

TAMANHO, DIMENSÃO E CONCENTRAÇÃO DO SISTEMA BANCÁRIO NO CONTEXTO DE ALTA E BAIXA INFLAÇÃO NO BRASIL*

Luiz Fernando Rodrigues de Paula**

RESUMO:

Este artigo analisa as mudanças ocorridas no sistema bancário brasileiro em um contexto de alta e baixa inflação, em termos de seu tamanho, de sua dimensão e de seu grau de concentração. Para tanto, procura-se mostrar que, de forma geral, no período dos anos 70 até meados dos 90 o sistema cresceu muito no que se refere ao seu tamanho e dimensão, assim como teve uma tendência à maior concentração, em particular no seu segmento privado. Contudo, a partir da desregulamentação financeira feita pela reforma bancária de 1988, começou a ocorrer modificações importantes no sistema bancário brasileiro - com uma grande proliferação de novos bancos, uma diminuição na participação do segmento público no sistema bancário e uma tendência à desconcentração - revelando em boa medida o maior dinamismo do segmento privado e a intensificação da concorrência no mercado bancário. Mais recentemente, o ambiente de estabilização de preços e o afrouxamento nas barreiras à entrada do capital estrangeiro no mercado bancário brasileiro, no contexto do Plano Real, tem acarretado novas mudanças na configuração do sistema bancário, num processo que se encontra ainda em curso na atualidade.

Palavras-chaves: sistema financeiro, alta inflação, estabilização de preços

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva *analisar as mudanças ocorridas no sistema bancário brasileiro no contexto de alta e baixa inflação, em termos de seu tamanho, de sua dimensão e de seu grau de concentração*, efetuando uma espécie de morfologia do setor bancário no Brasil no período recente. Nos anos 70, 80 e 90 pode-se estabelecer, grosso modo, como características gerais do sistema bancário brasileiro uma elevada participação do setor financeiro no PIB, expressando o grande crescimento que o setor teve no período de alta inflação; uma importante participação do segmento público no sistema bancário, tanto de bancos federais quanto de estaduais; o “sobredimensionamento” do setor, como revela a amplitude da rede de agências bancárias; e, ainda, o elevado grau de concentração bancária. Estas características estiveram, até antes da implantação do Plano Real,

* Este artigo foi desenvolvido no âmbito do projeto de Estudos da Moeda e Sistemas Financeiros, realizado no Instituto de Economia da UFRJ, com o apoio financeiro do CNPq. Agradeço as sugestões para atualização do texto feitas pelo editor da Revista, William Ricardo de Sá. Erros e omissões, como de praxe, são de minha inteira responsabilidade. **Publicado na revista *Nova Economia*, v. 8, n. 1, p. 87-116, jul./dez. 1998.**

** Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ e da Universidade Candido Mendes, Ipanema - UCAM (lfpaula@ax.apc.org).

associadas à adaptação do sistema bancário brasileiro ao quadro de alta inflação no contexto da moeda indexada, revelando o setor bancário grande capacidade de extrair vantagens de uma conjuntura de instabilidade macroeconômica (alta inflação, crise fiscal-financeira do Estado, fracasso dos planos de estabilização etc.), obtendo elevadas receitas com os “ganhos com a arbitragem inflacionária do dinheiro”¹.

Este artigo mostra que há evidências de que, ainda que se possa estabelecer determinadas características gerais do sistema bancário no Brasil, como destacado acima, começou-se a operar, mais recentemente, algumas modificações importantes no sistema, em especial a partir do dois eventos: (i) a desregulamentação financeira efetuada pela reforma bancária de 1988, que ocasionou uma grande proliferação de novos bancos de pequeno e médio porte, uma diminuição na participação do segmento público no sistema bancário (e em contrapartida um crescimento do segmento privado), e uma tendência à desconcentração bancária, em particular no segmento privado; (ii) o processo de estabilização de preços com o Plano Real, que alterou radicalmente o horizonte de possibilidades nos negócios bancários, ocasionando de imediato um encolhimento no tamanho no produto do setor bancário, somado à flexibilização nos canais de participação do capital estrangeiro no mercado bancário brasileiro, ambos resultando em algumas alterações ainda não totalmente definidas na configuração do setor, como o crescimento da participação dos bancos estrangeiros no setor, uma diminuição na quantidade de instituições bancárias e agências e no número de funcionários e uma certa tendência à concentração no mercado bancário.

O artigo está organizado da seguinte forma. A seção 2 examina brevemente o comportamento dos bancos no Brasil em dois contextos: o marco legal-institucional da evolução dos sistema bancário e a conjuntura econômica antes e depois do Plano Real e seus impactos sobre o comportamento dos bancos. A seguir, a seção 3 analisa o tamanho do sistema bancário brasileiro (participação do sistema financeiro e dos bancos no PIB) e o “market share” dos bancos privados *vis-à-vis* bancos públicos; a seção 4, a dimensão do sistema (número de instituições bancárias e de agências); e a seção 5, o grau de concentração bancária. A seção 6 - a título de conclusão - sumariza os argumentos desenvolvidos no texto.

