

# **BANCOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO E INCLUSÃO**

## **PUBLIC BANKS AS A TOOL FOR DEVELOPMENT AND INCLUSION**

PAULO SERGIO DUBENA<sup>1</sup>

PAULO RICARDO OPUSKA<sup>2</sup>

### **RESUMO**

A presente pesquisa tem como objeto de estudo apresentar os bancos públicos como um instrumento de desenvolvimento e inclusão social, demonstrando que a intervenção do Estado na economia é, sem sombra de dúvida, essencial ao desenvolvimento econômico, social e cultural de um país. Através do levantamento bibliográfico e da análise da produção teórica, procura-se demonstrar que apesar de inúmeras instituições com participação societária estatal atuarem nesse processo de inclusão social, o presente trabalho tratará do papel de BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal no contexto do fornecimento do crédito na atual sociedade brasileira.

---

<sup>1</sup> Mestrando pelo Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2000). Especialização em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela mesma instituição (2009). Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba (início em 2013). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Privado. Atuou como assessor de gabinete em Vara Cível de Curitiba. Exercício atual de advocacia na área empresarial, com ênfase em contratos e responsabilidade civil

<sup>2</sup> Professor do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do UNICURITIBA. Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor de Direito Econômico na Escola da Magistratura Federal do Paraná e da Especialização em Direito do Trabalho, Processo e Mercado do Centro de Estudos Jurídicos do Paraná. É professor licenciado de Direito do Trabalho e Processo do Trabalho na Faculdade Campo Real de Guarapuava/PR. É Superintendente do Instituto Municipal de Administração Pública do Município de Curitiba.

**Palavras-chave:** Bancos públicos; Desenvolvimento; BNDS; Intervenção do Estado; Inclusão Social.

## **ABSTRACT**

The present research aims to study the present state banks as a tool for development and social inclusion, demonstrating that the state intervention in the economy is, without a doubt, an essential to the economic, the social and cultural development of a country. Through a bibliographic review and analysis of the theoretical production, seeks to show that despite numerous institutions with state shareholding act in the social inclusion process, this paper will discuss the role of BNDES (National Bank for Economic and Social Development), Banco Brazil and Caixa Economica Federal in connection with the provision of credit in the current Brazilian society.

**Keywords:** Public banks; development; BNDS; State intervention; Social Inclusion.

## **INTRODUÇÃO**

A importância do crédito une-se ao desenvolvimento da humanidade. Em seus primórdios as relações comerciais baseavam-se em trocas de forma restrita ao âmbito regional das pessoas.

Posteriormente, com o crescimento das cidades, as fronteiras para o comércio se alargaram. Partindo-se dos limites dessas cidades, os produtos chegaram a outros países, aumentando-se o poderio de Estados e de comerciantes.

Isso foi influência da criação da moeda, dando conotação diversa ao modelo correspondente a troca de produto por produto. Não havia mais a necessidade do escambo das utilidades imprescindíveis ao homem, pois havia representação financeira de quanto elas valiam.

Através de ouro, prata, e posteriormente por moedas cunhadas, o homem flexibilizou as relações comerciais, ao ponto de conseguir transmitir a esses objetos um poderio de compra e poder. Da movimentação desses instrumentos surgiram os

excessos, pois alguns conseguiram acumular valores em decorrência das transações comerciais realizadas.

Antes da Guerra Civil, as principais formas de moeda nos Estados Unidos não eram só moedas de prata e ouro, mas também papel-moeda, chamadas de notas bancárias, emitidas por bancos privados. Hoje não se utiliza moeda e notas emitidos pelo governo como dinheiro, mas também cheques emitidos sobre contas em bancos. A moeda tem sido diferentes coisas em épocas distintas; no entanto, sempre foi importante para as pessoas e para a economia.<sup>3</sup>

Dos financistas autônomos, surgiram as casas bancárias, que passaram a profissionalizar e difundir a atividade de circulação de riquezas por meio da moeda, participando ativamente dos setores da economia. Inegável que o avanço da sociedade da capitalista deve-se em muito às instituições e o seu principal produto: o crédito.

Entretanto, o processo de instituição do crédito não decorreu apenas da ação dos financistas autônomos, posteriormente organizados em instituições bancárias. O Estado deveria atuar, pela sua “mão visível”, participando do sistema, notadamente para destinar uma parte desse crédito aos menos favorecidos.

De fato, além da fiel clientela representada pelo empresariado e por pessoas físicas abastadas, há uma camada que de forma muito esporádica utiliza o sistema de crédito. Assim, para fazer frente à essa demanda, estão os bancos nominados como públicos (BPs).

Frise-se que esse lado social do crédito não se resume ao atingimento das camadas mais pobres, mas também em favor de projetos que tragam benefícios diretos e indiretos a elas. Isso ocorre por meio pelo crédito concedido para a expansão e auxílio às empresas e projetos públicos.

Neste enfoque, uma das principais funções de um BP é, justamente, a assunção de riscos em setores com importantes externalidades positivas para o processo de desenvolvimento econômico. É da natureza desse

---

<sup>3</sup> MISHIKIN, Frederich S. Moeda, Bancos e Mercados Financeiros. Quinta Edição. Rio de Janeiro: LTC Editora. 1998. p. 30.

processo a necessidade de investimentos em setores, produtos e/ou processos produtivos novos; de grande volume de investimentos de longo prazo; e de mudanças estruturais (via incorporação de inovações e/ou ampliação da oferta de infraestrutura)<sup>4</sup>.

