baixado decreto autorizando a fusão dos dois bancos. A instituição resultante, o Banco da República do Brasil (BRB), foi encarregada do serviço da dívida interna nacional e ficou com o direito exclusivo de emissão. Sua Diretoria foi composta por nove membros, dos quais o presidente, o vice-presidente e um diretor eram de nomeação do governo federal, cabendo ao presidente do Banco o direito de veto em todas as deliberações da Diretoria que se referissem ao serviço de emissão.

Essa foi uma solução intermediária às duas opções que se debateram no Congresso Nacional. A primeira considerava como solução para a crise financeira a encampação governamental das emissões bancárias e a transformação dos Bancos emissores que a pudessem suportar em bancos de depósitos e descontos. A segunda apontava a reorganização (salvação) daquelas instituições, principalmente do Breub.

A encampação, segundo a avaliação do governo, agravaria a situação, uma vez que mais de duas terças partes das ações do Breub, que garantiam empréstimos bancários, desvalorizar-se-iam ainda mais. Essa desvalorização, prejudicando a carteira de alguns Bancos, principalmente o BB, determinaria o aprofundamento da crise.

Também influíram contra a encampação e a favor da reorganização os avultados débitos dos bancos emissores, inclusive do BB, para com o Tesouro Nacional, pelo que uma liquidação dos estabelecimentos bancários, resultante de uma solução radical, prejudicaria não só acionistas e credores, como também o Tesouro.

Assim, a fusão dos Bancos era uma solução que, produzindo os efeitos da encampação das emissões bancárias pelo Estado, não refletiria os seus efeitos na praça, pela maior desvalorização das ações e pelo pânico.

O funcionamento do BRB foi conduzido de forma a acomodar a crise financeira. O governo, por sua vez, o apoiou através de empréstimos lastreados em emissões do Tesouro, permitidos por lei de 1875, específica para auxílios a bancos, de depósitos de saldos do Tesouro e de outras formas, sempre no sentido de fornecer maior liquidez à instituição, ainda desequilibrada por efeito do Encilhamento.

O arranjo implicou, como já se poderia prever a partir das condições das instituições originárias, uma posição recorrentemente credora do Tesouro em relação ao BRB, posição que se arrastou por longo período.

Tal solução, com algumas modificações, sobreviveu até fevereiro de 1900, quando, após sugestão própria, o BRB logrou aprovação de um plano de liquidação de seus débitos junto ao Tesouro, que somavam 180.000 contos de réis, por 50.000 contos, pagáveis em uma parcela à vista de 25.000 contos e o restante em quatro parcelas semestrais.

Em abril de 1900, a Assembléia Geral de Acionistas do Banco aprovou as alterações estatutárias que adaptavam o Banco ao novo regime. A administração passou a ser exercida por uma diretoria composta de um presidente e quatro diretores com eleição trienal, em Assembléia Geral dos Acionistas, por maioria absoluta de votos, podendo ser reeleitos, deixando de existir, assim, diretores nomeados pelo governo.

Instituída desde dezembro de 1896, a encampação pelo Tesouro dos bilhetes bancários, dos lastros de sua garantia e extinta, no mesmo ano, a faculdade emissora do BRB, o Tesouro se encontrava no início do novo século comprometido com a execução do plano de ajuste que viabilizou o acordo para a realização do *funding loan* de 1898.

O *funding loan* resultou do aprofundamento das dificuldades cambiais registradas, desde 1891, devido não só ao Encilhamento, como também às convulsões políticas, principalmente a Revolta da Armada e a luta no Rio Grande do Sul, e às dificuldades de captação de novos empréstimos no mercado europeu (Franco, 1990, p. 26).

O enfraquecimento dos preços do café em 1896 e 1897, ensejado pelo aumento do plantio de cafés no início da década, juntamente com a crescente falta de disposição dos banqueiros estrangeiros para novos financiamentos ao país devido às dificuldades do governo para equilibrar o orçamento e

proceder à encampação das emissões bancárias, contribuíram decisivamente para debilitar as contas externas do país.

Em fevereiro de 1898, o governo brasileiro apresentou aos credores externos uma proposta de moratória que se sobrepôs à proposta de fornecimento de novos recursos em troca do arrendamento da Cia. Estrada de Ferro Central do Brasil, formulada pelos credores. No mesmo ano, foi acordado entre o governo brasileiro e a Casa Rothschild um plano de refinanciamento da dívida do país, o *funding loan*.

Entre os compromissos firmados², encontrava-se o depósito pelo governo, em moeda local, junto a três bancos estrangeiros no Rio de Janeiro, de uma parcela do valor dos títulos emitidos do *funding loan*. O papel-moeda correspondente a essas quantias seria publicamente incinerado. Sem novas emissões, o papel-moeda em circulação sofreria uma redução.

O BRB, que em verdade buscara no abatimento e no pagamento de sua dívida ao Tesouro uma forma de adaptar³ as obrigações à sua capacidade de pagamento com o crescente aperto monetário, não demorou muito para demandar novos auxílios.

Em setembro de 1900, diante de novas e constantes solicitações e da impossibilidade de recorrer à emissão, o governo resolveu liquidar os ativos do Banco e iniciar novas operações, chamando a si a direção do estabelecimento e reorganizando-o com duas carteiras: a antiga, posta em liquidação; e a nova, com operações de depósitos e descontos.

Também entraram em crise e suspenderam pagamentos, em setembro de 1900, o Banco Rural e Hipotecário, o Banco da Lavoura e do Comércio e o Banco Comercial do Rio de Janeiro. Para esses bancos, o Congresso votou a Lei 703, de 10 de outubro de 1900, a qual permitiu que os bancos nacionais fizessem acordos extrajudiciais com credores que fossem detentores de dois terços dos valores do seu passivo. Além dos bancos já citados, fizeram uso desse dispositivo o Banco de Depósitos e Descontos, o Banco de Crédito Móvel, o Banco Franco-Brasileiro, o Banco Intermediário e o Banco Itália Brasile.

² O governo deveria implementar, também, um programa de ajuste fiscal.

³ Houve, à época, uma grande discussão a propósito do acordo já que, de fato, as obrigações de pagamento não vinham sendo cumpridas, enquanto desde 1893 haviam sido distribuídos 54.000 contos de réis em dividendos aos acionistas do Banco.

A justificativa do governo para discriminar os demais bancos em relação ao BRB consistia, então, em reconhecer que a impossibilidade de emissão não lhe dava o direito de abandonar os credores e os acionistas do BRB, não só por motivos de ordem social, já que se tratava da maior instituição bancária do país, como de ordem moral, que resultava de o governo ter sido, ao autorizar a torrente de emissões bancárias, o maior responsável por toda a perturbação econômica e financeira ligada à desvalorização da moeda. Por outro lado, a ligação que existira durante muito tempo entre o governo e o Banco, imprimira no espírito público a convicção de responsabilidade do Estado pelos depósitos, e de que o estabelecimento não poderia falir.

Como forma de apoio à Instituição, o governo, ainda em setembro, fez aprovar uma Lei que o autorizou a recolher em conta-corrente do BRB até 1 milhão de esterlinos para operar em transações cambiais; a emitir apólices nominativas ou ao portador exclusivamente destinadas ao pagamento dos credores do Banco, mediante acordo e à medida do vencimento ou da exigibilidade dos seus títulos de crédito; e a abrir uma conta-corrente no Banco, com até 25 mil contos de réis, para auxiliar as suas operações de descontos. A mesma Lei obrigou o Banco a receber, pelo valor nominal, quando lhe fossem oferecidas em pagamento de certas dívidas, as apólices destinadas ao pagamento aos seus credores.

Reformados os estatutos, atribuiu-se ao BRB a organização mais conveniente ao governo, ficando estabelecido que este nomearia livremente o corpo dirigente da instituição até o resgate definitivo das referidas apólices e a completa liquidação do débito do Banco para com o Tesouro. Permanecia a Instituição sem a participação da União em seu capital social, embora com grande massa de recursos envolvida em seu saneamento.

Desde então, ao passo que o governo incrementava o apoio à atividade do Banco, concentrando saldos do Tesouro em depósitos na Instituição, além de incumbi-lo de todas as operações cambiais, a administração do banco se distanciava dos seus acionistas, que também passaram a não usufruir de dividendos.

Em 1903, o Banco já havia resgatado 76.436 contos de réis, de um total de 121.845 contos emitidos em apólices que haviam sido destinadas ao pagamento de credores. Em 1905, o BRB alcançou o pagamento de 70% das apólices e do valor de esterlinos postos a sua disposição pelo governo para a realização de operações cambiais.

Com a consolidação do balanço de pagamentos brasileiro, entre 1904 e 1905, o BRB passou a acumular saldos cambiais, de forma que, gradativamente, passou a atuar como regulador do mercado de câmbio, buscando evitar oscilações bruscas nas cotações. Foi, aliás, o papel regulador do câmbio, que a Instituição procurava exercer o principal argumento do governo quando, em 1904, passou a defender a reorganização do Banco.

Acrescentava-se a esse argumento o de que, uma vez dotada de recursos suficientes, a Instituição ofereceria ao comércio meios mais abundantes de descontos de letra, facilitaria as transações e concorreria para o desenvolvimento do crédito.

Após entendimentos com os acionistas privados do Banco e autorizado pelo Congresso Nacional, em dezembro de 1905, o governo federal empreendeu a desejada reestruturação do Banco e passou a deter 50% do capital da instituição financeira, que voltou a ser denominado Banco do Brasil, tendo o governo o direito de indicar seu presidente e o diretor da carteira de câmbio. Além desses dirigentes, havia outros três diretores eleitos pelos acionistas.

O governo entrou com o capital equivalente ao valor da carteira nova e valores correspondentes à subscrição de novas ações, no montante de 4.500 contos de réis, totalizando 22.500 contos. Os acionistas do BRB entraram na sociedade com participação no mesmo valor, referentes à avaliação da carteira antiga e 2.500 contos de réis adicionais, oriundos de bonificação, paga pela carteira nova, destinada a compensar os prejuízos decorrentes da rapidez com que a administração governamental impôs à liquidação de alguns valores do ativo da carteira antiga.

O revés da primeira política monetária e bancária da República, a recorrente necessidade de intervenção e de auxílio governamental aos principais bancos nacionais e a incapacidade do BRB, instituição síntese das ações governamentais e dos desequilíbrios do Encilhamento, resistir à política deflacionista implementada no bojo do *funding loan* de 1898, acabaram, portanto, promovendo a gradual conexão dos interesses da União em relação à maior instituição bancária do país.

Tal processo de conexão, ao passo que correspondeu às ações do governo no sentido de evitar o aprofundamento da crise do sistema bancário, à busca por sua solução e também ao reconhecimento da maior importância de algumas instituições bancárias frente a outras, evidencia

que a decisão pelo controle administrativo e do capital do novo BB, em 1905, correspondeu não só aos declarados interesses pela regulação do câmbio e desenvolvimento do crédito, conforme as justificativas apresentadas pelo governo, como também ao interesse do Estado pela preservação e pelo desenvolvimento sistêmico das instituições de crédito, característica esta implícita, também, nas medidas que conduziram o país ao Encilhamento e que, após breve período de novas experiências na condução da política econômica e financeira do país, assumiria caráter mais explícito e institucional.

Assim, com o aproveitamento das instalações e do acervo do BRB, de forma quase incidental e devido a fatores de ordem sistêmica e organizacional referentes ao incipiente sistema bancário brasileiro, ressurgiu o Banco do Brasil, desta vez, com a participação acionária do governo federal de 50% sobre o capital integralizado da instituição, além do controle administrativo⁴.

Vale lembrar que o último movimento em direção ao controle do BB ocorreu quando se avizinhava o ano de 1906, quando o Convênio de Taubaté iria propor a estabilização da taxa de câmbio, e, ao final do ano, após a mudança de governo, ter aprovada pelo Congresso Nacional a política cambial que funcionaria até 1914 com a Caixa de Conversão, em meio a um novo ciclo de investimentos externos no país.

Antes de descrevermos a importância desse período para a formação de outros bancos oficiais – os primeiros bancos estaduais – temos que cumprir dois requisitos: o de expor as dificuldades de organização de um corpo bancário no país capaz de prover crédito às atividades agrícolas e financiamentos hipotecários, de prazo e características diferenciados em relação ao crédito comercial; e o de descrever o tipo de inserção que os bancos estrangeiros tinham na atividade creditícia do país.

Dificuldades ao financiamento hipotecário e agrícola

O trecho a seguir, extraído da “Pequena História Monetária do Brasil”, de Taunay e citado por Costa (1988), ilustra bem o funcionamento do crédito

⁴ O controle acionário do Banco do Brasil pelo governo somente mais tarde foi consagrado. A Lei 4.653, de janeiro de 1923, ao tempo em que atribuiu novamente a faculdade emissora ao Banco, estipulou que as ações da Instituição pertencentes à União passavam a fazer parte do patrimônio inalienável da Nação, e nunca poderiam corresponder a menos de 50% do total do seu capital.

agrícola no século XIX, ligeiramente modificado, mas ainda bastante presente também no início do século XX.

Não havendo crédito agrícola no Brasil, via-se o comissário forçado a seguir como banqueiro da lavoura. Os bancos emprestavam sob o crédito do comissário, de sua firma ou pessoal, sob letras endossadas por outros comerciantes, pois recusavam-se, sistematicamente, a aceitar endossos de lavradores, de modo que se criavam interdependências comerciais perigosas e por vezes ruínas. Viviam os comissários a cada passo premidos pelos seus comitentes, que lhe reclamavam adiantamentos sobre adiantamentos para alargar as lavouras, adquirirem aparelhamento beneficiador mais eficiente ou atenderem a despesas várias.

Sendo a agricultura a principal atividade econômica e o elemento central do padrão de acumulação do país até o início dos anos trinta, há que se considerar a identidade entre o desejo de imprimir maior amplitude ao crédito agrícola e o interesse pelo maior desenvolvimento da produção nacional.

A título de exame das dificuldades do país em organizar uma estrutura bancária capaz de prover crédito agrícola e hipotecário de maior prazo de maturação, voltaremos, brevemente, a 1875, quando o governo imperial fez aprovar no Parlamento projeto que dispôs sobre a criação de um banco de crédito rural. A partir desse ponto, faremos breves menções a outras iniciativas governamentais que tiveram o propósito de prover crédito para a agricultura, até a iniciativa do Decreto 1.782, de 28 de novembro de 1907, que autorizou a fundação de um banco central agrícola, destinado a fornecer crédito à lavoura.

O Decreto 2.687, de novembro de 1875, autorizou o governo a garantir os juros de até 5% e a amortização de letras hipotecárias a um Banco de Crédito Rural que se fundasse no país e instalasse caixas filiais (sic) nos principais pontos do território do Império, como indicado pelo governo. A sede do banco seria na capital do Império, mas poderia haver, na Europa, parte de sua administração.

Além da garantia de juros e de amortização das letras hipotecárias, que deveriam ser emitidas pela instituição na Europa, ao governo caberia a nomeação do presidente da diretoria, de um dos membros da administração na Europa e de cada uma das caixas filiais.

O Banco teria que emprestar, sob garantia de propriedades rurais, a juros que não excedessem 7%, com amortização no prazo entre 5 e 30 anos. Todos os empréstimos e pagamentos realizados pela Instituição seriam realizados a um determinado câmbio, que se manteria inalterado.

O Banco poderia fazer empréstimos aos proprietários rurais, de curto prazo e a juros de até 7%, sob penhor de instrumentos aratórios, frutos pendentes, colheita de certo e determinado ano, animais e outros acessórios.

Se não houvesse companhia que se propusesse a organizar um banco abrangendo todo o território do Império, o governo poderia aplicar as disposições do Decreto às companhias que se propusessem a fundar bancos de circunscrição limitada com as mesmas características.

Embora o governo tivesse logo executado o Decreto, mandando cópias às legações na Inglaterra e na França, com recomendação de dar-lhe publicidade, atender e prestar informações que fossem solicitadas, o resultado dessa providência foi decepcionante.

Na Inglaterra, o Decreto foi visto como inconveniente pela concorrência que as letras hipotecárias iriam fazer aos títulos da dívida externa do Brasil.

O BB, à época instituição privada, vinha cumprindo um contrato firmado com o Tesouro que determinava a aplicação de 25 mil contos de réis em créditos hipotecários à agricultura. Tais créditos tinham prazo médio de quatorze anos para o pagamento e taxa de juros de 6%, enquanto as letras hipotecárias emitidas pela instituição pagavam juros de 5%.

Embora o BB operasse em crédito hipotecário em prazos mais curtos e a juros mais elevados, tal contrato havia permitido o aumento dos recursos destinados a esse fim, bem como o alongamento e a redução do custos dessas operações em troca de uma redução do resgate de papel-moeda de emissão própria a que a instituição estava obrigada devido à reorganização bancária de 1864.

O apoio e o incentivo do governo foram, aliás, características comuns a outras iniciativas que buscaram atender ao interesse de prover crédito agrícola e hipotecário às atividades produtivas do país.

Ao final do Império, devido à expansão do trabalho assalariado e ao conseqüente crescimento da demanda por financiamento da agricultura,

com base em recursos tomados emprestados em Londres, o governo procurou, mais uma vez, incentivar o crédito hipotecário e agrícola, dessa vez, por meio da concessão de “empréstimos” de longo prazo a bancos, sem a incidência de encargos, em troca da aplicação do dobro do valor entregue em empréstimos por desconto, penhor e hipoteca à lavoura à taxa de juros de 6% anuais.

Com o intuito de aproveitar o incentivo governamental, foi constituído, em 1889, com o capital social inicial de 500 contos de réis, dos quais somente 100 contos integralizados, o Banco de Crédito Real de Minas Gerais, instituição privada com controle de nacionais, que se beneficiou de um contrato com o governo imperial, que previa o “empréstimo” de 2.000 contos de réis.

Até dezembro de 1889, como execução de contratos do mesmo tipo, havia sido liberado para diversos bancos o montante total de 47.250 contos de réis (Pacheco, 1979, v. III, p.294).

Em janeiro de 1890, com a finalidade de incentivar os ainda insuficientes empréstimos hipotecários à lavoura, o esquema de emissões bancárias instituído pela reforma de Rui Barbosa alterou a última orientação imperial. As novas disposições instituíram um fundo garantidor para o serviço de letras hipotecárias a serem emitidas em favor daquelas atividades.

Esse fundo seria formado a partir do diferencial crescente entre os juros originalmente contratados sobre os títulos do Tesouro que compunham o fundo social das instituições emissoras e o efetivamente devido após a concessão do poder emissor àquelas instituições, considerada a gradual diminuição daquele encargo até o final do sexto ano, quando aqueles títulos não mais renderiam juros.

Na mesma data em que foi decretada a reforma monetária, decretaram-se a reformulação da lei sobre as sociedades anônimas, da regulamentação sobre operações de crédito móvel a benefício da lavoura e atividades auxiliares, e, nos dias seguintes, decretou-se novo regulamento para hipotecas e ônus reais.

Sobre tal iniciativa, a exposição de motivos do ministro da Fazenda esclarecia:

A enorme soma de capitais do Estado, quase de todo improficuamente aplicados até hoje em empréstimos classificados nessa categoria, traduz a confissão oficial da insuficiência dos recursos monetários da praça destinados a esse ramo de nossa atividade. A esta penúria devem acudir também os novos estabelecimentos [emissores], instituindo para isso carteiras especiais, e recebendo como auxílio a essas transações apenas quantia equivalente à redução operada por eles no juro das apólices, até ao ano em que ele se extinguir.

Esses esforços de crédito não parecem ter tomado outro curso senão o financiamento à cafeicultura, haja vista que, ao final do século XIX, os grandes lucros proporcionados pela cultura desviaram imensos recursos da classe agrícola para a produção de café, o que conduziu ao abandono da agricultura de subsistência nas áreas cafeeiras e ao aumento acentuado das importações de cereais e de outros gêneros de consumo⁵ (Delfim Netto, 1979, p. 23).

No início do século XX, paralelamente ao debate das idéias levadas a efeito pelos estados produtores de café – São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo – sobre a valorização do produto em moeda forte, havia uma corrente de opiniões que indicava como alternativa à política de valorização, a organização definitiva tanto do crédito agrícola como do crédito real, para que os fazendeiros encontrassem, com as garantias reais que tivessem, dinheiro a juro razoável, para custear suas fazendas e armazenar seus produtos, sem embaraços e livres da pressão dos especuladores.

Essa corrente de opiniões vislumbrava, também, a existência de desajuste entre a oferta e a demanda do café e que qualquer intervenção do governo seria incapaz de eliminar esse fato real. Por isso, propugnava que o desajustamento fosse resolvido pela seleção natural, em que os produtores com custos mais elevados sucumbiriam.

Apesar de a corrente que defendia a intervenção direta do Estado na valorização do café ter saído vitoriosa em 1906, com a aprovação, pelo Congresso Nacional, dos elementos centrais das propostas formalizadas pelo Convênio de Taubaté, persistiu-se nas tentativas de implantação do crédito agrícola.

⁵ Delfim Netto, em “O Problema do Café no Brasil”, considera que, ao lado da inflação e da desvalorização cambial do primeiro decênio da República, os créditos oficiais aos cafeicultores contribuíram para a grande expansão do plantio de cafeeiros, o que veio a induzir, dada a liderança do país na produção mundial, as primeiras crises de superprodução da *commodity*.

Em novembro de 1907, foi aprovada a Lei 1.782, que autorizou a criação de um banco central agrícola, cujo objetivo era de fornecer crédito à lavoura. Seus estatutos foram aprovados por decreto em julho de 1908.

O banco central agrícola teria um capital de 30.000 contos, do qual o governo, se julgasse conveniente, poderia subscrever uma parte.

O banco teria atividades de crédito limitadas, entre outras, às seguintes operações: unificação das letras hipotecárias de diversos tipos, a serem emitidas pelos bancos estaduais, e que gozassem de garantia de juros não inferior a 7% por parte dos Estados; aquisição, pela cotação da praça e em moeda corrente, das letras hipotecárias dos bancos estaduais, verificadas preliminarmente as condições de crédito e solvabilidade do banco emissor; emissão de letras hipotecárias com juro de 5%, não excedendo a importância das letras hipotecárias estaduais em carteira; desconto de papéis de crédito emitidos pelos bancos estaduais ou pelas cooperativas de crédito agrícola de responsabilidade ilimitada, com garantia daqueles bancos e provenientes de empréstimos sob penhor agrícola.

A Lei que autorizou a criação do banco central agrícola estabelecia também que este, bem como os bancos de crédito agrícola que fossem fundados nas capitais dos estados com a cooperação e imediata fiscalização dos respectivos governos, gozariam de isenção de impostos sobre seus dividendos.

Às letras hipotecárias emitidas pelo banco central, a União concederia garantia de juros de 5%. Sua emissão não poderia exceder ao quádruplo do capital social efetivamente realizado. Verificada a impontualidade do banco central no serviço de juros das letras, o governo realizaria o respectivo pagamento, promovendo a liquidação amigável ou judicial do instituto e assumindo a responsabilidade das letras em circulação.

Enquanto não se consolidava o crédito agrícola em termos bancários, o financiamento à lavoura era, em geral, suprido por agentes não financeiros: comerciantes ou comissários e capitalistas particulares que ofereciam adiantamentos de curto prazo, muito mais que empréstimo de longo prazo.

Algumas exceções existiam no círculo dos grandes fazendeiros que também tinham atividades empresariais urbanas, pois estes, por meio de suas relações pessoais ou empresariais com instituições financeiras, tinham maior acesso ao sistema bancário, situado, essencialmente, nos grandes centros urbanos.

Em 1912, indivíduos, e não instituições de crédito, possuíam 82,5% de todas as hipotecas em termos de valor.

O caráter de empréstimo de prazo mais largo, em condições de instabilidade econômica e comportamento errático do valor das terras oferecidas em garantia, tornava o crédito hipotecário pouco atrativo para a iniciativa privada. Os bancos privados preferiam os empréstimos comerciais de curto prazo, que podiam ser movimentados mais rapidamente. Em época de crise, não tinham interesse em imobilizar capital em fazendas recebidas em garantia; as despesas de manutenção, as dificuldades de gestão e fiscalização, as quedas de produção, as baixas cotações de café, as disputas jurídicas, todos esses fatores motivaram a rejeição à operação em crédito hipotecário junto às fazendas de café (Pacheco, 1979, vol. IV, p. 12).

Como se pode observar, o Estado brasileiro apresentou-se desde cedo para promover, por meio de estímulos e concessão de privilégios, o desenvolvimento do crédito hipotecário e agrícola bancário, procurando com isso promover o maior desenvolvimento da então principal atividade econômica no país.

O projeto do banco central agrícola, no entanto, inovava em relação às iniciativas anteriores à medida que transparecia uma clara intenção de incentivar não só o crédito hipotecário e agrícola, como também a formação de um sistema bancário agrícola, composto por bancos regionais com o apoio e garantias prestados por governos estaduais e com a liquidez de suas emissões de letras hipotecárias estimulada por aquisições do próprio banco central.

A essa altura, existia somente um banco cujas letras hipotecárias de sua emissão desfrutavam de garantia de juros de 7% por parte de estado da federação: o Banco de Crédito Real de Minas Gerais, com sede em Juiz de Fora, criado em 1889, em uma oportunidade em que os favores prestados pelo governo imperial (empréstimo de 2.000 contos de réis, de longo prazo, sem qualquer encargo) superavam muito seu capital inicial (500 contos, dos quais 100 integralizados). A partir de 1897, as emissões de letras hipotecárias realizadas pela instituição passaram a desfrutar da garantia de 7% de juros do governo do Estado de Minas Gerais.

Embora o governo federal, diante do desinteresse dos agentes privados pela incorporação do banco central agrícola, tenha confiado os seus serviços ao Banco do Brasil, a iniciativa não obteve o resultado desejado.

O alcance dessa e de outras iniciativas para a instituição do crédito hipotecário e agrícola no país pode ser dimensionado pelo seguinte comentário, realizado em 1922, pelo sr. Antônio Carlos, então deputado federal e futuro ministro da Fazenda e governador de Minas Gerais:

A experiência em nosso meio revela o fracasso completo das letras hipotecárias, que não tenham as garantias do crédito público. Excetuadas as emitidas pelo Banco de Crédito Real de Minas Gerais, não se apontam outras que tenham alcançado êxito: e essas mesmas só o têm conseguido por serem em número restrito e terem sido sempre manejadas com rara prudência.

Ao mesmo tempo em que o BB recebia a incumbência de incorporar os serviços do banco central agrícola, o estado de São Paulo e, mais adiante, em 1911, os governos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo obtinham sucesso na atração de capitalistas, por meio de incentivos, para a constituição de bancos hipotecários e agrícolas.

No entanto, o esquema de financiamento engendrado com incentivos daqueles estados foi diferente do esquema proposto pela lei que criara o banco central agrícola.

Essas experiências foram buscar no exterior os empreendedores e o *funding* necessário ao funcionamento dos bancos hipotecários.

O interesse do capital estrangeiro pela atividade bancária no Brasil

O interesse estrangeiro pelo mercado bancário brasileiro passou a existir a partir do crescimento da exportação do café. Tendo em vista suas vantagens competitivas, providas pelo acesso privilegiado a *funding* em moeda estrangeira, essenciais para a lucrativa intermediação das operações de comércio internacional, passaram a ser claras as vantagens que poderiam advir da operação bancária no país.

Até o início da década de 20 do século passado, não existiu no Brasil qualquer distinção normativa quanto ao estabelecimento de instituições estrangeiras. Os raros dispositivos regulatórios da atividade bancária pouco diziam respeito às principais operações daquelas instituições, que atuavam

fundamentalmente em operações de comércio exterior e em emissão de dívida federal e estadual no mercado internacional (Sampaio, 2001, p. 4-13).

Em 1910, 48 anos após a primeira instituição estrangeira ter se instalado no Brasil, dez instituições estrangeiras operavam no país (Topik, 1979, p. 413).

Sua atuação no mercado bancário no início do século XX era de grande representatividade. Em 1901, os bancos estrangeiros detinham nada menos que 45% do total de depósitos bancários do Rio de Janeiro, principal praça bancária do país. Em 1912, seus ativos representavam 46% dos ativos totais do sistema bancário brasileiro, destacando-se sua participação predominante nos empréstimos bancários (56%), em grande parte fruto da capacidade de captação externa de recursos para repasses, e a participação de 39% no valor total dos recursos em caixa, de 37% do valor das notas descontadas e de 35% do valor dos depósitos.

Neste último ano, ao BB cabia a participação de 50% sobre o total de depósitos, 44% sobre o valor total de notas descontadas, 40% do total do dinheiro em caixa nas instituições bancárias, e 19% do total dos empréstimos, enquanto aos demais bancos nacionais esses percentuais eram, respectivamente de 15%, 19%, 21% e 25% (Topik, 1979, p. 408).

Tão grande proporção de depósitos brasileiros encontrava-se em bancos estrangeiros devido à grande comunidade de imigrantes no Brasil e à participação crescente de brasileiros no comércio exterior. Muitos brasileiros, provavelmente, também confiavam mais nos bancos estrangeiros, por sua reputação bem firmada e grandes reservas no exterior, do que nos bancos nacionais, menores e geralmente mais novos.

A exemplo do que ocorria com os bancos nacionais, os bancos estrangeiros evitavam a realização de operações de crédito de maior prazo de maturação. Sua atuação era concentrada em operações cambiais e comerciais de curto prazo, exercendo, nas primeiras – até que o BB passasse a operar mais diretamente a política de regularização cambial instruída pelo governo – papel preponderante, dada a sua posição privilegiada em transações comerciais internacionais e o acesso facilitado aos recursos de bancos europeus.

Muitas das atividades dessas instituições eram dedicadas à promoção comercial de empresas de seus países de origem e ao atendimento das comunidades comerciais estrangeiras no país, estando suas operações de mais largo prazo, em geral, atreladas àquelas empresas.

Nas operações comerciais financiadas pelos bancos estrangeiros, além da clara preferência pelo curto prazo e pela manutenção de caixa elevado, havia pouca destinação de recursos às transações internas, ficando essas operações, em geral, a cargo dos bancos nacionais. Reduzido foi o seu interesse por empréstimos à agricultura, devido aos riscos e aos prazos maiores.

Sua atuação em crédito hipotecário e agrícola não surgiu senão em condições muito especiais.

Os primeiros bancos estaduais

A participação do capital estrangeiro no crédito hipotecário e agrícola só foi possível graças à conjunção de fortes incentivos governamentais com um contexto econômico francamente favorável.

O estado de São Paulo aprovou, em agosto de 1904, a Lei 923, que autorizou o governo do estado a garantir juros-ouro⁶ anuais de 6% ao capital de até dois milhões de esterlinos, durante o prazo de vinte anos, a um banco que se fundasse na capital, para atuar sobre crédito agrícola em seu território. Esse banco gozaria de isenção de todos os impostos estaduais, poderia receber depósitos por letras a prazo fixo ou em conta corrente e os empréstimos seriam feitos sob garantia hipotecária não excedente a 1/3 do valor das propriedades agrícolas ou 20% do valor dos imóveis urbanos e prazo nunca superior a dez anos. Os adiantamentos destinados ao custeio das lavouras seriam feitos por prazo nunca superior a um ano (Costa, 1988, v. I, p. 48).

Não alcançando sucesso na atração de capitalistas estrangeiros, o estado de São Paulo, em dezembro de 1908, aprovou algumas modificações no texto da Lei, que, em resumo, significaram a extensão do prazo de garantia de juros a trinta anos e do prazo dos empréstimos a quinze anos e a possibilidade de levantamento de recursos por meio de ações ou de obrigações ao portador, que também teriam juros garantidos de 6% pelo governo do Estado.

Com esquemas análogos, os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, também produtores de café, buscaram, por volta do mesmo período,

⁶ Para o investidor internacional, a garantia somente interessaria caso fosse estipulada em moeda forte. Como o ouro era o elemento central dos pagamentos internacionais, era comum que empréstimos e financiamentos, assim como seus encargos, fossem denominados em ouro monetário.

investidores estrangeiros interessados em fundar bancos hipotecários e agrícolas nas respectivas capitais.

Embora os incentivos fiscais e as garantias de juros-ouro oferecidos pelos governos de Estado fossem instrumentos de atração importantes, a decisão de firmas estrangeiras pela fundação de bancos no Brasil não aconteceu enquanto não se consolidaram condições econômicas extremamente favoráveis, engendradas pela combinação entre o forte crescimento de investimentos europeus no país e de nossas exportações de borracha com o interesse pela defesa dos preços internacionais do café e pela estabilização do câmbio, que acabou ensejando a criação da Caixa de Conversão ao final de 1906.

Entre 1909 e 1911, quando duas firmas francesas fundaram nas capitais de São Paulo (1909), do Espírito Santo (1911) e de Minas Gerais (1911), respectivamente, o Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo (BCHASP), o Banco Hipotecário e Agrícola do Espírito Santo e o Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais, eram amplamente positivas as expectativas em relação à indústria do café.

Fruto da política de aquisições e estocagem de café, levada a efeito até 1908 pelo estado de São Paulo, os preços internacionais do produto apresentavam forte recuperação, o que, ao tempo em que comprovava a capacidade do país regular os preços do produto, dava a impressão de garantia à lucratividade e à capacidade de pagamento dos produtores da principal mercadoria de exportação do país e reforçava a expectativa de sustentação do câmbio ao nível fixado pela Caixa de Conversão.

Pelos contratos, as firmas francesas teriam garantias de juros-ouro sobre o capital integralizado e os recursos captados no mercado financeiro de seu país para o início das operações, respectivamente, 40 milhões de francos para os bancos de São Paulo e do Espírito Santo, e 25 milhões de francos para o banco de Minas Gerais (Costa, 1988, v. I, p. 50).

Embora o crédito à lavoura, especialmente à expansão da cafeicultura e à sua auto-sustentação em tempos de crise, fosse a motivação básica dessas instituições, outras atividades econômicas também se beneficiaram de seus empréstimos e financiamentos.

O Banco Hipotecário e Agrícola do Espírito Santo, por exemplo, financiou o arrendamento de serviços públicos, como luz, água, esgoto, bondes elétricos, telefonia e empreendimentos de caráter industrial. Já o

contrato entre o Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais e o governo do Estado previa que parte dos recursos seria destinada para créditos às municipalidades mineiras, voltados para serviços de saneamento.