¹ Ver, a respeito, Paula (1997, cap.3).

2. SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO: CONTEXTO INSTITUCIONAL E CONJUNTURA ECONÔMICA

2.1. AS ALTERAÇÕES NO MARCO INSTITUCIONAL-LEGAL

A estrutura atual do sistema bancário brasileiro é resultado, em boa medida, das modificações institucionais ocorridas desde a reforma de 1965, passando pela reforma de 1988 (criação dos bancos múltiplos) e, mais recentemente, pela diminuição nas barreiras legais à entrada dos bancos estrangeiros no país, e das mudanças observadas na conjuntura econômica, em especial o contexto macroeconômico geral, marcado, antes e depois do Plano Real, pela alta e baixa inflação. Tais modificações acarretaram (e vem acarretando), como será visto nas seções seguintes, mudanças significativas no sistema bancário no que se refere à dimensão física e à configuração do mercado bancário no Brasil.

Quanto às alterações no aparato institucional-legal do setor, destaca-se inicialmente a reforma bancária de 1965, no bojo das reformas financeiras realizadas no período 1964/66², que objetivavam estimular a poupança privada em um ambiente inflacionário, no contexto de uma política gradualista de combate à inflação, e, ao mesmo tempo, criar mecanismos de financiamento não-inflacionário para o déficit do governo³. A reforma bancária de 1965 instituiu um sistema inspirado no modelo norte-americano, baseado no princípio de especialização e segmentação do mercado financeiro. Esta segmentação foi instituída através da especialização das funções das instituições financeiras e da vinculação da captação com a aplicação de recursos. O Quadro 1 mostra a estrutura financeira proposta originalmente pelas reformas de 1964/66, onde pode ser observado que a segmentação é estabelecida de acordo com uma escala ascendente de maturidades das operações financeiras, tanto do lado do poupador quanto do prestador.

O sistema que resultou das reformas foi muito menos segmentado e concentrado do que foi concebido originalmente. No decorrer dos anos formaram-se vários conglomerados financeiros, normalmente encabeçados por um banco comercial, englobando, além desse,

² As reformas financeiras deste período tiveram como base legal os seguintes documentos: (i) Lei 4.595, de 31/12/64, instituindo a reforma bancária; (ii) Lei 4.380, de 21/8/64, criando o Sistema Financeiro da Habitação (SFH); (iii) Lei 4.728, de 14/7/65, estabelecendo a reforma do mercado de capitais.

banco de investimento, financeira, sociedade de crédito imobiliário (SCI), empresa de *leasing*, distribuidora e corretora de valores, companhia de seguro etc., cada uma especializada em um segmento de mercado. Estes conglomerados, ao longo do tempo, passaram a desenvolver certos mecanismos, através da administração de tesouraria, que o transformavam, na prática, em uma única empresa, a despeito das restrições legais existentes. Concomitante com a conglomeração financeira de fato, as reformas resultaram, na década de 70, na criação de um variado conjunto de instituições financeiras não-monetárias, com importante participação no total do crédito no Brasil, acompanhado de um expressivo crescimento dos ativos financeiros não-monetários, como as cadernetas de poupança, ORTNs, letras de câmbio, depósitos a prazo fixo etc.

QUADRO 1
Estrutura Financeira Proposta pelas Reformas de 1964/66

TIPO DE POUPANÇA	INSTITUIÇÃO	USO DOS FUNDOS
Depósitos à vista	Banco do Brasil (BB) Bancos comerciais privados	Crédito rural (somente BB) Crédito ao consumidor Crédito de curto-termo para as firmas
Letras de câmbio	Companhias financeiras	Capital instrumental
Cadernetas de poupança Letras imobiliárias	Sistema Financeiro da Habitação (APE e SCI)	Crédito imobiliário
Certificados de depósitos	Bancos de investimento	Investimento de longo termo
Ações e debêntures	Mercado de ações	Capitalização das empresas
Títulos do governo	Mercado de títulos	Eventuais déficits públicos

Fonte: Studart (1995, p. 119)

Em setembro de 1988, através da Resolução do CMN nº 1.524, foi realizada uma nova reforma bancária no Brasil, desregulamentando o sistema financeiro e colocando um fim na compartimentação legal que existia até então, através da extinção da exigência da carta-patente e criação dos bancos múltiplos. Esta reforma adaptou o marco legal à realidade institucional do sistema financeiro brasileiro, uma vez que os grandes

³ Para uma análise dos princípios que nortearam as reformas financeiras de 1964/66, assim como de seus resultados, ver, entre outros, Moura da Silva (1979), Tavares (1983) e Zini Jr. (1982).

conglomerados financeiros já atuavam na prática como instituições múltiplas, ainda que com uma empresa jurídica e contabilidade própria para cada carteira específica. Substituiu-se, assim, o modelo segmentado de mercado, inspirado na sistema financeiro anglo-saxão, pelo modelo de banco universal, de inspiração alemã⁴.