Assim, toca ao presente trabalho ilustrar o papel dessas instituições com participação de capital público, como facilitadoras de crédito. Muito embora não detentoras de exclusividade no cenário financeiro nacional, delas parte o maior vulto de empréstimos destinados a infra-estrutura e as classes menos favorecidas.

Em razão delas, deve o Estado, por meio das instituições sob a sua direção e composição social majoritária, destinar especial atenção, tendo em vista especialmente, os preceitos constitucionais da dignidade da pessoa humana, desenvolvimento e erradicação da pobreza.

No Brasil, os bancos públicos foram fundamentais para viabilizar o crescimento econômico do país, sobretudo pelo financiamento de investimentos em infraestrutura e de longo prazo da indústria<sup>5</sup>.

Isso, obviamente, só terá condições de implementação, a partir do momento em que os menos favorecidos participarem do sistema capitalista (eleito pela própria Carta Política como opção econômica), tendo acesso aos meios de crédito.

Vale destacar ainda o esforço do governo para ampliar o acesso ao crédito do grupo de indivíduos normalmente excluídos do Sistema Financeiro. Nesse sentido, podem-se mencionar: direcionamento de 2% dos depósitos a vista para operações de crédito popular e microcrédito produtivo; permissão para a criação de cooperativas de crédito de micro e pequenos empresários e também de Cooperativas de Livre Adesão; criação do Banco Popular do Brasil. Com isso, verificou-se um crescimento significativo no número de cooperativas de créditos e das sociedades de crédito ao microempreendedor e um maior acesso da população de baixa renda.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> HERMANN, Jennifer. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. *In*: Revista de Economia Política, vol. 31, nº 3 (123), pp. 397-414, julho-setembro/2011. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572011000300005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000300005). Acesso em 23 mar. 2014. p. 410.

<sup>5</sup> O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica. Federal, 2011. p. 09.

<sup>6</sup> GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO JUNIOR, Rudinei; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval. Economia brasileira contemporânea. – 7. ed. – 3. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009. p. 637.

## 1. A EVOLUÇÃO ECONÔMICA BRASILEIRA E A RAZÃO DE SER DOS BANCOS PÚBLICOS

O progresso econômico brasileiro remonta ao século passado, especialmente à década de 40, onde por meio das implicações decorrentes da 2ª Grande Guerra Mundial, obrigou-se o Brasil a iniciar o seu processo de industrialização. Impedido de importar e perfilhado com os Estados Unidos na opção pelo regime capitalista, eram dados os primeiros contornos de uma economia a ser construída.

Desde então, nosso país transitou pelas mais diversas correntes e figuras econômicas, todas elas na tentativa de se atingir a estabilidade econômica e o desenvolvimento. Na década de 60, experimentou-se um pouco do notável pensamento de Celso Furtado, alinhando as suas ideias ao movimento “desenvolvimentista”.

Nessa época, sob o regime militar, a economia e os seus rumos foram retomados dentro da propaganda do “Milagre econômico brasileiro”. Com um regime pautado em grandes obras como Itaipu, Usina de Angra e a Ponte Rio-Niterói, a economia teve vultuoso crescimento, para alguns, o maior desde a República.

Delfim Netto estimulou grandes investimentos na economia como um todo, favorecido pela nova base tributária e pela capacidade do país se endividar no mercado internacional, já que a dívida estava praticamente zerada. Esse Estado promoveu e financiou investimentos que permitiram a construção de uma base industrial muito mais diversificada, com destaque para os setores de petroquímica e química fina, e em várias outras atividades econômicas do país. O BNDES, agora já com o S de social, usando os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criou um programa nacional de habitação para a construção de casas populares e abriu linhas para o consumidor, permitindo que as populações se endividassem<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> PRADO, Luiz Carlos Delorme. *In*: O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011. p. 31.

Sim, experimentou-se crescimento econômico, mas os lados nefastos disso não foram considerados no projeto. Pouca foi a alteração na distribuição de renda, endividou-se o país junto ao FMI e pior, em razão do consumo e dos investimentos, a inflação já se apresentava praticamente sem controle.

Os anos 1980 foram caracterizados pelo baixo crescimento da economia, pelo enfraquecimento do Estado e, ao mesmo tempo, pelo início da entrada do pensamento neoliberal no Brasil. O pensamento desenvolvimentista foi inibido pela instabilidade macroeconômica. No período de hiperinflação, as estratégias nacionais de desenvolvimento não tinham difusão, já que o alvo principal passou a ser o controle da inflação. Mas o pensamento desenvolvimentista não desapareceu. Foi preservado nas universidades, nas instituições como o BNDES, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Esplanada dos Ministérios. A democracia brasileira não abdicou disso. Desenvolvimentistas e liberais conviveram nesses órgãos.<sup>8</sup>

Portanto, quer no ápice do crescimento estabelecido em função do “milagre”, quer na década de 1980, preocupado o Estado em manter os mecanismos necessários ao desenvolvimento, lá estavam os bancos públicos.

São eles, pedras de toque de um sistema ainda imaturo, carecedor da figura do Estado, necessário à regulação da economia. Em Keynes, a maior demonstração da necessidade da participação desse Estado, especialmente em momentos onde a liberdade do capitalismo não se regularia.