A ênfase dada ao crédito hipotecário – que representa os créditos concedidos por mais largo prazo – nos primeiros anos de funcionamento dessas instituições está retratada nas informações do Movimento Bancário referente a 1914.

Naquele ano, nada menos que 63% e 43,9% das operações de crédito realizadas, respectivamente, pelo banco paulista e pelo banco mineiro eram créditos hipotecários, enquanto as duas instituições⁷ respondiam a 83,8% do crédito hipotecário contratado pelo sistema bancário como um todo (Ministério da Fazenda, 1915, p. 102).

Vários fatores influenciaram o desenvolvimento ulterior das operações hipotecárias e agrícolas pelos bancos apoiados por estados.

O Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais, por exemplo, gradativamente passou a apresentar maior desenvolvimento em sua carteira comercial. As razões apontadas para tal fato foram:

a lentidão natural das operações da carteira agrícola, muito mais complicadas por depender de exame de títulos e apresentação de novos em substituição aos defeituosos, etc.; a desconfiança em recorrer ao crédito hipotecário; a grande alta de preços do café em 1912 e no primeiro semestre de 1913, trazendo desafogo aos cafeicultores (Costa, 1978, p. 40).

O BCHASP, por sua vez, agindo no sentido inverso, chegou a evitar receber depósitos bancários por considerá-los inadequados ao crédito hipotecário e agrícola, já que considerados excessivamente onerosos (à época, costumava-se pagar juros pelos depósitos à vista) e demandarem a permanência de quantias avultadas em caixa para fazer face a qualquer retirada brusca.

A expansão do crédito hipotecário e agrícola esbarrava, ainda, nas crescentes restrições das firmas francesas quanto a novas integralizações de capital e captações de recursos no mercado internacional de crédito, reforçadas a partir de 1913 pela redução dos movimentos internacionais de capitais devido aos conflitos que deram origem à Primeira Grande Guerra.

⁷ Não há informações disponíveis para o Banco Hipotecário e Agrícola do Espírito Santo.

Esse fator, ao passo que inibiu o desenvolvimento do esquema de financiamento de prazo mais longo utilizado pelos bancos hipotecários e agrícolas estaduais, forçou-os a buscar outras fontes de recursos para o atendimento dos interesses da lavoura e dos estados.

A crise de liquidez gerada pela evasão de reservas da Caixa de Conversão, devido às dificuldades na conta de capital do balanço de pagamentos e ao déficit comercial em 1913, ao gerar forte contração monetária, acabou também afetando o sistema bancário e contribuindo para que, em agosto de 1914, o governo federal fechasse a Caixa de Conversão.

A desvalorização cambial que se seguiu provocou o aumento das dívidas dos clientes que contratavam empréstimos denominados em ouro, o que, em alguns casos, combinado com o efeito recessivo da contração monetária, fez com que aumentassem os níveis de inadimplência. A restrição dos negócios, a impossibilidade de aumentar o capital e a pressão da baixa do câmbio fizeram com que os estados de Minas Gerais e Espírito Santo⁸ se vissem obrigados a honrar as garantias concedidas ao capital dos bancos estrangeiros por eles incentivados.

Diante desse quadro de crise e movidos pelo interesse de desenvolvimento das atividades dos bancos por eles incentivados, os governos de estado passaram, então, a dar suporte às instituições, em geral, buscando prover *funding* para as atividades de financiamento.

Após o fechamento da Caixa de Conversão, o governo federal promoveu uma série de ações emergenciais incluindo um longo feriado bancário e uma moratória temporária sobre dívidas internas, um novo *funding loan* para a dívida externa e uma grande emissão de notas inconversíveis que, apesar de montar apenas a uma fração da contração da base monetária verificada desde 1913, serviu para aliviar temporariamente a crise de liquidez e atender a suas despesas.

O Tesouro Federal colocou à disposição dos bancos 100 mil contos de réis, provenientes da emissão autorizada. Entre os bancos de capital estrangeiro que contavam com apoio de governos de estado, receberam recursos dessa fonte o BCHASP, no valor de 7 mil contos; e o Banco

⁸ Segundo Fernando Nogueira da Costa, o governo do estado do Espírito Santo estava não só comprometido a garantir os juros do empréstimo inicial (40 milhões de francos), como também a garantir os débitos do banco. Assim, os gastos do governo cresceram extraordinariamente, alcançando, em 1919, 10 milhões de francos só de juros acumulados.

Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais, no valor de 4,5 mil contos (Ministério da Fazenda, 1915, p. 231).

Tendo quitado sua dívida com o Tesouro em maio de 1915⁹, em janeiro do ano seguinte, para socorrer os pedidos de créditos sob penhor agrícola, o BCHASP recorreu a um novo empréstimo, dessa vez junto ao BB, no valor de 10 mil contos, provenientes de nova emissão (50 mil contos) do Tesouro (Costa, 1988, v. I, p. 79).

Tal empréstimo foi inicialmente contratado pelo prazo de dois anos, sendo sucessivamente prorrogado, devido a intervenção do governo do Estado, até janeiro de 1929.

A importância relativa desses empréstimos para a atividade dos bancos não pode ser desprezada. Basta verificar que as operações de 1914 representaram 8,4% e 8,1% do passivo exigível total, respectivamente, do banco apoiado pelo estado de São Paulo e do Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais, enquanto juntos, os depósitos a vista e a prazo dos mesmos bancos corresponderam a 12,9% e 10% do total do passivo exigível das mesmas instituições (Ministério da Fazenda, 1915, p. 52 e 102-6).

Para evitar a paralisia dos empréstimos hipotecários e agrícolas, o estado de São Paulo também passou a destinar para o Banco Hipotecário depósitos arregimentados pelas caixas econômicas estaduais, criadas ao final de 1916. Esses repasses, em dezembro de 1918, somavam 5.600 contos de réis, tendo subido anualmente até atingir o máximo de 43.761 contos em janeiro de 1921, aplicados, quase todos, em empréstimos hipotecários e em penhores agrícolas e mercantis. Até 1926, foram os recursos das Caixas Econômicas do Estado e o empréstimo de 10 mil contos de réis concedido pelo BB em 1916 e renovados sucessivamente as fontes de recursos com que o banco paulista contou (Costa, 1988, vol. I, p. 80).

No que tange ao crédito hipotecário e agrícola, portanto, as instituições formadas com base em capitais estrangeiros e em estímulos de estados da Federação, enquanto privadas de novos fluxos de fonte externa, tiveram que adaptar sua atividade a um esquema de financiamento em moeda nacional e lastreados por recursos internos, em geral providos ou

⁹ Não conseguimos informações seguras sobre o pagamento da dívida assumida pelo Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais junto ao Tesouro, havendo somente o registro no Relatório do Ministério da Fazenda referente a 1915, que, em 31 de dezembro daquele ano, o banco permanecia devendo ao Tesouro 3.800 contos de réis.

intermediados pelo estado, o que as aproximou do modelo que, em certa medida, já vinha sendo desenvolvido pelo estado de Minas Gerais junto ao Banco de Crédito Real de Minas Gerais (Credireal).

Este, banco privado nacional constituído em 1889, havia obtido do governo do Estado, a partir de 1897, garantia de juros de 7% para as letras hipotecárias de sua emissão. Em 1908, criou uma carteira de crédito agrícola com um crédito de 10 mil contos de réis arrecadados e repassados pelo governo do Estado, com base na sobretaxa de três francos por saca de café prevista pelo Convênio de Taubaté, para a garantia dos empréstimos externos que financiavam a formação de estoque de café.

Apesar de ter sido criado para operar em empréstimos hipotecários e agrícolas, logo em 1891, a diretoria do Credireal verificou ser conveniente ampliar a esfera de atuação a outras operações bancárias, uma vez que, com a abolição da escravidão, os agricultores, para custeio de suas lavouras, tinham necessidade de empréstimos de curto prazo, não exequíveis por hipoteca, passando, assim, a operar uma carteira comercial com descontos, cauções, depósitos, contas-correntes e outras modalidades.

Um exemplo veemente de quanto a atividade do Credireal passou a privilegiar o desenvolvimento de operações de curto prazo, tendendo mais às operações comerciais do que aos empréstimos hipotecários e agrícolas, é a tendência declinante da participação média do crédito hipotecário e pignoratício sobre o total das operações de crédito.

Enquanto entre 1897 e 1905 aquelas modalidades de crédito representaram 37,3% do total, entre 1906 e 1913, representaram, em média, 29,4%, e, entre 1914 e 1920, 11,2% (Sampaio, 1989, p. 65).

Em 1914, por ocasião dos empréstimos do Tesouro aos bancos, a Instituição recebeu 10 mil contos de réis – 15,8% do total do seu passivo exigível – que foi totalmente pago em 1917. Os depósitos à vista e a prazo correspondiam, naquele ano, a 18,9% do passivo exigível do banco, mas apresentavam uma queda expressiva em relação à posição do ano anterior, que registrara 30,5% do passivo exigível (Ministério da Fazenda, 1915, p. 52 e 102-6)¹⁰.

¹⁰ Essas informações referem-se ao movimento da Sede do Banco, não havendo dados que discriminem a movimentação das agências do mesmo.

Em 1914, o crédito hipotecário concedido pelo Credireal representou somente 6% das operações de crédito realizadas pela instituição e 4%¹¹ do crédito hipotecário contratado pelo sistema bancário como um todo.

A disposição dos estados que apoiavam os bancos estrangeiros e o Banco de Crédito Real de Minas Gerais para buscar provisão de recursos, combinada com prejuízos e o expressivo comprometimento de recursos orçamentários para atender às garantias prestadas ao capital das instituições, que, em geral tornava vulnerável a própria conservação da instituição ou do esquema de financiamento de longo prazo existente, acabou por estreitar os vínculos financeiros e administrativos dos governos com as instituições.

Ao final dos anos 20, somente o Banco de Crédito Agrícola de Minas Gerais não havia sido encampado pelo governo¹². Os primeiros a terem o capital controlado por governos estaduais foram o Credireal e o Banco Hipotecário e Agrícola do Espírito Santo, ambos em 1919.

O estado do Espírito Santo, embora tenha adquirido o Banco Hipotecário e Agrícola, em 1924 procurou uma associação que permitisse retirar do acervo do banco ativos permanentes de seu interesse, ao tempo que substituísse o capital social da instituição de crédito, que se encontrava imobilizado, por capital-dinheiro.

O caminho encontrado foi uma associação com o Banco Pelotense, instituição do Rio Grande do Sul, que passou a deter 60% do seu capital. Essa empresa funcionou até janeiro de 1931, quando requereu a sua liquidação em consequência do fechamento do Banco Pelotense. (Lagemann, 1985, p. 127).

O BCHASP, por sua vez, passou às mãos do Estado em 1926, coincidindo com um novo período de grande afluxo de capitais estrangeiros para o país, onde novamente coadjuvavam um órgão destinado à fixação do câmbio, a Caixa de Estabilização (1927-1930), e a política de valorização do café levada a efeito pelo estado de São Paulo.

¹¹ Somada essas operações às realizadas pelos Bancos Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo e do estado de Minas Gerais, os bancos incentivados por governos estaduais representaram, em 1914, 87,8% do total do crédito hipotecário fornecido pelo sistema bancário.

¹² Esse banco passaria às mãos do Estado somente em outubro de 1944, quando, baseado em provisão constitucional discriminatória ao controle estrangeiro de instituições bancárias, o governo do Estado de Minas Gerais foi autorizado a desapropriar as ações do banco.

Este, envolvido recorrentemente com o problema de valorização de sua principal produção, vinha demandando um agente para a execução financeira de um novo ciclo de valorização do café.

Estando envolvido na administração do Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola desde a desarticulação do esquema de financiamento de longo prazo baseado em capitais estrangeiros, e tendo adquirido ações da Instituição em 1916 que, compondo com ações pertencentes a nacionais, conferia a brasileiros a maioria do capital do banco, o governo do estado de São Paulo viu na aquisição desse Banco a oportunidade de ver atendida sua demanda por um agente financeiro.

Em 1926, diante da assinatura de um contrato de empréstimo de longo prazo de 10 milhões de libras pelo Instituto do Café do Estado de São Paulo, para dar início a uma nova incursão da política de valorização, providenciou-se o aumento do capital do Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola de 20 mil contos de réis para 50 mil contos, quase que integralmente (98%) subscritos pelo Estado e pelo Instituto do Café (Costa, 1988, V.I, p. 147).

Na verdade, o Estado convertera em ações parcela da dívida que o Banco tinha junto ao Tesouro, devido ao repasse de depósitos das suas Caixas Econômicas. Juntos, o Tesouro de São Paulo e o Instituto do Café passaram a deter 89,6% do capital da instituição.

A partir de então, o Banco alterou sua denominação para Banco do Estado de São Paulo (Banespa), para o qual foram transferidos os saldos disponíveis do Instituto do Café, bem como os serviços dos empréstimos ou dos adiantamentos já realizados pelo mesmo.

Alargou-se, também, sua esfera de atividades, que até então era circunscrita quase que integralmente a empréstimos hipotecários, rurais e urbanos, e a penhores agrícolas. Permitiu-se ao Banespa o desenvolvimento de operações sobre depósitos, descontos, redescontos, câmbios e outras operações bancárias e comerciais permitidas por lei.

Assim, à semelhança do que ocorrera com o modelo de organização bancária e monetária intentado pela política de Rui Barbosa, a forma de organização (privada ou pública) constituiu a variável dependente do modelo de financiamento hipotecário e agrícola com base em recursos externos.

Sob perspectiva, portanto, os primeiros bancos estaduais e o BB surgiram como consequência da frustração de iniciativas que, por intermédio de instituições privadas incentivadas pelos governos, procuravam, respectivamente, estabelecer o crédito especializado em financiamentos hipotecários e agrícolas, e aperfeiçoar a circulação monetária e o crédito em geral.

Tendo iniciado os esforços para superação das restrições do aparelho bancário nacional, com base em incentivos a instituições privadas, ambas políticas tiveram como produto final e extensão de suas intenções originais o controle de instituições financeiras pelo Estado.

Desenvolvimento e difusão dos bancos oficiais

A contração da oferta de moeda, resultante da perda de reservas pela Caixa de Conversão entre 1913 e 1914, fez ressurgir as reclamações a respeito da falta de moeda e restrições de crédito às atividades urbanas em épocas que se realizavam colheitas no interior do país.

Fazendeiros e colonos ainda preferiam moeda manual a depósitos bancários, basicamente, porque a rede bancária não havia se expandido para as grandes áreas produtoras do interior, continuando concentrada nas grandes cidades envolvidas com o comércio exterior.

A emissão de emergência de 1914 trouxe alívio apenas temporário às condições de crédito. A oferta de moeda caíria novamente no primeiro semestre de 1915 e o nível de atividade da economia permaneceria deprimido. Com isso, à medida que constatava que a guerra teria duração imprevisível, o governo passou a adotar medidas no intuito de equacionar o equilíbrio financeiro do setor público e de reverter o substancial aperto de liquidez então vigente.

As discussões que se sucederam fortaleceram a opinião de que o Banco do Brasil poderia atuar no sentido de minimizar esse problema, o que acabou motivando a inclusão na lei que, em 1915, autorizou nova emissão de moeda inconversível pelo Tesouro, a obrigatoriedade de o Banco instalar agências ou filiais em todos os estados brasileiros.

O governo federal também procurou fortalecer a atuação das Caixas Econômicas Federais, autorizando a inclusão no escopo de suas operações os empréstimos sob caução de títulos da dívida pública, letras e bilhetes do Tesouro, a transferência de depósitos para outra estação, desde que pertencente à mesma Caixa Econômica e a aceitação de saques de seus clientes por meio da emissão de cheques.

Tais medidas, no entanto, não promoveram alteração significativa na forma de atuar das Caixas Econômicas, pois o papel dessas instituições continuou sendo quase que exclusivamente a captação da poupança, os empréstimos sob forma de penhor, afora a destinação de seus saldos para despesas orçamentárias da União.

A partir de 1916, foi aumentando a abrangência, e passou a haver a interiorização das agências do Banco do Brasil, sendo acrescidas, até 1919, às agências de Manaus, Belém, Santos, Campos (RJ), Salvador, Recife, Fortaleza, Curitiba, Porto Alegre e Paraíba, já em funcionamento

em 1915; as agências de Corumbá, Maceió, Aracajú, Três Corações, Uberaba, São Paulo, Florianópolis, Natal, Ilhéus, Vitória, São Luiz do Maranhão, Parnaíba, Juiz de Fora, Cataguazes, Santa Luzia de Carangola, Ponta Grossa, Barretos, Ribeirão Preto, Varginha, Pelotas, Belo Horizonte, Jaú, Rio Grande, Bagé, Joinville e Livramento (Pacheco, 1979, v. IV, p. 107).

Somada a essas agências a agência central, situada no Rio de Janeiro, o BB alcançava, em 1919 um total de 37 agências no país. Em 1923, já estavam em operação setenta agências do Banco em todo o território nacional.

Além da referida emissão de 1915, outras foram autorizadas em 1917 e em 1918, todas destinando alguma parcela dos recursos ao BB. Frente a uma expansão líquida da base monetária de 750 mil contos de réis provocada por essas autorizações, o BB foi o receptor líquido de 90 mil contos na forma de empréstimos e intermediou 11 mil contos de réis devido a empréstimos às indústrias realizados com sua interveniência (Neuhaus, 1975, p. 57).

Parcela dos recursos de emissão recebidos pelo BB deveria ser destinada à aquisição de borracha nas praças de Belém e de Manaus (segundo as autorizações, em termos brutos, 65 mil contos de réis).

Outras destinações importantes para a moeda emitida foram o financiamento do déficit/resgate de dívidas do governo federal, no importe de 433.813 contos de réis; e o empréstimo ao Estado de São Paulo para a compra de café, visando a sua valorização, no montante de 110.000 contos.

O impulso operacional decorrente da expansão do número de agências e dos primeiros movimentos em direção à interiorização do BB está expresso na variação de seus ativos e passivos totais entre 1914 e 1918. Enquanto a inflação estimada para o período foi de 61,4%¹³, os ativos e passivos totais das agências subiram de 333.730 para 1.355.626 contos de réis (306,2%) e as operações da sede do Banco evoluíram de 713.967 contos de réis para 1.187.260 contos (66,3%), ou seja, um aumento real de apenas 3% em quatro anos, enquanto as operações das agências cresciam 151,4%.

¹³ Consideramos aqui as taxas de variação do nível de preços estimadas por Haddad para o período.

As iniciativas para o aperfeiçoamento da circulação monetária e da atividade bancária, que, na segunda metade da década de 10, induziram a expansão operacional, o início da interiorização e a criação de agências do BB em todos os estados brasileiros; bem como eventuais destinações de parcelas das emissões realizadas para empréstimos aos bancos e ao BB, a partir dos anos 20 passaram a assumir um caráter de maior institucionalidade e organicidade.

Aperfeiçoamento do sistema monetário

Em 1921, começaram a funcionar a Carteira de Redesconto (Cared) e as Câmaras de Compensação no BB, o que, em conjunto com a regulamentação dos cheques, de 1912, abriu caminho para a expansão da moeda escritural e a redução dos encaixes e maior segurança do sistema¹⁴.

A criação da Cared também foi influenciada pela idéia de que, com ela, fortalecer-se-ia a posição competitiva dos bancos nacionais frente aos estrangeiros. A ausência de redesconto havia sido apontada como causa da vulnerabilidade daqueles às crises monetárias e da preferência do público pelos bancos estrangeiros, cujas matrizes os socorriam prontamente durante emergências.

Embora até 1945 não houvesse uma instituição que comandasse a política monetária de modo unificado, o BB operou “freqüentemente como importante canal de transmissão das políticas monetária e creditícia, tendo assumido, intermitentemente, as funções de um verdadeiro banco central” (Neuhaus, 1975, p. 25).

A Cared iniciou suas operações mediante descontos de títulos comerciais de prazo inferior a quatro meses, utilizando emissão especial do Tesouro no montante de 100 mil contos de réis, pela qual este era remunerado a uma taxa de 2% anuais. Tanto o montante que poderia ser destinado pelo Tesouro à Carteira, quanto as espécies de títulos que poderiam ser redescontados foram, posteriormente, ampliados.

Entre 1923 e 1926, o BB foi dotado do monopólio da emissão de papel-moeda, podendo emitir até 600 mil contos em condições idênticas às da

¹⁴ Para maiores detalhes, ver Neuhaus, 1975, p. 169.

Cared, que foi então extinta. Essa faculdade foi perdida entre 1927 e 1930, devido à implantação da Caixa de Estabilização¹⁵.

A Cared foi reaberta em dezembro de 1930, já sob o governo provisório de Getúlio Vargas e em meio à crise desencadeada pelo *crack* da bolsa de Nova Iorque, reiniciando suas operações conforme havia inicialmente sido instituída. A partir de junho de 1932, a Cared passou a compartilhar o controle sobre a moeda e o crédito com a Caixa de Mobilização Bancária (Camob).

A Camob constituía uma resposta à avaliação feita pelas autoridades de que a capacidade de empréstimo do sistema bancário havia sido comprometida pela grande proporção de reservas mantidas contra as exigibilidades em depósitos e que eram atribuídas tanto à incerteza resultante da depressão mundial quanto ao grande volume de depósitos ociosos de empresas que aguardavam remessa para o exterior devido à política cambial implementada. (Neuhaus, 1975, p. 121).

A Camob era, na verdade, um *pool* de reservas formado pela imposição aos bancos comerciais da obrigatoriedade de depositarem, junto ao BB¹⁶, toda moeda manual que excedesse 20% de seus depósitos. Pela primeira vez, impuseram-se reservas compulsórias mínimas aos bancos comerciais, correspondentes a 10% dos depósitos a prazo e 15% dos depósitos de curto prazo (depósitos à vista e de aviso prévio até noventa dias) (Neuhaus, 1975, p. 122).

Se o total de créditos concedidos pela Camob excedesse, a qualquer momento, os recursos recolhidos ao BB, ela poderia requisitar a emissão necessária ao Tesouro.

Trabalhando paralelamente à Cared, a Camob constituiu, efetivamente, mais um passo no sentido de dar ao Banco do Brasil algumas das características de prestador de última instância.

¹⁵ Uma nova versão da Caixa de Conversão, que funcionara de 1906 a 1914, tendo por finalidade estabilizar a taxa de câmbio e vincular a expansão monetária às reservas ouro nela acumuladas.

¹⁶ O Banco do Brasil, ao contrário dos demais bancos comerciais, não estava sujeito ao depósito de reservas legais.

Regulamentação da atividade bancária e restrições ao capital estrangeiro

A partir de 1921, houve, também, o reconhecimento formal de que as operações bancárias se distinguiam daquelas desenvolvidas pelas sociedades em geral, sendo instituído o regulamento para a fiscalização dos bancos e casas bancárias e criada a Inspetoria Geral dos Bancos. As funções desta seriam incorporadas ao BB em 1931.

O regulamento, além de definir as atividades entendidas como específicas de bancos e de casas bancárias, estabeleceu critério quantitativo para diferenciação entre essas categorias de estabelecimentos, sendo considerados bancos somente os estabelecimentos com capital superior a 500 contos de réis. O funcionamento de bancos e de casas bancárias passava a depender de carta patente emitida pelo ministro da Fazenda e, para os bancos estrangeiros e bancos de crédito real, da emissão de decreto.

Aos bancos estrangeiros que viessem operar no país impôs-se requisito adicional de capital: suas sucursais no país não poderiam ter capital inferior a nove mil contos de réis. Essa foi a primeira regulamentação discriminatória da participação do capital estrangeiro na atividade bancária no país.

Segundo Topik, as reclamações sobre o capital bancário estrangeiro eram antigas e derivaram da própria inserção dos bancos estrangeiros na atividade de crédito no país, que, segundo corrente de opinião, facilitando importações, repatriando seus lucros e servindo como agentes para imigrantes interessados em enviar seus ganhos para fora do país favorecia a percepção de sua atividade como indutora de déficits no balanço de pagamentos. Ademais, as instituições estrangeiras costumavam operar com um baixo nível de capital integralizado, o que reforçava a impressão desfavorável de sua posição frente a balança de pagamentos (Topik, 1979, p. 403).

A reforma forçou os bancos estrangeiros a trazer capital para o país. Assim, a fim de receber autorização para operar no Brasil, um banco estrangeiro era obrigado a capitalizar um montante mínimo de 9.000 contos de réis e não podia iniciar sua operação até que 50% de seu capital fosse depositado no BB ou no Tesouro. Adicionalmente, a instituição teria que iniciar suas atividades dentro de um ano a partir da autorização e realizar 2/3 de seu capital dentro de dois anos.

Essas medidas parecem ter provocado o estancamento do ingresso de novos bancos estrangeiros no Brasil, uma vez que, entre 1921 e o final da Primeira República, nenhuma nova instituição estrangeira estabeleceu-se no país, embora, entre 1917 e 1921, nove bancos estrangeiros tivessem se instalado no território nacional (Topik, 1979, p. 403-13).

Mais tarde, diante do crônico desequilíbrio do balanço de pagamentos, as Constituições de 1934 e 1937 determinaram, respectivamente, a progressiva nacionalização dos bancos estrangeiros e a exclusividade de nacionais no controle acionário de instituições bancárias e companhias de seguros. A regra da nacionalização dos Bancos nunca se executou integralmente, visto que foram várias as exceções e dilações de prazo que se permitiram.

Ao promulgar-se a Constituição de 1946, desfez-se a base constitucional da nacionalização de bancos, uma vez que se omitiu disposição a respeito do assunto. Entretanto, ainda entendeu-se que continuava vigorando residualmente o preceito de um decreto-lei que obstava o ingresso de novos bancos estrangeiros no país (Pacheco, 1979, v. IV, p. 555-57).

Acompanhados pelo adensamento das relações comerciais internas, decorrente do crescimento e da diversificação das atividades produtivas e da industrialização, as inovações regulamentares e institucionais na organização bancária nacional serviram de elemento de apoio à expansão dos bancos nacionais, que, como visto, mais ligados à assistência financeira às transações internas, ainda no início da década de 20 tinham uma posição inferior aos bancos estrangeiros em diversos segmentos da atividade.

Em 1932, por exemplo, a participação dos bancos estrangeiros no total de depósitos e de encaixes bancários já havia se reduzido de, respectivamente, 44,9% e 48,4% registrados em 1919, para 24,5% e 26,7% (Ministério da Fazenda, 1933, p. 94).

Entre 1919 e 1939, também devido ao efeito das limitações legais à atividade bancária desenvolvida por estrangeiros e à crônica dificuldade cambial do país durante toda a década de 30, a participação dos bancos estrangeiros no total de empréstimos realizados pelo sistema bancário se reduziu de 43,9 para 17,7%. Em 1944, essa participação já havia se reduzido para 6,6%.

Uma parcela do desenvolvimento bancário experimentado pelo país durante a Segunda Guerra Mundial foi creditado ao movimento gerado pela busca de maior remuneração das disponibilidades dos institutos de

previdência, caixas econômicas e outras autarquias, que fizeram grandes depósitos em bancos particulares, muitas vezes criados e mantidos sob a expectativa ou a continuação desses favores.

O crescimento da participação de bancos nacionais nas operações bancárias adquire ainda maior significância ao se evidenciar o grande crescimento dos empréstimos bancários entre 1919 e 1944. Enquanto o deflator implícito medido por Haddad aponta para um crescimento dos preços da ordem de 215%, os empréstimos totais tiveram um incremento de 2.128 % (Neuhaus, 1975, p. 192).

Em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB), os registros existentes indicam uma elevação da representatividade dos empréstimos bancários de 17,1% em 1924, para 34,8% em 1944.

Panorama do processo de difusão dos bancos oficiais

A investigação quanto aos fatores que instruíram a difusão do controle de instituições financeiras pelos estados e a multiplicação de instituições bancárias controladas pela União, além de enfrentar as dificuldades naturais em relação à amplitude do período coberto e, conseqüentemente, à diversidade de fatores condicionantes, defronta-se com o elevado grau de desconhecimento da história e da evolução das atividades dessas instituições, particularmente das estaduais.

Por isso, estaremos preocupados, nesta seção e na seguinte, em identificar períodos e em fixar aspectos da evolução dos bancos oficiais, particularmente dos estaduais, que possam servir de guia e de ponto de partida na análise que seguirá sobre a atuação e a evolução dessas instituições.

Na abordagem que segue, o BB, o Credreal e o Banespa são denominados instituições precursoras¹⁷, uma vez que, além de serem estas as primeiras instituições oficiais, no sentido de que apresentam controle administrativo e de capital do setor público, os respectivos e intensos relacionamentos com o Estado remontam a períodos anteriores aos que aqui identificamos como período de difusão dos bancos oficiais.

¹⁷ Não classificamos o Banco Hipotecário e Agrícola do Espírito Santo como precursor devido a esse ter se tornado um banco oficial somente transitoriamente, entre 1920 e 1924.

Como tarefa preliminar à análise da evolução dos bancos oficiais no Brasil, buscaremos, então, agregar ao conhecimento adquirido sobre a origem e trajetória das instituições precursoras uma visão panorâmica do processo de difusão da atividade bancária desenvolvida pelo Estado, situando no tempo as evidências a respeito da sua dinâmica.

Com esse propósito, os Quadros I, II e III evidenciam informações, respectivamente, sobre a cronologia da criação das instituições financeiras oficiais, assim entendidos os bancos comerciais estaduais, os bancos comerciais, de desenvolvimento, e caixas econômicas federais e os bancos de desenvolvimento e caixas econômicas estaduais.

A primeira coluna desses quadros indica o ano de criação dos bancos oficiais, que é considerado o ano do efetivo controle administrativo e de capital da instituição bancária pelo Estado.

A segunda coluna identifica a denominação das instituições criadas ou que passaram ao controle do setor público brasileiro, seguida da sigla correspondente à última denominação assumida pela instituição enquanto banco oficial.

A terceira coluna fornece, de acordo com os registros disponíveis no Banco Central e em estudos divulgados sobre os bancos oficiais, as denominações das instituições bancárias e não bancárias que eventualmente deram origem à instituição financeira oficial identificada. Essa explicitação não foi realizada para instituições oficiais que tiveram origem em instituições exclusivamente privadas, sem qualquer evidência de apoio financeiro ou participação administrativa do Estado¹⁸.

A quarta coluna identifica o ano de criação das instituições discriminadas na coluna anterior.

O exame do Quadro I revela que existiram períodos distintos de difusão dos bancos estaduais e que não é correto falarmos em generalização dessa experiência senão a partir da primeira metade dos anos 60.

Diante do total de 29 instituições estaduais criadas até 1992, além dos bancos estaduais precursores e do Hipotecário e Agrícola do Espírito Santo,

¹⁸ Esses dados apresentam maior possibilidade de estarem incompletos, uma vez que os registros do Banco Central são heterogêneos no que concerne a esse tipo de detalhamento e não são conhecidos trabalhos sobre a história da maior parte dos bancos oficiais estaduais.

que vimos com maiores detalhes no primeiro capítulo, foram criados sete bancos estaduais entre 1927 e 1939, somente quatro entre 1940 e 1955 e 11 entre 1956 e 1964, sendo que entre os últimos, sete foram constituídos entre 1962 e 1964.

Em termos geopolíticos, ao final de 1926, dois estados da Federação controlavam instituições financeiras, número que aumentou para oito ao final de 1939, onze ao final de 1955, 22 ao final de 1964 e 26 ao final de 1992.

Os bancos comerciais estaduais criados após 1964 (quatro) encontram correspondência na transformação de territórios federais em estados ou na consolidação da nova Capital Federal.

Chama atenção o fato de que, em relação aos estados precursores, o governo do estado do Rio de Janeiro e o de outros estados de maior densidade econômica no cenário econômico brasileiro não tenham constituído bancos oficiais senão tardiamente. Alguns desses estados, como Bahia e Pernambuco, ao invés de bancos, organizaram Institutos que visavam à provisão de créditos para a agricultura ou produtos primários específicos¹⁹ (ver terceira e quarta colunas do Quadro I).

¹⁹ Infelizmente, não encontramos registros mais detalhados sobre o funcionamento dessas autarquias, principalmente sobre a captação de fundos que baseavam sua atividade e a regulamentação a que estavam obrigadas a seguir.

Quadro I

Quadro cronológico da criação dos bancos estaduais

Ano da criação	Instituição/ Última denominação	Fundação instituição originária	Instituição originária
1919	Bco. de Crédito Real de Minas Gerais / CREDIREAL Bco. do Espírito Santo (*)	1889 1911	Banco de Crédito Real de Minas Gerais Banco Hip. e Agrícola do Espírito Santo
1926	Bco. do Estado de São Paulo / BANESPA	1909	Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo
1928	Bco. do Rio Grande do Sul / BANRISUL Bco. do Estado do Paraná / BANESTADO		
1930	Bco do Estado da Paraíba / PARAIBAN		
1934	Bco. Mineiro do Café / BEMGE		
1936	Bco. do Rio Grande do Norte / BANDERN	1906	Banco do Natal
1937	Bco de Crédito Rural e Agrícola do Espírito Santo / BANESTES	1935	Instituto de Crédito Agrícola do Espírito Santo
1939	Bco do Estado do Maranhão / BEM		
1944	Bco. Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais / BEMGE	1911	Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais
1945	Bco. da Prefeitura do Distrito Federal / BANERJ		
1950	Bco. de Crédito do Estado do Rio / BANERJ		
1955	Bco. do Estado de Goiás / BEG		
1958	Bco. do Estado do Amazonas / BEA Bco. Comercial e Agrícola do Piauí / BEP		
1960	Bco. de Fomento do Estado da Bahia / BANEB	1937	Instituto Central de Fomento Econômico da Bahia
1961	Bco. do Estado do Pará / BANPARA		
1962	Bco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina / BESC Bco de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco / BANDEPE	1939	Caixa de Crédito Mobiliário
1963	Bco da Produção do Estado de Alagoas / PRODUBAN Bco de Fomento Econômico do Estado de Sergipe / BANESE Bco do Estado de Mato Grosso / BEMAT		
1964	Bco do Estado do Ceará / BEC Bco da Produção e Fomento do Estado do Acre / BANACRE		
1966	Bco Regional de Brasília / BRB		
1983	Bco do Estado de Rondônia / BERON		
1990	Bco do Estado de Roraima / BANRORAIMA		
1992	Bco do Estado do Amapá / BANAP		

(*) Em 1924, 60% do capital do banco foi vendido ao Banco Pelotense, sendo que este foi liquidado em 1931.