Com a extinção da carta-patente, tornaram-se inegociáveis e intransferíveis as autorizações do Banco Central para funcionamento das instituições financeiras, passando a autorização das novas instituições a ser feita com base em requisitos de capital mínimo necessário, requerimentos quanto ao grau de alavancagem e, ainda, através de critérios de idoneidade e competência de seus gestores.

A reforma de 1988 permitiu que os bancos comerciais, de investimento ou de desenvolvimento, as SCFI e as SCI se reorganizassem como uma única instituição financeira - os bancos múltiplos -, que para ser criada deve ter no mínimo duas carteiras, sendo que uma delas tem que ser obrigatoriamente comercial ou de investimento. As carteiras que podem compor um banco múltiplo são as seguintes: (i) comercial; (ii) investimento e/ou de desenvolvimento (exclusiva para os bancos estaduais); (iii) crédito imobiliário; (iv) crédito, financiamento e investimento; (v) arrendamento mercantil (responsável pelas operações de *leasing*). Neste caso, não há vinculação entre as fontes de captação de recursos e suas aplicações, a não ser aquelas previstas por legislação específica, aumentando assim a faixa livre das operações ativas. O objetivo da reforma era racionalizar o sistema financeiro e reduzir os seus custos operacionais e gerar um *funding* mais estável para os bancos, através da fusão das diversas instituições existentes em uma única instituição, com personalidade jurídica única.

Na prática, observou-se não só a transformação dos antigos conglomerados em uma única instituição múltipla, como também uma proliferação de pequenos e médios bancos. Atualmente coexistem os bancos múltiplos com uma série de instituições financeiras, sendo que muitas delas perderam a importância que tiveram no passado, como os bancos comerciais, as SCI e as financeiras, uma vez que boa parte destas instituições passaram a integrar os bancos múltiplos.

⁴ Para uma análise sucinta sobre as características dos diferentes modelos de estrutura financeira, assim como suas transformações recentes, ver Grupo Moeda e Sistema Financeiro (1996).

Outra mudança importante ocorrida na segunda metade dos anos 80 e no início dos 90 foi com relação à legislação referente ao investimento estrangeiro no mercado financeiro nacional, o que facilitou, sobretudo nos anos 90, um crescimento no fluxo de capitais externos para o país. Inicialmente, a Resolução nº 1.289, de março de 1987, estabeleceu as normas para as aplicações em fundos de renda variável, no país, de residentes ou domiciliados no exterior, através da constituição das Sociedades de Investimento/Capital Estrangeiro, dos Fundos de Investimento/Capital Estrangeiro, Carteira de Títulos e Valores Mobiliários, regulamentados, respectivamente, em seus Anexos I, II e III. Apesar da existência de uma legislação específica, a agilidade operacional na constituição e movimentação dos recursos externos no país era dificultada por uma série de regras de composição das carteiras e de diversificação de risco.

Assim, a retomada do fluxo de recursos externos a partir de 1991 veio acompanhada por uma reformulação normativa, através da Resolução nº 1.832, de 31/5/91, que incluiu como parte integrante da Resolução nº 1.289 o Anexo IV. Este normativo disciplinou o investimento, no país, em Carteira de Títulos e Valores Mobiliários mantida por investidores institucionais estrangeiros (fundos de pensão, instituições financeiras, companhias seguradoras, fundos mútuos de investimento etc.), permitindo ampla liberdade para alocação dos recursos nos ativos e nas operações admitidas, dispensando o atendimento de percentais mínimos existentes nos outros Anexos⁵.

Mais recentemente, as dificuldades na transição do sistema bancário para a estabilidade, somado aos efeitos das mudanças na política econômica em função dos impactos da crise mexicana sobre a economia brasileira, ocasionando uma *onda* de empréstimos em atraso e em liquidação que vieram a fragilizar fortemente o setor bancário, levaram o país à beira de uma crise bancária no ano de 1995. Diante desse quadro, o governo brasileiro adotou um conjunto de medidas voltadas à reestruturação e ao fortalecimento do sistema financeiro nacional, entre as quais destacam-se: (i) estabelecimento de incentivos fiscais para a incorporação de instituições financeiras (MP nº 1.179, de 3/11/95); (ii) instituição do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER (Resolução nº 2.208, de

⁵ Para uma descrição mais detalhada das modalidades de investimento estrangeiro no mercado financeiro brasileiro, ver Andima (1996).