O nosso autor considerava que era possível, mediante uma moderada intervenção do Estado na fixação das taxas de juros e na tributação, estimular a economia para superar as crises e garantir o pleno emprego. Keynes estava longe de propor uma socialização, pelo Estado, dos meios de produção. O que ele propunha eram algumas medidas limitadas, que garantissem o funcionamento do sistema capitalista, preservando o exercício da liberdade e o sistema representativo.<sup>9</sup>

Além da preocupação com os efeitos da inércia do Estado frente à economia, dentro do superado critério do “laissez-faire”, Keynes já antecipava em seus conceitos a especial atenção que deve ser dada ao resíduo das crises. Com efeito, na legião de

---

<sup>8</sup>PRADO, 2011. p. 31.

<sup>9</sup>RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. Keynes: Doutrina e Crítica. São Paulo: Massao Ohno Editor, 1999. p. 39.

desempregados e na infinidade de empresas fechadas, está o pior efeito da não atuação do Estado.

Keynes não perseguia, de forma alguma, o igualitarismo de resultados típico do mundo socialista. Reconhecia que a sociedade deveria ser diferenciada. Era contra, no entanto, as disparidades decorrentes das grandes crises econômicas do capitalismo, que jogavam no lixo do desemprego enormes seguimentos da sociedade.<sup>10</sup>

Portanto, a ação das instituições que atuam sob a rubrica de bancos públicos (BP's), representa o ideário de Keynes. Impossível se imaginar que o sistema bancário privado tenha interesse e condições de se apresentar frente às necessidades sociais, especialmente em situações onde, num curto prazo de tempo, o retorno não exista.

O foco de atuação dessas instituições é diverso e obviamente, não gira em torno da socialidade das suas operações. Pelo contrário, a pouca ou nula concorrência, levava e ainda leva as instituições privadas à prática de ações distantes de um contexto social.

Nas últimas décadas, os bancos privados estiveram muito longe de sua função de fornecedor de crédito às famílias e aos segmentos produtivos. Concentraram suas atividades na esfera especulativa, principalmente na aplicação em títulos públicos, com alta rentabilidade e risco praticamente zero e nos financiamentos de curto prazo a custos elevados, tanto em razão da elevada taxa básica de juros, quanto ao também elevado *spread* bancário. (diferença entre as despesas de captação e a receita financeira obtida com os empréstimos concedidos). Como o setor é oligopolizado, não há concorrência via preço. Assim mesmo em um cenário de estabilidade econômica, inadimplência em queda, crescimento do emprego e da renda, medidas governamentais de liberação do compulsório, o *spread* bancário praticado no Brasil se mantém como um dos mais altos do mundo, atingindo o patamar de 34,9%, no último trimestre de 2008<sup>11</sup>.

Com efeito, difícil imaginar grandes programas de habitação popular ou então, o financiamento de longo prazo para uma indústria, pelos meros interesses privados, sem a visão pública e de futuro pelo Estado.

---

<sup>10</sup> Id. p. 43.

<sup>11</sup> FREITAS, Vagner. O papel dos bancos no desenvolvimento do Brasil. Disponível em [http://www.sinal.org.br/artigo192/Seminario\\_Sinal\\_e\\_Ipea/Artigo%20da%20CUT.pdf](http://www.sinal.org.br/artigo192/Seminario_Sinal_e_Ipea/Artigo%20da%20CUT.pdf). Acesso em 31 mar. 14.

Imperioso então o protagonismo dele, agindo nos setores que por sua natureza, serão propositadamente esquecidos pela iniciativa privada. Também, a ingestão de dinheiro por meio das instituições públicas, deve objetivar setores estratégicos da sociedade.

Sendo, porém, o governo tão sujeito quanto os agentes privados às limitações informacionais decorrentes da incerteza, ele não estará em posição de garantir essas condições. Nestes casos, portanto, a única forma de compensar a incompletude do mercado nos setores mais afetados pela incerteza é o governo assumir, diretamente, os riscos que o setor privado rejeita. Neste enfoque, uma das principais funções de um BP é, justamente, a assunção de riscos em setores com importantes externalidades positivas para o processo de desenvolvimento econômico.<sup>12</sup>

Essa ação decorre da imposição de um Estado Social como o brasileiro, que assim atua em razão de vários imperativos constitucionais, especialmente aquele ditado pelo artigo 170, inciso VI, prevendo a necessidade de se reduzir as desigualdades regionais e sociais. Assim, mais que uma questão de mercado, há a obrigação irrenunciável de se promover a inclusão das localidades e das pessoas excluídas, algo que pode se concretizar pelo acesso ao crédito bancário.

Vale registrar que essa publicização do crédito não é marca de um Estado provedor como o brasileiro. Há nações de foco liberal por excelência, que têm instituições bancárias públicas com formato parecido:

Nos Estados Unidos, a forma de intervenção do Estado no mercado de crédito se dá por meio de instituições públicas propriamente e por empresas patrocinadas pelo governo, as chamadas *government-sponsored enterprises* (GSE). A principal fonte de *funding* dessas últimas, após terem passado por um processo de privatização, passou a ser captações junto ao mercado<sup>13</sup>.