Fonte: Banco Central do Brasil, Cadastro de Instituições Financeiras

O Quadro II demonstra que, ao contrário do observado em relação aos bancos estaduais, o período compreendido entre 1940 e 1955, com destaque para o subperíodo 1952-54, foi bastante profícuo em termos de fundação de instituições financeiras federais²⁰. Quatro das seis instituições financeiras federais foram fundadas naquele período.

Quadro II
Quadro cronológico da criação dos bancos federais

Ano da criação	Instituição/ Última denominação	Fundação/ Instituição originária	Instituição originária
1861	Caixa Econômica e Monte de Socorro do Rio de Janeiro / CAIXA		
1905	Banco do Brasil / BB	1853	Banco do Brasil
1942	Banco de Crédito da Borracha / BASA		
1952	Bco Nacional de Desenvolvimento Econômico / BNDES Bco Nacional de Crédito Cooperativo / BNCC	1943	Caixa de Crédito Cooperativo
1954	Banco do Nordeste do Brasil / BNB		
1967	Banco de Roraima		
1985	Banco Meridional do Brasil	1972	Banco Sul Brasileiro

Fonte: Banco Central do Brasil, Cadastro de Instituições Financeiras

Conforme indicado pelo Quadro III, um segundo gênero de instituições financeiras estaduais surgiu a partir de 1968: os bancos de desenvolvimento econômico, alguns dos quais constituídos em estados que já controlavam instituições denominadas como “de desenvolvimento” ou “de fomento”, mas que também apresentavam características de bancos comerciais. A difusão dos bancos de desenvolvimento se realizou entre 1968 e 1977.

O mesmo quadro mostra que a difusão das caixas econômicas estaduais foi bastante limitada e dispersa no tempo, sendo que somente cinco estados (Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás) possuíam instituições dessa espécie.

²⁰ As iniciativas do governo federal em relação ao Banco de Roraima e ao Banco Meridional (ex-Sul Brasileiro) são de natureza transitória e, por isso, diferenciada em relação às demais, o que nos leva a desconsiderá-las em nossa análise.

Comparando-se as informações dos Quadros I, II e III verifica-se que tanto no que diz respeito aos bancos comerciais oficiais, quanto às caixas econômicas²¹ e aos bancos de desenvolvimento, a criação de instituições estaduais foi precedida pela criação de instituições federais.

Quadro III

Quadro cronológico da criação das caixas econômicas e dos bancos de desenvolvimento estaduais

Ano da criação	Instituição/ Última denominação	Ano da criação da instituição originária	Instituição originária
1896	Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais / MINASCAIXA		
1916	Caixa Econômica do Estado de São Paulo / Banco Nossa Caixa		
1960	Caixa Econômica Estadual do Estado do Rio Grande do Sul / CEERS		
1962	Bco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul / BRDE Caixa Econômica do Estado de Goiás / CAIXEGO Bco de Desenvolvimento de Minas Gerais / BDMG		
1966	Bco de Desenvolvimento do Estado da Bahia / DESENBANCO		
1968	Bco de Desenvolvimento do Paraná / BADEP		
1969	Bco de Desenvolvimento do Espírito Santo / BANDES Caixa Econômica do Estado de Santa Catarina / CEESC		
1970	Bco de Desenvolvimento do Estado do Maranhão / BDM Bco de Desenvolvimento do Ceará / BANDECE Bco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo / BADESP Bco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte / BDRN		
1974	Bco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul / BADESUL		
1975	Bco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro / BD- RIO		
1977	Bco de Desenvolvimento do Estado de Goiás / BDGOIÁS Bco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina / BADESC		

Fonte: Banco Central do Brasil, Cadastro de Instituições Financeiras

Antes de voltarmos à análise de maior nível de abstração, com o fito de identificarmos o que nos parece constituir a consolidação de um modelo de atuação dos estados na atividade bancária, analisaremos as características da organização e primeiros momentos de funcionamento do Banco do Rio Grande do Sul, bem como dos anos iniciais de funcionamento do Banco do

²¹ Embora consideremos que as caixas econômicas federais tenham assumido um perfil operacional mais identificado com uma instituição financeira somente a partir de 1934, como será assinalado adiante, não encontramos elementos capazes de identificar o mesmo movimento para as Caixas Econômicas Estaduais de Minas Gerais e São Paulo, razão pela qual nos referimos aqui às datas de criação das suas instituições originárias, ainda com um caráter mais previdenciário.

Estado do Paraná e dos acontecimentos organizacionais do Credireal e do Banespa por volta de 1928.

Isso será útil para identificar o papel exercido pelos empréstimos externos na viabilização de operações de crédito com maior prazo de maturação pelos bancos estaduais até 1929 e para adquirir uma primeira idéia dos condicionantes à atividade daquelas instituições estaduais, bem como das que foram criadas a partir de então.

Em seguida, procuraremos identificar elementos que influíram no processo de diversificação e de difusão dos bancos federais e estaduais, tomando como base a visão panorâmica da difusão dos bancos oficiais acima exposta, o perfil operacional dessas instituições e os principais condicionantes institucionais, econômicos e financeiros.

Funding externo, carteira comercial e função de agente financeiro do setor público

A exemplo dos governos dos estados precursores dos bancos estaduais, o governo do Rio Grande do Sul procurou, no decorrer da primeira década do século passado, incentivar bancos privados à concessão dos empréstimos hipotecários e agrícolas.

Sua principal iniciativa nesse sentido foi empreendida em 1909, quando promulgou lei isentando de impostos as carteiras hipotecárias instaladas em bancos da região, desde que estes cobrassem juros máximos de 8% ao ano em suas operações.

Essa iniciativa diferenciava-se em pelo menos dois aspectos das realizadas pelos governos dos estados de São Paulo, de Minas Gerais e do Espírito Santo à mesma época: o não-direcionamento de incentivos tributários para uma única instituição e a ausência de garantias de juros ou de garantias aos empréstimos a serem realizados pelas instituições.

Em julho de 1910, o Banco da Província do Rio Grande do Sul, respondendo àquele estímulo, instituiu sua carteira hipotecária, tendo esta apresentado fraco movimento até janeiro de 1915, quando foi incorporada à carteira de crédito geral.

Segundo Lagemann, a criação do banco oficial do estado do Rio Grande do Sul deve ser entendida da seguinte forma:

Se a iniciativa privada já não obtivera êxito nessa proposta durante as duas primeiras décadas do século, na década de 20, quando da acentuação da crise econômico-financeira em âmbito nacional e regional, a hipótese de atuação na área do crédito de longo prazo foi inteiramente afastada. Assim, nada mais restava ao Estado senão instituir, por ação própria, o então exigido banco de crédito real. O governo paulista lhe servia de modelo ao se tornar, em 1927, o principal acionista do Banco de Crédito Agrícola e Hipotecário, agora denominado de Banco do Estado de São Paulo, buscando, dessa forma, apoiar a sua principal riqueza, a cultura do café (Lagemann, 1985, p. 59).

O Banco do Rio Grande do Sul, banco oficial do Estado, iniciou suas atividades em setembro de 1928, com um capital nominal de 50 mil contos de réis, dos quais 35 mil subscritos pelo governo, e logo passou a arrecadar toda a tributação e a receber os depósitos da Viação Férrea e de outros departamentos do governo do Estado.

Embora sua criação tenha sido fruto da reivindicação por crédito de longo prazo pela pecuária do Estado, um setor em crise crônica, o banco oficial do Rio Grande do Sul não deixou de desenvolver atividades exercidas pelos demais bancos comerciais, com os quais passou a disputar mercado.

Os empréstimos hipotecários não ficaram limitados aos imóveis rurais. Os imóveis urbanos situados na capital foram incluídos na sistemática, recebendo igual tratamento dispensado aos imóveis rurais relativamente ao custo do empréstimo: juros de até 9% ao ano e comissão de 0,5%.

Na realidade, o Banco passou a apoiar a economia do Rio Grande do Sul oferecendo, além do crédito hipotecário, empréstimos de menor prazo tanto à lavoura, como à pecuária e à indústria do charque.

Em 1929, o Banco do Estado já havia emprestado 80 mil contos de réis, sendo que 50 mil contos foram destinados ao financiamento direto do charque e 17,6 mil a empréstimos hipotecários rurais de longo prazo (Fonseca, 1989, p. 100).

Além de seguir o modelo do Banespa no que concerne ao apoio à principal atividade econômica estadual, o posicionamento operacional do

Banco do Rio Grande do Sul pode ser considerado similar ao empreendido pelo Credireal e, em certa medida, pelo Banespa à época.

Embora a motivação básica para a criação de todos esses bancos oficiais tenha sido a de dar maior desenvolvimento aos créditos de longo prazo à agricultura, em maior ou menor medida, todos eles também desenvolveram atividades típicas de bancos comerciais, tais como desconto de títulos de curto prazo, crédito em conta-corrente e recebimento de depósitos à vista e a prazo.

Parte da explicação desse fato parece estar ligada a questões de rentabilidade e, portanto, à própria sustentabilidade dos bancos estaduais, como está implícito na seguinte declaração, realizada em 1928, do então presidente do estado de Minas Gerais a propósito do crédito hipotecário:

o maior funcionamento dessas carteiras [hipotecárias] depende de maiores recursos pecuniários, visto que os que provêm do depósito são preferencialmente destinados ao movimento comercial, que proporciona lucros maiores (Costa, 1978, p. 105).

As razões que levaram o governo do Rio Grande do Sul a decidir pela implantação da Carteira Econômica (Comercial) no banco oficial do Estado, reforça tal interpretação. Lagemann afirma que:

reconhecida a carteira hipotecária como um departamento que pouco ou nenhum retorno oferecia, foi instituída no Banco do Estado, desde logo uma fonte alternativa de receitas com a criação da carteira econômica, cujos juros, incluída a comissão, chegavam aos doze por cento ao ano (Lagemann, 1985, p. 60).

Antes da criação do Banco do Rio Grande do Sul, tanto o Credireal quanto o Banespa vinham gradativamente desenvolvendo atividades de captação de depósitos e de empréstimos em sua carteira comercial e incorporando a função de depositário das disponibilidades e agente financeiro do Tesouro Estadual e/ou de importantes órgãos governamentais.

O Credireal, desde 1891, vinha incrementando sua atuação em operações comerciais em detrimento das hipotecárias. Em meados da década de vinte, quando já havia ocorrido sua encampação pelo governo do estado de Minas Gerais (1919), a instituição já centralizava quase todo o movimento financeiro do Estado e atuava como instrumento financeiro

do governo de Minas Gerais na política de valorização do café, fornecendo crédito aos produtores para a estocagem do produto.

Da mesma forma, o Banespa, desde a reorganização do Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo, instituição da qual foi originário, passou a alargar sua esfera de atividades, procurando dar maior desenvolvimento a operações sobre depósitos, descontos, redescontos, câmbios e outras operações bancárias e comerciais permitidas por lei, e também passou a receber os saldos disponíveis do Instituto do Café, bem como passou a realizar os serviços dos empréstimos ou adiantamentos já empreendidos pelo Instituto, e a concentrar as operações de empréstimo relativas à política de valorização do produto no estado de São Paulo.

Quanto ao papel de agente financeiro do Tesouro do Estado, o Banespa parece tê-lo desenvolvido somente mais adiante, a partir de meados da década de 30.

A atuação do Banco do Rio Grande do Sul em créditos com maior prazo de maturação foi viabilizada pelo acesso a recursos externos, conforme o que ocorreria no período em que foram constituídos os bancos hipotecários dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, e o que vinha ocorrendo desde 1927 no que se refere ao envolvimento do Banespa na política de valorização do café.

Aproveitando-se do período de grande afluxo de capitais estrangeiros, em meio ao funcionamento da Caixa de Estabilização, o governo do estado do Rio Grande do Sul captou um empréstimo de US\$ 42 milhões com banqueiros norte-americanos, que propiciou, além da regularização da sua dívida flutuante (procedimento comum durante toda a Primeira República), a integralização da parte que lhe cabia no capital do banco do Estado (Fonseca, 1989, 104).

A captação de recursos de empréstimos no mercado internacional também exerceu grande influência no desenvolvimento inicial do Banco do Estado do Paraná.

Constituído com base em recursos de nacionais, com participação de 60% do Estado em seu capital (previsto para atingir 30 mil contos de réis, mas com somente 10 mil contos inicialmente integralizados), o Banco do Estado do Paraná (Banestado) foi inaugurado em novembro de 1928, em meio à expansão do café no norte do Estado e incumbido do auxílio à lavoura, à indústria e ao comércio.

A instituição estava autorizada a receber depósitos, a operar em contas-correntes e a emitir letras hipotecárias, podendo, portanto, desenvolver tanto operações comerciais, quanto hipotecárias.

Poucos meses após o início de sua atividade, em junho de 1929, o Banco firmou um contrato de empréstimo junto à *Brazil Coffee Warehousing Company Limited*, no valor de 2 milhões de libras esterlinas. Adiantando-se ao recebimento dos recursos, a Instituição realizou “novos empréstimos a clientes, entre eles, ...o maior crédito concedido de uma só vez a uma empresa: quatro mil contos de réis, pelo prazo de um ano e juros de dez por cento ao ano” (Banestado, v. I, p. 27^A-33^A).

No início de novembro de 1929, a administração do banco ficou sabendo que as letras hipotecárias por ele emitidas não seriam descontadas em Londres e que a *Brazil Coffee* solicitava uma prorrogação para o cumprimento do acordo. O que era um empréstimo para que fosse possível suportar a generosa política creditícia do banco passou a ser encarado como um urgentíssimo socorro, a fim de que o próprio estabelecimento não enfrentasse dificuldades de sobrevivência.

O empréstimo externo não foi desembolsado, e o banco passou a enfrentar um período de intensa dificuldade, obrigando-o a recorrer a operações de redesconto com o BB, alcançados somente com a intervenção do governador do Estado junto ao presidente da República.

Tratava-se dos efeitos da crise mundial que também causou o insucesso de outro banco estadual, o Banespa, e do estado de São Paulo, na busca de *funding* externo para a continuidade da política de valorização do café que vinha sendo desenvolvida desde fins de 1926.

A crise desencadeou a depressão nos preços internacionais do café e de outros produtos primários de exportação e um longo período de constrangimentos econômico-financeiros à economia brasileira.

Era em torno do café, do mate e da madeira que giravam quase todas as operações do Banestado. Com a queda das exportações e dos preços, avolumaram-se as dificuldades e iniciou-se um ciclo de quebras de empresas do Estado.

Nessa quadra da história bancária brasileira, eram diversos os motivos para a procura por empréstimos externos. O estado de São Paulo e o Banespa, por exemplo, tinham interesse em convencer o mercado

internacional de que o governo alcançaria recursos capazes de manter estocados, pelo prazo que se fizesse necessário, os excedentes de café que vinham se acumulando desde 1927. O Rio Grande do Sul e seu banco oficial procuravam atender a uma antiga demanda dos pecuaristas do estado que correspondia ao acesso a recursos capazes de atenuar ou tirá-los, por meio da reestruturação, da crise crônica em que se encontravam. O Paraná e o Banestado buscavam prestar auxílio à expansão do cultivo do café no norte do estado, à atividade madeireira e, também, prestar apoio às atividades relacionadas à erva mate, cultura já na fase descendente de seu ciclo.

Mesmo o Credireal, que baseava sua operação em recursos internos, oficiais e privados, foi reorganizado e autorizado a realizar empréstimos externos visando dar maior desenvolvimento operacional às carteiras hipotecária e agrícola. Essa autorização, no entanto, não teve efeito prático devido à própria evolução do quadro financeiro internacional.

A estreita ligação dos bancos estaduais fundados até 1929 com a necessidade e a oportunidade de alavancar recursos de longo prazo no exterior transparece no fato de a origem dos quatro bancos estaduais em funcionamento naquele ano estar situada em períodos em que o país havia aderido ao padrão-ouro, em fase de grande fluxo de capitais estrangeiros para o país.

Entretanto, como ficara evidenciado por ocasião do *funding loan* de 1898 e por ocasião da Primeira Guerra Mundial, a opção pelos empréstimos externos somente seria viável em períodos em que as condições externas, bem como a avaliação dos financiadores externos sobre as condições internas à economia brasileira, fossem favoráveis.

Na ausência dessas condições, restavam como alternativas para a mobilização de recursos de longo prazo as fontes fiscais, a utilização dos depósitos das caixas econômicas ou a emissão e a destinação de papel-moeda para esse fim.

Foi confrontando a drástica redução da possibilidade de alcance de recursos externos que a economia brasileira ingressou na década de 30.

A Crise de 1929 e seus efeitos sobre a economia e o financiamento do desenvolvimento

A economia foi fortemente abalada no começo de outubro de 1929, quando começaram a aparecer os primeiros indícios da crise mundial na Europa e

nos Estados Unidos. Devido não só ao aperto do crédito em Londres e em Nova Iorque, mas também à agitação política causada pela eleição presidencial de outubro de 1929, o estado de São Paulo não pôde conseguir mais o apoio financeiro que buscava no exterior para o programa de valorização do café.

Condições meteorológicas favoráveis haviam ensejado uma safra de café de grandes proporções em 1929, apenas dois anos após uma safra recorde, que implicara o aumento de estoques do produto a quase o montante de um ano de produção normal. Isso ampliou muito o período de retenção dos cafés, estimado em dezesseis meses.

Diante da necessidade de dar continuidade ao financiamento da estocagem do café pelos produtores para, pelo menos, assegurar o preço do produto em Santos, tentou-se ainda uma acomodação junto ao BB, por meio de um redesconto de títulos do Banespa no valor de 100 mil contos de réis.

O governo federal, entretanto, negou o pedido, argumentando que a facilitação de crédito pelo BB poderia prejudicar a manutenção da estabilidade cambial e a conclusão do programa da reforma monetária que se iniciara com a implantação da Caixa de Estabilização (Fritsch, 1990, p. 60).

Esse posicionamento levava em conta a suposição de que, promovendo-se uma maior liberação de café, poder-se-ia aumentar os saldos de exportação do produto e fazer frente à crescente evasão de divisas que ameaçava o seu plano de estabilização cambial. A suposição representou uma radical revisão na hipótese básica da política de valorização até então realizada com sucesso – a inelasticidade do preço da demanda internacional de café – e, como a história demonstrou, não obteve sucesso.

Somente mais tarde, em 1930, o estado de São Paulo conseguiu tomar emprestado 20 milhões de libras esterlinas²² para o financiamento da estocagem do produto (Delfim Netto, 1979, p. 101).

Até março de 1930, o BB prestou algum auxílio à estocagem de café, mas com uma redução de 30% no valor-base da saca, praticado pelo Banespa até outubro.

²² Entre 1926 e 1929, foram realizadas três operações externas para prover recursos para a valorização do café. A primeira, em 1926, correspondendo a 10 milhões de libras, a segunda, contraída diretamente pelo Banespa, em 1927, no valor de 5 milhões de libras e a terceira, no montante de 2 milhões de libras. A operação de 20 milhões consolidou as duas últimas operações, e representou recursos novos no montante de 13 milhões de libras.

O preço internacional do café, que era de 22,4 *cents* por libra-peso (para o tipo 4) em setembro de 1929, baixou para 15,2, em dezembro, e atingiu 14,1 *cents* por libra-peso, em média, no primeiro semestre de 1930 e 12 no segundo.

Além da baixa dos preços do café, produto que representava mais de 70% das exportações do país, a crise de fins de 1929 desencadeou a baixa das cotações da borracha, do cacau, do algodão, do açúcar e de outros produtos, bem como a baixa do volume da exportação.

Os empréstimos e os investimentos diretos internacionais também foram fortemente atingidos pela crise, sendo que no período mais agudo, em todo o mundo, os primeiros chegaram a declinar cerca de 90% (Corsi, p.2).

Apesar de o colapso dos preços do café já ter constituído um golpe decisivo no equilíbrio do balanço de pagamentos, o governo federal apegou-se à manutenção da Caixa de Estabilização, na expectativa otimista de obter um grande empréstimo de estabilização de curto prazo. Com isso, até o fechamento da Caixa, no final de 1930, aprofundou-se a contração monetária, transformando a recessão iniciada em 1929 em uma crise de graves proporções (Fritsch, 1990, p.62).

Em 1930-31, após o fechamento da Caixa de Estabilização, adotou-se uma política cambial aparentemente liberal, mas, na prática, restritiva, uma vez que decretaram-se sucessivas moratórias em relação às dívidas em moeda estrangeira. Nesse período, o mil-réis desvalorizou-se 55% em relação ao dólar.

O abandono da experiência no padrão-ouro simboliza a consolidação da persistente presença de restrições quanto ao financiamento externo que prevaleceria por um longo período na economia brasileira e que levaria o governo brasileiro a buscar alternativas para o financiamento do desenvolvimento econômico, com forte impacto sobre a definição do perfil operacional das instituições financeiras oficiais e a condução da política monetária.

A crise cambial que atingiu o Brasil tornou inviável a continuação do pagamento integral do serviço da dívida externa, pois esta absorvia excessivamente o saldo comercial. Além disso, a depreciação do mil-réis aumentou a carga do serviço da dívida pública externa. Em setembro de 1931, os pagamentos relativos a essa dívida foram suspensos, introduzindo-se o monopólio cambial do BB.

Ante a grave situação econômica do país, logo após a sua posse, Vargas manteve um discurso de caráter ortodoxo, enfatizando a necessidade de equilíbrio orçamentário e monetário.

A gravidade da crise e eventos imprevistos – tal qual o movimento Constitucionalista de 1932 – aos poucos conduziram o governo a ações distintas das propostas inicialmente. Os superávits orçamentários previstos não se realizaram, a não ser excepcionalmente, e, gradativamente, a política foi mais voltada para a sustentação da atividade econômica.

O efeito depressivo desse quadro geral sobre a evolução do produto interno bruto até 1933 atenuou o desenvolvimento dos negócios bancários, havendo diminuição nos valores dos saldos da captação de recursos, empréstimos e títulos descontados.

Comparado com a experiência de países desenvolvidos, entretanto, os bancos comerciais brasileiros resistiram bem à crise. Foram responsáveis por esse comportamento as políticas de acomodação adotadas após 1930, que buscaram reforçar a confiança no sistema bancário, já descritas em seções anteriores, tais como a criação da Camob e a inclusão das apólices do Reajustamento Econômico²³ entre os títulos aceitos como garantia de empréstimos em longo prazo da Camob a bancos (Abreu, 1990, p. 81).

A adequação do serviço da dívida externa à capacidade de pagamento foi gradual, sendo realizado um *funding loan* parcial (somente sobre a dívida federal vencível até 1934) em 1931, e negociado, em 1934, a regularização do pagamento dos empréstimos não incluídos neste. Ficou assegurado o pagamento integral do serviço dos *Funding Loans* de 1898 e de 1914 (Abreu, 1990, p.76).

Além da redução dos pagamentos da dívida externa, as dificuldades de natureza cambial foram contornadas com a acumulação de atrasados comerciais e financeiros, e com o controle cambial.

O monopólio cambial do Banco do Brasil estabelecido em 1931, além de tornar obrigatória a venda de cambiais de exportação à instituição, subordinou sua venda a critérios de prioridade que privilegiavam, em ordem decrescente, compras oficiais e pagamento do serviço de dívida pública,

²³ Essas apólices constituíram o instrumento financeiro utilizado pelo governo federal para implementação do Programa de Reajustamento Econômico, que será melhor explorado adiante.

importações consideradas essenciais e outras remessas, incluindo lucros e dividendos, importações em consignação e atrasados comerciais.

A partir de então, sucederam-se diversos arranjos cambiais, ora ensejados pelo desejo de aliviar a escassez de divisas em segmentos que haviam recebido menor prioridade anteriormente, ora para adaptar-se ao recrudescimento das dificuldades cambiais.

A crise dos anos 30 acarretou a redução do capital registrado de algumas firmas estrangeiras, a falência de outras, a nacionalização de umas poucas e a transferência de ativos de investidores europeus para investidores norte-americanos, com indicações de uma redução no estoque de inversões diretas estrangeiras até 1936 (Abreu, 1990, p. 77).

Em fins de 1937, instituído o Estado Novo, a escassez de divisas forçou a adoção de novo monopólio cambial pelo governo, com base em uma taxa única de câmbio desvalorizada e a suspensão do pagamento da dívida externa.

A partir de então, a administração do balanço de pagamentos que fora caracterizada pela tentativa de equilibrar os pagamentos internacionais, com ênfase em assegurar o pagamento de obrigações financeiras, passou a enfatizar a manutenção de um nível mínimo de importações essenciais ao desenvolvimento em detrimento dos compromissos de natureza financeira (Malan, 1977, p. 124).

O monopólio do câmbio reestabelecia como prioridade as compras do governo e as importações essenciais na alocação das divisas. Essa medida e a moratória permitiram a manutenção de um nível relativamente elevado de importações, particularmente de bens de capital, em 1938 e 1939, o que deve ter contribuído para a continuidade do crescimento da economia então em curso.

Em 1940 e em 1943, foram negociados novos acordos para a dívida externa, ficando, no último, definitivamente estabelecida uma forma de pagamento compatível com a capacidade do país.

A eclosão da Segunda Guerra Mundial resultou na perda dos mercados da Europa. A perda de mercados de exportação não foi integralmente compensada pelo aumento de exportações para os países aliados e neutros antes de 1942, resultando em brusca diminuição do saldo comercial quando o país tinha maiores compromissos financeiros

decorrentes do novo acordo da dívida pública externa (1940) e da regularização das remessas de lucros de capitais estrangeiros.

Somente em 1942, ocorre mudança nesse quadro, quando pela primeira vez desde a década de 20, começaram a acumular-se reservas cambiais e observar-se a entrada de capitais privados norte-americanos.

O problema do financiamento

Parte dos esforços do governo para resolver o problema de financiamento ao desenvolvimento implicou a busca de caminhos para dotar o país da massa de financiamento que atendesse às necessidades de estabilização e de expansão econômica e preenchesse o vácuo deixado pela impossibilidade de apelo aos empréstimos externos.

No que diz respeito à estabilização econômica, por exemplo, a previsão de uma nova safra de café de grandes dimensões para 1931 removeu as dúvidas que porventura ainda restavam sobre a existência de um excesso de capacidade de produção do produto no país e revelou que a defesa do café seria irrealizável nos moldes em que vinha sendo empreendida, pois seria inviável a obtenção dos recursos necessários no mercado internacional. A partir de 1931, o governo federal passou a assumir a política de valorização do café.

A política cafeeira do governo provisório baseou-se na compra de estoques pelo governo, financiada por créditos do BB e por taxaço das exportações e pela criação de moeda.

Após a reabertura da Cared do BB, em dezembro de 1930, já sob a gestão do governo provisório, suas solicitações de emissões do Tesouro freqüentemente estiveram ligadas ao financiamento da política cafeeira. Essas solicitações se tornaram uma fonte importante para a expansão da base monetária. Os títulos emitidos pelo Conselho do Café, lastreados pela receita do imposto de exportação, passaram a ser descontados pela Cared do BB (Neuhaus, 1975, p. 105).

A Camob atuou de forma complementar à Cared. Segundo Neuhaus, é possível que o efeito mais importante da Camob no curto prazo, a partir de sua criação, em junho de 1932, tenha sido o de permitir ao BB muito mais flexibilidade no atendimento de necessidades do Tesouro e do Departamento Nacional do Café, criado em 1933, em substituição ao Conselho (Neuhaus, 1975, p. 122).

Tornou-se comum financiar o governo por meio de um *pool* de reservas bancárias ociosas, do que recorrer a novas emissões, tendo o sistema funcionado dessa forma até 34.

Paralelamente à criação da Camob, foi concedida à Carteira de Redesconto a faculdade de também redescontar títulos de origem industrial, agrícola e pecuária, além dos títulos comerciais, e, em dezembro de 1932, lhe foi facultado o redesconto de notas promissórias do governo.

Somente em 1935, o BB começou a exercer seu direito de redescontar notas promissórias do governo na Cared.

De um modo geral, a política monetária foi bastante expansionista, constituindo uma das bases para a recuperação econômica iniciada em 1932. Grande parte da expansão monetária, porém, foi absorvida pelo aumento do produto real, e apesar do aumento moderado a partir de 1933, a inflação foi relativamente fraca no período, nunca atingindo níveis anuais iguais ou superiores a 10%.

No início de 1933, organizou-se em bases mais permanentes a política do café, definindo-se o padrão de intervenção do governo que iria prevalecer até 1937 e diferenciando-se parcelas da colheita que seriam destruídas, retidas e de livre negociação, bem como os respectivos preços de compra.

Facilitados pelos instrumentos monetários controlados pelo BB, os empréstimos à União, aos estados, aos municípios e ao Departamento Nacional do Café foram responsáveis por uma parcela substancial do crédito da instituição.

O aumento das obras públicas, dos investimentos em empresas públicas e das despesas militares no Estado Novo, proporcionou o crescimento dos empréstimos do BB aos governos.

O problema do financiamento do desenvolvimento passou a ser ainda mais complexo com a volta do crescimento industrial. De um lado, devido ao crescimento do setor, seria necessário incrementar as importações de bens de capital e de matérias-primas em um contexto de crônica carência de divisas; de outro, seria necessário encontrar meios para financiar o aumento dos gastos públicos e mecanismos para financiar a ampliação dos investimentos privados. Isso não era fácil em um cenário onde inexistia um sistema bancário de abrangência nacional que financiasse investimentos

de longo prazo. O único banco nacional era o BB. Os demais eram regionais. O mercado de capitais era diminuto e as principais empresas do país eram familiares, sendo os lucros acumulados as suas principais fontes de financiamento (Corsi, p. 9).

No início de 1938, Vargas apresentava a seguinte visão a propósito das fontes internas de financiamento do desenvolvimento:

não me parece que, sem maior exame, devemos continuar afirmando um exagero de expressão que resultou em lugar comum: a dependência do progresso brasileiro das inversões de capital estrangeiro e que sem ele nada será possível fazer... É sabido que, desde a guerra mundial, a imigração de capitais tem diminuído muito e, por outro lado, o processo de formação de capital nacional atingiu um grau adiantado de desenvolvimento... O simples exame dos subscritores e tomadores de ações nas sociedades anônimas, nas organizações bancárias, bem como o montante dos depósitos bancários nos institutos nacionais e estrangeiros, revelam a predominância de inversões feitas por brasileiros e que as cotas nacionais são bem mais vultosas... Verifica-se que as próprias empresas estrangeiras... ou adquirem aqui sua maior parte dos seus vastos capitais ou operam com boa parte de valores nacionais. Em muitos casos, os reduzidos capitais entrados são inferiores aos dividendos exportados em um único exercício financeiro... A tarefa no momento, no nosso país, é a mobilização de capitais (Corsi, p. 9).

Embora esse discurso tenha sido proferido ao final da década de 30, podemos ver alguma correspondência deste com ações governamentais anteriores, que procuravam utilizar as instituições financeiras federais como instrumento de mobilização de capitais²⁴.

Em 1934, as caixas federais passaram a atuar sob a orientação e fiscalização de um órgão central, o Conselho Superior das Caixas Econômicas Federais, e seu corpo dirigente passou a ser remunerado. Um novo regulamento foi estabelecido visando padronizar as suas operações ao mesmo tempo em que procurava dar flexibilidade e incentivo para que as elas pudessem realizar um maior e mais diversificado número de operações financeiras.

²⁴ Destaque-se que as iniciativas que visaram à mobilização de recursos não ficaram circunscritas a ações junto a instituições financeiras federais. Um exemplo disso é a implantação, em 1939, do Plano Especial de Obras Públicas e Reparelhamento da Defesa Nacional, que representou a introdução de planos de investimentos custeados com impostos específicos – no caso, 3% sobre operações de câmbio – no orçamento da União.

As principais inovações quanto a suas operações ativas foram a criação das carteiras de hipoteca sobre imóveis urbanos, a autorização para realização de operações sob caução de títulos de estados e de municípios (não mais restrita a títulos da União, como ficara definido na reforma de 1915) e com base em contas garantidas.

Além da diversificação dos tipos de operações que poderiam realizar, foi estabelecido o monopólio daquelas instituições sobre operações de penhor (Luzio, 2001, p. 36).

Dada a visão previdenciária e filantrópica que havia instruído a criação e o desenvolvimento das caixas econômicas federais, até então os depósitos recolhidos por meio das cadernetas de poupança não visavam o lucro. No governo Vargas, entretanto, essa visão deixou de existir e essas instituições passaram a atuar como um verdadeiro intermediário financeiro. Os empréstimos hipotecários transformaram-se no principal motor para o crescimento da instituição.

Todas essas modificações fizeram com que, a partir de 1934, houvesse uma importante expansão das operações de crédito das caixas econômicas federais (ver Tabela I).

Tabela I
Representatividade dos empréstimos das caixas econômicas federais frente aos empréstimos dos bancos comerciais

em mil contos de réis

Ano	Empréstimos (*) Caixa Econ. Federal	Empréstimos Bancos Comerciais	Emp. Caixa/ Emp. Bcos %
1934	444.912	7.406.000	6,0
1935	616.302	7.753.000	7,9
1936	771.950	7.972.000	9,7
1937	921.570	8.853.000	10,4
1938	1.041.639	10.196.000	10,2
1939	1.193.904	11.586.000	10,3
1940	1.372.698	13.092.000	10,5

(*) Exclusive empréstimos ao Tesouro Nacional.

Fonte: Lafer, 1948, p. 102 e Neuhaus, 1975, p. 178

Embora também em 1934 tenha havido uma tentativa de criação de um banco rural, posteriormente incorporado pelo BB, somente em 1937, foi dado início à experiência que alcançou maior desenvolvimento no que se refere ao financiamento agrícola, com importância também para o crédito industrial.

As medidas que expressaram o esforço de mobilização de capitais para a disponibilização de crédito a essas atividades foram as seguintes: a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (Creai) e a flexibilização da legislação referente à aplicação de recursos dos institutos de aposentadorias, permitindo que fossem empregados no financiamento de investimentos com garantia hipotecária.

Criada em 1937, à Creai coube financiar a agropecuária e a criação e ampliação de indústrias, concedendo empréstimos com prazos de até dez anos.