3/11/95), dando acesso a uma linha de crédito especial às instituições financeiras que viessem a participar do programa e permitindo que as mesmas pudessem diferir em até dez semestres os gastos com a reestruturação; (iii) aprovação do estatuto e regulamento do Fundo de Garantia de Créditos - FGC (Resolução nº 2.211, de 16/11/95), que estabeleceu uma garantia de até R\$ 20 mil para o total de créditos de cada pessoa; (iv) dificultou-se a constituição de novas instituições financeiras e criou-se incentivo para os processos de fusão, incorporação e transferência de controle acionário (Resolução nº 2.212, de 16/11/95). Por fim, o governo procedeu uma mudança radical na sua política sobre a permissão de entrada do capital estrangeiro no setor bancário brasileiro. Apesar das restrições legais existentes à penetração de capital estrangeiro, o governo criou um artifício previsto nas disposições transitórias da Constituição de 1988, através da Exposição de Motivos nº 311⁶, de 23/8/95, que permite que o Presidente da República em caráter excepcional possa autorizar caso a caso a entrada de bancos estrangeiros no país. Com isto o governo tem permitido, dentro de um marco legal e regulatório bastante fluído, uma entrada significativa de instituições estrangeiras no mercado brasileiro, indo ao encontro do movimento recente de expansão internacional por parte dos grandes grupos financeiros em busca de novos mercados para suas atividades, resultado das transformações profundas que está passando o sistema financeiro internacional⁷.

2.2. O COMPORTAMENTO DO SISTEMA BANCÁRIO BRASILEIRO NA ALTA E BAIXA INFLAÇÃO

No período anterior ao Plano Real, em que o país vivia um contexto de alta inflação, o sistema bancário brasileiro cresceu bastante em termos de dimensão (estrutura física-operacional) e de tamanho (medido pela sua participação no PIB do país), efetuou um profundo ajuste patrimonial⁸, ao mesmo tempo em que obteve elevados índices de

⁶ Esta Exposição de Motivos, editada pelo Ministério da Fazenda com a aprovação do Presidente da República, estabelece que é do interesse do País a entrada e/ou o aumento da participação de bancos estrangeiros na economia brasileira.

⁷ Para uma análise das transformações recentes na atividade financeira, bem como dos prós e contras à penetração dos capital estrangeiro no setor bancário brasileiro, ver Carvalho (1998).

⁸ Em termos gerais, este ajuste consistiu em um crescimento das aplicações em títulos e valores mobiliários e em operações cambiais em detrimento das operações de crédito (sobretudo de médio e longo prazo), no lado do ativo dos bancos, e um crescimento dos depósitos a prazo e vinculados ao mercado aberto *vis-à-vis* os depósitos à vista, no lado da estrutura passiva. Ver, a respeito, Paula (1998a).

rentabilidade, se apropriando das receitas obtidas através dos ganhos com a “arbitragem inflacionária do dinheiro”, associados fundamentalmente aos ganhos com o *float* e aos elevados *spreads* na intermediação financeira. Os ganhos com o *float* eram obtidos basicamente da manutenção no passivo dos bancos de saldos não-remunerados que, aplicados, rendiam, pelo menos, algo próximo da correção monetária. Como pode ser visto na Tabela 1, tais receitas representavam, em média, 38,5% do valor da produção dos bancos (diferença entre juros recebidos e pagos) no período 1990/93, sendo relativamente mais importante para as instituições oficiais do que para os bancos privados⁹.

O perfil e desempenho do sistema bancário brasileiro foi resultante não somente das mudanças institucionais do período, como visto na seção anterior, mas também dos efeitos da convivência do setor com um processo de inflação crônica e elevada, que inibia o alongamento das operações de crédito bancário ao mesmo tempo que estimulava as atividades financeiras especulativas, e do crescente desequilíbrio fiscal do Estado - resultado da alta inflação, da forma como foi realizado o ajuste externo no país nos anos 80 e dos sucessivos fracassos dos planos de estabilização - que acabou forçando o governo colocar seus papéis em condições bastante adversas. Neste contexto, o desenvolvimento de uma sofisticada e abrangente institucionalidade da moeda indexada foi a característica básica diferenciadora do Brasil em relação a outros países que passaram por experiências inflacionárias semelhantes e o elemento estrutural determinante do comportamento e do desempenho do sistema bancário em contexto de alta inflação¹⁰. Deste modo, o sistema bancário brasileiro desenvolvia suas atividades nos segmentos de curto prazo do mercado financeiro e direcionava seus recursos basicamente para o financiamento do setor público, em detrimento da oferta de crédito ao setor privado. Os títulos públicos se constituíram, assim, na base dos elevados lucros bancários, seja na intermediação do dinheiro financeiro (moeda indexada), seja na absorção da “transferência inflacionária” (mais conhecido como

⁹ Note-se que a participação das receitas inflacionárias na produção imputada teve no período 1990/93 um aumento gradativo para os bancos públicos, o que pode ser explicado em parte pelo fraco desempenho dessas instituições nesses anos, enquanto que, inversamente, o peso destas receitas reduziu bastante para os bancos privados.