E o mesmo se diga em relação à China, nação que mesmo se dizendo “comunista”, tem práticas de mercado próprias ao capitalismo na sua forma mais

---

<sup>12</sup> HERMANN, Jennifer. p. 410.

<sup>13</sup> CARVALHO, Carlos Eduardo; TEPASSÊ, Ângela Cristina. *In*: Bancos públicos e desenvolvimento/ Organizadores: Frederico G. Jayme Jr. e Marco Crocco – Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 29

primitiva. Nessa mescla entre público/privado e social/liberal, a atuação dos bancos com participação do Estado naquela nação asiática é presente:

Já na China, a partir de 1985, o Banco do Povo Chinês, que antes concentrava as atividades de banco central, banco comercial, banco de desenvolvimento, gestor das reservas internacionais e das taxas de câmbio e juros, passa a distribuir suas atividades comerciais e de desenvolvimento entre quatro bancos estatais: o Agricultural Bank of China (ABC), o Bank of China (BOC), o China Construction Bank (CCB) e o Industrial and Commercial Bank of China (ICBC). Esses bancos comerciais estatais passaram a conceder empréstimos de acordo com as metas de desenvolvimento dos governos central, provinciais e locais e de empresas estatais (CINTRA, 2009).<sup>14</sup>

Assim, inegável a importância dessas instituições na busca do desenvolvimento, especialmente da nação brasileira. De acordo com o momento vivido, a força do Estado é imprescindível ao mercado de crédito, que invariavelmente reluta em participar das empreitadas de risco e com longo prazo de recebimento.

O binômio empréstimo-pagamento precisa sofrer mitigação, não para premiar a inadimplência, mas considerar fatores como a socialidade do projeto e o investimento que se tem em voga.

A aversão ao risco e a preferência pela liquidez – esta permite aos detentores de recursos financeiros a possibilidade de adiar sua decisão de investimento, especialmente diante de ativos presumidamente muito arriscados, como são os projetos essenciais ao desenvolvimento econômico (de infraestrutura, de inovações produtivas ou de alto retorno social, como a habitação, por exemplo) – tornam problemático e complexo o financiamento de investimentos de longo prazo. Os bancos privados são mais sensíveis a esses problemas e, portanto, mais avessos a financiamentos de longo prazo, notadamente quando não conseguem casar o perfil dos prazos de retorno dos projetos que elegem financiar com os prazos de vencimento de suas obrigações.<sup>15</sup>

Há então, em razão da “mão visível”, a necessidade da atuação efetiva do Estado, por meio dos seus bancos. Utópico se imaginar a regulação normal do

---

<sup>14</sup> Id, 2010. p. 29.

<sup>15</sup> JAYME, Frederico G. Jr; CROCCO, Marco. Bancos públicos e desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p.12

mercado financeiro pela mera concorrência entre as instituições, ainda quando se fala em questões de cunho social.

Daí a importância da atuação dos bancos públicos no Brasil, a exemplo do que acontece com o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil, conforme será tratado no capítulo adiante.

## **2. BNDES, BANCO DO BRASIL E CAIXA ECONOMICA FEDERAL COMO PROPULSORES DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL**

Certamente, uma grande parcela do último ciclo de desenvolvimento nacional dá-se em razão do crédito proveniente das casas bancárias públicas. Impossível se imaginar o financiamento do agronegócio sem o Banco do Brasil, a habitação popular gerida Caixa Econômica Federal e ainda, os projetos e o crédito empresarial pelo BNDES.

Mais que um reflexo interno visível na produção agrícola, nas moradias e na infraestrutura, essa atuação se direciona para fora do Brasil, mediante a internacionalização do sistema crédito, especialmente em favor de empresas que atuam no mercado exterior. Um dos exemplos mais gratos é o BNDES, financiando projetos de organizações brasileiras fora dos nossos limites.

BNDES: financiamentos a empreiteiras no exterior crescem 1.185%. Em nome da internacionalização, financiamentos a empreiteiras brasileiras aumentam 1.185% em dez anos; Odebrecht é líder. O apoio do BNDES a exportações e linhas de internacionalização de empresas se dá por diversos produtos e programas. Os produtos são: o BNDES Exim (Pré e Pós-Embarque), o BNDES Finem (com as linhas de apoio à internacionalização de empresas e de aquisição de bens de capital) e o BNDES Automático. Cada uma dessas formas de apoio tem mecanismos e objetivos específicos, mas as linhas de financiamento podem ser combinadas entre si a critério do banco. De acordo com um levantamento feito pelo instituto Ibase, na área internacional de exportação – na qual o banco financia o envio de bens já existentes ou de serviços de uma empresa brasileira a outro país (Exim Pós-Embarque) – cerca de 87% dos investimentos, nos últimos dez anos, foram para infraestrutura na América Latina e para compra de bens de capital. Em 2012, o banco totalizou US\$ 2,17 bilhões em desembolsos nessa pós-embarque. O contrato se dá diretamente com a empresa brasileira, ou com a empresa importadora de outro país – mas com a mediação da companhia brasileira.<sup>16</sup>

Essa internacionalização amplia as fronteiras das instituições como bancos, mas acima de tudo, contribuem para o crescimento do país no cenário mundial. Quando as operações ocorrerem, não se fala apenas do BNDES, Banco do Brasil ou Caixa Econômica, mas de uma instituição brasileira, participando da fortificação da “marca Brasil”.