Inicialmente, a Carteira teve que fazer frente a uma insuficiência de recursos próprios. Até 1941, a única fonte de recursos foi a subscrição de bônus pelo Tesouro Nacional, que atingiu o montante de 75 mil contos de réis entre os 100 mil previstos. A partir desse ano, o governo tornou compulsório o recolhimento dos depósitos judiciais, dos depósitos de empresas concessionárias de serviços públicos e de 15% dos depósitos dos institutos de previdência à caixa do BB, para uso nas operações da Creai.

No entanto, a solução para imprimir mais representatividade às operações da Carteira foi a utilização de parte das disponibilidades do BB e lançar mão de recursos da Cared.

Esse expediente foi um dos principais condicionantes para a emissão de papel-moeda de responsabilidade da Cared, durante a guerra e a segunda metade da década de quarenta, concorrendo, juntamente com a forma de financiamento dos déficits orçamentários, a acumulação de reservas e os desequilíbrios próprios do processo acelerado de substituição de importações próprios das economias atrasadas para a aceleração do processo inflacionário no período (Malan, 1977, p. 246).

Os empréstimos da Creai, que equivalem a Cr\$46 milhões em 1938, evoluíram para Cr\$13.233 milhões em 1952 (ver Tabela II). Com isso, passaram a representar, a partir de 1941, mais de 30% do total dos empréstimos do Banco do Brasil às atividades produtivas (exclui os empréstimos aos governos), chegando a representar mais de 50% entre 1944 e 1946, enquanto no início de sua operação representavam pouco mais de 4%.

Paralelamente ao incremento das atividades da Creai, a partir de 1940, o BB passou a expandir rapidamente o número total de dependências em funcionamento, aumentando a área do território nacional atendida por seus serviços, o que deve ter influenciado positivamente a captação de recursos de depósitos e as operações ativas da Carteira de Crédito Geral.

Entre 1938 e 1952, a representatividade dos créditos da Creai frente aos empréstimos totais do sistema bancário brasileiro cresceu de 0,5% no primeiro ano para 10,18% no último, enquanto frente ao total dos créditos do BB, evoluiu de 38,5 para 46,6%.

Os empréstimos à agricultura e à indústria de transformação, a partir de 1943/44, representaram em média, até 1952, mais de dois terços do total dos empréstimos do BB às atividades econômicas, a maior parcela sendo canalizada por meio da Creai (Malan, 1977, p. 244).

A expansão do crédito do BB foi particularmente significativa para a agricultura entre 1939 e 1942, quando o crédito cresceu, em termos reais, a uma taxa média anual da ordem de 43,5%, enquanto o produto real do setor permaneceu estagnado, e em 1943 e 1944, quando o crédito cresceu, em termos reais, respectivamente, 101 e 39%, enquanto o produto real permaneceu também praticamente estagnado.

O setor agrícola absorveu, em média, três quartos dos empréstimos da Creai e, em média, quase 40% do total dos empréstimos do Banco do Brasil às atividades econômicas no período 1939/52.

Quanto à indústria, o crescimento foi mais representativo em 1943 e 1944, quando o crédito do BB ao setor aumentou em termos reais, em média, 52%, em 1948 e 1949, quando o crescimento real médio anual foi de 23%, e entre 1951 e 1952, quando o crédito real do Banco do Brasil à indústria cresceu, em termos médios, 60%.

Tabela II
Empréstimos e financiamentos da
Creai – 1938-1952

Cr\$ mil

Anos	CREAI			
	Recursos			Empréstimos
	Próprios	Da Cared	Do BB	
1938	...	...	...	46.000
1939	...	...	...	198.000
1940	...	...	...	435.000
1941	...	...	...	816.000
1942	...	...	...	1.328.000
1943	...	...	...	1.681.000
1944	...	...	...	3.503.000
1945	1.214.000	...	...	5.489.000
1946	1.417.000	2.392.000	1.206.000	5.015.000
1947	1.493.000	554.000	2.581.000	4.628.000
1948	1.591.000	1.307.000	1.789.000	4.688.000
1949	1.732.000	2.387.000	1.515.000	5.634.000
1950	1.914.000	4.064.000	635.000	6.613.000
1951	2.225.000	1.143.000	6.071.000	9.439.000
1952	2.470.000	4.821.000	5.942.000	13.233.000

Fonte: Malan, 1977, p. 247

Suportadas pelo manejo da política cambial que impôs restrições ao pagamento da dívida externa, controle seletivo sobre importações e manteve a taxa cambial sobrevalorizada, as facilidades de financiamento contribuíram com a sustentação do processo de substituição de importações e garantiram uma alta taxa de expansão da economia.

A criação de órgãos voltados à facilitação de recursos de longo prazo necessários à estabilização e de organismos de fomento vinculados a instituições oficiais, se não resolveram os problemas de financiamento da economia brasileira, ao menos os reduziram sem a necessidade de uma reforma mais complexa.

Atuação e difusão limitada dos bancos estaduais

No intuito de procurar desvendar o porquê da difusão limitada dos bancos estaduais até meados da década de cinquenta e de identificar o tipo de atuação dessas instituições, elencam-se, a seguir, alguns fatos que evidenciam hipóteses explicativas para a primeira fase de difusão dos bancos estaduais após a Crise de 1929.

Dois fatores parecem merecer consideração na análise da difusão dos bancos estaduais nesse período: a orientação progressivamente mais centralizadora do governo Vargas quanto a decisões e a execução de políticas voltadas à produção e ao desenvolvimento, bem como o fortalecimento tanto da presença regional quanto da capacidade operacional do Banco do Brasil no que concerne à adequação e oferta de crédito às atividades produtivas.

Em seções anteriores, apontaram-se algumas iniciativas, com conteúdo eminentemente regional, voltadas ao auxílio à lavoura, que o governo federal adotou diretamente, ou por meio do BB, nas duas primeiras décadas do século XX.

Nesse período, o governo central somente atuou pontualmente no atendimento ou no auxílio direto às atividades produtivas. Em 1908, 1917 e 1921, atuou na valorização do café; entre 1917 e 1918, na valorização da borracha; e, novamente, entre 1923 e 1924, por intermédio do BB, na valorização do café, esta dentro de uma política de defesa permanente do produto, transferida, em novembro de 1924, para o governo do estado de São Paulo.

Restrições impostas pelas concepções de política econômica tenderam a impor limites temporais e quantitativos ao atendimento das demandas estaduais.

Exemplos angulares dessas restrições foram a postura do governo federal, em 1906, diante da primeira política de valorização do café empreendida pelo governo do estado de São Paulo, quando aquele negou seu apoio à política; o abandono, em 1924, da valorização “permanente” do café, instituída pelo governo federal dois anos antes, devido a restrições impostas pela implementação de uma nova política monetária; e a recusa, em fins de 1929, do fornecimento de recursos ao Banespa para a sustentação da política do café devido à tentativa de se minorar o

desequilíbrio no balanço de pagamentos com base na redução dos preços internacionais do produto.

Quanto às intervenções do governo federal no mercado do café na Primeira República, Fritsch considera que existe uma característica que as identifica. Segundo esse autor,

as ocasiões em que o governo federal efetivamente concedeu apoio direto à cafeicultura foram circunstâncias em que havia sinais evidentes de que adviria severo desequilíbrio externo caso os preços do café fossem deixados ao sabor das forças de mercado (Fritsch, 1990, p. 65).

Essa postura do governo central frente à valorização do café não implicou, entretanto, desconhecimento ou indiferença em relação às necessidades de financiamento que essa e outras atividades primárias apresentavam. Fato é que a atenção do governo foi expressa por meio de apoio efetivo à instituição do crédito hipotecário e agrícola no país, em geral, oferecendo incentivos fiscais, garantias financeiras ou procurando facilitar recursos para que bancos privados fornecessem os créditos necessários ao desenvolvimento da produção ou a eventuais auxílios aos produtores em momentos de crise.

Como visto no capítulo inicial deste trabalho, no rastro das iniciativas para o estabelecimento do crédito hipotecário e agrícola, talvez devido às limitações/insucessos das iniciativas do governo central, encontramos, a certa altura, o interesse de diversos governos de estados cafeeiros pela atração de investidores privados para a instituição de bancos.

A concepção liberal e descentralizada dessas iniciativas passou a sofrer modificações a partir de 1930.

Além do envolvimento direto e permanente do governo federal na política de valorização do café via Instituto do Café (depois denominado de Conselho e Departamento Nacional do Café) e financiamento do BB, a partir de então, ampliaram-se as ações diretas do governo no sentido de prestar apoio a essa e a outras atividades agrícolas do país.

O BB, por exemplo, ainda durante a primeira metade da década, realizou empréstimos aos produtores de cana-de-açúcar de Alagoas, de Pernambuco e do Rio de Janeiro devido à crise que se instalara no setor com a queda dos preços do produto, bem como ao governo do estado da Bahia para que

este, por intermédio do Instituto de Crédito e Fomento do Cacau da Bahia, atuasse na valorização dos preços do seu principal produto de exportação.

No mesmo sentido de apoio a produtores de diversos estados, em 1932, somente quatro anos após a criação do Banco do Rio Grande do Sul, cujo objetivo central foi o apoio à pecuária do estado, o BB emprestou ao banco do governo gaúcho 50 mil contos de réis para empréstimos à pecuária do Estado, garantidos por penhores agrícolas ou hipotecas, com prazo de cinco anos e juros de 7% ao ano.

A carteira hipotecária do Banco do Rio Grande do Sul teve seus momentos mais importantes por ocasião dessa injeção de recursos, fornecidos pelo Banco do Brasil para enfrentar uma fase de aguda crise do setor.

Além do Instituto do Café, até 1937, com vistas a mitigar os efeitos da crise, o governo federal criou o Instituto do Açúcar e do Alcool e o do Cacau, que tiveram o efeito prático de o aproximar dos produtores em suas próprias regiões, dando oportunidade a um maior contato com seus problemas e ao atendimento de alguns de seus interesses mais imediatos (Fonseca, 1989, p. 194).

Durante o Estado Novo, devido aos resultados positivos obtidos pelos três institutos, e no intuito não só de aproximar a administração federal dos diversos segmentos de produtores, como também de incentivar a policultura no país, foram criados diversos outros institutos ligados à produção primária – base econômica de quase a totalidade dos estados brasileiros à época.

Em 1934, criou-se Programa de Reajustamento Econômico, pelo qual foram reduzidas em 50% todas as dívidas hipotecárias ou realizadas sob penhor de agricultores e pecuaristas e/ou, no caso de ser de insolvência o estado desses, todos os seus débitos junto a bancos e casas bancárias, desde que constituídos até junho de 1933. Coube ao governo federal a indenização aos credores com base em títulos públicos que renderiam 6% ao ano, vencíveis em trinta anos.

Calcula-se que até 1942 o Programa de Reajustamento Econômico tenha pago indenizações no montante de 909 mil contos de réis (Ministério da Fazenda, 1943, p. 117).

Já que os credores mais prováveis dos agricultores seriam os bancos comerciais, permitiu-se à Camob incluir as apólices do Reajustamento

Econômico entre as suas operações, tomando-as como garantia, ao valor ao par, de empréstimo de longo prazo aos bancos. O efeito líquido, portanto, foi o de monetizar os títulos do governo referentes ao programa e proceder ao resgate da emissão de acordo com o repagamento dos empréstimos da Camob.

A Tabela III indica a distribuição quanto aos estados e as atividades mais beneficiadas pelas indenizações do Reajustamento Econômico ao final de 1942.

Tabela III
Principais estados e atividades agrícolas
beneficiadas pelo Programa de Reajustamento Econômico

em %

Estados	Participação %	Atividades	Participação %
São Paulo	53,5	Café	56,0
Rio Grande do Sul	11,9	Cana de açúcar	16,6
Pernambuco	11,0	Pecuária	13,6
Minas Gerais	6,1	Policultura	6,3
Rio do Janeiro	4,4	Cacau	2,9
Bahia	4,3	Algodão	1,2
Paraná	2,6		
Alagoas	1,5		
Subtotal	95,3		96,60

Fonte: Ministério da Fazenda – Relatório de 1942

Por seu turno, o BB, que, entre 1923, quando tinha setenta agências em funcionamento no país, e 1939, registrou uma relativa estagnação no processo de expansão de sua presença no território nacional, aumentando sua rede de dependências para 93 agências e uma subagência, logo após a criação da Creai, passou a experimentar uma rápida elevação no número de subagências em funcionamento.

Em 1940, o número de agências e subagências no país já havia se elevado para 139. Todas as subagências em funcionamento ao final do primeiro semestre de 1943 foram transformadas em agências. No encerramento desse ano, o BB já tinha em funcionamento, no território nacional, 246 agências (Pacheco, 1979, v. IV, p. 566).

Portanto, além de poder ser entendida como um exemplo do esforço pela mobilização de capitais internos pelo governo federal, voltado para o financiamento do desenvolvimento da economia brasileira no Primeiro

governo Vargas, o período de expansão das atividades da Creai está identificado também com o aprofundamento da participação do BB no movimento mais geral de aproximação do governo federal em relação às demandas das diversas economias regionais.

Não há por que se estranhar, portanto, o fato de ter sido limitada a difusão dos bancos estaduais até meados dos anos 50, e de ter existido uma relativa estagnação do número desses bancos a partir de 1940. É razoável supor que, ao passo que os interesses de diversos grupos econômicos foram oficialmente reconhecidos e suas reivindicações e problemas passaram a ser discutidos e encaminhados por órgãos vinculados ao Poder Executivo Federal, e ao passo que o acesso ao crédito da Creai e do BB se ampliou, reduziram-se as deficiências quanto ao acesso dos produtores das diversas regiões do país ao crédito agrícola e industrial e, portanto, o interesse dos governos regionais pela constituição de bancos oficiais.

Por outro lado, há que considerar também que, até 1929, o recurso dos bancos estaduais e respectivos governos controladores a empréstimos externos no intuito de dar maior desenvolvimento ao crédito de longo prazo à agricultura era usual. Por isso, sendo-lhes vedado o recurso direto às emissões, à medida que eram explicitadas restrições ao financiamento externo dessas operações, os bancos estaduais ou voltavam-se para o desenvolvimento de atividades comerciais (depósitos à vista e a prazo e empréstimos comerciais), ou passavam a demandar provisão de recursos fiscais pelos estados no intuito de manterem as carteiras de crédito hipotecário e agrícola. Aos estados de São Paulo e de Minas Gerais era facultado ainda o recurso aos depósitos populares nas caixas econômicas estaduais.

Assim, diante da crônica dificuldade de financiamento externo que prevaleceu na economia brasileira a partir da irrupção da Crise de 29, do fato de não terem sido outras as alternativas (desenvolvimento das atividades comerciais e/ou provisão de recursos pelos estados controladores) dos bancos oficiais estaduais para o desenvolvimento das suas atividades e de somente a partir do início dos anos 40 o BB ter se engajado com maior eficácia no suprimento de crédito agrícola aos produtores dos estados brasileiros, os bancos estaduais que se criaram nos anos 30, parecem dever ser entendidos como frutos de um período de transição, onde, por um lado, nem a ampla aproximação do governo federal em relação aos problemas da produção agrícola regional, nem a atuação do BB no crédito agrícola estavam definidas, e, por outro, continuavam presentes as demandas dos produtores regionais por financiamentos.

A explicação para a criação de cinco instituições estaduais nos anos 30, então, possivelmente se encontra na continuidade da lacuna histórica quanto à existência organizada e ampla do crédito agrícola, enquanto somente demandas muito específicas e de maior relevância econômica e política no contexto nacional polarizavam a atenção das ações do governo federal.

De outro lado, as condições de financiamento interno e externo em que ocorreu a criação dessas instituições estaduais sugerem que seu porte e a eficácia de sua atuação no crédito agrícola não devem ter alcançado grande relevância.

Ainda que o exercício seja insuficiente para concluir sobre a atuação de todos os bancos estaduais em operação, ou que entraram em operação entre 1930 e meados da década de 50, no intuito de ilustrar a repercussão do cenário econômico e institucional no desenvolvimento das atividades daqueles bancos, descreve-se, a seguir, o desenvolvimento das atividades do Banespa desde sua encampação pelo Estado de São Paulo até 1956, ano após o qual se inicia uma nova fase de difusão dos bancos oficiais estaduais.

A atuação do Banespa

A Tabela IV evidencia, entre outras informações, os saldos dos empréstimos realizados pelo Banespa e o total dos empréstimos realizados pelo Sistema Bancário Nacional entre 1926, último ano da atuação do Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo (BCHASP) antes de sua encampação pelo Estado, e 1956.

Uma observação preliminar sobre a atividade operacional do Banespa é sua expressiva expansão a partir do momento em que o Estado passou a exercer o controle acionário do BCHASP e utilizar o Banespa como agente financeiro da política de valorização do café.

Uma vez encampado pelo estado de São Paulo, o Banespa foi dotado de maiores recursos, principalmente os provenientes de empréstimos externos do Instituto do Café, do governo do estado e da própria instituição, destinados ao financiamento da estocagem de café pelos produtores paulistas no âmbito da política de valorização do produto e passou a desenvolver uma maior variedade de operações ativas e passivas.

Tabela IV
Saldo de empréstimos e depósitos do Banespa
e de empréstimos do sistema bancário

Cr\$ milhões

	Empréstimos Banespa	Depósitos Banespa	Empréstimos Sist. Bancário	Dep./Emp. Banespa %	Emp. Banespa/ Sist. Bancário %
1926	58.754	30.370	3.765.000	51,7	1,6
1927	423.484	453.494	4.955.000	107,1	8,5
1928	706.123	650.219	6.009.000	92,1	11,8
1929	998.217	709.881	6.076.000	71,1	16,4
1930	1.216.228	1.014.928	5.961.000	83,4	20,4
1931	1.197.525	1.006.346	5.893.000	84,0	20,3
1932	1.028.488	685.810	6.697.000	66,7	15,4
1933	959.176	667.218	6.880.000	69,6	13,9
1934	1.078.977	797.462	7.406.000	73,9	14,6
1935	1.090.659	758.907	7.753.000	69,6	14,1
1936	1.085.337	832.346	7.972.000	76,7	13,6
1937	1.169.723	863.175	8.853.000	73,8	13,2
1938	1.120.691	925.450	10.196.000	82,6	11,0
1939	1.203.731	1.058.060	11.586.000	87,9	10,4
1940	1.387.496	1.086.329	13.091.000	78,3	10,6
1941	1.349.169	1.259.511	17.284.000	93,4	7,8
1942	1.411.591	1.364.038	24.103.000	96,6	5,9
1943	1.427.583	1.576.805	38.473.000	110,5	3,7
1944	1.698.168	2.036.449	53.443.000	119,9	3,2
1945	1.941.811	2.227.888	58.431.000	114,7	3,3
1946	2.669.331	2.951.713	54.871.000	110,6	4,9
1947	2.673.627	3.051.421	57.702.000	114,1	4,6
1948	2.575.368	2.651.039	63.255.000	102,9	4,1
1949	2.434.790	2.676.716	73.768.000	109,9	3,3
1950	3.565.062	3.800.604	94.100.000	106,6	3,8
1951	5.199.911	4.619.507	123.348.000	88,8	4,2
1952	5.179.617	4.464.143	143.673.000	86,2	3,6
1953	5.094.125	3.343.555	165.715.000	65,6	3,1
1954	5.712.883	4.004.283	214.590.000	70,1	2,7
1955	5.768.552	4.936.547	244.953.000	85,6	2,4
1956	8.601.989	8.508.809	307.026.000	98,9	2,8

Fontes: Costa, 1988, vol. II, Quadros 4.2, VI.1, VI.2 e VII-11 e Tabelas VI e VII – Anexo estatístico

Isso fez com que o Banco, que em 1926 detinha somente 1,6% do total dos empréstimos bancários do país, passasse, em 1930, a deter a expressiva participação de 20,4%.

Com a crise deflagrada em 1929 e com a realização do último empréstimo externo visando à valorização do café pelo estado de São Paulo em 1930²⁵, ao Banespa coube superar as restrições impostas pelo retraimento dos negócios bancários e a crescente imobilização de seus ativos vinculados ao café.

²⁵ A partir de 1931, não coube à instituição paulista o financiamento da estocagem dos novos excedentes de café produzidos, tendo o governo federal, por meio do BB, assumido tal encargo.

Quatro fatores ajudaram o enfrentamento, pelo Banespa, da difícil situação que se descortinou a partir da Crise de 29 (Costa, 1988, v. I, p. 177-84):

- a obtenção de redescontos dos títulos junto à Carteira de Redesconto (Cared) do Banco do Brasil, restaurada em dezembro de 1930;
- a liberação, pelo governo federal, a partir de fevereiro de 1931, dos estoques de café acumulados até o primeiro semestre de 1930, por meio da aquisição dos estoques aos produtores;
- a constituição de reservas pelo banco entre 1931 e 1932; e
- a tolerância para com os mutuários com prestações em atraso permitido pelo Reajustamento Econômico²⁶.

A partir de 1933, o governo do estado de São Paulo voltou a lançar mão dos depósitos das Caixas Econômicas do Estado, destinando-os, como ocorrido entre 1917 e 1926, ao Banespa, para que este os canalizasse ao crédito agrícola. O risco das operações era assumido pelo banco estadual, o qual pagava às Caixas Econômicas Estaduais 6% de juros e cobrava de seus mutuários 8%.

Essas medidas, entretanto, não foram capazes de dar sustentação aos empréstimos da instituição. A partir de 1931, o Banespa passou a experimentar uma redução nominal no saldo dos empréstimos concedidos, só voltando ao patamar observado em 1930 no início da década de 40, o que, dada a recuperação dos empréstimos totais do Sistema Bancário em 1932 e seu posterior desenvolvimento, produziu uma constante queda da participação relativa da instituição no mercado de crédito bancário.

Do patamar de 20% alcançado em 1930, sua representatividade frente aos empréstimos totais do sistema bancário do país reduziu-se para 10,6% em 1940.

²⁶ Como vimos relatando, os bancos estaduais despendiam boa parte do esforço creditício em atividades agrícolas e/ou pecuária e no crédito hipotecário e pignoratício. O registro da influência do Programa de Reajustamento Econômico sobre o equilíbrio financeiro do Banespa e a natureza desse programa, portanto, evidencia a possibilidade de que o Reajustamento Econômico eventualmente também tenha contribuído para a manutenção do equilíbrio econômico financeiro dos demais bancos oficiais em operação no início da década de trinta. Infelizmente, não encontramos menção, nos relatórios do Ministério da Fazenda da época, aos Bancos que se beneficiaram dos empréstimos da Caixa de Mobilização Bancária, decorrentes do redesconto dos títulos do programa, o que poderia dimensionar possíveis benefícios auferidos pelos demais bancos estaduais ou mesmo pelo Banco do Brasil com o programa.

Essa queda foi mantida durante toda a década de 40, visto que, apesar de algum crescimento dos empréstimos do Banespa entre 1940 e 46, até 1949 seus empréstimos totais permaneceram relativamente estagnados, enquanto o saldo total dos empréstimos do sistema bancário expandia-se fortemente. Em 1946, os empréstimos do Banespa representaram 5,9% do total dos empréstimos bancários, e, em 1956 somente 2,9%.

Tampouco pode-se considerar dinâmico e importante o crédito concedido ao custeio agrícola no período. Basta ver que, em 1936/37, foram realizados somente 181 empréstimos dessa espécie pelo Banco, somando o equivalente a Cr\$25,015 milhões, o maior número e a maior quantia registrados desde 1931. Enquanto isso, em 1936 foram descontados 13.219 títulos em um valor equivalente a Cr\$889,53 milhões, também representando a maior quantia registrada desde 1931 (Costa, 1988, v. I, p. 191).

Em 1941, foi criada a Carteira de Crédito Rural da Instituição, que, não teve um papel de fomento fundamental (em termos de volume e de valores) para o desenvolvimento agrícola de São Paulo, pelo menos nos anos iniciais. Segundo Costa, talvez fosse mais próximo da verdade afirmar que o Banespa se aproveitou mais do volume de negócios propiciado pela agricultura do Estado, principalmente na área de comercialização, por meio de desconto de títulos envolvidos nas transações mercantis a prazo, do que propriamente grande número de agricultores paulistas tenha se beneficiado de seu crédito (Costa, 1988, v. I, p. 100).

Segundo o mesmo autor, o Banco não poderia ser considerado especializado em crédito rural, mas um banco comercial de desconto de títulos, como os demais existentes, dedicando-se mais às atividades urbanas. A Carteira Comercial, por exemplo, em 1942, tinha uma dimensão oitenta vezes superior que a Carteira Rural.

O crédito hipotecário teve uma participação bastante reduzida no conjunto das operações ativas do banco entre 1930 e 1947, tendo sua representatividade frente aos empréstimos totais do Banco variado entre 1,7 e 2,7%. A partir de 1948, coincidindo com a flexibilização da política monetária na segunda metade do governo Dutra, até 1956, houve uma elevação dessa participação, chegando o crédito hipotecário a atingir 11,5% do total das operações de crédito da instituição em 1955 (Costa, 1988, v. II, p. 545).

Entretanto, diante do total das operações do sistema bancário, tais operações não alcançaram maior importância, visto que o Banespa reduzia sua participação relativa no total de empréstimos realizados pelo sistema.

Embora a partir dos dados disponíveis não se possa inferir ausência de esforço da parte do Banespa em prover créditos com maior prazo de maturação à economia paulista, ficam patentes os estreitos limites a que o Banespa esteve sujeito para o desenvolvimento do crédito de longo prazo.

Entre 1949 e 1956, comércio, indústria e entidades públicas foram as atividades mais beneficiadas pelo crédito fornecido pela instituição oficial, correspondendo, cada uma, em média, respectivamente, a 29,4%, 24,5% e 24,6% dos empréstimos totais da instituição.

Durante todo o período, as principais fontes de recursos do Banco eram os depósitos, representando, em média, 84% do passivo exigível da instituição. O governo do Estado era o principal depositante, representando, em média, 60% do total desses recursos.

Comparando-se a evolução dos créditos concedidos pelo Banespa com os da Creai, percebe-se o enorme diferencial dinâmico das atividades de um e de outro órgão. Mesmo entre 1938 e 1940, quando houve maiores limitações ao *funding* da Carteira do Banco federal, os empréstimos da Creai evoluíram mais rapidamente que os do Banco paulista. Partindo de uma representatividade de 4,1% dos empréstimos totais do Banespa para atingir 31,5%. Em 1941, os empréstimos da Creai equivaliam a 60% dos empréstimos totais do Banespa, evoluindo continuamente até equivalerem a 282% em 1945 (ver Tabelas IV e II).

Com o início da política monetária contracionista do governo Dutra, a representatividade dos empréstimos da Creai frente aos do Banespa se reduziu até 1947, quando atingiu 173%, voltando a aumentar até atingir o máximo de 387% em 1955.

Dadas essas características dinâmicas da atuação do Banespa até 1956, e considerando que essa Instituição, mesmo operando no espaço econômico mais dinâmico à época, mesmo contando com largos depósitos do governo do Estado e com repasses das caixas econômicas estaduais, não conseguiu expressividade em suas operações, especialmente no crédito agrícola e hipotecário, limitando suas atividades basicamente a operações comerciais de descontos de títulos, ao setor privado urbano e empréstimos ao setor público, é razoável supor que instituições oficiais de outros estados, de menor expressão econômica e maior restrição fiscal, teriam dificuldades em desempenhar um papel mais ativo que o banco paulista no que diz respeito ao fomento à inversão privada, atividade não desempenhada pelos bancos privados.

A existência de importante parcela de empréstimos destinada ao setor público, entretanto, indica poder ter havido uma participação no financiamento de obras públicas de infra-estrutura, e na indução, por essa via, do desenvolvimento econômico.

Bancos estaduais criados entre 1940 e 1955

Qual teria sido, então, a razão para a criação de quatro bancos estaduais entre 1940 e 1955, paralelamente ao aprofundamento da assistência bancária e creditícia do Banco do Brasil, e já definido o modelo de atuação do governo federal em relação às demandas das diversas economias regionais?

Tendo em vista que a resposta a essa indagação não pode ser encontrada no modelo analítico proposto para essa fase de difusão das instituições estaduais, resta, como alternativa, identificar os elementos diferenciados que instruíram a criação dos bancos estaduais no período.

Essa tarefa, entretanto, encontra limites na própria existência de relatos sobre a história dessas instituições, o que, como ressaltou-se no decorrer deste texto, não é comum, sendo restrito o material disponível.

Entre as quatro instituições relevantes, foram encontradas menções sobre as razões de criação de somente duas: o Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais e o Banco do Estado de Goiás.

Quanto ao Banco da Prefeitura do Distrito Federal e o Banco de Crédito do Estado do Rio, talvez o questionamento mais produtivo a se realizar seja sobre as razões que justificam que esses entes da federação não tenham criado bancos oficiais antes, visto que São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (áreas que, depois do Rio de Janeiro, constituíam as principais regiões econômicas e bancárias do país) já contavam com bancos oficiais antes da eclosão da Crise de 1929.

Uma hipótese explicativa é que a proximidade de seus agentes econômicos e políticos com o governo federal e a concentração inicial das operações do BB no Rio de Janeiro teriam ensejado maiores facilidades de crédito para os setores público e privado daquelas unidades da federação, antes do que qualquer outra região.

Esse entendimento, entretanto, não nos leva às razões que levaram à criação daquelas instituições, enquanto o BB, como vimos, apresentava uma grande expansão operacional e, com isso, uma maior aproximação em relação às demandas das diversas economias regionais.

Visto que as informações sobre as circunstâncias que instruíram a criação dessas duas instituições, bem como eventuais modificações na forma de atuação do BB naquelas unidades da federação no período relevante não estão disponíveis, a elucidação do aparente paradoxo deixa de ser possível.

Sobre o Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais, são poucas as informações disponíveis. Originário das primeiras instituições bancárias incentivadas por governos estaduais, com base na nacionalização dos bancos estrangeiros determinada pela Constituição de 1937, foi encampado pelo governo daquele estado em 1944. O estado de Minas Gerais já controlava, a essa altura, duas instituições bancárias, o Banco Mineiro da Produção e o Credireal.

O Banco do Estado de Goiás, quarto e último banco estadual constituído no período, resultou da falência de diversos bancos regionais por ocasião de uma crise da pecuária originada da contenção de crédito iniciada em 1946. A expansão de crédito provido pela Creai à pecuária até 1945 havia provocando a chamada “febre do zebu” que, com a restrição creditícia imposta à Carteira do Banco do Brasil, desfaleceu e assumiu a forma de depressão dos preços do gado.

Em 1949, após sucessivas leis que vinham consubstanciando a chamada moratória pecuária, ficou definido que os pecuaristas que efetuassem o pagamento de 50% das prestações das dívidas renegociadas ficariam desonerados dos 50% restantes, cabendo à União o ressarcimento da diferença aos credores.

Ao mesmo tempo em que beneficiava os devedores, o saldo final das medidas imputava prejuízo aos credores, uma vez que, em tempo de expansão inflacionária, estes recebiam os seus créditos, sem correção monetária, em longos prazos e ainda metade em apólices da União a juros baixos.

Em um contexto de freqüentes crises bancárias, devido à severa política monetária do governo Dutra, a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), criada em 1945, manteve-se reticente em relação ao auxílio às

instituições em dificuldades. Até 1950, a Superintendência trabalhou pela promoção da encampação e da fusão de bancos, evitando a pura e simples liquidação e oferecendo vantagens consideráveis a eventuais compradores de bancos em falência ou liquidação, tendo sempre em vista o objetivo de concentração da rede bancária e a superação da crise por meio da reorganização e da oligopolização do sistema bancário.

Por isso, a partir de 1945, o número de bancos privados apresentou tendência declinante, processo que caracterizou os primeiros movimentos da transformação de alguns bancos regionais em bancos nacionais.

O Banco do Estado de Goiás foi fruto da fusão do Banco Mercantil e Imobiliário do Oeste Brasileiro, com algumas casas bancárias do Estado e com o Banco de Goiás, em dificuldades por serem os pecuaristas os seus principais clientes.

A aquisição pelo governo do estado de Goiás e a posterior fusão dessas instituições asseguraram a preservação dos direitos dos depositantes das instituições originárias e deram alívio complementar às pressões financeiras sobre o principal setor produtivo do estado.

A adversidade bancária e pecuária, ao estabelecer uma relação entre as restrições de crédito da Creai, e a criação do Banco do Estado de Goiás, antes de falsear nossa hipótese explicativa para a difusão limitada dos bancos estaduais à época, parece corroborá-la, pois demonstra a influência que os créditos da Creai até então haviam exercido sobre a atividade econômica e o efeito de sua restrição sobre a conveniência da criação do banco oficial do Estado.

De outro lado, a informação sobre a encampação do Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais pelo governo mineiro, ao evidenciar somente a aplicação do dispositivo constitucional referente à nacionalização de bancos, justifica o surgimento de mais essa instituição financeira estadual, mas não o explica do ponto de vista funcional da oferta de crédito.

Os novos bancos federais

A partir de 1941, as exportações brasileiras começaram a expandir-se em relação ao observado entre 1938 e 1940, embora somente em 1944 seu valor FOB em dólares tenha superado o valor alcançado em

1928. Tal comportamento foi resultado do efeito conjunto da assinatura do Acordo Interamericano do Café, que garantiu preço e quota para o café brasileiro no mercado americano, além da assinatura de diversos acordos de suprimento de materiais estratégicos aos Estados Unidos no âmbito dos Acordos de Washington; e suprimento de países neutros, especialmente sul-americanos e de alguns países membros da Comunidade Britânica.

Os efeitos diretos e indiretos da Segunda Guerra Mundial sobre as fontes externas de financiamento foram importantes.

O fato de maior destaque, ensejado pelo interesse da política externa norte-americana pelo Brasil no contexto do conflito bélico, foi a decisão de financiar e fornecer materiais para a construção da Siderúrgica de Volta Redonda. Tiveram também importância os fornecimentos de material bélico, com base na Lei de Empréstimos e Arrendamentos, que marcou o início de uma longa fase de estreita colaboração militar entre o Brasil e os Estados Unidos.

Banco de Crédito da Borracha e Banco do Nordeste do Brasil

Em 1942, como parte integrante dos Acordos de Washington, definiu-se a criação do Banco de Crédito da Borracha (BCB), no qual Brasil e EUA seriam sócios, este com 40% do capital por meio da *Ruber and Reserve Company*, e por meio do qual se responsabilizariam pela sustentação da produção da borracha natural brasileira fornecendo financiamentos e assistência aos produtores e atuando, no mercado no sentido da compra da produção brasileira. Iniciou-se então, um grande esforço para elevar a produção brasileira.