¹⁰ Tal institucionalidade evitou no Brasil o fenômeno de substituição da moeda doméstica pela moeda estrangeira, devido à provisão de substitutos domésticos pelo Banco Central, em conjunto com o sistema financeiro, tendo como lastro títulos públicos com elevada liquidez. Ver, a respeito, Paula (1998b).

os ganhos com o *float*), assegurando aos bancos ao mesmo tempo liquidez e rentabilidade em seus negócios.

TABELA 1
Receitas Inflacionárias das Instituições Bancárias (%)

Ano	Receitas Inflacionário/PIB			Receitas Inflacionárias/Produção Imputada		
	Privado	Público	Priv.+ Públ.	Privado*	Público	Priv.+ Públ.
1990	1,4	2,6	4,0	31,3	38,7	35,7
1991	1,4	2,4	3,9	34,7	46,5	41,3
1992	1,7	2,3	4,0	31,3	55,5	41,9
1993	1,6	2,7	4,2	19,6	67,7	35,3
1994	0,7	1,3	2,0	11,1	38,4	20,4
1995	0,0	0,1	0,0	-0,9	2,5	0,6

Fonte: IBGE/DECNA (1997, p.44-6).

OBS: Os resultados apurados (e a produção imputada) referem-se às receitas inflacionárias apuradas para os segmentos bancos comerciais (incluindo caixas econômicas) e bancos múltiplos.

(*) Os resultados negativos encontrados para os bancos privados em 1995 resultam do forte aperto da política monetária nesse ano, traduzido num maior volume de recolhimento compulsório.

A reversão na trajetória inflacionária, com o Plano Real, implicou num forte processo de reestruturação do setor, alterando as perspectivas do mercado bancário no Brasil, pois significou, antes de mais nada, um fim nas oportunidades de ganhos inflacionários para os bancos. Neste contexto, o sistema bancário entrou em uma fase de adaptação e de ajustamento a este novo ambiente, englobando desde uma mudança no seu padrão de rentabilidade, passando por um ajuste na estrutura patrimonial e operacional dos bancos e incluindo um processo de fusões e incorporações, ainda em curso no momento. De imediato, vários bancos, criados para explorar as oportunidades de ganho com transações com a dívida pública, não resistiram, e acabaram por fechar ou sofrer intervenção do Banco Central.

A participação das receitas inflacionárias das instituições bancárias no PIB, obtidas com o *float*, reduziram-se drasticamente de 4,2% em 1993 para 2,0% em 1994 até atingir um percentual nulo em 1995, diminuindo ao mesmo tempo o peso dessas receitas na produção imputada (ver Tabela 1). Analisando-se os dados por controle acionário, observa-se, em decorrência da reversão no processo inflacionário e do forte aperto monetário a partir do segundo semestre de 1994, uma forte queda na participação dessas receitas na produção imputada tanto no segmento estatal quanto no privado, atingindo mais intensamente o primeiro do que o segundo em função da maior importância relativa que

tinha as receitas inflacionárias para este segmento. Em que pese a brusca redução nas receitas com o *float*, a rentabilidade dos bancos privados, ainda que declinante, manteve-se em patamares elevados em 1994 e 1995¹¹. Isto foi possível em função do crescimento nas receitas com a intermediação financeira - decorrente do aumento na demanda por crédito em 1994 e do alto *spread* em 1995, apesar do crescimento da inadimplência em 1995 - e receitas com as aplicações em títulos e valores mobiliários, além da elevação nas receitas de prestação de serviços, conseqüência do aumento na cobrança de tarifas bancárias que dobrou a participação na receita total do setor bancário já em 1994.

Durante o segundo semestre de 1994, face ao forte crescimento econômico, à melhoria nos salários reais e à diminuição nos juros nominais, observou-se um rápido crescimento no crédito ao setor privado. Isto acabou levando o governo a impor, a partir de outubro daquele ano, restrições sobre a oferta de crédito, incluindo o aumento nos requerimentos de reserva sobre os depósitos à vista e à prazo, além da criação de um depósito compulsório sobre os empréstimos concedidos pelos bancos. Foi neste contexto que os efeitos da crise mexicana vieram a atingir o país, fazendo com que o governo elevasse bruscamente, em março de 1995, as taxas de juros domésticas, ocasionando uma reversão no ritmo de crescimento econômico do país. A drástica elevação nos juros acarretou uma desaceleração no crescimento do crédito e um forte aumento da taxa de inadimplência, o que, somado ao fechamento de dois grandes bancos (Econômico e Nacional) e ao virtual fim das receitas inflacionárias, colocava o país sob o risco de uma crise bancária sistêmica, o que só foi evitado devido ao lançamento do PROER, um amplo programa de financiamento favorecido para absorção das instituições em dificuldades por bancos mais sólidos com recursos originados dos depósitos compulsórios dos próprios bancos junto ao Banco Central. Sem entrar nos méritos da discussão sobre o seu custo, ao PROER tem sido atribuído em boa medida o sucesso na organização do ajustamento do sistema bancário brasileiro às condições de estabilidade de preços¹².