A “marca Brasil” está se tornando mais conhecida, e agora temos de mostrar outras qualidades, além de café, futebol e samba. Devemos ter um sistema financeiro sofisticado, capaz de se internacionalizar, e não só pelo papel que desempenha. O BNDES, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil certamente têm muito a oferecer aos países em desenvolvimento, sobretudo porque estes não dispõem de bancos públicos com o naipe de nossas instituições bancárias. Poucos puderam contar com seus bancos públicos para suprir o papel dos bancos privados, retraídos com a crise. O Brasil pôde contar com as suas instituições públicas para sair rapidamente da adversidade. O país pode exportar esse knowhow, como já vem ocorrendo<sup>17</sup>.

Portanto, vive-se uma internacionalização das instituições públicas nacionais, algo impossível de ser imaginado décadas atrás, na modéstia das agências que lutavam para fazer concorrência com a iniciativa privada. Hoje, as fronteiras dos

---

<sup>16</sup> ECONOMIA TERRA. BNDES: financiamentos a empreiteiras no exterior crescem a 1.185%. Disponível em <http://economia.terra.com.br/bndes-financiamentos-a-empreiteiras-no-externo-crescem-1185,52f5f701cbe92410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>. Acesso em 24 mar. 14.

<sup>17</sup> LACERDA, 2011. p. 47.

bancos públicos ultrapassam os limites do país e chegam especialmente ao vizinhos da América do Sul:

O BNDES vai ser cada vez mais solicitado a estender suas operações para os países vizinhos. O BB, que já teve uma rede de agências razoável na região, fechou-as, mas vai ter de reabri-las, racionalmente, em função da evolução do processo de integração econômica regional. A CEF já está colaborando com o Banco de La Nación, do Peru, em função de sua experiência no desenvolvimento de programas sociais. Possivelmente, será solicitada a fazer o mesmo por outros países<sup>18</sup>

Aproveitando-se então da referência ao BNDES, necessário se abordar um pouco sobre a natureza dos “bancos de desenvolvimento”, abreviados como “BPD”, que constituem um subgrupo em relação a classe dos bancos públicos.

A sua atuação difere das demais categorias, exatamente pela abrangência do seu crédito. Não há espaço para vicissitudes normais, especialmente em favor de pessoas físicas e em pequeno valor. Pelo contrário, há o liame da sua atuação em projetos e empreendimentos delimitados por políticas públicas voltadas ao desenvolvimento.

Os recursos do BNDES é, em regra, uma boa alternativa para as empresas: os custos cobrados pelo BNDES são, em geral, inferiores àqueles praticados por outras instituições financeiras no Brasil e os volumes de recursos de médio e longo prazos abundantes. Desde a sua fundação, o Banco vem financiando e investindo em grandes empreendimentos nos setores de agropecuária, indústria, comércio e serviços. Além disso, o Banco tem financiado também micro, pequenas e médias empresas, bem como projetos sociais, direcionados para educação, saúde, agricultura, familiar, saneamento básico e ambiental e transporte coletivo de massa.<sup>19</sup>

Lembre-se que o desenvolvimento por meio do fomento, não se trata do mero interesse da instituição em ampliar as suas operações de crédito. Há um imperativo constitucional andando em conjunto, estabelecendo o fomento no artigo 174 da Carta Magna, como obrigação do Estado e indicativo ao setor privado.

---

<sup>18</sup>JAYME; CROCCO, 2010. p.14.

<sup>19</sup> ANDREZO, Andrea F; LIMA, Iran S. Mercado Financeiro: aspectos conceituais e históricos – 3 ed. – São Paulo: Atlas, 2007. p. 27.

Assim, quando um banco dessa natureza atua, não o faz apenas em cumprimento a uma operação civil consistente em empréstimo, mas também em razão da ordem constitucional vigente, estabelecendo o desenvolvimento como objetivo da nação brasileira.

Um BPD é uma instituição financeira do Estado cujo mandato consiste em fomentar o desenvolvimento socioeconômico mediante o financiamento de atividades, setores ou segmentos econômicos específicos. Essa definição contém dois elementos-chaves: i) a participação pública no sistema financeiro; e ii) o objetivo essencial de prover financiamento para projetos valiosos para o desenvolvimento socioeconômico ou que estejam enquadrados em uma política pública nacional.<sup>20</sup>

De forma idêntica as demais categorias, os bancos de desenvolvimento atuam exatamente na falha ditada pelo setor privado, no tocante ao financiamento de projetos relegados por ele, quer em razão do valor envolvido, quer devido ao tempo de recuperação do capital envolvido.

Embora a lógica de intervenção dos BPD tenha evoluído com o tempo a partir das diferentes orientações que ocorreram em política econômica, essencialmente, ela continua tendo como base a justificativa clássica de cobrir as falhas de mercado que levam a restrições de financiamento, com o intuito de alcançar objetivos de política pública. Em outras palavras, ela se baseia na concepção do Estado segundo a qual i) existem setores ou segmentos econômicos que são mal atendidos por intermediários financeiros privados e ii) a intermediação financeira do governo pode cobrir as falhas de mercado e conseguir algum benefício socioeconômico<sup>21</sup>.

Assim, não se verá a atuação dos Bancos Populares de Desenvolvimento em serviços e produtos já disseminados por instituições privadas, especificamente em se tratando de pequenos empréstimos e produtos em favor de pessoas físicas.