A borracha era considerada matéria estratégica para o esforço de guerra. O apoio americano à nova instituição financeira federal visava assegurar o fornecimento da borracha e derivados a preços estáveis. Para financiar esse empreendimento, o Banco de Importação e Exportação ofereceu créditos ao Brasil, com o intuito de facilitar a mobilização de recursos. A *Rubber Reserve Company* (depois denominada *Rubber Development Corporation*), criou, por sua vez, um fundo de US\$5 milhões, especificamente para auxiliar o governo brasileiro no aumento da produção da borracha.

O Banco de Crédito da Borracha, precursor do atual Banco da Amazônia (Basa), recebeu o monopólio²⁷ de compra e venda da borracha e ainda a responsabilidade pela criação de colônias agrícolas, produção alimentar, instalações de transporte, cooperativas e crédito rural.

A *Rubber Reserve Company* comprava a produção que excedia as necessidades domésticas de borracha ao preço fixo de US\$0,39 por libra peso, elevado, em 1944, para US\$0,6, e oferecia bonificações em dinheiro às exportações acima de 5.000 toneladas (Mahar, 1978, p. 13).

O benefício auferido pelo Brasil no acordo foi o de assegurar um nível de preço remunerador para o produto e o acesso a um importante mercado, revertendo o declínio da atividade borracheira que era registrado desde meados da década de dez. Com isso, as exportações do produto voltaram a crescer, sem, no entanto, alcançar os níveis registrados no auge do ciclo da borracha, em 1915.

Ao término da Segunda Guerra Mundial, a produção da borracha asiática retorna aos mercados mundiais e passa a haver um distanciamento dos interesses americanos em relação ao produto brasileiro. Ficaram claras assim, as perspectivas de estagnação econômica da borracha e da Amazônia.

Esse prognóstico, juntamente com o reconhecimento das limitações para a promoção do desenvolvimento econômico a partir de programas unicamente destinados a recuperar a economia da borracha, criou as condições necessárias para que a Assembléia Constituinte de 1946 fizesse constar na nova Constituição o artigo 199, que estabelecia um programa de desenvolvimento para a Amazônia, a ser financiado por 3% do total da receita de impostos federais durante o prazo de vinte anos. Além disso, os governos dos estados, dos territórios federais e dos municípios da região contribuiriam com igual percentagem de suas receitas tributárias.

Do mesmo modo, reconhecendo os graves problemas econômicos e sociais impingidos recorrentemente pela seca à região Nordeste do país, o artigo 198 da Constituição de 1946 determinou a destinação de valor nunca inferior a 3% das receitas tributárias da União e dos estados da região para obras e serviços, assistência econômica e social.

²⁷ O monopólio governamental na compra e venda de borracha natural foi sustentado até 1966.

Na região Nordeste, os recursos se destinavam a um plano de defesa contra os efeitos da seca, sendo que um terço dos recursos seria destinado ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo ser em todo ou em parte aplicado, a juros módicos, em empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área atingida pela falta de chuvas.

Esses dispositivos constitucionais, entretanto, somente foram regulamentados vários anos após a promulgação da Constituição. Em 1949, foi aprovada a Lei 1.004, que disciplinava o artigo 198 da Constituição Federal, e, em 1953, foi aprovada a Lei 1.806, que regulamentou o artigo 199.

A Lei 1.004/49 determinou que no mínimo 0,8% das receitas tributárias da União deveria ser destinado a empréstimos a agricultores e a industriais da região Nordeste, e indicou o BB como responsável pela administração dos recursos.

Tais empréstimos deveriam ser canalizados para o financiamento de até 50% das despesas para construção de açudes em cooperação com o governo federal e com o governo estadual; financiamento até o limite das despesas orçadas para construção de pequenos açudes e barragens submersas, às expensas do interessado; aquisição ou construção de silos e construção de armazéns nas fazendas; obras de irrigação, perfuração e instalação de poços profundos; aquisição ou reforma de equipamentos e de máquinas agrícolas ou industriais e aquisição de animais de trabalho; produção de energia elétrica; plantação técnica e intensiva de árvores xerófilas de reconhecido valor econômico; financiamento de serviços e obras de saneamento e desobstrução e limpeza de rios e canais; e financiamento de safras agrícolas, em geral, por intermédio de cooperativas agrícolas.

Embora a idéia inicial fosse dar curso aos recursos destinados a empréstimos por intermédio do BB, em 1951, alterou-se essa orientação.

Com a intenção declarada de imprimir um caráter mais articulado às iniciativas governamentais concernentes à seca e aos correspondentes problemas econômicos e sociais, o governo federal decidiu estabelecer um plano geral para renovar a forma de atuação do Estado naquela região.

Como primeiro passo nesse sentido e um dos instrumentos centrais do plano, apresentou-se a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), como banco comercial, banco promotor de investimentos e banco assistencial, encarregado de gerir as aplicações de recursos recuperáveis

e de assumir a liderança na realização de um programa de empreendimentos diretamente rentáveis, complementares às obras e aos serviços públicos regulares, encorajando e ajudando a iniciativa e os capitais privados, associando-os, quando necessário, ao capital público, e dessa forma fixando e atraindo capitais e ampliando as perspectivas do emprego no Nordeste.

Almejava-se, portanto, a instituição de um instrumento financeiro especializado, em complemento ao Departamento Nacional de Obras contra as Secas, para a luta contra essa calamidade e para impulsionar o progresso econômico do Nordeste.

Destacamos os seguintes argumentos, apresentados na exposição de motivos que acompanhou o projeto de lei que criava a instituição, para a criação de uma nova instituição em vez da utilização do BB:

- a) sendo o banco projetado o instrumento de um programa regional, deveria poder formar-se na mentalidade dos problemas da região, vinculando a uma experiência específica sua direção e seus quadros;
- b) os recursos especiais de financiamento para a política de valorização econômica do Nordeste deviam ficar claramente distinguidos. A incorporação do Fundo Especial das Secas, previsto na Lei 1.004, à Caixa do Banco do Brasil poderia ensejar o desvio de recursos que normalmente deveriam girar na região;
- c) eram limitadas as possibilidades de o BB alargar, diversificar e regionalizar suas atividades, apesar do alto nível de boa parte do seu funcionalismo. As operações previstas para o banco projetado requeriam controle centralizado, porém próximo da região, e uma organização técnica especial que o BB, de longe, dificilmente poderia colocar à disposição do Nordeste, na escala desejável.

Aprovada a criação em 1952, somente em 1954 o BNB entrou em operação. Com 70% de seu capital pertencente à União, além de seu capital social, o Banco contava com os seguintes recursos: entre 50 e 80% dos recursos referidos na Lei 1.004/49; depósitos do público; lucros verificados nas operações; e produto do lançamento de títulos de sua responsabilidade nas condições permitidas por lei.

Os recursos previstos constitucionalmente também promoveram a mudança do enfoque de atuação do BCB. A extinção dos Acordos de

Washington haviam desarticulado a economia da região Amazônica, uma vez que deixaram de estar assegurados os preços firmes e o escoamento dos excedentes de produção de borracha para os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, embora a indústria de artefatos de borracha apresentasse um crescimento vigoroso, este era incapaz de absorver toda a produção da região. Os estoques de borracha acumularam-se, exigindo grandes imobilizações financeiras pelo BCB (Ministério do Interior, 1968, p. 13).

O BCB foi reorganizado em 1950, transformando-se em Banco de Crédito da Amazônia, cujas atividades não mais se restringiram ao crédito à atividade borracheira. A partir de então, o Banco passou a contar com 10% (0,3% dos tributos da União) dos recursos federais definidos pelo artigo 199 da Constituição Federal de 1946. A partir de 1953, essa participação passou a ser definida em conformidade com convênios celebrados entre o Banco e a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia, criada pela Lei 1.806/53.

Somente em 1969, o então Banco de Crédito da Amazônia teve o capital pertencente à *Rubber Development Company* nacionalizado.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

A expansão das exportações após 1942, conjugada com a dificuldade de acesso a produtos do exterior devido às contingências do transporte marítimo e do esforço de guerra nos países avançados, implicou um notável crescimento dos saldos da balança comercial e uma rápida acumulação de reservas, situação essa que se prolongou até 1948.

Essa melhoria na situação do balanço de pagamentos brasileiro permitiu o equacionamento, em 1943, da questão da dívida externa.

Parcela importante das reservas acumuladas, entretanto, não eram conversíveis ou livre negociáveis, uma vez que fruto de acordos bilaterais de pagamentos que vinculavam a utilização dos saldos acumulados exclusivamente à liquidação de compromissos entre os países signatários.

Terminada a guerra, reduziram-se os interesses da política externa norte-americana pelo Brasil, já que a reconstrução européia passou a ser considerada prioritária. Iniciou-se um período no qual a ênfase da política americana para o Brasil passou a ser a necessidade de estabilização

monetária e, em menor escala, projetos de infra-estrutura, essencialmente de transportes e energia.

A essa altura, a postura americana frente ao Brasil era fundamental do ponto de vista do financiamento e do fornecimento dos bens necessários ao desenvolvimento econômico, uma vez que somente os Estados Unidos poderiam fornecer ao mundo os bens de consumo e os equipamentos de que se necessitava já que, diferentemente das desarticuladas e parcialmente destruídas economias européias e do Japão, a economia americana saíra da Guerra consolidada e enriquecida (Viana, 1990, p. 106).

No imediato pós-guerra, o Brasil apontava os estreitos laços de amizade entre os dois países como justificativa de uma política de apoio ao desenvolvimento, da qual se julgava merecedor por sua colaboração no esforço de guerra.

A posição oficial americana, no que diz respeito às solicitações de empréstimos e financiamentos provenientes do Brasil, era a seguinte (Malan, 1977, p. 31):

- perguntar sobre a extensão em que o governo brasileiro havia explorado as possibilidades de captar os recursos domesticamente;
- distinguir planos de desenvolvimento de programas de reposição. Estes, deveriam ser considerados como importações deferidas e financiados pelo significativo volume de divisas acumuladas pelo Brasil durante a guerra;
- para programas de desenvolvimento, o interlocutor não deveria ser o governo norte-americano, mas o recém-criado Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) – concebido em 1944 em meio às discussões da Conferência de Bretton Woods, mas que somente passou a fornecer créditos a partir de 1947.

O momento mais importante na definição dessa política foi o relatório da Missão Abbink, constituída em 1948, onde se indicou que o programa de desenvolvimento brasileiro deveria basear-se em três pontos: a reorientação dos capitais formados internamente, o aumento médio de produtividade e o afluxo de capitais estrangeiros.

Haja vista a elevação do nível da inflação desde o início da década de 40, o general Dutra mostrou-se sensível à meta de estabilização e implementou, até meados de 1949, uma política econômica ortodoxa, com políticas monetária e fiscal contracionistas.

Com a criação da Sumoc ao final do primeiro governo Vargas, toda a definição das políticas monetária e creditícia havia passado para a responsabilidade do novo órgão. Sua criação correspondeu à preocupação com a inflação crescente desde o início dos anos 40²⁸, tendo, a Superintendência, ficado responsável pela determinação das taxas de juros bancários, pela fixação das taxas e dos tetos para os redescontos, pela decisão do percentual dos depósitos compulsórios, pelo registro do capital estrangeiro, pela operação do *Open Market* e pela supervisão das operações bancárias (Lago, 1983, p. 30).

A ampliação da autonomia dos governos dos estados, derivada da mudança de regime político conferida pela Constituição de 1946, de caráter liberal, fizeram com que os desequilíbrios financeiros dos estados passassem a ter importância crescente, frustrando parcialmente o grau de contração fiscal pretendido.

Mesmo assim, a inflação declinou do patamar de 15% a 20%, registrados entre 1942 e 1946, para 9% em 1947 e 5,9% em 1948. A partir de 1949, os aumentos de preços voltaram a acelerar, até atingirem 18,4% em 1951, já no segundo governo de Getúlio Vargas.

Dadas as reservas cambiais acumuladas durante a Guerra, a perspectiva de auxílio dos Estados Unidos e a avaliação de que uma política cambial de cunho liberal seria capaz de atrair significativo fluxo de investimentos diretos estrangeiros, o governo Dutra instituiu também um regime de câmbio que significou um afrouxamento nos controles de importação e de saída de capitais. A taxa de câmbio, entretanto, permaneceu fixada ao nível observado desde 1939. Tal política logo mostrou-se insustentável.

O superávit comercial do país no imediato pós-guerra era auferido principalmente com as áreas de moeda inconvertível, enquanto o comércio com os Estados Unidos, país de onde provinham 60% das importações em 46-47, era deficitário. Adicionalmente, o fluxo internacional de capitais permaneceu muito baixo até meados da década de 50. As expectativas quanto ao ingresso de recursos norte-americanos revelaram-se infundadas.

As reservas em moedas convertíveis reduziram-se rapidamente, e o

²⁸ Segundo Lago, a participação do Brasil, em 1944, na Conferência de Bretton Woods também influenciou na criação da Sumoc, uma vez que a Conferência revelou a falta de um órgão técnico que servisse de interlocutor da comunidade financeira internacional, na nova ordem econômica internacional instaurada no pós-guerra sob a hegemonia norte-americana, função essa desde o início incumbida à Superintendência.

Brasil começou a acumular atrasados comerciais. A imposição de controles seletivos sobre as importações, função tradicionalmente desempenhada pela Carteira de Câmbio do BB, reaparece como uma consequência desse quadro a partir do início de 1948.

Embora o controle sobre as importações tenha sido instituído com o intuito de fazer frente ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, a racionalização do uso de divisas nas importações acabou tendo grande influência no crescimento da indústria no pós-guerra.

Tendo assumido diversas formas desde então, os controles cambiais foram sendo crescentemente percebidos e utilizados como instrumento de promoção e coordenação do desenvolvimento industrial por substituição de importações de bens duráveis.

De acordo com estudos realizados pela Missão Abbink, em 1949, a poupança no Brasil era estimada em cerca de 12 bilhões de cruzeiros, o que representaria 10% da renda nacional líquida. Essa poupança era constituída pelos recursos resultantes de pagamentos a institutos de previdência, companhias de seguro e capitalização, pelos lucros não distribuídos das sociedades anônimas e das firmas em geral, pelas poupanças individuais, compreendendo parte dos fundos depositados nas caixas econômicas e nos bancos comerciais, e também pela compra de títulos e bens imóveis por particulares.

A alocação desses recursos não era favorável. Segundo as avaliações que se fizeram, somente em imóveis eram empregados cerca de 7,5 bilhões de cruzeiros, dos quais mais de 60% em edifícios comerciais e residenciais nos principais centros urbanos, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo. Todos os outros tipos de investimento somavam apenas 4,5 bilhões de cruzeiros. Para essa política de inversões, contribuíram decisivamente as instituições de poupanças coletivas.

Resultava da insuficiência de poupança e de sua alocação desfavorável uma pressão intensa e contínua sobre o sistema bancário, proveniente de todos os outros setores da economia, com o fim de obter fundos para a manutenção e a ampliação das atividades existentes. Daí a tendência crônica a financiar as despesas de capital por meio de mecanismos potencialmente inflacionários, tal qual o utilizado para a promoção da expansão dos empréstimos da Creai e dos bancos comerciais.

A posição oficial norte-americana permaneceu inalterada até 1949, quando Truman enviou ao Congresso o projeto do *Act of Intenational Development*, que visava tornar disponível o conhecimento técnico norte-americano para as regiões pobres do mundo. A medida estava associada à intensificação da Guerra Fria e à crescente insatisfação do mundo subdesenvolvido com a quase exclusiva preocupação dos EUA com a reconstrução européia (Vianna, 1990, p. 118).

Após sua aprovação, ainda no governo Dutra, foram iniciadas gestões para obtenção de ajuda financeira para projetos de infra-estrutura econômica, o que culminou com a constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico (CMBEU), em dezembro de 1950.

A principal função da CMBEU era a elaboração de projetos suscetíveis de imediata apreciação por instituições financeiras internacionais, tais como o Banco de Exportação e Importação americano e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

Os trabalhos da Comissão Mista baseavam-se no entendimento de que as oportunidades para inversões privadas estariam seriamente comprometidas sem a prévia eliminação de pontos de estrangulamento em alguns setores básicos, como transporte e energia. Com efeito, o objetivo final e declarado dos trabalhos da Comissão era a criação de condições para o incremento de fluxo de investimentos, públicos e privados, estrangeiros e nacionais, requeridos para acelerar o desenvolvimento econômico (Malan, 1977, p. 34).

O projeto do segundo governo Vargas se baseava na idéia de dividir o governo em duas fases: a primeira consistiria na estabilização da economia com o empenho na redução da inflação por meio de políticas fiscais e monetárias ortodoxas e a segunda seria caracterizada pelos empreendimentos e realizações, para o que o apoio norte-americano e o sucesso da CMBEU era fundamental (Vianna, 1990, p. 105).

As despesas do setor público em 1951, primeiro ano do segundo mandato de Vargas, foram reduzidas e houve um aumento das receitas tanto devido à inflação quanto ao crescimento real da economia e das importações. A orientação fiscal foi seguida em 1952, não sendo possível, entretanto, repetir a performance alcançada no ano anterior no orçamento dos estados e dos municípios.

A política monetária também foi conduzida conservadoramente. A política creditícia, entretanto, alimentada pela expansão de crédito às atividades econômicas pelo BB, fez a redução dos empréstimos deste ao Tesouro Nacional ser mais que compensada pela expansão do crédito às atividades econômicas.

Embora tivesse o privilégio exclusivo de exercer controle sobre a base monetária, prover assistência financeira ao sistema bancário e utilizar os instrumentos de controle sobre a política monetária e creditícia, a Sumoc desempenhou um papel quase que exclusivamente normativo, ficando a cargo do BB, como seu agente financeiro, as tarefas executivas, o que abria espaço para ações antagônicas das entidades.

O governo brasileiro desejava uma assistência da ordem de 500 milhões de dólares para os custos em moeda estrangeira de bens e serviços para a implantação dos projetos da CMBEU, durante cinco ou sete anos. A parcela de recursos internos foi estimada em cerca de 10 bilhões de cruzeiros, que, ao câmbio oficial, representavam 541 milhões de dólares, a serem desembolsados em cinco anos.

O relatório da CMBEU descreveu assim a decisão sobre a forma de mobilização dos recursos internos necessários ao plano de desenvolvimento:

No tocante ao financiamento interno, a maioria dos projetos a serem considerados pela Comissão Mista teriam que depender dos recursos do Governo Federal. Conseqüentemente, o limite das disponibilidades financeiras era determinado, principalmente, pela capacidade do Governo Brasileiro de levantar fundos mediante ou tributação ou empréstimos internos, sem agravação da pressão inflacionária. Para todos os propósitos práticos, aliás, os únicos recursos financeiros com que se poderia contar, a curto prazo, seriam aqueles cujo levantamento se pudesse fazer sem aguardar uma lenta e difícil reorganização do sistema fiscal, ou a consolidação do mercado de títulos, medida essa que, a seu turno, não poderia ser tentada com sucesso sem prévio amortecimento do ritmo da inflação. Enquadrado o problema no contexto do sistema tributário existente, e das condições prevaletentes no mercado de títulos, foi estimado que a capacidade imediata do Governo Federal de levantamento de fundos não inflacionários, para cobertura da maior parte do programa da Comissão Mista, poderia atingir cerca de 10 bilhões de cruzeiros num período de 5 anos, numa escala média de

2 bilhões de cruzeiros por ano; esses fundos seriam suplementados pelos que pudessem ser obtidos mediante a captação, por via de depósitos compulsórios, de recursos de companhias de seguro e capitalização, institutos de aposentadoria e pensões, caixas econômicas federais ou, ainda, fornecidos por governos estaduais e por investidores privados (CMBEU, 1954, t. I, p. 134).

Estando a inflação no centro das atenções da política econômica, procurava-se evitar o procedimento até então seguido para atender ao financiamento do desenvolvimento: promoção da expansão do crédito bancário com forte impacto sobre condução da política monetária, e, ao mesmo tempo, abrir caminho para a manutenção do apoio do governo norte-americano, elemento fundamental para estabelecer uma maior consistência macroeconômica à execução dos investimentos, uma vez que viabilizaria a necessária cobertura cambial aos projetos da CMBEU.

O controle da inflação, contudo, não demandava apenas um controle do nível de gastos propiciado por uma maior expansão do crédito. Exceção feita à destinação de recursos dos institutos de previdência à Creai, em 1941, até o início dos anos 50 nenhuma medida concreta havia sido tomada para reorientar a política de investimentos das instituições de poupança coletiva, voltadas, para investimentos imobiliários, por vezes especulativos, na construção de apartamentos e de edifícios de escritório.

A preferência por investimentos imobiliários era vista, em parte, como produto da vontade de se proteger da contínua depreciação da moeda, por meio de investimentos seguros e capazes de revalorização altista automática. Dada a magnitude substancial dos recursos anualmente canalizados por instituições de poupança coletiva, a sua reorientação também constituía parte importante de qualquer programa antiinflacionário.

Por seu turno, a aquisição de títulos do governo não constituía alternativa de investimento capaz de constituir reserva de valor, uma vez que o limite legal de 12% a.a. para as taxas de juros nominais, a obrigatoriedade de denominação de valores contratuais na moeda legal²⁹ e a tributação de ganhos ilusórios que coexistiam com a persistência do processo inflacionário em níveis superiores a 13% a.a. vinham reduzindo a aceitação desses títulos.

²⁹ Ambas limitações vigoravam desde 1933, quando o governo provisório instituiu as leis que ficaram conhecidas como Lei da Usura e Lei da Cláusula Ouro.

A Comissão considerava, ainda, que a distorção de investimento era apenas um dos exemplos da maneira por que a rápida inflação de preços afetou a lucratividade comparativa dos vários setores da economia. De acordo com seu entendimento, nenhum outro fator exerceu influência compatível no sentido de tornar as ferrovias, as empresas de transporte coletivo urbano e a indústria de energia elétrica, ou deficitária ou, pelo menos, de lucratividade muito menor que a de outros setores da economia, uma vez que o governo exercia controle sobre as tarifas, limitando as receitas, mesmo em face às contínuas altas de custos.

Nessas circunstâncias, os investimentos nesses setores haviam sido desestimulados justamente no período em que a rápida expansão industrial e urbana criava uma demanda cada vez maior de serviços básicos.

Dadas as distorções presentes na economia brasileira, e com o fim de instituir-se um organismo que administrasse os recursos financeiros mobilizados tanto internamente quanto externamente, e organizasse as providências necessárias à execução dos projetos relacionados, em junho de 1952, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)³⁰, sob a forma autárquica sujeito à jurisdição do Ministério da Fazenda.

Além dos créditos externos, que seriam da ordem de US\$500 milhões, conforme foi divulgado, o BNDE teria como *funding* de sua atividade recursos arrecadados pelo Tesouro Nacional, pelo prazo de cinco anos, por meio de um adicional ao imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas sujeitas ao pagamento de mais de Cr\$10 mil e de adicional sobre as reservas e lucros em suspenso ou não distribuídos de pessoas jurídicas, ressalvados o fundo de reserva legal e as reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização. Esses recursos originaram o Fundo de Reaparelhamento Econômico, administrado pela Instituição.

³⁰ A idéia de criação de um banco de desenvolvimento (ou de investimento) já havia sido aventada em ocasiões anteriores, constando, inclusive, da proposta de reforma financeira encaminhada pelo governo Dutra ao Congresso Nacional em 1947. Em 1942, Vargas já havia incumbido o Dasp do estudo da questão. A comissão criada para abordar o tema, composta por dois banqueiros (Gastão Vidigal e Gudesteu Pires) e por João Alberto e Simões Lopes, concluiu que seu capital não poderia ser formado senão por meio da criação de novos impostos. Vargas não aceitou essa solução e abandonou a idéia.

Os valores arrecadados dessa forma seriam restituídos aos contribuintes no decurso do sexto exercício após o respectivo recolhimento, em correspondência à contribuição de cada um e com bonificação.

A critério do ministro da Fazenda, ficou facultado ao BNDE o alcance de recursos das caixas econômicas federais, das companhias de seguro e capitalização e dos órgãos da previdência social, cabendo também sua restituição conforme o disposto para os adicionais do imposto de renda. Esses fundos seriam limitados a 4% do valor total dos depósitos das caixas econômicas federais; 25% das reservas técnicas que as companhias de seguro e capitalização devessem constituir a cada ano; e 3% da receita anual dos órgãos de previdência social, excluída a parte que caberia à União.

A administração republicana nos EUA, que assumiu em 1953, marcou uma clara mudança na avaliação democrata anterior, passando a enfatizar a maior importância das relações por meio de empresas privadas em substituição à colaboração governo a governo.

Os empréstimos do Banco Mundial declinaram em 1953 e 1954 e foram nulos em 1955-57. Entre junho de 1959 e fevereiro de 1965, a Instituição não realizou qualquer empréstimo ao Brasil.

A vigência dos adicionais ao Imposto de Renda e do redirecionamento dos recursos das Caixas Econômicas Federais e das companhias de seguro e capitalização foi prorrogada em 1956 pelo prazo de dez anos.

Além disso, ao BNDE era facultada a concessão de garantia a financiamentos obtidos no exterior, com a finalidade de permitir a realização de empreendimentos relacionados com o programa de desenvolvimento.

A composição do *funding* inicial do BNDE, portanto, pode ser interpretada tanto como resultante dos condicionantes externos ao financiamento à economia brasileira, quanto da necessidade de neutralização, no curto prazo, das imperfeições da organização financeira do país e de pressões inflacionárias, fatores que espelhavam os crônicos desequilíbrios macroeconômicos e o próprio processo de crescimento acelerado da economia brasileira.

Banco Nacional de Crédito Cooperativo

O Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), criado em 1952, com subordinação ao Ministério da Agricultura e originário da reorganização da Caixa de Crédito Cooperativo, criada em 1943, e destinado exclusivamente ao financiamento e ao fomento do cooperativismo no país, tinha como fundo para a realização de suas operações, além dos recursos depositados pelas próprias cooperativas, recursos provenientes de taxas e de impostos federais. Infelizmente, são muito restritas as informações disponíveis sobre a constituição e o desenvolvimento dessa instituição financeira federal, não havendo possibilidade de aprofundarmos nossa abordagem sobre sua origem.

A forma encontrada para a canalização de recursos ao BNDE, ao BNCC e às regiões Norte e Nordeste evidenciam diversos elementos constantes dos esquemas de financiamento ao desenvolvimento instituídos posteriormente, e que constituem importantes fontes de financiamento de longo prazo ainda nos dias atuais.

Segundo período de difusão dos bancos estaduais: 1956-64

As experiências de intervenção econômica desenvolvidas até 1939 tinham por característica a falta de organicidade das atividades da esfera governamental, em geral sendo atribuído a essas um caráter monosssetorial e ocasional. A partir desse ano, os métodos de formulação e abrangência da política econômica foram objeto de mudanças relevantes, de tal forma que a literatura especializada reputa ser o período compreendido entre 1939 e 1956 um período de transição no que diz respeito ao planejamento econômico no país.

São dessa época as primeiras tentativas de planejamento de natureza mais ampla: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939); o Plano de Obras e Equipamentos (1943); e o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), de 1950.

Segundo Rosseti, a ocasionalidade e a monosssetorialidade que caracterizaram o período anterior passaram a ceder lugar a planos de envergadura plurisssetorial. Ao mesmo tempo, criaram-se organismos específicos para a formulação, a execução e o controle dos planos de governo, entre os quais o BNDE (Rosseti, 1981, p. 101).

Existiam bases técnicas e institucionais para o início de um novo período pois o envolvimento da esfera privada na programação indicativa já havia sido iniciado no Plano Salte e o BNDE havia sido criado em 1952.

A partir de 1956, o Plano de Metas catalisou as condições existentes, realizando reformas institucionais em nível da política econômica, das quais resultou uma profunda transformação qualitativa do Estado, acompanhada do alargamento de suas funções como agente empresarial.

Assim, o Estado incrementou sua atuação na produção de aço, na produção e refino de petróleo, na produção e exportação de minério de ferro, implementou a produção de soda cáustica, teve um crescente envolvimento na produção de energia elétrica, no transporte ferroviário, na navegação de cabotagem e na construção de novas rodovias.

As preocupações centrais, sínteses dos objetivos da política econômica, eram a industrialização e a expansão das oportunidades de emprego no setor dinâmico-urbano da economia.

Para que as linhas de ação pudessem ser fixadas, foi essencial o volumoso levantamento estrutural da economia brasileira, que havia sido preparado pela CMBEU e estudos desenvolvidos no âmbito do Grupo Misto Cepal-BNDE. Desses trabalhos decorreu a programação consistente de metas setoriais, abrangendo não apenas as áreas de infra-estrutura, reservadas ao Estado, mas os espaços tradicionais e novos abertos ao setor privado.

A coordenação das atividades previstas pelo Programa para o setor privado foi viabilizada com a criação de grupos executivos, que centralizavam os estudos de viabilidade dos projetos e de concessão de estímulos oficiais.

As atividades do setor público, no que concerne ao Programa, eram basicamente controladas pelo BNDE, pois ele detinha os mecanismos de financiamento direta ou indiretamente ligados às metas de infra-estrutura. Diretamente, por meio dos recursos do Programa de Reparelhamento Econômico e dos avais e garantias que eram indispensáveis para a obtenção de financiamentos no exterior. Indiretamente, porque os recursos orçamentários vinculados, tais como o Fundo Federal de Eletrificação (1954), o Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias (regulamentado em 1955), o Fundo de Pavimentação (1955), o Fundo da Marinha Mercante (1958), o Fundo Portuário Nacional (1958), mesmo quando não manipuláveis discricionariamente pelo BNDE, eram nele depositados.

Apesar de o *funding* mobilizado junto ao BNDE ter contribuído com parcela do financiamento do Plano de Metas, o ambicioso plano de investimentos e as dificuldades quanto à elevação da carga fiscal uma vez confrontados com as imperfeições do sistema financeiro nacional no que se refere à mobilização e à destinação de poupanças, levaram o governo a recorrer ao financiamento inflacionário via Banco do Brasil.

Um indicativo da importância que esses projetos de investimento assumiram na definição da política econômica nacional é a presença do presidente do BNDE como membro do Conselho da Sumoc.

Órgão máximo de orientação das políticas da Superintendência, originalmente, o Conselho tinha como componentes o ministro da Fazenda, o presidente do Banco do Brasil, o diretor da Carteira de Redesconto e Caixa de Mobilização Bancária, o diretor da Carteira de Câmbio do Banco do Brasil e o diretor-executivo, nomeado pelo presidente da República.

Do ponto de vista do setor externo, após um mínimo alcançado em 1954, o ingresso de capitais cresceu consideravelmente a partir de 1955, constituindo uma importante contribuição para a formação interna de capital e para a superação das restrições cambiais geradas pela progressiva diminuição das receitas de exportação derivada da queda, desde 1954, dos preços internacionais do Café. Entretanto, à exceção de 1961, não se conseguiu evitar a ocorrência de déficits no balanço de pagamentos.

No início 1953, havia sido instituído o regime de taxas múltiplas de câmbio, que concedeu ampla liberdade de movimentos ao capital estrangeiro, além de reconhecer o direito de reinvestimento.

As taxas múltiplas de câmbio redefiniram a paridade cambial vigente para diversos segmentos de produtos, instituindo o câmbio livre para as transações financeiras e diversas composições entre o câmbio oficial e o câmbio livre para as diferentes categorias de transações comerciais.

Fixa desde 1939, ao longo do período inflacionário a taxa de câmbio oficial havia se tornado sobrevalorizada, desestimulando as exportações de produtos não tradicionais, determinando um subsídio crescente às importações de bens de capital e máquinas e estimulando, ao lado dos controles cambiais, o processo de substituição de importações de bens duráveis.

Em outubro de 1953, foi restabelecido o monopólio cambial do BB e o controle quantitativo das importações foi substituído por leilões de câmbio diferenciados de acordo com a categoria de importações. Esse sistema permitiu a realização de amplas desvalorizações cambiais e a manutenção de uma política de importações seletiva e, por consequência, a proteção à produção industrial doméstica. Quanto às exportações, foram instituídas taxas diferenciadas para o Café e para os demais produtos, com base em adicionais à taxa oficial, fixada desde 1939, e mais favoráveis aos produtos não tradicionais.

O regime de taxas cambiais múltiplas foi modificado diversas vezes por meio de instruções da Sumoc, mantendo-se, entretanto, inalterado em seus aspectos mais centrais até 1957, quando procurou-se simplificar o sistema de taxas múltiplas e introduzir um sistema de proteção específica de produtos, segundo sua categoria. Foram, então, estabelecidas tarifas *ad valorem*, variando de zero a 150%, segundo o grupo de produtos similares.

Entre 1957 e 1961, o PIB cresceu à taxa anual de 8,2%, a renda *per capita* a uma taxa de 5,1%, o processo de substituição de importações passou a contemplar o setor de bens de capital, a inflação média foi de 22,6% e o desequilíbrio social foi aprofundado.

Os desequilíbrios regionais, a despeito de iniciativas que visavam mitigá-los, aumentaram.

Ainda que embrionárias, desde meados da década de 50 os estados brasileiros passaram a desenvolver experiências de planejamento econômico, o que constituiu um movimento de adaptação das administrações estaduais às contingências impostas pelo crescimento acentuado dos centros dinâmicos industriais do país. As iniciativas dos governos estaduais resultavam, em geral, em vinculação de receitas tributárias próprias a fundos específicos para investimento; estruturação de empresas governamentais; financiamento de estudos e projetos iniciais; e estabelecimento de prioridades (BNDE, 1963, p. 12).

Os bancos estaduais, as autarquias e as sociedades de economia mista foram utilizados para estimular novos investimentos e passaram a transformar a tradicional política administrativa no plano estadual, dando-lhe maior racionalidade e mais intensidade ao esforço de desenvolvimento.

A principal limitação das atividades “desenvolvimentistas” dos bancos estaduais era a modesta escala dos recursos que podiam ser destinados a créditos de longo prazo via fundos constituídos com recursos fiscais dos estados.