Após o período de ajuste do sistema bancário ao ambiente de estabilidade de preços e às turbulências geradas pelas mudanças de rota na política econômica, iniciou-se uma

¹¹ De acordo com Cysne & Costa (1996, p.14), nos seis maiores bancos privados brasileiros a rentabilidade do patrimônio líquido foi de 14,0% em 1993, 12,6% em 1994 e 10,6% em 1995.

¹² Para uma análise da ameaça de uma crise bancária sistêmica no Brasil no período pós-Real e as razões pelos quais tal crise não ocorreu, ver Carvalho (1997).

nova etapa no processo de ajuste do setor bancário brasileiro, caracterizado tanto pelo ajuste e/ou privatização dos bancos públicos (federais e estaduais), quanto pela entrada e aumento da participação de bancos estrangeiros no mercado brasileiro. De fato, as possibilidades de expansão do mercado bancário varejista brasileiro - considerando o potencial da oferta de crédito ao setor privado, relativamente atrofiada quando comparada à economias maduras¹³, o desenvolvimento ainda infante da indústria de fundos de investimento e de pensão e do mercado de títulos no país e a crescente integração da economia brasileira nos fluxos internacionais comerciais e financeiros - vêm atraindo a penetração dos bancos estrangeiros no Brasil. Ao maior acesso dos bancos estrangeiros ao mercado brasileiro, como visto na seção anterior, soma-se a redefinição nas condições de competição das grandes instituições bancárias à escala mundial, no contexto das transformações em curso no sistema financeiro internacional, que buscam ampliar suas parcelas de mercado através da aquisição de instituições financeiras domésticas.

3. PARTICIPAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO E DOS BANCOS NO PIB E “MARKET SHARE” DO SISTEMA BANCÁRIO PRIVADO *VIS-À-VIS* PÚBLICO

De forma geral, a experiência internacional mostra que, em alguns países, há uma correlação positiva entre inflação e participação das instituições financeiras no PIB, embora isto não possa ser generalizado para todos os países¹⁴ (ver Tabela 2). O efeito da inflação sobre a atividade financeira é ambíguo, no sentido de que, ao mesmo tempo que tal contexto permite aos bancos obterem lucros com as receitas inflacionárias, a desmonetização da economia e uma possível fuga de ativos domésticos podem ocasionar uma desintermediação financeira. Portanto, o aproveitamento desta conjuntura por parte dos bancos depende, em boa medida, dos arranjos institucionais existentes e do grau de desenvolvimento do sistema financeiro de cada país. Pode-se, assim, identificar dois contextos acerca dos efeitos da inflação sobre a atividade financeira, a saber¹⁵:

¹³ Segundo Mendonça de Barros & Almeida Jr. (1997, p.19), a relação crédito bancário ao setor privado/PIB, com base em dados do FMI de 1994 e 1995, é de 17,8% na Argentina, 33,4% no Brasil, 48,5% no México, 50,8% no Chile, 64,5% nos EUA, 85,3% na França, 108,6% na Alemanha e 186,0% no Japão.

¹⁴ Para uma análise comparativa do setor financeiro no PIB para um conjunto de países selecionados, ver IBGE/DECNA (1997, seção 3).

¹⁵ No grupo de países desenvolvidos (Canadá, Holanda, Alemanha, França, Estados Unidos, Reino Unido e Espanha) há uma relação levemente ascendente entre inflação e tamanho do sistema financeiro. Nestes países,

a) países com inflação alta e persistente que desenvolveram arranjos institucionais diversos, o que permitiu a adaptação das instituições financeiras a esta conjuntura; neste caso, o sistema financeiro em geral beneficia-se com a elevação na demanda nominal por ativos financeiros e por quase-moedas; este parece ter sido o caso, em que pese as diferenças histórico-institucionais, do Uruguai, Brasil e Chile;

b) países com inflação alta e persistente sem uma institucionalidade adaptada à convivência com a inflação; neste caso, a alta inflação implica em fuga de ativos financeiros denominados em moeda doméstica, ocasionando desintermediação financeira e contração do setor; neste grupo de países, incluem-se Peru, Venezuela e Equador.

No Brasil, observa-se uma média de 12,6% da participação das instituições financeiras no PIB em 1985/91, em geral bem superior a de todos os outros países da amostra selecionada pelo estudo do IBGE/DECNA, o que revela o grande crescimento e a elevada performance que o sistema financeiro brasileiro teve num contexto de alta inflação. A relação entre alta inflação e crescimento do produto financeiro no Brasil é evidente quando se leva em conta que a relação total do ativo dos bancos comerciais privados sobre o PIB era de 13,2% em 1968, crescendo a partir daí paulatinamente até atingir 15,8% do PIB em 1977; a partir de então, quando inicia-se um processo de forte aceleração inflacionária no país, esta relação alcança mais de 20% nos anos 80, atingindo 29,1% do PIB em 1984 (Paula, 1997b, p.118).