O campo de atuação deles é diverso e atualmente, tem se direcionado aos novos desafios da humanidade. Necessário se faz custear e apoiar projetos consistentes na reparação dos efeitos do mesmo desenvolvimento. Nesse ponto, a

---

<sup>20</sup>OLLOQUI, Fernando de. Bancos Públicos de Desenvolvimento. Em direção a um novo paradigma? 2013. Disponível em <http://publications.iadb.org/handle/11319/458?locale-attribute=pt>. Acesso em 31 mar. 14. p. 07

<sup>21</sup>Id., 2013. p. 08.

participação em projetos de habitação sustentável, energias alternativas e correção dos efeitos da poluição.

Nos últimos anos, em atenção às novas prioridades de política pública, os BPD ampliaram sua atividade para cobrir outros setores ou segmentos, entre eles: energia renovável, adaptação à mudança climática e sua mitigação, educação, habitação social, microempresas, e inovação e cadeias produtivas no âmbito de uma nova geração de políticas de desenvolvimento produtivo. O fato é que os governos daALC têm mostrado interesse em conseguir uma maior inclusão dos BPD nas estratégias econômicas nacionais, particularmente para apoiar os esforços orientados para o aumento da produtividade e competitividade dos países, o que tem sido identificado como um dos maiores desafios econômicos da região (BID, 2010)<sup>22</sup>

Logo, tem-se nos BPD e especialmente no BNDES, no âmbito brasileiro, a consecução dos fins desejados por uma economia capitalista e liberal, mas, que no, entanto, não pode abandonar a figura do Estado.

Para além dessa atuação na esfera dos grandes projetos empresariais, deve-se agora dedicar algumas linhas aos bancos que muito embora possam participar de grandes projetos empresariais, também direcionam a sua atuação para pessoas físicas, dentre elas a camada mais necessitada da sociedade.

Aleatoriamente, toma-se por início a Caixa Econômica Federal, que tem seu germe na unificação de instituições de crédito estaduais, muitas delas existentes ainda no século antepassado.

A CEF foi organizada na forma atual em 1970, como fusão das Caixas estaduais de propriedade da União, existentes desde o século XIX e concentradas na captação da poupança popular e na realização de serviços financeiros para a população em geral. ACEF passou a articular os programas de saneamento e infraestrutura urbana e se tornou o banco do sistema habitacional público, a partir da incorporação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1985.<sup>23</sup>

Sobre a sua vocação social, necessário relembrar a sua característica de empresa tipicamente pública, assim definida desde o Decreto-lei 200/67. Na condição

---

<sup>22</sup>OLLOQUI, 2013. p. 12.

<sup>23</sup>CARVALHO; TEPASSÊ, 2010. p. 35.

de sociedade unipessoal, tendo na União o seu criador e administrador, evidente que a sua ação desenvolvimentista torna-se mais fácil.

Seus órgãos são a Diretoria (Presidente e sete Diretores nomeados e exoneráveis *ad nutum* pelo Presidente da República) e o Conselho Fiscal (membros nomeados pelo Ministro da Fazenda). Não há assembleia ou órgão da empresa através do qual se manifeste a detentora do capital, dentro da entidade. A participação da União, como verdadeira empresária, se dá através de seus designados e por meio dos instrumentos da tutela administrativa.<sup>24</sup>

Assim, a legalidade permite que a Caixa Econômica Federal tenha autonomia para construir o seu papel social. Pela sua estrutura, inexistente capital privado na sua composição, fato que permite sua ação em campos onde o pouco lucro não interessaria à esfera privada.

Tal característica permite ingresso da instituição em vários programas populares, especialmente de microcrédito e habitação popular, tendo no último, praticamente um sinônimo da sua marca. A Caixa Econômica Federal é a gestora do cumprimento da Lei 11.977/2009, instituidora do “Programa Minha Casa, Minha Vida”, marco na política de acesso a moradia das classes menos favorecidas.

Apenas esse programa serviria para resumir o papel social da instituição, presente na vida de milhões de brasileiros, como instrumento de erradicação de pobreza e propiciadora de uma vida digna.

Nele, diga-se de passagem, a Caixa Econômica Federal não está sozinha, pois da mesma forma em que citada instituição concede crédito com taxas de juros menores, sem prejuízo de subsídios, o BNDES participa na infraestrutura dos projetos do Programa Minha Casa Minha Vida:

Art. 33. Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica ao BNDES, sob a modalidade de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, especificamente nas operações de financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular. § 1º O volume de recursos utilizado para a linha de que dispõe o caput deste artigo não pode superar R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais). § 2º A equalização de juros de que trata o caput deste artigo corresponderá ao

---

<sup>24</sup> DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo – 13 ed. – São Paulo: Atlas, 2001. p. 381.

diferencial entre o custo da fonte de captação do BNDES e o custo da linha para a instituição financeira oficial federal.<sup>25</sup>

Como dito, trata-se de programa exemplificativo, pois a instituição cumpre a sua função desenvolvimentista ao gerir o FGTS, (também usado no financiamento habitacional), nos financiamentos estudantis e ainda, nas inúmeras ações sociais representadas por programas de Estado, notadamente na garantia de renda mínima.