Do ponto de vista do desenvolvimento regional e estadual, a partir de 1956 começaram a ser explicitadas novas medidas do governo federal que representavam o reconhecimento das desigualdades espaciais surgidas a partir do processo de industrialização acelerada. Nesse ano, a lei que prorrogou o Fundo de Reaparelhamento Econômico dispôs que 25% dos recursos arrecadados pelo Fundo deveriam ser prioritariamente aplicados nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e no estado do Espírito Santo, com o fim de elevar o nível de renda *per capita*, ou melhorar as condições econômicas. Ademais, foi autorizada a realização de depósitos em organismos oficiais de crédito, executores de programas federais, estaduais ou regionais de desenvolvimento econômico.

Embora o depósito de recursos em bancos oficiais tenha sido iniciado em 1957, o mesmo, até 1963, ficou limitado ao BNB. Nesse ano, foram realizadas operações com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), criado no ano anterior, e com o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), também fundado em 1962. As operações do BRDE tiveram a interveniência do Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, criado em 1962, do Banco do Estado do Rio Grande do Sul e do Banco do Estado do Paraná, e, as do BDMG, a interveniência do Banco Mineiro da Produção.

Os recursos depositados pelo BNDE originaram-se de parcelas dos recursos dos Acordos do Trigo³¹ vinculáveis a projetos.

Não é de se estranhar, portanto que inúmeras instituições bancárias estaduais surgidas a partir de 1956 incorporassem em suas denominações as expressões “banco de desenvolvimento”, ou “de fomento”, visto que além do exemplo e da importância do BNDE como coordenador do Plano de Metas, as próprias administrações estaduais se empenhavam em ações de planejamento e formação de fundos voltados ao financiamento do desenvolvimento.

Houve, também, nesse período, um movimento de reorganização estrutural dos bancos estaduais mais antigos, que se encontravam voltados

³¹ Esses acordos foram assinados entre os governos brasileiro e norte-americano, que por ocasião de superproduções e da acumulação de estoques do produto nos EUA facilitaram a importação de trigo pelo Brasil. Parcela dos recursos disponibilizados pelos acordos eram vinculáveis a projetos. Os acordos consistiam em empréstimos ao Brasil, em condições mais vantajosas que as vigentes no mercado, de um percentual do valor das aquisições de trigo. Prevvia-se que o pagamento deveria ser feito num prazo de quarenta anos, em prestações semestrais, a juros de 5% ao ano.

para o crédito de curto prazo ou, quando muito, para algum financiamento de prazo mais dilatado por meio de carteiras de crédito rural – procurando adequar seu perfil operacional à atração de investimentos e ao financiamento a longo prazo (BNDE, 1975, p. 5).

Esse processo assumiu em determinadas unidades da federação uma feição pouco coerente, havendo duplicação de iniciativas no seio dos próprios governos e superposição de áreas de competência entre instituições antigas e novas.

Um aspecto a se destacar é a coexistência das atividades voltadas ao desenvolvimento com atividades caracteristicamente comerciais³² não só nos bancos estaduais mais antigos, que se adaptavam à nova estratégia de promoção do crescimento econômico, como também em diversas instituições que se fundaram no período.

O maior desenvolvimento dos repasses de recursos somente passou a ter lugar a partir de 1965.

Até então, a atuação do BNDE junto a programas estaduais de planejamento e desenvolvimento esteve mais relacionada com a formação de capital humano, troca de informações relacionadas com projetos regionais, dados técnicos de análise de mercado, análise de oportunidades industriais e exame dos problemas da indústria média e pequena do que com o apoio financeiro.

A partir daquele ano, com a criação do Programa de Financiamento a Pequenas e Médias Empresas (Fipeme), que visou alargar o universo de empresas ao qual o BNDE assegurava suporte financeiro, passou a haver uma maior descentralização operacional do Banco, dando origem ao mecanismo de repasse de recursos por meio de agentes financeiros distribuídos em todo o território nacional, no qual, após as reformas financeiras realizadas a partir de 1964, os bancos estaduais constituíram o principal canal de distribuição dos recursos.

A inflação parece ter sido outro fator que, paralelamente à incorporação das ações de planejamento voltadas ao desenvolvimento econômico e seu financiamento pelas administrações estaduais, induziu o início da ação de alguns estados na atividade bancária.

O período posterior ao governo Kubitschek caracterizou-se pela grande instabilidade política e, até 1965, pela desaceleração do ritmo de crescimento

³² Embora algumas instituições, como o BDMG e o BRDE, não seguissem o mesmo padrão.

econômico e pela continuidade da aceleração inflacionária que havia se iniciado nos dois últimos anos do Plano de Metas. A inflação medida pelo deflator implícito, que havia sido de 35,9% e 22,6% em 1959 e 1960, atingiu 34,7%, em 1961 e cresceu constantemente até atingir 89,9% em 1964, reduzindo-se, em 1965, para 58,2%.

O processo inflacionário vinha provocando, desde a Segunda Guerra Mundial uma acirrada competição pela coleta de depósitos à vista, que, apesar da redução do número de estabelecimentos bancários em funcionamento no país desde 1944 (663 em 1944, 413 em 1950, 338 em 1960 e 320 em 1965), determinou o aumento do número total de agências bancárias em funcionamento no país (2.074 em 1945, 2.596 em 1950 e 4.661 em 1960 e 6.789 em 1965) e do número de agências por estabelecimento (inclusive quando se exclui o BB).

Essa competição constituiu a consequência lógica da coexistência de limitações legais às taxas de juros nominais e a persistência do processo inflacionário em níveis superiores a 12%. Os bancos comerciais, por meio da cobrança de comissões e da exigência de saldos médios de seus clientes, obtinham taxas de remuneração de suas operações de crédito acima do limite legal de 12% ao ano, obtendo assim um generoso *spread* entre estas taxas e o custo financeiro dos depósitos à vista, os quais só em 1966 passaram a não ser remunerados e, somente em casos excepcionais, atingiram remuneração de 6% ao ano (Moura da Silva, 1979, p. 8).

Paralelamente, tal qual o mercado de títulos públicos federais no pós-guerra, que em 1950 representava 10,5% do total de haveres financeiros e, em 1960, não alcançou sequer 2% do total, houve desestímulo ao desenvolvimento da atividade financeira não bancária, fazendo das operações monetárias quase que as únicas atividades de intermediação financeira.

Os riscos de perdas patrimoniais para o credor, além da tributação de ganhos ilusórios, faziam com que os poupadores e instituições financeiras evitassem haveres não monetários.

Segundo Adroaldo Moura da Silva, os haveres monetários que representavam em torno de 70% do total de haveres financeiros em 1947/48 alcançaram valores superiores a 90% a partir de 1957. A poupança financeira voluntária do setor privado praticamente desapareceu: os depósitos a prazo fixo, que representaram 14,8% do total de haveres financeiros em 1950, sequer alcançaram a cifra de 5% em 1960 (Moura da Silva, 1979, p. 7).

A incipiente intermediação não bancária restringiu-se ao BNDE, às caixas econômicas federais e estaduais e às sociedades de crédito e financiamento. Essas últimas agências começaram a operar por volta de 1958.

Em vista do papel de agente financeiro e de depositário das disponibilidades do governo que os bancos oficiais estaduais, em geral, desempenhavam, não se pode desconsiderar a atração que os “ganhos” decorrentes da aplicação dos recursos depositados à vista pelos respectivos governos controladores e demais depositantes em conta-corrente devam ter exercido sobre as administrações estaduais para a organização de uma instituição financeira.

Ainda que o controle de um banco comercial não significasse necessariamente uma maior remuneração direta para os saldos médios de caixa dos governos estaduais, ou uma proteção em relação à alta taxa inflacionária, nas condições que então vigoravam, o controle de um banco oficial propiciaria a recuperação e a retenção pela instituição financeira oficial de parcela da perda inflacionária referente ao saldo disponível do Estado, que de outra forma seria apropriada por outra instituição financeira, além da apropriação de parcela das perdas incorridas pelos demais correntistas do banco oficial.

Sendo a retenção realizada por um órgão da administração indireta do próprio estado, esse poderia, por exemplo, utilizar os recursos para apoiar os fundos e os programas de desenvolvimento, beneficiar o seu controlador quando da distribuição de dividendos, ou viabilizar economicamente a manutenção de sua estrutura.

Outra forma de transferência dessas vantagens ao estado controlador da instituição seria a concessão de financiamentos com base na taxa nominal determinada legalmente e, portanto, dados os altos índices inflacionários, negativa.

Tal atração parece ter sido particularmente maior a partir da aprovação, em maio de 1962, da Lei Federal 4.059, que, ao mesmo tempo em que determinou que os depósitos realizados pelos governos e pelas autarquias estaduais nos respectivos bancos oficiais não fossem computados na base de cálculo dos depósitos compulsórios, elevou o intervalo no qual a Sumoc estava autorizada a definir o percentual de recolhimento compulsório sobre os depósitos à vista e a prazo.

Com isso, a Sumoc, que antes poderia fixar o depósito compulsório máximo sobre depósitos à vista entre 8 e 14%, passou a poder defini-lo entre 16 e 28%.

A importância que esse fator pode ter assumido é sugerida pelas informações relativas ao Banespa entre 1962 e 1964. Durante o período, a média anual dos saldos mensais dos depósitos dos Poderes Públicos (atribuído ao governo do estado de São Paulo) equivaliu a 56% da média anual dos saldos mensais dos empréstimos da Instituição.

É interessante notar, também, que ao passo em que a taxa inflacionária anual atingia 50,1% em 1962 e se expandia para 89,9% até 1964, embora o BNDE não tivesse alterado substancialmente a destinação de recursos financeiros para instituições financeiras estaduais, sete bancos estaduais tivessem sido criados (ver Quadro I, p. 39).

Uma vez praticamente definido o número de bancos comerciais estaduais em funcionamento, o período pós-64 caracterizou-se, então, pelo aproveitamento funcional dessas instituições e dos bancos estaduais de desenvolvimento na execução da projeção regional da estratégia de desenvolvimento nacional. Renovada a dinâmica do sistema financeiro, os bancos estaduais viriam a desenvolver um extenso espectro de relacionamentos com os setores público e privado.

Reforma financeira e o desenvolvimento dos bancos oficiais

A reorganização do Sistema Financeiro Nacional (SFN), promovida pelas Leis 4.380/64, 4.595/64 e 4.728/65, pretendeu não só instrumentalizar o combate à inflação, como também promover o desenvolvimento socioeconômico do país com base em um mercado de capitais eficiente e em um sistema financeiro organizado e ofertante de variado *menu* de ativos. Boa parte dos esforços empreendidos foram voltados para a constituição de poupança de longo prazo e para a garantia de fontes de recursos de origem não inflacionária para o setor público.

A consolidação do novo modelo de intermediação financeira foi apoiado pela institucionalização do princípio de correção monetária, pela estrutura de financiamento de longo prazo montada a partir dos fundos compulsórios de poupança e pelo sucesso da política de minidesvalorizações da moeda nacional na indução à captação de recursos externos.

Com taxas de juros positivas, os novos instrumentos financeiros criados começaram a reduzir o descompasso entre a demanda e a oferta de haveres financeiros. As poupanças aplicadas em investimentos de baixa produtividade e/ou em “mercados paralelos” de crédito foram atraídas ao sistema financeiro, aumentando o volume de recursos disponíveis para o sistema

Os haveres do sistema financeiro, que haviam registrado declínio na fase final do período anterior, chegando a representar 21,1% do PIB em 1964, experimentam forte crescimento, e, em 1968, já equivaliam a 26,2%, passando a 43,5% do PIB em 1973 e a 46% em 1979 (Moura da Silva, 1980, p. 25).

Os haveres financeiros não monetários, que equivaleram a 1,6% do PIB em 1964, em 1968 e 1973 representaram, respectivamente, 9,3% e 23,7%, chegando a 29,2% do PIB em 1977. Já os haveres monetários apresentaram declínio entre 1964 e 1977, evoluindo de 19,4% do PIB para 14,7%.

A expansão da intermediação financeira deveu-se em larga medida à expansão dos ativos financeiros com correção monetária *a posteriori*. Do total de haveres não monetários, os débitos desse tipo representaram, respectivamente, 54%, 48% e 61% em 1968, 1973 e 1978. A poupança compulsória foi o componente de maior dinamismo nesse segmento, representando nesses mesmos exercícios 27%, 39% e 42% do total dos recursos com correção *a posteriori*, o que correspondeu a, respectivamente, 1,35%, 4,43% e 7,48% do PIB.

Quase a totalidade dos ativos corrigidos *a posteriori* foi controlada por agências estatais (Tesouros Federais e Estaduais, BNH, Caixas Econômicas Federal e Estaduais, e, a partir de 1974, BNDE), que controlaram em 1968, 1973 e 1978, respectivamente 91%, 86% e 88% do total de contratos financeiros firmados em termos reais.

Isso ocorreu não porque houvesse qualquer proibição legal para emissão de débitos em termos reais pelas instituições privadas. As razões dessa recusa, quase sempre estiveram relacionadas aos riscos de insolvência que essas operações tinham diante da possibilidade de drásticas flutuações na taxa de inflação (Moura da Silva, 1980, p. 35).

A participação dos bancos oficiais no total dos empréstimos bancários realizados no país evoluiu de 62,59% em 1968 para 63,39% em 1970, 59,73% em 1973 e 66,05% em 1975. Os bancos comerciais estaduais, por sua vez,

tiveram participação nitidamente crescente, registrando 14,39%, 16,83%, 18,26% e 17,5% do total empréstimos bancários realizados nos mesmos anos.

Dentro desse novo quadro, o sistema financeiro oficial estadual passou a desempenhar importante papel na intermediação de poupança externa, na forma da Resolução 63, de recursos do orçamento monetário, gerido pelo Banco Central, bem como de fundos compulsórios de poupança administrados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), pela Caixa Econômica Federal e pelo BNDES, lastreados, principalmente, por *funding* proporcionado pela criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado em 1966, do Programa de Integração Social (PIS) e Patrimônio do Servidor Público (Pasep), criados em 1970.

Em 1968, as operações de repasse de recursos daquelas instituições já representavam 12,5% do total das suas operações de crédito. Em 1970, 1975 e 1980 esse percentual se elevou para, respectivamente, 14,4%, 52,5% e 50,7% dos empréstimos concedidos.

Paralelamente ao processo de transformação dessas instituições em agentes repassadores de recursos, houve a expansão da rede de agências dos bancos comerciais estaduais. Enquanto as agências desses bancos correspondiam a 13,1% do total das agências do sistema bancário nacional em 1963, em 1970 e 1980 essa participação alcançou, respectivamente, 17,3% e 22,6%.

Foi na esteira da maior descentralização de recursos das agências federais de desenvolvimento e da constituição de novos fundos de poupança compulsória, instituídos a partir da reforma financeira iniciada em 1964 e do correspondente crescimento dos bancos estaduais de natureza comercial, que se engendrou a diferenciação formal entre os bancos comerciais e os bancos de desenvolvimento estaduais.

Em junho de 1968, a Resolução 93 do Conselho Monetário Nacional (CMN), regulou a operação dos bancos estaduais e regionais de desenvolvimento.

Aos bancos estaduais de natureza comercial já existentes, que operassem também na promoção do desenvolvimento econômico e social das áreas sob suas jurisdições mediante operações de médio e longo prazos, ficou facultada a organização de carteira especializada para esse fim, regida pelas mesmas regras fixadas para os bancos de desenvolvimento, desde que tivesse

contabilidade própria e autonomia técnica e financeira, não sendo permitida transferência de recursos de/para as demais operações do banco.

Os repasses de recursos do BNDE, do Banco Central do Brasil (Bacen) e do BNH aos bancos estaduais de desenvolvimento tiveram uma representatividade ainda maior do que o observado pelos bancos comerciais. Partindo de uma participação relativa de 12,16% em 1969, em 1970, 1975 e 1980, os repasses daquelas instituições federais já alcançavam a participação de 17,3%, 79,8% e 73,2%.

Quanto ao repasse de recursos externos, frente aos empréstimos totais dos bancos comerciais estaduais, esses recursos representaram, em 1968, 1970, 1975 e 1980, respectivamente, 13,6%, 18,2%, 7,2% e 15,9%. Para os bancos de desenvolvimento estaduais, o repasse de recursos externos teve menor importância, tendo alcançado uma participação no total dos empréstimos realizados por essas instituições da ordem de 10,4% em 1970, 0,84% em 1975 e 3,7% em 1980.

Não por acaso, portanto, foi a partir da segunda metade da década de 60 que os bancos oficiais estaduais passaram a assumir as dimensões em termos de número de agências, tamanho e importância relativa que se conheceu até recentemente. Arelada às funções de agente financeiro dos governos estaduais, a atividade bancária do setor público estadual inseriu-se no contexto dos novos instrumentos financeiros criados a partir de 1965 como co-partícipe do financiamento do desenvolvimento nacional, baseado em recursos externos e recursos internos de longo prazo repassados por instituições financeiras federais, administradoras de fundos de poupança compulsória e recursos do Banco Central.

Financiamento ao setor público e bancos oficiais

No início do século XX, a estrutura bancária brasileira apresentava-se deficiente em diversos aspectos. Eram claras as imperfeições quanto ao funcionamento do sistema monetário e ao insuficiente atendimento bancário no território nacional. Eram reconhecidas as limitações quanto à mobilização interna de recursos, especialmente os de maior prazo de maturação e as dificuldades para se implementar o crédito agrícola.

Com a dependência de fontes externas de financiamento, coadjuvavam deficiências estruturais do sistema financeiro local, devido às quais parcelas não desprezíveis dos recursos monetários do país ou ficavam “empoçados” sob a forma de elevados encaixes bancários, ou permaneciam fora do sistema bancário.

Além de refletir-se nas características dos financiamentos disponíveis ao setor privado no país, as características do Sistema Financeiro Nacional também condicionaram a atividade do setor público e a forma de financiamento de seus déficits. A evolução da dívida do governo federal e dos governos estaduais e municipais entre 1889 e 1913 nos ajuda a dimensionar esses condicionantes.

Segundo Goldsmith, em todo esse período, o aumento da dívida interna do setor público federal não parece ter sido superior a 500 mil contos de réis. A maior parte desse aumento deve ter sido absorvido por particulares, porque os bancos comerciais detinham apenas montantes reduzidos (Goldsmith, 1986, p. 124-28).

O equivalente em mil-réis da dívida externa do governo federal, considerada a desvalorização cambial, elevou-se em cerca de 950 mil contos de réis, ou cerca de 430%, entre 1889 e 1899, embora os novos empréstimos importassem apenas 23 milhões de libras, ou cerca de 630 mil contos de réis, calculados à taxa cambial média do ano.

Embora a valorização cambial da moeda brasileira tenha reduzido o valor em mil-réis da dívida externa entre 1900 e 1909, seu valor em libras quase duplicou. Novos empréstimos de aproximadamente 80 milhões de libras equivaleram a cerca de 1,4 milhão de contos de réis.

Entre 1910 e 1913, quando o valor do mil-réis permaneceu próximo de 15 por libra, houve aumento da dívida em 400 mil contos de réis. Durante todo o período, o aumento da dívida externa foi de 73 milhões de libras.

Assim, ao final de 1913, enquanto a dívida interna do governo federal somava apenas 727 mil de contos de réis, sua dívida externa equivalia a 1.564 mil contos, ou a 68,3% da dívida total.

Ainda segundo Goldsmith, por volta de 1889, dada a concentração da receita pública em mão do governo federal, a dívida das províncias e dos municípios somava algo em torno de 50 mil contos de réis, o que correspondia a apenas 8% daquela registrada como do governo central.

A descentralização política e financeira promovida pelos primeiros governos republicanos permitiu que o endividamento desses níveis de governo passassem a ser mais significativos. Como consequência de gastos com a formação de infra-estrutura, as dívidas de estados e municípios cresceram rapidamente.

Entre 1903 e 1912, os débitos dos estados aumentaram 710 mil contos de réis, para 950 mil contos. O aumento foi mais intenso no que tange à dívida externa, a qual, durante esse período, tornou-se quase seis vezes maior, constituindo quase 2/3 do total.

Em 1913, a dívida dos municípios era pouco inferior a 400 mil contos de réis, quase igualmente dividida entre obrigações internas e externas.

Infelizmente, não existem dados concretos sobre a relação financeira entre o sistema bancário, o governo federal e o restante do setor público senão a partir de 1936, no caso do Banco do Brasil, e de 1951, para os demais bancos comerciais.

Para as primeiras décadas de funcionamento do Banco do Brasil há somente indicações indiretas, resultantes da história de sua passagem ao controle do Estado, comentários feitos pela historiografia econômica e informações sobre os regulamentos que regeram a atividade da Instituição.

O relacionamento das caixas econômicas federais com o setor público é qualificado pela destinação ao Tesouro Nacional da parcela dos depósitos não utilizados em operações de penhor e pela faculdade do Tesouro, como garantidor dos mesmos depósitos, utilizá-los para o financiamento de suas despesas. Mesmo a reforma de 1915, quando as Caixas ficaram autorizadas a realizar operações de descontos com base em títulos, a restrição ao desconto de títulos do governo federal demonstra que a medida teve o cunho de facilitar liquidez e, por conseguinte, o financiamento dos títulos do governo, o que foi mantido até o início da década de 30.

Quanto aos bancos estaduais, os indícios de seu relacionamento financeiro com os controladores e com o restante do setor público na primeira década de sua existência apontam para um relacionamento onde, tendo em vista a necessidade de apoio dos governos de estado e do governo federal para que aquelas instituições sustentassem operações que favorecessem a agricultura e alcançassem recursos externos, é provável que os estados controladores devam ter constituído fonte líquida de recursos.

A partir de 1930, são virtualmente inexistentes as informações explícitas sobre o relacionamento dos bancos estaduais como um todo com o setor público, havendo somente informações sobre a atuação do Banespa e seu relacionamento com o estado de São Paulo, sobre as quais basearemos nossa abordagem.

Desde o Encilhamento até sua encampação pelo governo federal, em 1905, o BB apresentou-se dependente de auxílios governamentais. Superada a fase voltada para seu fortalecimento operacional após o início do controle acionário da instituição pelo governo, o Tesouro Nacional e os governos estaduais e municipais passaram a demandar em alguma medida empréstimos ao Banco.

O primeiro regulamento do BB, enquanto banco oficial, o autorizou expressamente a realizar as seguintes operações direta ou indiretamente relacionadas com o setor público: receber em conta-corrente saldos do Tesouro Federal; descontar bilhetes do Tesouro, cautelas da Casa da Moeda e letras das Delegacias Fiscais pagáveis na Capital; subscrever, comprar e vender, por conta própria ou de outros agentes, títulos da dívida pública da União, Estados e Distrito Federal; e descontar excepcionalmente letras garantidas por duas firmas, sendo apenas uma delas do Rio de Janeiro, sem exceder 10% do capital do Banco, com os governos da União, dos estados e do Distrito Federal (Pacheco, 1979, v. III, p. 543).

Existem registros de algumas demandas de crédito pelos estados e municípios realizadas em 1907, quando o banco recebeu recomendações do governo federal para fazer empréstimos aos governos do estado do Espírito Santo, do Distrito Federal e do estado de São Paulo (Pacheco, 1979, v. IV, p. 7).

Uma característica interessante de um desses empréstimos do BB a estados, é a solicitação de “garantias” realizada pelo Banco em contrapartida à recomendação de empréstimo ao estado de São Paulo feita pelo governo.

Sentindo-se em dificuldades para atender aos pleitos do governo do estado devido ao seu valor elevado, o Banco solicitou e obteve do governo federal o compromisso de apoio à instituição frente a eventuais dificuldades decorrentes dos empréstimos enquanto as operações não fossem liquidadas.

Como se vê, essa relação solidária do governo federal em relação a possíveis dificuldades financeiras que o Banco pudesse sofrer devido ao empréstimo ao estado dava oportunidade a uma espécie de aval às operações do estado, caso essas não fossem liquidadas, neutralizando o risco bancário relacionado à operação por meio da transferência do mesmo ao governo.

A primeira indicação encontrada sobre comprometimento excessivo de recursos do BB com empréstimos ao Tesouro Federal refere-se à ocasião da crise gerada pela retração do mercado de crédito internacional diante dos primeiros movimentos bélicos na Europa entre 1913 e 1914, que acabaram desencadeando a Primeira Guerra Mundial.

Diante de repetidos déficits governamentais e das dificuldades crescentes em se alcançarem créditos no exterior, o Banco do Brasil se viu imobilizado diante das demandas por crédito da praça devido a suas relações com o Tesouro (Pacheco, 1979, v. IV, p. 39).

Outro registro, já posterior à incorporação de funções relativas a autoridade monetária pelo Banco, é fornecido por Fritsch.

Em 1921, já com a Carteira de Redesconto (Cared) implantada no Banco do Brasil, frente ao seu déficit fiscal, o governo federal recorreu crescentemente ao BB, aumentando a dívida de curto prazo para com este. A evolução dos débitos do Tesouro frente ao Banco assumiu tal dimensão que passou a dificultar a execução no esquema de defesa do café, que se engendrava à época por meio de empréstimos da Instituição, o que fez com que a capacidade do Banco em financiar as operações da valorização sem o recurso maciço à Cared ficasse afetada já que os recursos ordinários do banco eram canalizados para o Tesouro (Fritsch, 1990, p. 49).

Embora o recurso a operações de crédito externo tenha acomodado as pressões sobre o BB em 1921, viabilizando a defesa do café, no ano seguinte, um novo déficit do governo federal e a perspectiva de sua continuidade ensejaram a permissão para que a Cared aceitasse títulos federais em suas operações, até o limite de 500 mil contos de réis, valor superior ao total das letras em carteira do BB ao final de 1921.

A proximidade das relações entre o Tesouro e o BB foram explicitadas também pelas novas disposições legais e na maneira com que se processou a reforma financeira de 1923, que transferiu a competência primária de emissão de moeda do Tesouro para o Banco.

Até então, a legislação previa a requisição de papel-moeda pela Cared, limitada a um determinado valor. Em contrapartida aos saldos recebidos, a Cared ficava devedora do Tesouro, recaindo sobre o saldo devedor juros anuais inicialmente definidos em 2%.

Tendo substituído as requisições de papel-moeda pela Cared por emissões do BB, a reforma implicou a liquidação daquela Carteira, sendo essa processada mediante o encontro de contas do Tesouro com o Banco. Nesse processo, em contrapartida ao saldo do papel-moeda de sua emissão, que havia sido requisitado pela Carteira e aos juros de 2% ao ano, que constituíam seus créditos junto ao BB, o Tesouro viu cancelados seus débitos correspondentes ao saldo dos títulos de sua emissão existentes na Cared.

Adicionalmente, o BB ficou obrigado a reformar, por prazo não inferior a dois anos, o saldo remanescente dos débitos do Tesouro junto a si.

A lei que instituiu a reforma financeira também determinou que o BB abrisse anualmente ao Tesouro crédito em conta-corrente de até 25% da receita papel orçada para o respectivo exercício financeiro³³. O débito correspondente do Tesouro deveria ser liquidado dentro do mesmo exercício.

No decorrer da história financeira do Brasil foram inúmeras as iniciativas do governo federal em providenciar créditos do BB a governos de estados e municípios, e vários os dispositivos legais que atuaram no sentido de facilitar o acesso do Tesouro a créditos do BB, quer esses recursos tivessem origem na Cared ou na Camob, quer se originassem das carteiras do banco como instituição comercial.

Do mesmo modo, foram comuns os expedientes contábeis ou as emissões do Tesouro cujo efeito ou destino final foi “cancelar” débitos da União junto ao BB em contrapartida de débitos da Cared junto ao Tesouro por requisição de papel-moeda, artifício denominado de encampação de

³³ Em 1900, passou a existir a separação orçamentária entre as receitas e despesas realizadas em moeda nacional e aquelas realizadas em moeda forte. O primeiro grupo de receitas e despesas do governo federal denominou-se orçamento-papel e o último, orçamento-ouro.

papel-moeda, ou por meio da entrega de moeda emitida pelo Tesouro em contrapartida do resgate de promissórias e obrigações do Tesouro em poder do Banco.

Relacionamento financeiro do setor público com os bancos comerciais

As colunas da Tabela V apresentam as informações disponíveis quanto à participação do BB e dos “demais bancos” comerciais brasileiros no total dos créditos concedidos pelos bancos comerciais. As colunas referentes aos Créditos ao Setor Público apresentam a participação do BB e dos “demais bancos” no total dos créditos concedidos pelos bancos comerciais ao setor público. As colunas referentes aos Créditos ao Tesouro Nacional, aos estados e municípios e às autarquias apresentam a participação das mesmas instituições no financiamento total realizado àquelas entidades pelos bancos comerciais.

Cabe o registro de que tanto os saldos dos empréstimos ao Tesouro quanto o saldo dos empréstimos totais do BB apresentados nas tabelas-fonte dessas informações para o período posterior a 1951, são líquidos dos ativos do Tesouro junto ao Banco e agrupam itens que abrangem as operações que sofrem alterações quando das encapações de papel-moeda, tornando os dados não sensíveis aos efeitos das eventuais encapações realizadas. Os saldos da dívida incluem os saldos referentes a títulos mobiliários e as operações cambiais realizadas à conta e ordem do Tesouro.

Os dados anteriores a 1951 referem-se ao endividamento bruto do Tesouro Nacional e das demais entidades do setor público, bem como ao saldo bruto das operações de crédito do BB.

As informações referentes aos anos compreendidos entre 1965 e 1970 mantêm a mesma metodologia de apuração dos empréstimos do BB ao Tesouro Nacional, embora algumas das funções de autoridade monetária anteriormente desempenhadas pelo Banco tivessem sido transferidas ao Banco Central do Brasil e, portanto, algumas operações junto ao Tesouro fossem realizadas por esta Instituição. Por isso, essas informações devem ser consideradas como referentes aos empréstimos das autoridades monetárias ao setor público, compatíveis com aquelas atribuídas ao BB entre 1951 e 1964.

Os dados da Tabela V demonstram que a participação do BB no total de créditos concedidos ao setor público, entre 1951 e 1970, sempre foi bastante superior à sua participação relativa nos créditos totais dos bancos comerciais no mesmo período, o que demonstra a maior propensão do banco federal ao financiamento público.

Tabela V
Participação do Banco do Brasil e dos demais bancos comerciais
nos créditos totais dos bancos comerciais e
nos créditos ao setor público

Ano	Créditos totais dos bcos comerciais		Créditos ao setor público		Créditos à União		Créditos aos estados e municípios		Créditos às autarquias	
	Banco do Brasil	Demais bancos	Banco do Brasil	Demais bancos	Banco do Brasil	Demais bancos	Banco do Brasil	Demais bancos	Banco do Brasil	Demais bancos
1936	37,1%	62,9%	-	-	-	-	-	-	-	-
1937	29,1%	70,9%	-	-	-	-	-	-	-	-
1938	38,5%	61,5%	-	-	-	-	-	-	-	-
1939	36,1%	63,9%	-	-	-	-	-	-	-	-
1940	31,3%	68,7%	-	-	-	-	-	-	-	-
1941	36,5%	63,5%	-	-	-	-	-	-	-	-
1942	38,8%	61,2%	-	-	-	-	-	-	-	-
1943	37,9%	62,1%	-	-	-	-	-	-	-	-
1944	38,2%	61,8%	-	-	-	-	-	-	-	-
1945	33,9%	66,1%	-	-	-	-	-	-	-	-
1946	44,0%	56,0%	-	-	-	-	-	-	-	-
1947	44,6%	55,4%	-	-	-	-	-	-	-	-
1948	44,6%	55,4%	-	-	-	-	-	-	-	-
1949	47,0%	53,0%	-	-	-	-	-	-	-	-
1950	42,2%	57,8%	-	-	-	-	-	-	-	-
1951	42,8%	57,2%	90,0%	10,0%	93,4%	6,6%	74,0%	26,0%	81,8%	18,2%
1952	46,6%	53,4%	83,5%	16,5%	93,9%	6,1%	52,7%	47,3%	87,4%	12,6%
1953	47,0%	53,0%	83,8%	16,2%	95,0%	5,0%	55,2%	44,8%	82,3%	17,7%
1954	50,0%	50,0%	87,7%	12,3%	97,0%	3,0%	71,5%	28,5%	87,5%	12,5%
1955	51,0%	49,0%	90,0%	10,0%	99,0%	1,0%	77,6%	22,4%	82,2%	17,8%
1956	52,5%	47,5%	93,1%	6,9%	98,9%	1,1%	81,9%	18,1%	83,5%	16,5%
1957	54,5%	45,5%	94,2%	5,8%	98,6%	1,4%	79,6%	20,4%	85,6%	14,4%
1958	53,1%	46,9%	89,4%	10,6%	93,5%	6,5%	72,9%	27,1%	80,7%	19,3%
1959	50,8%	49,2%	88,3%	11,7%	91,6%	8,4%	72,3%	27,7%	82,7%	17,3%
1960	51,2%	48,8%	90,7%	9,3%	93,9%	6,1%	68,9%	31,1%	88,5%	11,5%
1961	57,1%	42,9%	94,2%	5,8%	97,1%	2,9%	65,7%	34,3%	85,3%	14,7%
1962	56,4%	43,6%	92,0%	8,0%	94,8%	5,2%	58,4%	41,6%	80,3%	19,7%
1963	55,9%	44,1%	93,3%	6,7%	96,9%	3,1%	39,5%	60,5%	75,5%	24,5%
1964	58,9%	41,1%	97,0%	3,0%	99,9%	0,1%	30,5%	69,5%	77,6%	22,4%
1965	54,8%	45,2%	95,3%	4,7%	98,9%	1,1%	20,7%	79,3%	81,2%	18,8%
1966	54,9%	45,1%	89,6%	10,4%	95,2%	4,8%	8,3%	91,7%	63,4%	36,6%
1967	47,0%	53,0%	81,7%	18,3%	89,2%	10,8%	3,9%	96,1%	64,0%	36,0%
1968	49,2%	50,8%	80,1%	19,9%	92,2%	7,8%	4,9%	95,1%	51,0%	49,0%
1969	52,1%	47,9%	78,1%	21,9%	90,7%	9,3%	3,1%	96,9%	34,0%	66,0%
1970	50,4%	49,6%	74,3%	25,7%	86,7%	13,3%	2,2%	97,8%	48,5%	51,5%

Fontes: Tabelas X e XI

A participação do BB no financiamento do Tesouro Nacional, dos estados e municípios e das autarquias, entretanto foi diferenciada.