TABELA 2
Participação das Instituições Financeiras no PIB: amostra selecionada de países

PAÍSES	% Instituições financeiras/PIB média (1985/1991)* (1)	Taxa de inflação média (1980/1990) (2)
Estados Unidos	4,5%	5%
Alemanha	4,3%	3%
França	4,5%	7%
Reino Unido	5,7%	7%
Holanda	3,9%	3%

como prevalece a expectativa de estabilidade de preços, taxas de inflação mais altas não acarretam uma fuga à moeda legal ou de contratos financeiros denominados em moeda doméstica.

Canadá	2,0%	5%
Espanha	6,6%	10%
Islândia	4,5%	35%
Coréia	3,8%	8%
Tailândia	3,4%	5%
Jamaica	5,1%	18%
Peru	2,4%	702%
Venezuela	2,6%	24%
Equador	2,2%	35%
Chile	11,2%	21%
Uruguai	9,8%	52%
Brasil	12,6%	300%

Fonte: IBGE/DECNA (1997, p. 50) a partir de fontes diversas.

OBS: 1) Média da participação das instituições financeiras no PIB.

2) Taxa de inflação calculada com base no deflator implícito.

(*) Exclui empresas de seguro e previdência privada.

Os dados da pesquisa feita pelo IBGE/DECNA (1997) sobre a participação do setor financeiro no PIB no Brasil no período 1990/95 (ver Tabelas 3 e 4), de acordo com a sistemática das contas nacionais, permitem uma análise mais rigorosa do produto financeiro, uma vez que até então o cálculo era feito por estimativa, sendo pouco confiável.

TABELA 3
Participação Percentual das Instituições Financeiras no PIB - Brasil: 1990/95 (%)

Tipo de Instituição	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Instituições financeiras privadas	4,62	4,28	5,85	8,51	6,88	3,59
Bancos comerciais	0,51	0,35	0,57	1,12	0,93	0,20
Bancos múltiplos	3,22	2,89	4,15	6,23	5,24	3,01
Sub-total (comerciais + múltiplos)	3,73	3,24	4,72	7,35	6,17	3,21
Corretoras de títulos - SCTVM	0,11	0,14	0,21	0,32	0,24	0,14
Bancos de investimento	0,19	0,13	0,19	...	...	...
Financeiras - SCFI	0,22	0,23	0,23	0,26	0,16	0,08
Distribuidoras de títulos - SDTVM	0,14	0,22	0,25	0,31	0,13	0,09
Socied. arrendamento mercantil	0,16	0,17	0,11	0,13	0,11	0,02

Sociedades de crédito imobiliário	0,05	0,10	0,06	0,02	...	...
Cooperativas	0,02	0,05	0,08	0,12	0,07	0,05
Auxiliares financeiros*	...	...	...	...	...	...
Instituições financeiras públicas	8,05	6,17	6,22	5,92	4,64	3,20
Bancos comerciais e caixas econômicas	4,85	3,22	2,02	1,15	1,55	1,92
Bancos múltiplos	1,39	1,59	1,87	2,54	1,83	0,86
Sub-total (comerciais + múltiplos)	6,24	4,81	3,89	3,69	3,38	2,78
Bancos de desenvolvimento	1,43	0,71	1,50	1,49	0,89	0,25
Corretoras de títulos - SCTVM	0,17	0,20	0,30	0,38	0,19	0,06
Bancos de investimento	0,10	0,22	0,26	...	...	...
Financeiras - SCFI	0,01	0,04	0,04	0,08	0,06	0,05
Distribuidoras de títulos - SDTVM	0,03	0,07	0,08	0,09	0,09	0,05
Socied. arrendamento mercantil	0,04	0,11	0,10	0,14	0,03	0,01
Sociedades de crédito imobiliário	0,03	0,01	0,05	0,05	...	...
Auxiliares financeiros*	...	...	...	...	...	...
Instituições financeiras (total)**	12,78	10,53	12,13	15,61	12,37	6,94
Bancos comerciais e caixas econômicas	5,36	3,58	2,59	2,28	2,47	2,12
Bancos múltiplos	4,61	4,48	6,02	8,77	7,07	3,87
Sub-total (comerciais + múltiplos)	9,97	8,06	8,61	11,05	9,54	5,99
Bancos de desenvolvimento	1,43	0,71	1,50	1,49	0,89	0,25
Corretoras de títulos - SCTVM	0,28	0,34	0,51	0,70	0,43	0,20
Bancos de investimento	0,30	0,35	0,45	1,06	0,71	0,06
Financeiras - SCFI	0,24	0,27	0,26	0,34	0,22	0,13
Distribuidoras de títulos - SDTVM	0,17	0,29	0,33	0,41	0,22	0,14
Socied. arrendamento mercantil	0,20	0,28	0,21	0,26	0,14	0,03
Sociedades de crédito imobiliário	0,08	0,11	0,11	0,07	0,06	0,04
Cooperativas	0,02	0,05	0,08	0,12	0,07	0,05
Auxiliares financeiros*	0,09	0,07	0,07	0,11	0,09	0,05

Fonte: IBGE, Diretorias de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, in IBGE/DECNA (1997, p.24-5).