Outrossim, ainda que o Banco do Brasil tenha formação societária diversa da Caixa Econômica Federal, sendo sociedade de economia mista, ele também cumpre com maestria o seu papel na condição de instituição bancária pública. A sua maior acionista é a União, que tem demonstrado condições de compatibilizar o veio privado da instituição com a sua finalidade social.

Historicamente, o Banco do Brasil sempre se apresentou pelo seu pioneirismo. Criado no final do Brasil Colônia inaugurou o sistema bancário nacional, sendo a instituição mais antiga em atividade.

O BB é sociedade anônima, com grande participação de acionistas privados. É conglomerado bancário universal, com atuação diferenciada, por ter presença de destaque em todos os segmentos do sistema financeiro, além de ser o principal banco agrícola do país. Criado em 1808, antes da Independência, passou por extinções e recriações. Do início do século XX até os anos 1950 foi o grande banco nacional: além das funções típicas de autoridade monetária, realizava grande leque de atividades, como a compensação de cheques e papéis, o financiamento do comércio exterior e a administração do câmbio, o financiamento agrícola e das pequenas empresas.<sup>26</sup>

A sua atuação é conhecidíssima. Desde o crédito à pessoas físicas e empresas, até o financiamento do agronegócio, sendo este certamente, o principal produto de destaque da instituição no tocante ao desenvolvimento nacional.

O sistema bancário balizado em instituições pública é indubitavelmente instrumento de desenvolvimento para o Brasil. Tal fato se demonstra para elevação

---

<sup>25</sup>LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em 25 mar.2014.

<sup>26</sup>CARVALHO; TEPASSÉ. 2010. p.31.

das operações em regiões menos favorecidas, estendendo-se as benesses de uma inclusão econômica jamais vista.

Um trabalho recente do Instituto de Políticas Econômica Aplicada (Ipea) mostra que o Norte e o Nordeste também lideram o crescimento do crédito, tanto de pessoa física quanto de pessoa jurídica. As taxas para essas regiões, exceto a região Norte, no caso de pessoa jurídica, são maiores que as taxas médias no Brasil. Isso é outra novidade. Antes, os depósitos das regiões mais pobres financiavam o consumo e os investimentos nas regiões mais ricas do país.<sup>27</sup>

Sabe-se que existe o lado nefasto da inadimplência, mas isso não justifica que a política de crédito proveniente do setor público tenha freio. Como referido, dentre seus objetivos estão as classes menos favorecidas, que ao crescerem, alavancam o desenvolvimento nacional.

Quando todas as faixas de renda têm aumento de renda, toda a população se torna menos pobre, mas as faixas superiores têm aumento de renda relativamente maior que as faixas inferiores, apesar de todos estarem mais ricos, a concentração de renda piora.<sup>28</sup>

Mais que o acesso do pequeno empresário e da pessoa física ao crédito e conseqüentemente a bens de consumo jamais sonhados, o crescimento das instituições bancárias públicas tem como escopo outro projeto mais ambicioso, figurar o Brasil como centro financeiro internacional.

Geograficamente, há o privilégio de o país ser o ponto de referência na América do Sul. Para além disso, também as nações do continente africano poderiam se reportar ao Brasil, ao invés de buscar crédito e aplicações financeiras em terras mais distantes.

Não se trata, obviamente, de criar um centro para competir com Londres, Nova York, Hong Kong, Zurique, em escala global, mas de um pólo de transações financeiras para atender uma região que inclua, por exemplo, os países sul-americanos e africanos, notadamente a África do Sul. Isso é possível. Esobretudo, desejável, pelo impacto positivo que terá no

---

<sup>27</sup>LACERDA, 2011.p. 47.

<sup>28</sup> GREMAUD; TONETO JUNIOR; VASCONCELOS, 1999. p. 79.

desempenho da economia e da qualidade de vida dos brasileiros. O Brasil tem a maior economia da América Latina e é o único país da região incluído pelos analistas internacionais entre os que apresentam maior potencial de crescimento nos próximos anos, os BRICS *countries* (sigla que além do Brasil, inclui Rússia, Índia e China).<sup>29</sup>

Logo, o modesto empréstimo feito a um pequeno empresário tem um efeito macro, o de propiciar o crescimento de um sistema que não mais se limita as fronteiras brasileiras. Os bancos públicos estão cada vez mais presentes nesse processo, competindo com as instituições privadas em várias operações e também, participando com elas no processo de desenvolvimento brasileiro.

### 3. CONCLUSÃO

A intervenção do Estado na economia é, sem sombra de dúvida, essencial ao desenvolvimento de um país. Ao participar dela por meio da sua “mão visível”, o anseio maior é o equilíbrio social.

Essa constatação, indiscutível na data de hoje, já era percebida pelo precursor da ideia, no século passado. Keynes, além de vislumbrar o Estado como indispensável à organização da economia, também externava que o equilíbrio dessa economia evitaria as aventuras bélicas.

No que diz relação à conquista da paz mundial, como participante das reuniões realizadas em Paris antes do Tratado de Versalhes, em 1919, Keynes tinha concluído que a guerra era feita da cobiça por novos mercados, exercidas por nações empobrecidas ou por potências sedentas de expansão econômica. O pleno emprego considerava o nosso autor, conduziria a um ambiente de paz. Arrumado o mercado interno, as nações não procurariam soluções conflituosas além-fronteiras<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> MIFANO, Gilberto. O Brasil pode – e deve ser um centro financeiro internacional. *In*: Revista de direito bancário e do mercado de capitais. v. 12, n. 43, jan/mar. 2009. p. 43.