Enquanto a Instituição manteve, entre 1951 e 1964, uma participação quase que absoluta, em média 96,2%, nos créditos totais fornecidos pelos bancos comerciais ao Tesouro, em relação aos créditos aos estados e aos municípios e às autarquias, sua participação foi menor.

Os empréstimos dos bancos comerciais às autarquias, à exemplo do que ocorreu com os seus créditos ao Tesouro estiveram concentrados no BB. Em média, até 1964, a Instituição manteve uma participação de 83% nos créditos totais dos bancos comerciais àquelas entidades – percentual superior à sua participação nos créditos totais dos bancos comerciais.

Embora, até 1961, o BB tenha sido responsável, em média, por 70,2% do valor dos créditos dos bancos comerciais aos estados e aos municípios, a partir de então, sua participação no total do financiamento bancário interno àqueles níveis de governo foi decrescente, registrando até 1964 uma média de 37,3% e, entre 1965 e 1970, em média, uma participação de somente 7,2%.

A partir de 1963, a participação do BB nos créditos dos bancos comerciais aos estados e municípios passou a ser inferior a sua participação do total de créditos concedidos por aquelas instituições financeiras.

Em contrapartida à contínua redução da participação do BB no financiamento aos estados e municípios desde 1961, os “demais bancos” comerciais passaram a ter uma participação quase que absoluta no financiamento àqueles níveis de governo.

De 1965 em diante, houve uma tendência decrescente da participação do BB e das autoridades monetárias também no financiamento ao Tesouro e às autarquias. Em média, no período compreendido entre 1965 e 1970, o BB registrou uma participação no financiamento bancário interno às mesmas entidades de, respectivamente, 83,1% e 57%, contra 96,2% e 83% no período anterior.

As reformas financeiras empreendidas a partir de 1964, ao promoverem a indexação dos títulos de emissão do Tesouro Nacional, os tornaram atrativos para os bancos privados, o que promoveu o crescimento da participação dos “demais bancos” comerciais no financiamento total àquela entidade.

Entre 1936 e 1950, em média 62,3% dos créditos totais³⁴ do BB foram destinados ao setor público. Entre 1951 e 1964, a média foi de 54,1% e entre 1965 e 1970, foi de 59,6% (Tabela VI).

Tabela VI
Créditos do BB ao setor público

Cr\$ milhões

Ano	Empréstimos totais (A)	Empréstimos ao Tesouro Nacional (B)	Empréstimos a outras entidades públicas (C)	Total do setor público (D)	(B)/(A) %	(C)/(A) %	(D)/(A) %
1936	2.958	-	-	1.867	-	-	63,1
1937	2.572	-	-	1.631	-	-	63,4
1938	3.925	1.996	865	2.861	50,9	22,0	72,9
1939	4.179	1.902	829	2.731	45,5	19,8	65,4
1940	4.102	1.297	973	2.270	31,6	23,7	55,3
1941	6.311	2.043	1.679	3.722	32,4	26,6	59,0
1942	9.345	4.604	1.671	6.275	49,3	17,9	67,1
1943	14.580	9.352	1.749	11.101	64,1	12,0	76,1
1944	20.439	12.277	1.772	14.049	60,1	8,7	68,7
1945	19.818	9.284	1.422	10.706	46,8	7,2	54,0
1946	24.137	13.345	1.469	14.814	55,3	6,1	61,4
1947	25.708	13.542	1.637	15.179	52,7	6,4	59,0
1948	28.212	14.165	1.673	15.838	50,2	5,9	56,1
1949	34.689	17.876	2.005	19.881	51,5	5,8	57,3
1950	39.688	18.700	3.144	21.844	47,1	7,9	55,0
1951	52.799	23.076	4.988	28.064	43,7	9,4	53,2
1952	67.020	20.599	6.855	27.454	30,7	10,2	41,0
1953	77.867	24.865	8.552	33.417	31,9	11,0	42,9
1954	107.362	31.271	15.831	47.102	29,1	14,7	43,9
1955	124.987	40.308	18.240	58.548	32,2	14,6	46,8
1956	161.237	65.414	19.367	84.781	40,6	12,0	52,6
1957	220.304	105.176	19.063	124.239	47,7	8,7	56,4
1958	265.074	126.832	18.073	144.905	47,8	6,8	54,7
1959	332.737	169.301	20.545	189.846	50,9	6,2	57,1
1960	487.115	263.402	27.266	290.668	54,1	5,6	59,7
1961	832.321	500.943	32.317	533.260	60,2	3,9	64,1
1962	1.278.149	720.372	33.719	754.091	56,4	2,6	59,0
1963	2.104.200	1.245.095	52.808	1.297.903	59,2	2,5	61,7
1964	4.022.120	2.505.901	89.088	2.594.989	62,3	2,2	64,5
1965	6.311.000	4.135.700	337.900	4.473.600	65,5	5,4	70,9
1966	8.063.700	5.009.200	256.600	5.265.800	62,1	3,2	65,3
1967	9.948.300	5.613.700	331.900	5.945.600	56,4	3,3	59,8
1968	14.861.200	7.775.100	430.500	8.205.600	52,3	2,9	55,2
1969	21.957.000	11.650.000	379.000	12.029.000	53,1	1,7	54,8
1970	27.681.000	13.359.000	889.000	14.248.000	48,3	3,2	51,5

Fonte: Neuhaus (1975); Malan (1979); Sumoc (1964); Banco Central do Brasil (1971), (1976)

³⁴ Deve-se considerar o fato de que o cálculo para esse período tende a produzir percentuais de participação maiores em relação ao período seguinte, calculados com base nos dados dos créditos totais do BB líquidos das disponibilidades do Tesouro e no endividamento líquido do Tesouro junto à Instituição.

A elevada participação do BB nos créditos totais dos bancos comerciais ao setor público foi reflexo do intenso grau de absorção dos empréstimos líquidos do BB pelo Tesouro Nacional. Este absorveu em média 78,6% dos créditos totais do Banco ao setor público no período compreendido entre 1938 e 1950, 85,4% dos créditos líquidos do Banco ao setor público, entre 1951 a 1964 e 94,5%, entre 1965 e 1970.

Quanto aos “demais bancos” comerciais, a elevada participação dos créditos ao setor público no total de créditos do BB até meados da década até 1951 e a reduzida participação das operações com o setor público no total de créditos concedidos por aquelas instituições até meados da década de 60 (Tabela VI e VII) indicam que somente a partir das reformas

Tabela VII
Créditos dos demais bancos comerciais ao setor público

psCr\$ milhões

Ano	Empréstimos totais (A)	Empréstimos ao Tesouro Nacional (B)	Empréstimos a outras entidades públicas (C)	Total do setor público (D)	(B)/(A)	(C)/(A)	(D)/(A)
1936	5.014	-	-	-	-	-	-
1937	6.281	-	-	-	-	-	-
1938	6.271	-	-	-	-	-	-
1939	7.407	-	-	-	-	-	-
1940	8.989	-	-	-	-	-	-
1941	10.973	-	-	-	-	-	-
1942	14.758	-	-	-	-	-	-
1943	23.893	-	-	-	-	-	-
1944	33.004	-	-	-	-	-	-
1945	38.613	-	-	-	-	-	-
1946	30.734	-	-	-	-	-	-
1947	31.995	-	-	-	-	-	-
1948	35.043	-	-	-	-	-	-
1949	39.080	-	-	-	-	-	-
1950	54.412	-	-	-	-	-	-
1951	70.549	1.618	1.511	3.129	2,3	2,1	4,4
1952	76.653	1.435	3.984	5.419	1,9	5,2	7,1
1953	87.848	1.427	5.048	6.475	1,6	5,7	7,4
1954	107.228	1.314	5.305	6.619	1,2	4,9	6,2
1955	119.966	1.491	4.983	6.474	1,2	4,2	5,4
1956	145.789	2.040	4.196	6.236	1,4	2,9	4,3
1957	184.226	3.248	4.471	7.719	1,8	2,4	4,2
1958	234.319	11.023	6.117	17.140	4,7	2,6	7,3
1959	322.419	18.687	6.556	25.243	5,8	2,0	7,8
1960	464.788	21.537	8.102	29.639	4,6	1,7	6,4
1961	626.093	22.112	10.726	32.838	3,5	1,7	5,2
1962	989.838	50.552	15.354	65.906	5,1	1,6	6,7
1963	1.660.054	57.199	35.328	92.527	3,4	2,1	5,6
1964	2.811.600	25.300	56.200	81.500	0,9	2,0	2,9
1965	5.203.100	87.900	135.000	222.900	1,7	2,6	4,3
1966	6.616.900	310.400	301.700	612.100	4,7	4,6	9,3
1967	11.239.100	768.600	561.700	1.330.300	6,8	5,0	11,8
1968	15.332.600	1.216.900	819.300	2.036.200	7,9	5,3	13,3
1969	20.227.000	2.042.000	1.333.000	3.375.000	10,1	6,6	16,7
1970	27.189.000	3.074.000	1.866.000	4.940.000	11,3	6,9	18,2

Fonte: Neuhaus (1975); Banco Central do Brasil (1971), (1976)

financeiras realizadas pelo regime militar instituído em 1964, aquelas instituições passaram a ter participação mais importante no financiamento público.

Em termos consolidados, os créditos dos “demais bancos” ao setor público, que até as reformas financeiras representaram em média 5,8% (entre 2,9% e 7,8%) dos créditos totais por eles concedidos, entre 1965 e 1970 passaram a representar, em média, 12,3% (Tabela VII).

As participações dos créditos ao Tesouro Nacional e às outras entidades do setor público (classe que reúne estados, municípios e autarquias) nos créditos totais dos “demais bancos” comerciais, que, entre 1951 e 1964 foram, em média de, respectivamente, 2,82% e 2,95%, passaram a registrar, entre 1965 e 1970 médias de 7,1% e de 5,2%.

Comparando-se as informações da Tabela VII referentes ao período compreendido entre 1968 e 1970 com os dados da Tabela VIII, verifica-se que a participação dos bancos comerciais estaduais no financiamento às demais entidades do setor público correspondeu, em média, a 98%, ou seja, quase à totalidade do financiamento concedido pelos “demais bancos” comerciais às mesmas entidades.

Tabela VIII
Créditos dos bancos comerciais estaduais ao setor público

Ano	Empréstimos totais (A)	Empréstimos ao Tesouro Nacional (B)	Empréstimos a outras entidades públicas (C)	Total do setor público (D)	(B)/(A) %	(C)/(A) %	(D)/(A) %
1968	5.667.000	363.000	802.300	1.165.300	6,4	14,2	20,6
1969	7.593.000	550.000	1.310.000	1.860.000	7,2	17,3	24,5
1970	10.511.000	706.000	1.823.000	2.529.000	6,7	17,3	24,1

Fonte: Banco Central do Brasil (1971), (1976)

Embora não existam informações suficientemente desagregadas que permitam a visualização da participação dos bancos comerciais estaduais no financiamento a estados, municípios e autarquias no período anterior a 1968, o relacionamento do Banespa com os Poderes Públicos – segundo Costa (1988), representativos do governo do estado de São Paulo – sugere que a contribuição dessas instituições no financiamento às administrações direta e indireta de seus controladores remonta a períodos anteriores às reformas financeiras da segunda metade da década de 60.

De acordo com os dados apresentados na Tabela IX, entre 1949 e 1964, a participação média dos Poderes Públicos no total de operações de crédito concedidas pela instituição (17,1%) foi bastante superior à média observada para o grupo dos “demais bancos” comerciais (2,98%) aos estados, municípios e autarquias, mas compatível com o nível explicitado pela Tabela VIII para os bancos comerciais oficiais como um todo, excluído o BB.

Tabela IX
Média anual dos saldos mensais dos empréstimos
e dos depósitos do setor público no Banespa

Cr\$ milhões

Ano	Crédito total	Crédito poderes públicos	Participação %	Disponibilidades Poderes Públicos	Crédito líquido Poderes Públicos
1949	2.481	465	18,7	1.786	(1.322)
1950	2.962	499	16,9	1.939	(1.439)
1951	4.621	1.640	35,5	3.062	(1.422)
1952	5.321	1.825	34,3	3.269	(1.444)
1953	4.418	760	17,2	1.819	(1.060)
1954	5.320	1.411	26,5	2.040	(629)
1955	5.778	1.968	34,1	2.594	(626)
1956	6.953	1.016	14,6	4.431	(3.415)
1957	10.079	931	9,2	7.040	(6.109)
1958	13.037	1.469	11,3	8.761	(7.292)
1959	20.268	2.465	12,2	16.864	(14.399)
1960	31.862	2.550	8,0	26.270	(23.721)
1961	45.444	2.131	4,7	34.719	(32.588)
1962	66.591	5.403	8,1	38.566	(33.163)
1963	84.900	9.247	10,9	47.666	(38.419)
1964	154.522	18.576	12,0	85.429	(66.852)

Fonte: Costa 1988, Vol II pág. 553; SUMOC (1964)

Ademais, a comparação das informações relativas à média anual dos saldos mensais das operações de crédito do Banespa que favoreceram os Poderes Públicos (Tabela IX) com o saldo das operações de crédito dos estados, municípios e autarquias junto aos “demais bancos” comerciais ao final de cada ano (Tabela VII)³⁵ demonstra que, de 1952³⁶ em diante, uma

³⁵ Além dos problemas decorrentes da comparação de saldos médios com saldos em final do ano, deve-se considerar o viés introduzido no cálculo dessa participação devido à aceleração do processo inflacionário, principalmente a partir de 1959, que, tudo mais constante, tende a subestimar a participação do Banespa nos empréstimos totais dos “demais bancos” comerciais aos estados, municípios e autarquias.

³⁶ Em 1951, a média mensal dos empréstimos aos Poderes Públicos do Banespa foi 8,5% superior ao saldo ao final do ano dos empréstimos dos “demais bancos” comerciais às “outras entidades públicas”, o que sugere ter havido uma redução do endividamento dos Poderes Públicos junto ao banco oficial de São Paulo ao final desse exercício.

proporção elevada – média de 29% – dos saldos dos empréstimos realizados pelos “demais bancos” comerciais a estados, municípios e autarquias encontram correspondentes na média mensal dos empréstimos do Banco do Estado de São Paulo ao Poderes Públicos a cada ano.

Também é característico da influência dos bancos comerciais estaduais no financiamento aos estados, municípios e autarquias, o fato de o aumento da representatividade dos créditos dos “demais bancos” comerciais no crédito total fornecido pelos bancos comerciais àqueles níveis de governo e às autarquias (ver Tabela V) ter início em 1962, ano que coincide com o início do período em que foram criados sete novos bancos comerciais e, ao final do qual (1964), o controle de bancos por estados da federação havia se generalizado.

Um aspecto interessante da dívida do estado de São Paulo junto ao Banespa é a relação da abrupta redução da sua representatividade frente os recursos totais emprestados pela Instituição em duas oportunidades, com medidas do governo federal para o equacionamento da dívida do estado.

Um primeiro indício dessa relação aparece em 1953, quando, no segundo semestre, diante de um período de grande dificuldade do Tesouro do Estado de São Paulo, a União, por meio do BB, auxiliou o Estado abrindo um crédito de Cr\$5 bilhões em seu favor³⁷. A coincidência desse fato com a redução do comprometimento dos recursos do Banespa com os Poderes Públicos sugere que esse empréstimo tenha possibilitado a amortização de débitos do estado com o Banespa e, por consequência, a redução da absorção de recursos da Instituição pelos Poderes Públicos.

Ao final de 1955, um convênio entre o BB e o governo do estado de São Paulo resultou na consolidação de todas as dívidas do estado para com aquele Banco, num total de quase Cr\$9 bilhões, ficando o saldo com um prazo de pagamento de dez anos. Segundo Costa (1988), o contrato entre o governo e o BB trouxe para o Banespa grande vantagem, uma vez que vultosas operações em que este era credor do governo foram liquidadas. O efeito desse convênio sobre a absorção de recursos da Instituição pelos Poderes Públicos foi o mesmo sugerido para a transação anterior.

³⁷ De acordo com Vianna, 1990, p. 135, em 1953, houve, também, o socorro de alguns bancos oficiais de estados pela Caixa de Mobilização Bancária, o que contribuiu para o expressivo aumento dos meios de pagamento no período.

O relacionamento do setor público com instituições financeiras, entretanto, não se realiza exclusivamente por meio de empréstimos. A prestação de serviços pelos bancos a essas entidades é outra face importante dessa relação.

Do ponto de vista da intermediação financeira, os serviços prestados pelas instituições oficiais ao setor público importam em depósitos e aplicações de recursos pelos governos, autarquias, fundações e empresas governamentais e correspondem a uma fonte de recursos para suas operações.

A importância desse relacionamento para o Banespa também está refletida na Tabela IX, que demonstra que a média anual dos depósitos dos Poderes Públicos na Instituição entre 1949 e 1964 superou o valor anual médio dos empréstimos alcançados pelos mesmos junto à Instituição. Esse excedente equivaleu, em média, a 75,9% do crédito destinado pela Instituição ao setor privado.

A posição líquida do Banco junto ao Estado não descaracteriza, necessariamente, o papel que a instituição financeira deva ter desempenhado no que tange ao financiamento aos Poderes Públicos, pois a esse importa, além do posicionamento líquido dos Poderes Públicos, a avaliação quanto aos diferenciais de prazo entre operações ativas e passivas da instituição junto ao setor público, o que, de forma geral, dada a natureza do financiamento público, tende a favorecer o tomador do crédito.

Além disso, devemos ter em consideração que parcelas dos empréstimos realizados em favor do setor privado beneficiaram o financiamento de obras públicas, visto que, segundo a descrição de Costa (1988), o Banespa, peça integrante das responsabilidades pelas finanças de São Paulo, dadas as ligações de interesses recíprocos, de interdependências contratuais e cooperações funcionais, deu apoio às realizações governamentais concedendo financiamentos específicos aos contratantes de obras, especialmente, empreiteiros de pavimentação de estradas de rodagem, realizando adiantamentos às empresas hidroelétricas e industriais do estado, aos Departamentos de Águas e Esgotos e de Estradas de Rodagem, às estradas de ferro governamentais e a outros empreendimentos de mesma natureza.

Quanto à importância dos depósitos do setor público junto ao BB e aos demais bancos comerciais do país, as duas tabelas seguintes explicitam as informações necessárias à análise.

Tabela X
Créditos líquidos do Banco do Brasil ao setor público

em Cr\$ milhões

Ano	Crédito Total	Crédito		Disponibilidades		Crédito Líquido			Crédito Líquido Total	Crédito Líq. ao Setor Público	CLSP/ CLT %
		Estado/ Município	Autar- quias	Estado/ Município	Autar- quias	Tesouro	Estado/ Município	Autar- quias			
1951	52.799	3.132	1.856	261	5.023	23.076	2.871	(3.167)	47.515	22.780	47,9
1952	67.020	3.969	2.886	259	5.598	20.599	3.710	(2.712)	61.163	21.597	35,3
1953	77.867	5.370	3.182	323	7.364	24.865	5.047	(4.182)	70.180	25.730	36,7
1954	107.362	11.914	3.917	355	8.281	31.271	11.559	(4.364)	98.726	38.466	39,0
1955	124.987	14.386	3.854	325	8.378	40.308	14.061	(4.524)	116.284	49.845	42,9
1956	161.525	15.714	3.653	634	11.009	65.414	15.080	(7.356)	149.882	73.138	48,8
1957	220.304	14.284	4.779	632	16.923	105.176	13.652	(12.144)	202.749	106.684	52,6
1958	265.074	13.617	4.456	502	19.219	126.832	13.115	(14.763)	245.353	125.184	51,0
1959	332.737	13.063	7.482	408	25.220	169.301	12.655	(17.738)	307.109	164.218	53,5
1960	487.115	14.165	13.101	757	45.684	263.402	13.408	(32.583)	440.674	244.227	55,4
1961	832.321	14.774	17.543	3.357	83.648	500.943	11.417	(66.105)	745.316	446.255	59,9
1962	1.278.149	15.146	18.573	3.496	99.312	720.372	11.650	(80.739)	1.175.341	651.283	55,4
1963	2.104.200	15.057	37.751	5.920	154.973	1.245.095	9.137	(117.222)	1.943.307	1.137.010	58,5
1964	4.022.120	15.285	73.803	17.083	419.964	2.505.901	(1.798)	(346.161)	3.585.073	2.157.942	60,2
1965	6.311.000	15.800	322.100	48.100	754.100	4.135.800	(32.300)	(432.000)	5.508.800	3.671.500	66,6
1966	8.063.700	14.600	242.000	66.300	1.037.000	5.009.200	(51.700)	(795.000)	6.960.400	4.162.500	59,8
1967	9.948.300	15.400	316.500	121.400	971.700	5.613.700	(106.000)	(655.200)	8.855.200	4.852.500	54,8
1968	14.861.200	21.800	408.700	208.800	1.538.000	7.775.100	(187.000)	(1.129.300)	13.114.400	6.458.800	49,2
1969	21.957.000	20.000	359.000	263.000	2.176.000	11.650.000	(243.000)	(1.817.000)	19.518.000	9.590.000	49,1
1970	27.681.000	21.000	868.000	256.000	2.779.000	13.359.000	(235.000)	(1.911.000)	24.646.000	11.213.000	45,5

Fonte: Banco Central do Brasil, Relatório anual de 1964, 1971 e 1976

Conforme a Tabela X, entre 1951 e 1964, os depósitos consolidados do setor público no BB foram recorrentemente inferiores ao seu endividamento frente ao Banco. Em média, os créditos líquidos do BB ao setor público equivaleram a 51% dos créditos líquidos da instituição (deduzidos dos depósitos do setor público).

As posições líquidas da União, dos estados e municípios e das autarquias, junto ao Banco, entretanto, tiveram evoluções diferenciadas.

A União e os estados e municípios tiveram posições recorrentemente devedoras (exceção à posição de estados e municípios em 1964), sendo observada uma posição líquida credora junto ao BB somente para as autarquias.

A União demandou, em média, cerca de 51,6% dos créditos líquidos da Instituição, enquanto estados e municípios demandaram, em média, 5,4% e as autarquias forneceram liquidamente recursos equivalentes a, em média, 6,2% dos créditos líquidos do BB.

Os créditos líquidos do BB a estados e municípios tiveram tendência decrescente em termos absolutos e relativos a partir de 1957, enquanto os créditos líquidos à União apresentaram tendência crescente durante quase todo o período. A posição consolidada dos créditos líquidos ao setor público foi crescente até 1965.

Com as reformas financeiras da segunda metade da década de 60, a tendência anterior foi revertida, passando a haver uma redução da representatividade dos créditos líquidos concedidos pela Instituição do setor público.

Esse comportamento resultou, principalmente, do decréscimo do endividamento líquido do Tesouro Nacional frente os créditos líquidos totais do Banco do Brasil.

O relacionamento líquido dos “demais bancos” comerciais com o setor público, apresentou posição consolidada diferente do Banco do Brasil. O valor consolidado das disponibilidades do setor naqueles bancos comerciais foi, em geral, superior ao valor dos créditos recebidos dos mesmos. Esse posicionamento deveu-se basicamente à posição líquida credora dos estados, municípios e autarquias.

De acordo com a Tabela XI, entre 1951 e 1964, a União apresentou posição líquida devedora equivalente, em média, a 2,3% dos créditos líquidos concedidos por aquelas instituições bancárias.

Os estados e municípios somente entre 1952 e 1955, período caracterizado por graves desequilíbrios orçamentários dos estados, registraram posição líquida devedora. De 1951 a 1964, eles tiveram, em média, uma posição líquida credora equivalente a 2,8% dos créditos líquidos totais dos “demais bancos” comerciais. A posição líquida das autarquias equivaleram a 2,5%.

Depois da reforma financeira de 1964, a maior aceitação de títulos federais por essas instituições determinou o crescimento da sua exposição ao risco de crédito do setor público.

Um aspecto interessante dos depósitos dos estados e municípios é sua concentração nos “demais bancos” comerciais, inclusive durante o períodos em que os débitos daquelas entidades se concentravam no BB.

Tabela XI
Crédito líquido dos bancos comerciais
(exceto o Banco do Brasil) ao setor público

em Cr\$ milhões

Ano	Crédito Total	Crédito			Disponibilidades			Crédito líquido concedido					CLSP/CLT
		União	Estado/Município	Autarquias	União	Estado/Município	Autarquias	Total	União	Estado/Município	Autarquias	Setor público	
1951	70.549	1.618	1.098	413	-	3.987	2.205	64.357	1.618	(2.889)	(1.792)	(3.063)	-4,8%
1952	76.653	1.435	3.568	416	92	3.358	2.057	71.146	1.343	210	(1.641)	(88)	-0,1%
1953	87.848	1.427	4.365	683	111	2.657	2.043	83.037	1.316	1.708	(1.360)	1.664	2,0%
1954	107.228	1.314	4.744	561	338	2.931	2.274	101.685	976	1.813	(1.713)	1.076	1,1%
1955	119.966	1.491	4.150	833	1.104	3.068	3.080	112.714	387	1.082	(2.247)	(778)	-0,7%
1956	145.789	2.040	3.472	724	1.295	5.888	5.188	133.418	745	(2.416)	(4.464)	(6.135)	-4,6%
1957	184.226	3.248	3.664	807	1.740	7.978	6.569	167.939	1.508	(4.314)	(5.762)	(8.568)	-5,1%
1958	234.319	11.023	5.051	1.066	2.216	8.534	8.111	215.458	8.807	(3.483)	(7.045)	(1.721)	-0,8%
1959	322.419	18.687	4.996	1.560	3.209	17.339	11.779	290.092	15.478	(12.343)	(10.219)	(7.084)	-2,4%
1960	464.788	21.537	6.401	1.701	4.290	29.323	15.427	415.748	17.247	(22.922)	(13.726)	(19.401)	-4,7%
1961	626.093	22.112	7.710	3.016	7.209	41.059	16.188	561.637	14.903	(33.349)	(13.172)	(31.618)	-5,6%
1962	989.838	50.552	10.793	4.561	11.129	66.741	21.039	890.929	39.423	(55.948)	(16.478)	(33.003)	-3,7%
1963	1.660.054	57.199	23.054	12.274	17.354	86.003	29.924	1.526.773	39.845	(62.949)	(17.650)	(40.754)	-2,7%
1964	2.811.600	25.300	34.900	21.300	21.900	227.200	72.200	2.490.300	3.400	(192.300)	(50.900)	(239.800)	-9,6%
1965	5.203.100	87.900	60.400	74.600	40.100	271.600	133.800	4.757.600	47.800	(211.200)	(59.200)	(222.600)	-4,7%
1966	6.616.900	310.400	161.700	140.000	58.100	363.100	194.800	6.000.900	252.300	(201.400)	(54.800)	(3.900)	-0,1%
1967	11.239.100	768.600	383.300	178.400	87.300	653.700	421.400	10.076.700	681.300	(270.400)	(243.000)	167.900	1,7%
1968	15.332.600	1.216.900	426.300	393.000	559.900	963.000	785.000	13.024.700	657.000	(536.700)	(392.000)	(271.700)	-2,1%
1969	20.227.000	2.042.000	635.000	698.000	845.000	1.180.000	1.020.000	17.182.000	1.197.000	(545.000)	(322.000)	330.000	1,9%
1970	27.189.000	3.074.000	944.000	922.000	1.023.000	1.422.000	1.305.000	23.439.000	2.051.000	(478.000)	(383.000)	1.190.000	5,1%

Fonte: Sumoc (1964), Banco Central do Brasil (1971), (1976)

Tomando por base os valores apresentados nas Tabelas X e XI, verificamos que até 1964 houve uma clara preferência dos estados e municípios por depósitos junto aos “demais bancos” comerciais. Em média, 93% dos depósitos totais desses níveis de governo eram depositados junto a essas instituições. Já quanto às autarquias, a preferência foi favorável ao BB, visto que, em média, somente 25% dos seus depósitos foram realizados nos demais bancos comerciais.

Da mesma forma que o indicado para os débitos dos estados e municípios, a maior concentração dos créditos de estados e municípios junto aos demais bancos comerciais deve ter relação com os depósitos dos mesmos entes da federação junto aos bancos oficiais de caráter regional.

Os indicadores fornecidos pelos dados referentes às disponibilidades do setor público junto aos bancos comerciais oficiais, exceto o BB, entre 1968 e 1970 (Tabela XII), e sua comparação com os dados da Tabela XI, bem como pela comparação das informações referentes ao Banespa e aos demais bancos comerciais (Tabelas IX e XI) apontam nessa direção.

Tabela XII
Créditos líquidos dos bancos comerciais
estaduais ao setor público

Ano	Crédito total	Crédito			Disponibilidades			Crédito líquido			Cr\$ milhões		
		Tesouro	Estado/ Município	Autar- quias	Tesouro	Estado/ Município	Autar- quias	Tesouro	Estado/ Município	Autar- quias	Crédito líquido total (a)	Crédito líq. ao setor público (b)	(b)/(a) %
1968	5.667.000	363.000	409.300	393.000	43.000	738.000	601.107	320.000	(328.700)	(208.107)	4.284.893	(216.807)	-5,1%
1969	7.593.000	550.000	612.000	698.000	95.000	904.727	781.285	455.000	(292.727)	(83.285)	5.811.988	78.988	1,4%
1970	10.511.000	706.000	901.000	922.000	121.000	1.090.273	1.000.657	585.000	(189.273)	(78.657)	8.299.070	317.070	3,8%

Fonte: Banco Central do Brasil (1971), (1976)

A comparação das informações das Tabelas XI e XII, referentes ao período compreendido entre 1968 e 1970, comprova que 76% das disponibilidades de estados e municípios e a mesma proporção dos depósitos das autarquias nos bancos comerciais se concentravam em bancos oficiais estaduais.

A importância dos depósitos médios do governo de São Paulo no Banespa e a representatividade desses em relação ao saldo de final de ano dos depósitos totais de estados e municípios nos “demais bancos” (em média 77,5%), indicam que, no período anterior, os depósitos totais de estados e municípios nos bancos comerciais estaduais também devem ter sido um importante componente dos depósitos dos mesmos entes da federação nos “demais bancos” comerciais.

Relacionamento financeiro do setor público com as demais instituições financeiras oficiais

Se o relacionamento do setor público com os bancos comerciais apresentou uma intensa concentração em relação aos bancos comerciais oficiais, pouca ou nenhuma oportunidade houve para que esse quadro sofresse modificações devido as relações financeiras desenvolvidas entre o setor e as demais instituições financeiras do país.

Como já foi relatado, o crônico processo inflacionário desde a Segunda Guerra Mundial, combinado com a vigência da Lei da Cláusula Ouro e da Lei da Usura, desestimulou o desenvolvimento da atividade financeira não bancária, o que restringiu a intermediação não bancária às Caixas Econômicas, ao BNDE e às Sociedades de Crédito e Financiamento.

Sendo as Sociedades de Crédito e Financiamento especializadas no fornecimento de crédito ao consumidor, restou ao setor público a possibilidade

de relacionar-se com as caixas econômicas e com o BNDE, todas instituições financeiras públicas.

Embora haja registros nos relatórios do Ministério da Fazenda de que, até 1946, cerca de 1/3 dos empréstimos das caixas econômicas federais era destinado ao setor público, em especial o Federal, as informações referentes ao período compreendido entre 1951 e 1964 indicam que a representatividade dos empréstimos daquelas instituições financeiras ao setor público foi eventual e desprovida de maior importância, havendo registros de empréstimos ao setor público somente em 1955 e 1962 (Sumoc, 1964, quadro 1.16).

Já o comprometimento dos recursos das caixas econômicas estaduais com a concessão de crédito ao setor público, entre 1951 e 1964, foi expressivo, tendo favorecido especialmente os estados, os municípios e as autarquias (Tabela XIII).

Tabela XIII
Créditos das caixas econômicas estaduais ao setor público

Em Cr\$ milhões

Ano	Crédito total	Crédito ao setor público	Tesouro	Estados/ Municípios	Autarquias	Est-Munic.+ Aut./ Total (%)
1951	3.512	2.149	-	2.149	-	61,2
1952	4.497	2.698	-	2.698	-	60,0
1953	5.356	2.932	-	2.932	-	54,7
1954	6.415	3.491	-	3.491	-	54,4
1955	7.637	4.804	-	4.800	4	62,9
1956	8.461	5.426	-	5.424	2	64,1
1957	10.160	6.833	23	5.560	1.250	67,0
1958	12.340	8.665	1.136	5.690	1.839	61,0
1959	15.680	11.404	1.363	7.166	2.875	64,0
1960	19.791	13.834	1.311	8.564	3.959	63,3
1961	27.662	20.275	1.351	10.358	8.566	68,4
1962	38.611	28.448	1.277	15.076	12.095	70,4
1963	49.939	33.725	1.234	19.531	12.960	65,1
1964	83.144	38.136	1	22.926	15.209	45,9
1965	154.000	80.300	-	68.300	12.000	52,1
1966	221.400	77.100	-	65.900	11.200	34,8
1967	362.100	132.900	-	123.100	9.800	36,7
1968	622.000	224.000	-	212.000	12.000	36,0
1969	959.000	246.000	-	233.000	13.000	25,7
1970	1.520.000	257.000	-	244.000	13.000	16,9

Fonte: Relatório da Sumoc 1964, Relatório do Banco Central do Brasil 1976

Os recursos destinados em forma de créditos para essas entidades representaram entre 40,86 e 75,2% dos empréstimos totais daquelas

instituições. Na média, 58,27% dos créditos concedidos foram destinados aos governos estaduais ou aos municípios e às autarquias.

Computando-se os saldos dos créditos das caixas econômicas estaduais aos estados e municípios no valor referente ao crédito total concedido pelo sistema bancário a esses entes, verificamos que a participação de outras instituições financeiras que não o BB no seu financiamento representou até 1961, em média, 47,5% dos créditos das instituições financeiras do país àqueles entes públicos.

A perspectiva de a maior parte dos créditos a estados e municípios realizados pelos “demais bancos” comerciais se referirem a créditos concedidos pelos bancos estaduais sugere uma expressiva participação das instituições financeiras estaduais no financiamento dos gastos daqueles níveis de governo, mesmo antes da generalização dos bancos comerciais estaduais.