<sup>30</sup> RODRÍGUEZ, 1999. p. 46.

Portanto, a ação estatal, especialmente pelos bancos públicos é imprescindível. Ainda que a economia brasileira venha a ganhar grau de desenvolvimento no futuro, sempre haverá parcela para a atuação do Estado por meios das suas instituições.

Acreditamos, por outro lado, que essas instituições podem e devem ocupar papel importante mesmo em economias com elevado nível de desenvolvimento do setor privado, vale dizer, em economias com sistemas financeiros “maduros”. Isto no tocante ao atendimento de segmentos não interessantes do ponto de vista do setor privado, mas que podem ter desdobramentos relevantes sobre a economia local, setorial ou nacional, bem como no que diz respeito à contribuição para a implementação de uma política financeira.<sup>31</sup>

Evidente que esse desenvolvimento não passa apenas pelo setor bancário público. Sim o crédito é um importante fator de crescimento e reinserção social, pois em razão dele, milhares de pessoas atingiram bens de consumo e conseqüentemente, uma vida mais digna.

Entretanto, essa atuação deve ser compassada com investimentos em educação, infraestrutura social e ainda, o meio ambiente, sob pena de que todo esse progresso, tenha um lado consistente na violência social, consumismo exagerado e degradação do meio.

Considerando essa interpretação da história, o Brasil apresenta-se como um dos atores (talvez como um dos protagonistas) da rápida transformação da economia mundial no período recente. O desafio é saber se nós, como sociedade, seremos capazes de superar as imensas barreiras construídas pela nossa herança histórica de desigualdade e descaso com a educação, e com nosso patrimônio natural e construído.<sup>32</sup>

Lembre-se que a questão, muito mais que econômica, também tem lastro na norma constitucional. Portanto, a ação das instituições financeiras públicas deve

---

<sup>31</sup> DEOS, Simone; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro. *In*: O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica. Federal, 2011. p. 47.

<sup>32</sup> O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras. 2011. p. 12.

almejar o desenvolvimento ditado de forma repetida na Carta Política e em especial do artigo 192, tratando do sistema financeiro:

O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Não fossem as ações de BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica, atuando muitas vezes em setores não prestigiados pelo setor privado, muitas das realizações decorrentes do crédito aos brasileiros jamais ocorreriam. Nisso a importância dos bancos públicos ao Brasil como propagadores do desenvolvimento e responsáveis por emprestar dignidade para milhões de pessoas.

## BIBLIOGRAFIA

**BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.**

Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 31 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em 25 mar.2014.

CARVALHO, Carlos Eduardo; TEPASSÊ, Ângela Cristina. *In: Bancos públicos e desenvolvimento/ Organizadores: Frederico G. Jayme Jr.e Marco Crocco – Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 29*

DEOS, Simone; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro. *In: O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica. Federal, 2011.*

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo – 13 ed. – São Paulo: Atlas, 2001.**

ECONOMIA TERRA. **BNDES: financiamentos a empreiteiras no exterior crescem a 1.185%.** Disponível em <http://economia.terra.com.br/bndes-financiamentos-a->

[empregadas-no-externo-crescem-1185,52f5f701cbe92410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html](http://empregadas-no-externo-crescem-1185,52f5f701cbe92410VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html). Acesso em 24 mar. 14.

FREITAS, Vagner. **O papel dos bancos no desenvolvimento do Brasil**. Disponível em [http://www.sinal.org.br/artigo192/Seminario\\_Sinal\\_e\\_Ipea/Artigo%20da%20CUT.pdf](http://www.sinal.org.br/artigo192/Seminario_Sinal_e_Ipea/Artigo%20da%20CUT.pdf)

GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO JUNIOR, Rudinei; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval. **Economia brasileira contemporânea**. – 7. ed. – 3. Reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009.

HERMANN, Jennifer. **Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento**. *In*: Revista de Economia Política, vol. 31, nº 3 (123), pp. 397-414, julho-setembro/2011. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-31572011000300005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000300005). Acesso em 23 mar. 2014

JAYME, Frederico G. Jr; CROCCO, Marco. **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010

LACERDA, Antonio Correia. *In*: **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica. Federal, 2011. p. 47.

MIFANO, Gilberto. **O Brasil pode – e deve ser um centro financeiro internacional**. *In*: Revista de direito bancário e do mercado de capitais. v. 12, n. 43, jan/mar. 2009. p. 43.

MISHIKIN, Frederich S. Moeda, **Bancos e Mercados Financeiros**. Quinta Edição. Rio de Janeiro: LTC Editora. 1998.

**O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica. Federal, 2011. p. 09.

**O PAPEL DOS BANCOS NO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL**. [http://www.sinal.org.br/artigo192/Seminario\\_Sinal\\_e\\_Ipea/Artigo%20da%20CUT.pdf](http://www.sinal.org.br/artigo192/Seminario_Sinal_e_Ipea/Artigo%20da%20CUT.pdf) Acesso em 12/11/2013.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. *In*: **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica. Federal, 2011.

RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. **Keynes: Doutrina e Crítica**. São Paulo: MassaoOhno Editor, 1999.