O BNDE, por sua vez, embora fosse considerado o maior fornecedor de financiamentos a longo prazo para o setor privado, entre 1952 e 1964, destinou aproximadamente 84% dos seus financiamentos para projetos do setor público (Leff, 1977, p. 44). Não há dados que discriminem essa informação segundo o nível de governo beneficiário.

As reformas financeiras promovidas a partir de 1964, ao aprofundar a opção pela captação compulsória de poupança para formação de *funding* interno de longo prazo e instituir a correção monetária, contribuíram decisivamente para revigorar os haveres não monetários do sistema financeiro.

Entretanto, posto que quase a totalidade dos ativos de longo prazo foi controlada por agências estatais federais tais como BNH, caixas econômicas federais e BNDE, e que os bancos comerciais e de desenvolvimento estaduais adquiriram grande importância como agentes repassadores desses e de recursos do Banco Central, provenientes do orçamento monetário, bem como de recursos externos, as reformas modificaram somente parcialmente a estrutura de financiamento do setor público.

A estrutura de financiamento do Tesouro Nacional, que, entre 1951 e 1964, tinha como pilar o Banco do Brasil, com a regularização do mercado de títulos federais a partir de 1965, passou a incorporar também os bancos privados, as Caixas Econômicas Federais e o BNH.

O financiamento dos estados e municípios, anteriormente alicerçado no Banco do Brasil, nas caixas econômicas estaduais e, aparentemente,

nos bancos comerciais estaduais, de um modo geral passou a experimentar uma diversificação de fontes de financiamento, tendo incorporado, também, a participação do BNH, das caixas econômicas federais e dos bancos de desenvolvimento estaduais. Com isso, houve uma menor participação tanto do Banco do Brasil, quanto das caixas econômicas estaduais no financiamento total a esses níveis de governo.

A participação dos bancos privados no financiamento desses níveis de governo, com menor inserção no mercado de títulos mobiliários, não apresentou mudança qualitativa, pelo menos até 1980.

Conclusões

O exame da história dos bancos oficiais brasileiros revela a existência de diversas ordens de fatores que determinaram o envolvimento direto do Estado Brasileiro na atividade bancária.

A face mais aparente de todo o processo de constituição e de desenvolvimento dessas instituições identifica-se com as limitações estruturais do sistema bancário do país, no que tange à circulação monetária, à penetração territorial, à eficiência da intermediação financeira e ao desenvolvimento do crédito especializado, particularmente o crédito agrícola e de longo prazo. Entretanto, essas limitações não constituem uma explicação em si mesmas para o desenvolvimento dos bancos públicos, visto que, em geral, resultam de outros condicionantes, cada qual assumindo diferentes dimensões no decorrer de todo o período analisado e justificando, ao seu tempo, a não-superação “natural” daquelas limitações.

Um aspecto preliminar que merece registro refere-se à impossibilidade de atribuir-se a existência de instituições bancárias oficiais no Brasil a ações governamentais resultantes da predominância do pensamento econômico intervencionista na estrutura do Estado. O aparecimento e a difusão dos bancos oficiais distribuiu-se por um longo período da história do país, incluindo a Primeira República, período de clara predominância do pensamento liberal.

Como comprovam a transformação do Banco do Brasil em banco público e o surgimento dos primeiros bancos estaduais, a existência dos bancos oficiais se impôs, não por efeito de teorizações ou movimentos intencionais dos responsáveis pela condução da política financeira do país, mas como uma decorrência da insubsistência, frente a crises cíclicas, de soluções que procuravam suprir as deficiências da estrutura bancária e monetária nacional por meio de instituições privadas beneficiárias de largos benefícios governamentais.

Inseridas no contexto de uma economia primário exportadora, as soluções propostas inicialmente pelo Estado para sanar as deficiências da estrutura financeira do país não resistiram à instabilidade dos fluxos internacionais de capitais.

Em 1900, ainda abalado pelos excessos do Encilhamento – produto da reforma financeira implementada por Rui Barbosa, que buscara dar maior elasticidade ao crédito bancário por meio de uma nova organização bancária e monetária – o Banco da República do Brasil não suportou as limitações

impostas às emissões do Tesouro pela política monetária restritiva decorrente do *funding loan* de 1898, resultado, entre outros fatores, da derrocada dos preços do café no final do século XIX. O Banco vinha, desde o Encilhamento, recorrendo a empréstimos do Tesouro para reequilibrar-se econômica e financeiramente.

Foi o início do processo que deu origem ao controle administrativo do Banco, fato que foi seguido, em 1905, pela conversão dos recursos destinados pelo governo à sustentação do Banco em participação acionária. Desde então, o governo federal passou a deter o controle acionário do capital da Instituição.

Sendo um subproduto do Encilhamento, o processo de conexão dos interesses da União em relação a atividade bancária teve implícito o interesse do Estado pela preservação e o desenvolvimento sistêmico das instituições de crédito, fatores que instruíram a ação do governo federal durante toda a crise.

A instabilidade econômica e a falta de desenvolvimento financeiro fez com que largas somas da escassa poupança financeira nacional não fossem alcançadas pelo sistema bancário nacional ou permanecessem nos bancos em forma de elevados encaixes – considerados necessários para fazer frente aos períodos recorrentes de escassez de moeda – significando que recursos de agentes superavitários, que poderiam ser empregados produtivamente, permanecessem fora de circulação e, ao mesmo tempo, determinando a preferência dos bancos privados, nacionais e estrangeiros pelo crédito comercial e pelas operações de comércio exterior, mais líquidas e rentáveis, e a resistência dos mesmos em relação ao créditos hipotecários e agrícolas, mais longos e, portanto, de menor liquidez.

O crédito hipotecário e agrícola era ainda desestimulado devido aos preços instáveis dos produtos primários, mesmo do café, e das terras utilizadas para sua produção.

Limitados pelos condicionantes internos, dada a filosofia liberal do Império e também descentralizadora da Primeira República, aos governos interessados em dar maior desenvolvimento ao crédito hipotecário e agrícola restava apoiar instituições financeiras que pudessem alcançar *funding* externo e se dispusessem a operar nesses segmentos de crédito em troca de vantagens e incentivos. Foi assim que surgiram as instituições financeiras incentivadas por governos e voltadas para aquelas especialidades de crédito, que originaram os primeiros bancos estaduais.

Banco do Crédito Real de Minas Gerais, Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo, Banco Hipotecário e Agrícola do Espírito Santo e Banco Hipotecário e Agrícola de Minas Gerais, todos bancos privados incentivados pelo poder público – pelo governo imperial, no primeiro caso, e governos estaduais nos demais – tiveram os recursos externos como fator inicial de impulso de suas atividades.

O estancamento do fluxo de capitais estrangeiros, particularmente europeus, a partir das vésperas da Primeira Guerra Mundial e seus efeitos sobre a base monetária e a taxa de câmbio, dados os incentivos e garantias oferecidos a esses bancos pelos governos estaduais e o interesse destes quanto à manutenção do crédito hipotecário e agrícola, provocou relações de dependência e o estreitamento do envolvimento financeiro dos bancos com os estados, o que levou os governos dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo à aquisição dos bancos por eles apoiados.

Se o padrão de financiamento das instituições privadas incentivadas pelos estados para atuarem no crédito hipotecário e agrícola não resistira à instabilidade do balanço de pagamentos e sobrevivera somente com o suporte estatal, impunha-se uma nova forma de organização às instituições.

Considerações quanto à rentabilidade e aos riscos, dificuldades de liquidez e restrições quanto ao acesso a novos empréstimos externos e à mobilização de recursos internos para o maior desenvolvimento do crédito hipotecário e agrícola fizeram com que, durante a segunda metade dos anos 10 e os anos 20, os bancos oficiais estaduais desenvolvessem um novo perfil operacional, com o qual passaram a atuar como agentes financeiros da administração dos estados, a dar mais ênfase às operações comerciais e a realizar contratos com seus controladores visando obter recursos fiscais ou provenientes de caixas econômicas estaduais para o desenvolvimento do crédito hipotecário e agrícola.

Para esse perfil operacional, convergiram os bancos que já haviam passado às mãos de estados e os bancos oficiais que se constituíram no período.

Consolidado o controle de instituições financeiras pelo Estado no decorrer da década de 20, as novas instituições que surgem como tentativas de instituição do crédito hipotecário e agrícola ao final da década consagram essa nova forma de organização sendo diretamente constituídas como bancos oficiais. O *funding* necessário para a viabilização de suas

operações de crédito de maior prazo de maturação, porém, dada a reabertura do mercado internacional de capitais para o país, voltou a ser captado no mercado externo.

Como ficara evidenciado por ocasião do *funding loan* de 1898 e por ocasião da Primeira Guerra Mundial, no entanto, a opção pelos empréstimos externos somente seria factível em períodos em que as condições externas, bem como a avaliação dos financiadores externos sobre as condições internas da economia brasileira fossem favoráveis.

A crise internacional deflagrada em 1929, a prolongada restrição ao financiamento externo até a Segunda Guerra Mundial, o crônico desequilíbrio do balanço de pagamentos e a crescente dimensão do processo de industrialização impuseram uma nova realidade a qual as iniciativas de política econômica tiveram que responder.

A constante dificuldade cambial implicou recorrentes suspensões de pagamentos e renegociações da dívida externa, bem como políticas crescentemente intervencionistas no mercado de câmbio e na atribuição de controles cambiais ao BB.

No que diz respeito às atividades de crédito dos bancos oficiais, a prolongada restrição ao acesso a recursos externos pelo país e a limitada possibilidade de mobilização de recursos internos para fazer frente inicialmente à estabilização econômica e à promoção do desenvolvimento são os elementos centrais do condicionamento da sua atuação após 1929.

Procurou-se dar maior desenvolvimento às atividades creditícias das caixas econômicas federais, especialmente em relação a crédito hipotecário urbano, libertando-as das amarras que até então ligavam suas atividades quase que exclusivamente ao penhor e ao financiamento do governo.

A emissão de papel-moeda, no entanto, dadas as limitações à mobilização de capitais internos, constituiu a alternativa mais utilizada para a satisfação das necessidades de financiamento da economia.

Posto que a definição da política monetária e os seus instrumentos de execução eram controlados pelo governo federal, os bancos estaduais, sem acesso direto aos órgãos emissores e confrontados com as restrições à mobilização de recursos internos, viram-se limitados quanto a sua capacidade de desenvolver o crédito agrícola e hipotecário.

A reativação da Carteira de Redesconto em 1930, e a criação da Caixa de Mobilização Bancária, em 1932, bem como as sucessivas flexibilizações nas condições de operação desses organismos monetários permitiram ao BB muito maior flexibilidade no atendimento de necessidades de financiamento.

Esses movimentos instruíram a crescente centralização das políticas voltadas à produção e à estabilização e desenvolvimento econômico, caracterizando uma mudança de postura do governo federal em relação à adotada durante a Primeira República, que pautou-se pela concepção liberal e descentralizada daquelas políticas. Diversos institutos federais, como o do café, do cacau, do açúcar e do álcool e outros, aproximaram o governo federal dos produtores em suas regiões e ensejaram o maior contato com seus problemas e o atendimento de alguns de seus interesses mais imediatos, inclusive quanto a financiamento.

Do ponto de vista da atividade dos bancos oficiais, esse ciclo de transformação fica claro a partir de 1940, quando, paralelo ao fortalecimento da presença regional e da capacidade operacional do BB em relação ao financiamento agrícola e industrial derivado do maior impulso às operações da Creai, houve uma estagnação quanto à criação de novos bancos estaduais.

Criada em 1937, a Creai inicialmente atuou com base em recursos destinados voluntariamente ao BB pelos institutos de aposentadorias e em recursos fornecidos pelo Tesouro Nacional. A partir de 1941, tendo em vista a insuficiência de recursos, o governo federal tornou compulsório o recolhimento dos depósitos judiciais, dos depósitos de empresas concessionárias de serviços públicos e de 15% dos depósitos dos institutos de previdência à Creai, no entanto, a solução prática para imprimir mais elasticidade às operações da Carteira foi utilizar parte das disponibilidades gerais do Banco do Brasil e lançar mão de recursos da Cared.

Este expediente foi um dos principais condicionantes para a emissão de papel-moeda de responsabilidade da Cared, concorrendo, juntamente com a forma de financiamento dos déficits orçamentários, a elevação dos preços de exportação e importação e os desequilíbrios próprios do processo acelerado de substituição de importações, para a aceleração do processo inflacionário durante a guerra .

Naturalmente, a influência das restrições ao acesso de recursos externos a partir de 1930 e as dificuldades quanto à mobilização de capitais

internamente não ficaram restritas às questões relativas ao financiamento privado. O financiamento dos déficits orçamentários, que no decorrer da Primeira República, principalmente até a Primeira Guerra Mundial havia tido nos empréstimos internacionais uma importante fonte de recursos, passou a enfrentar problemas crônicos fazendo com que a importância dos órgãos emissores e dos créditos do BB para o financiamento do setor público aumentasse.

Os empréstimos do BB à União, aos estados e aos municípios foram responsáveis por uma parcela substancial do crédito da Instituição e, possivelmente, por quase a totalidade dos empréstimos do sistema bancário do setor público.

Enquanto os empréstimos totais do BB representaram, em média, 38,4% dos empréstimos dos bancos comerciais entre 1936 e 1950, nunca menos de 54% dos créditos daquela Instituição foram absorvidos pelo setor público. Em média, os empréstimos do BB ao setor público representaram 62,3% dos créditos totais da instituição em todo o período.

Em 1951, 90% dos créditos dos bancos comerciais ao setor público eram provenientes do BB.

O banco federal foi responsável nesse ano por 93,4% dos empréstimos totais dos bancos comerciais ao Tesouro Nacional e por 74% dos financiamentos das mesmas instituições aos estados e municípios e a 81,8% dos financiamentos às autarquias.

As informações disponíveis sugerem que os menores percentuais de participação do BB em relação ao financiamento total dos bancos comerciais aos estados e municípios e às autarquias, estão relacionados com o financiamento dos bancos oficiais estaduais àqueles níveis de governo e a suas autarquias.

Uma vez incorporados os efeitos das restrições quanto ao ingresso de capitais de empréstimo estrangeiros pela estrutura do sistema bancário brasileiro, a aceleração inflacionária passou a ser o principal condicionante da evolução da atividade bancária até a reforma financeira de 1964.

Dadas as limitações legais à taxa de juros nominais, que desde 1933 não poderiam superar 12% anuais, sendo vedado qualquer tipo de indexação dos saldos devedores, a inflação crescente gradativamente desestimulou a

atividade financeira não bancária, fazendo das operações monetárias quase que as únicas atividades de intermediação financeira.

Os riscos de perdas patrimoniais para o credor além da tributação de ganhos ilusórios faziam com que os poupadores e instituições financeiras evitassem haveres financeiros não monetários.

Os bancos comerciais, por meio da cobrança de comissões e da exigência de saldos médios de seus clientes, obtinham taxas de remuneração de suas operações de crédito acima do limite legal de 12% aa, obtendo, assim, um generoso *spread* entre estas taxas e o custo financeiro dos depósitos à vista, que somente em casos excepcionais atingia 6% a.a.

Os haveres monetários, que representavam em torno de 70% do total de haveres financeiros em 1947/48, alcançaram valores superiores a 90% a partir de 1957. A poupança financeira voluntária do setor privado praticamente desapareceu: os depósitos em prazo fixo que representaram 14,8% do total de haveres financeiros em 1950 sequer alcançaram a cifra de 5% em 1960.

O mercado de títulos públicos federais no pós-guerra, que em 1950 representava 10,5% do total de haveres financeiros, em 1960 não alcançou sequer 2% do total.

A poupança interna, além de insuficiente, não era alocada de forma favorável. Havia uma preferência por investimentos imobiliários, em parte explicada pelo seu efeito de proteção frente à contínua depreciação da moeda, devido à sua segurança e à capacidade de revalorização altista automática. Para essa política de inversões contribuíram decisivamente as instituições de poupanças coletivas, tais como os institutos públicos de previdência.

O pós-guerra foi marcado também por reiteradas tentativas de rearticulação dos fluxos de capitais internacionais – especialmente os norte-americanos – para o país e, desde a criação da Sumoc, pela crescente preocupação com a inflação, o que impunha maiores restrições ao procedimento até então seguido para atender o financiamento do desenvolvimento – promoção da expansão do crédito bancário com forte impacto sobre condução da política monetária.

Em paralelo às políticas monetária e fiscal implementadas, a constituição do BNDE, em 1952, representou uma maneira de, ao mesmo tempo, abrir

caminho para o apoio do governo norte-americano para o alcance de financiamentos externos, elemento fundamental para a cobertura cambial dos investimentos considerados prioritários e assegurar o financiamento interno não inflacionário de parcela dos mesmos.

Dados o baixo nível de formação de poupança interna, a sua alocação desfavorável, em parte devido às expectativas inflacionárias, e a necessidade de dar curso a investimentos essenciais que não poderiam esperar uma gradual e consistente estabilização inflacionária, os mecanismos compulsórios responsáveis pela mobilização dos fundos internos que financiaram as atividades creditícias da instituição de desenvolvimento econômico materializaram uma ação, ainda que artificial, ao mesmo tempo corretiva e supletiva da mobilização e alocação da poupança interna.

Caberia, aos capitais estrangeiros, segundo o projeto da instituição e a disposição dos financiadores externos associados a esse, uma ação completiva em relação aos capitais mobilizados internamente.

Do ponto de vista econômico, tal qual a criação da Sumoc, em 1945, a constituição do BNDE representou um passo importante na instituição de instrumentos de política econômica vocacionados à impressão de maior consistência macroeconômica aos projetos de desenvolvimento nacional. Entretanto, dada a precariedade do apoio financeiro externo, elemento que vinha influenciando as políticas econômicas internas desde a década de 30, e a percepção do alcance que as políticas voltadas para a substituição de importações poderiam ter em termos de crescimento da renda nacional e sua conseqüente legitimação, a prevalência de tais vocações no concerto geral das políticas econômicas do país foi mitigado.

Até 1964, a intermediação financeira não bancária restringiu-se ao BNDE, às caixas econômicas e às sociedades de crédito e financiamento. Estas agências somente começaram a operar por volta de 1958.

O crescimento acentuado dos centros dinâmicos industriais do país e a acentuação das disparidades regionais produziram uma renovação do enfoque dos bancos federais, com a criação do Banco do Nordeste do Brasil, a reorganização do Banco de Crédito da Borracha (atual Basa), como também a criação de novos bancos estaduais e o desenvolvimento, ainda que incipiente, de novas atividades por esses e os bancos estaduais mais antigos.

De forma similar ao que ocorrera antes dos anos 50, sem alternativas para a captação interna ou externa de recursos com características adequadas para o financiamento das atividades voltadas ao desenvolvimento regional, os bancos federais e as novas atividades dos bancos estaduais tiveram como elemento central de sua viabilização a institucionalização de fundos fiscais pelos seus controladores e a sua destinação à atividade de crédito de médio e longo prazos.

Também a inflação parece ter influenciado a constituição de novos bancos estaduais. Em uma conjuntura de intensa aceleração dos reajustes de preços entre 1962 e 1964 e de favorecimento dos depósitos dos estados em bancos comerciais controlados com a isenção das exigibilidades compulsórias sobre depósitos à vista e a prazo, o controle de instituições bancárias por aqueles entes da federação deve ter se tornado crescentemente atrativo, frente à retenção de parcela das perdas inflacionárias daqueles depósitos pelas instituições financeiras e as destinações que se poderiam dar a esses recursos.

Sendo, em geral, insuficientes para cumprirem o fim a que se propunham, as operações “desenvolvimentistas” dos bancos estaduais adquiriram maior dimensão somente a partir das reformas financeiras da segunda metade da década de 60.

Para isso, embora também concorresse a descentralização de recursos provenientes do orçamento monetário, foi essencial a definição, no âmbito das reformas financeiras, de instrumentos de mobilização e alocação de poupança análogos àquele definido inicialmente para a constituição do *funding* interno utilizado pelo BNDE no financiamento de projetos – fundos compulsórios de poupança administrados por instituições financeiras controladas pela União.

Assim, enquanto bancos federais, a exemplo do que ocorrera a partir da década de 40, passavam a incorporar respostas institucionais às restrições ao financiamento do desenvolvimento, os bancos estaduais, como também os bancos federais de atuação regional, passaram a se apresentar como meios de distribuição espacial daqueles recursos, bem como de parcela dos provenientes do orçamento monetário, e dos benefícios que deles adviriam.

Assinale-se que a participação dos bancos estaduais na distribuição dos recursos de financiamento ao desenvolvimento arregimentados em nível federal representou uma mudança na estratégia seguida por ocasião da organização da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil

e da criação do BNDE, cujos *fundings* foram inteiramente gerenciados pelas instituições federais, o que, no primeiro caso, instruiu uma forte expansão operacional e atuação regional da instituição financeira.

A participação originária das instituições financeiras regionais (estaduais e federais) no reequacionamento das fontes de financiamento ao desenvolvimento, então, condicionava-se por um lado pela definição da proporção dos recursos fiscais de competência de seus controladores que seriam destinados às suas operações e, por outro lado, pela capacidade de captação de recursos no mercado financeiro internacional para a realização de repasses e pela captação interna de poupança voluntária.

As informações disponíveis para as atividades dessas instituições até o início dos anos oitenta demonstram que foram os recursos alcançados por elas junto aos diversos bancos federais e o Banco Central os elementos dinâmicos de suas operações desenvolvimentistas.

Embora o instituto da correção monetária, estabelecido pelas reformas, tenha viabilizado também ao setor financeiro privado, uma maior utilização de instrumentos não monetários e, com isso, a captação de poupança com maior prazo de maturação, em geral, diante dos riscos de insolvência que essas operações representavam frente a possibilidade de drásticas flutuações na taxa de inflação, as agências privadas as evitaram.

O financiamento interno ao setor público, que comparado com a posição explicitada no início da década de 50, até 1961 não havia experimentado alteração significativa quanto a suas fontes, a partir de então, coincidindo com o último movimento de difusão dos bancos estaduais, passou a apresentar uma menor participação do BB no financiamento total aos estados e municípios.

A estrutura de financiamento ao setor público, no entanto, continuou concentrada em instituições financeiras oficiais e com uma participação apenas marginal das instituições privadas no financiamento ao Tesouro Nacional e menor ainda em relação aos estados, municípios e autarquias.

As razões para essas características da estrutura de financiamento ao setor público estão ligadas à facilidade de acesso do governo federal e dos governos estaduais aos recursos das instituições financeiras por eles controladas, além de refletirem o papel desempenhado pelo Estado na indução e na promoção do desenvolvimento econômico e a própria evolução histórica da construção de alternativas de financiamento interno de longo prazo.

Esse aspecto é relevante, pois evidencia uma característica que se manteve, embora com algumas alterações quanto ao financiamento não inflacionário ao Tesouro Nacional, após as reformas financeiras da segunda metade da década de 60.

As reformas financeiras foram responsáveis, ao mesmo tempo, pela diversificação das instituições financeiras oficiais envolvidas no financiamento do desenvolvimento, inclusive como efeito da política de repasse de recursos de bancos federais, e, no que concerne ao financiamento da União, em primeira instância, pela desconcentração de seu financiamento em relação aos bancos públicos e, em segunda instância, ao Banco do Brasil e às autoridades monetárias.

No que concerne aos estados e aos municípios, as reformas financeiras foram responsáveis pelo aprofundamento da participação dos bancos estaduais no financiamento àqueles níveis de governo, sem, pelo menos até 1980, efeitos mais expressivos sobre a participação das instituições financeiras privadas.

Ao transpor as conclusões gerais até aqui expostas para a avaliação das recentes reestruturações do sistema financeiro oficial, verificamos que, apesar de incisivas do ponto de vista da redução da participação dos estados no sistema financeiro e da reformulação dos modelos gerenciais dos bancos federais, as transformações empreendidas preservaram o que do ponto de vista histórico corresponde à essência funcional dos bancos públicos na estrutura financeira do país, qual seja, o financiamento agrícola e a mobilização supletiva de poupança interna de longo prazo e respectiva correção quanto a sua alocação.

Apesar de a discussão a respeito da adequação do novo perfil do sistema financeiro oficial frente à atual estrutura financeira nacional, os principais condicionantes macroeconômicos e as diferenças econômicas regionais requererem um esforço complementar de identificação do atual cenário econômico do país, bem como suas perspectivas, o que não é possível nesse espaço, reconhecendo a importância que a insuficiência de poupança interna e que a instabilidade dos fluxos de capitais internacionais tiveram, e ainda têm, na definição de ciclos e desequilíbrios da economia brasileira e, por conseqüência, na definição das atividades dos bancos oficiais, parece claro que qualquer avaliação quanto à atividade dessas instituições passa, obrigatoriamente, pelo exame da possibilidade de a economia brasileira reduzir essas fontes básicas de instabilidade econômica e restrição ao crescimento.

Como a experiência recente demonstra, neutralizar a excessiva instabilidade dos fluxos de financiamentos externos e mobilizar poupança interna por meio de mecanismos de mercado, cujos prazos, custos e critérios de alocação sejam compatíveis com o financiamento do desenvolvimento econômico não constitui uma tarefa que se alcance com um só ato, e que, portanto, tanto do ponto de vista político quanto econômico-financeiro estão intrinsecamente relacionados ao tempo requerido para a implementação das reformas econômicas vistas como necessárias à estabilidade macroeconômica, como também, à própria maturação dessas reformas.

Se é certo que a construção da estabilidade econômica não prescinde da eliminação de facilidades de acesso pelos poderes públicos aos recursos das instituições financeiras oficiais e do fortalecimento da gestão corporativa dessas empresas, de forma a inibir a gestação de déficits fiscais e *quasi-fiscais*, que historicamente redundaram na desconsideração de restrições orçamentárias pela administração pública e na fragilização da situação econômico-financeira dos bancos públicos, a definição do destino a ser dado às atividades das instituições financeiras públicas responsáveis por arregimentar recursos e canalizá-la para o financiamento da formação de capital e financiamento agrícola pressupõe a existência de alternativas reais e factíveis para o desempenho de sua função na economia brasileira.

Referências bibliográficas

ABREU, Marcelo P. 1990. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: Abreu, Marcelo P. (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**, Rio de Janeiro, Campus.

ALMEIDA, Rômulo Barreto, 1985. **Nordeste no segundo governo vargas**, Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 1977. **BDMG: 15 anos desenvolvendo Minas Gerais**, Belo Horizonte, BDMG.

BANCO DO ESTADO DE GOIÁS, 2001. **Banco do Estado de Goiás – Meio século de história**, Goiânia, BEG.

BANCO DO ESTADO DE SANTO CATARINA, 1997. **Banco do Estado de Santa Catarina: uma idéia 35 anos depois**, Florianópolis, BESC.

BANCO DO ESTADO DO PARANÁ. **Banestado – Banco do Estado do Paraná (sua história)**, Curitiba, Banestado.

BANCO NACIONAL DE CRÉDITO COOPERATIVO, 1981. **BNCC: repertório legal**, Brasília, BNCC.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 1963. **Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico**, Rio de Janeiro, BNDE.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 1975. **Centralização e descentralização dos serviços dos bancos de desenvolvimento – A experiência brasileira**, Lima, BNDE.

BRASIL. Banco Central do Brasil, 1972. **Relatório Anual de 1971**, Brasília.

_____. Banco Central do Brasil, 1977. **Relatório Anual de 1976**, Brasília.

BRASIL. Ministério da Fazenda, 1915. **Ministério da Fazenda – Relatório de 1914**, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

_____. **Ministério da Fazenda**, 1933. **Relatório de 1932**, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

_____. **Ministério da Fazenda**, 1943. **Relatório de 1942**, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

_____. **Ministério do Interior**, 1969. **Nacionalização e aumento do capital do BASA: repercussão**, Belém, Banco da Amazônia.

_____. **Ministério do Interior**, 1968. **O Basa e o desenvolvimento da Amazônia**, Belém, Banco da Amazônia.

BRASIL. Senado Federal, 1963. **Reforma bancária**, Brasília, Congresso Nacional.

_____. Sumoc, 1965. **Relatório Anual de 1964**, Brasília, Sumoc.

BULHÕES, Octavio Gouvêa de, e KINGSTON, Jorge, 1947. **A política monetária para 1947**, Rio de Janeiro, RBE, vol. I, nº 1.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS, 1954. **Relatório Geral**: Tomo I, Rio de Janeiro, CMBEU.

CORSI, Francisco Luiz. **Estado Novo: política externa e projeto nacional, Curitiba**. Disponível em: <www.economia.ufpr.br/portal/Economia_Politica/estado/estado>.

COSTA, Fernando Nogueira da, 1978. **Bancos em Minas Gerais (1889-1964)**, Campinas, Unicamp/IFCH.

COSTA, Fernando Nogueira da, 1988. **Banco do Estado: o caso Banespa**, Campinas, Unicamp/IE.

DELFIM Netto, Antônio, 1979. **O problema do café no Brasil**, Rio de Janeiro, FGV.

FONSECA, Pedro C. D., 1988. **Da hegemonia à crise do desenvolvimento – A história do BRDE**, Porto Alegre, BRDE.

FONSECA, Pedro C. D., 1989. **Vargas: o capitalismo em construção – 1906-1954**, São Paulo, Brasiliense.

FRANCO, Gustavo H. B., 1990. A primeira década republicana. In: ABREU, Marcelo P. (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**, Rio de Janeiro, Campus.

FRANCO, José Patrício, 1985. **História do Banco do Estado do Piauí 1928-1985**, Teresina, Banco do Estado do Piauí.

FRITSCH, Winston, 1990. Apogeu e crise na primeira República: 1900-1930. In: Abreu, Marcelo P. (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**, Rio de Janeiro, Campus.

GOLDSMITH, Raymond W., 1986. **Brasil 1850-1985 – Desenvolvimento financeiro sob um século de inflação**, São Paulo, Harper & Row do Brasil.

GUIMARÃES, Carlos Gabriel. **O Império e os bancos comerciais do Rio de Janeiro na segunda metade do século XIX: os casos do Banco Mauá, Macgregor & Cia., do Banco Rural e Hipotecário do Rio de Janeiro e do Banco Comercial e Agrícola**, Curitiba. Disponível em: <[www.economia.ufpr.br/portal/Economia_Politica/ estado/estado](http://www.economia.ufpr.br/portal/Economia_Politica/estado/estado)>.

HADDAD, Paulo Roberto, 1985. **Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências**, Rio de Janeiro, Ipea/INPES.

LAFER, Betty Mindlin, 1975. **Planejamento no Brasil**, São Paulo, Perspectiva.

LAFER, Horácio, 1948. **O crédito e o sistema bancário no Brasil**, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

LAGEMANN, Eugenio, 1985. **O banco pelotense & o sistema financeiro regional**, Porto Alegre, Mercado Aberto.

LAGO, Pedro Aranha Corrêa do, 1983. **A Sumoc como embrião do Banco Central: sua influência na condução da política econômica 1945-1965**, Rio de Janeiro, PUC.

LEFF, Nathaniel H, 1977. **Política econômica e desenvolvimento no Brasil 1947-1964**, São Paulo, Perspectiva.

LUZIO, Nildo Wilson, 2001. **História da Caixa Econômica Federal (1861-1998)**, Brasília, Impresso.

MAHAR, Dennis J., 1978. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais**, Rio de Janeiro, Coleção Relatórios de Pesquisa Ipea/INPES.

MALAN, Pedro Sampaio; Bonelli, Regis; Abreu, Marcelo, P.; Pereira, José Eduardo de C., 1977. **Política econômica externa e industrialização no Brasil: 1939/52**, Rio de Janeiro, Coleção Relatórios de Pesquisa Ipea/INPES.

MARTINS, Luciano, 1973. **Politique et développement économique: structures de pouvoir et système de décisions au Bresil 1930-1964**, Paris, Université de Paris.

MORAES, Ormando, 1992. **História dos bancos no Espírito Santo**, Vitória, Instituto Histórico e Geográfico do Espírito Santo.

MOURA DA SILVA, Adroaldo, 1980. **Intermediação financeira**, São Paulo, FIPE/USP.

NEUHAUS, Paulo, 1975. **História monetária do Brasil 1900-45**, Rio de Janeiro, IBMEC.

PACHECO, Cláudio, 1979. **História do Banco do Brasil**, Brasília, Banco do Brasil.

PORDEUS, Ismael, 1958. **Banco do Nordeste – Origem**, Fortaleza, BNB.

ROCHA, Fernando A. S., 2002. **Desnacionalização bancária no Brasil (1997-2000)**, Unicamp/IE.

ROSSETI, José Paschoal, 1981. **Política e programação econômica**, São Paulo, Atlas 4ª Ed..

SÁ, Antônio Lopes, 1989. **Origens de um banco centenário: história econômica, administrativa, financeira e contábil do Banco de Crédito Real de Minas Gerais**, Juiz de fora, Credireal.

SAES, Flávio Azevedo Marques de, 1997. Crescimento e consolidação do sistema bancário em São Paulo na década de 20. In: LORENZO, Helena C. e Costa, Wilma P. **A década de 1920 e as origens do Brasil moderno**, São Paulo, UNESP.

TAVARES, Maria da Conceição, 1979. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**, 8ª Ed, Rio de Janeiro, Zahar.

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

VIANNA, Sérgio B., 1990. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo P. (org). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**, Rio de Janeiro, Campus.

VIDIGAL, Gastão Eduardo de Bueno, 1973. **O sistema bancário brasileiro ontem, hoje e amanhã**, São Paulo, Revista dos Tribunais.

VIEIRA, Dorival Teixeira, 1981. **Evolução do sistema monetário brasileiro**, São Paulo, IPE/USP

Siglas

Banespa	Banco do Estado de São Paulo
Banestado	Banco do Estado do Paraná
Basa	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco de Crédito da Borracha
BCHASP	Banco do Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
Bird	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNCC	Banco Nacional de Crédito Cooperativo
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH	Banco Nacional da Habitação
BRB	Banco da República do Brasil
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
Breub	Banco da República dos Estados Unidos do Brasil
Camob	Caixa de Mobilização Bancária
Cared	Carteira de Redesconto
CMBEU	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos de Desenvolvimento Econômico
CMN	Conselho Monetário Nacional

Creai	Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil
Credireal	Banco de Crédito Real de Minas Gerais
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
Fipeme	Programa de Financiamento a Pequenas e Médias Empresas
Pasep	Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
Salte	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SFN	Sistema Financeiro Nacional
Sumoc	Superintendência da Moeda e do Crédito