OBS: (*) Auxiliares financeiros: bolsa de valores, administradores de cartão de crédito, casas e corretoras de câmbio.

(**) A soma das participações do segmento privado e público não corresponde ao total das instituições devido à impossibilidade de incluir bancos de investimento e SCI nos anos 1993 a 1995 e os auxiliares financeiros em qualquer um dos tipos de controle acionário.

TABELA 4
Participação Percentual do Valor Adicionado Bruto do Setor Financeiro: 1990/95 (%)

Tipo de Instituição	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Instituições financeiras privadas	36,22	40,64	48,11	54,53	55,62	51,59
Bancos comerciais	4,03	3,34	4,68	7,19	7,48	2,85
Bancos múltiplos	25,20	27,47	34,21	39,94	42,35	43,39
Sub-total (comerciais + múltiplos)	29,23	30,81	38,89	47,13	49,83	46,24
Corretoras de títulos - SCTVM	0,84	1,28	1,69	2,03	1,94	1,95
Bancos de investimento	1,51	1,26	1,58	...	...	...
Financeiras - SCFI	1,76	2,21	1,87	1,66	1,31	1,09
Distribuidoras de títulos - SDTVM	1,11	2,10	2,05	2,01	1,06	1,32
Socied. arrendamento mercantil	1,23	1,61	0,93	0,81	0,88	0,28

Sociedades de crédito imobiliário	0,37	0,93	0,46	0,13	...	...
Cooperativas	0,17	0,44	0,64	0,76	0,60	0,71
Auxiliares financeiros*	...	...	...	...	...	...
Instituições financeiras públicas	63,08	58,67	51,27	37,98	37,47	46,22
Bancos comerciais e caixas econômicas	37,95	30,63	16,69	7,40	12,49	27,74
Bancos múltiplos	10,87	15,11	15,41	16,26	14,76	12,36
Sub-total (comerciais + múltiplos)	48,82	45,74	32,10	23,66	27,25	40,10
Bancos de desenvolvimento	11,16	6,77	12,35	9,56	7,23	3,56
Corretoras de títulos - SCTVM	1,35	1,93	2,50	2,46	1,52	0,92
Bancos de investimento	0,82	2,08	2,11	...	...	...
Financeiras - SCFI	0,11	0,35	0,31	0,51	0,47	0,75
Distribuidoras de títulos - SDTVM	0,22	0,64	0,63	0,60	0,76	0,74
Socied. arrendamento mercantil	0,34	1,02	0,84	0,88	0,24	0,15
Sociedades de crédito imobiliário	0,26	0,14	0,43	0,31	...	...
Auxiliares financeiros*	...	...	...	...	...	...
Instituições financeiras (total)**	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Bancos comerciais e caixas econômicas	41,97	33,99	21,37	14,59	19,96	30,59
Bancos múltiplos	36,07	42,58	49,63	56,19	57,12	55,75
Sub-total (comerciais + múltiplos)	78,04	76,57	71,00	70,78	77,08	86,34
Bancos de desenvolvimento	11,16	6,77	12,35	9,56	7,23	3,56
Corretoras de títulos - SCTVM	2,19	3,21	4,20	4,49	3,45	2,88
Bancos de investimento	2,33	3,33	3,69	6,79	5,71	0,86
Financeiras - SCFI	1,87	2,55	2,18	2,17	1,78	1,84
Distribuidoras de títulos - SDTVM	1,32	2,74	2,68	2,61	1,82	2,06
Socied. arrendamento mercantil	1,57	2,63	1,77	1,69	1,12	0,43
Sociedades de crédito imobiliário	0,63	1,07	0,89	0,45	0,49	0,55
Cooperativas	0,17	0,44	0,64	0,76	0,60	0,71
Auxiliares financeiros*	0,72	0,69	0,60	0,70	0,72	0,77

Fonte: IBGE, Diretorias de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, in IBGE/DECNA (1997, p.26-7).

OBS: (*) Auxiliares financeiros: bolsa de valores, administradores de cartão de crédito, casas e corretoras de câmbio.

(**) A soma das participações do segmento privado e público não corresponde ao total das instituições devido à impossibilidade de incluir bancos de investimento e SCI nos anos 1993 a 1995 e os auxiliares financeiros em qualquer um dos tipos de controle acionário.

Assim, pode-se observar nas Tabelas 3 e 4 que, no período 1990/95, o ápice da participação do sistema financeiro no PIB ocorreu em 1993 (15,6% do PIB), sendo que o segmento “bancos comerciais e bancos múltiplos” foi responsável por cerca de 70% do valor adicionado do setor naquele ano. O segmento “banco múltiplo” perfaz mais de 55% do produto do setor financeiro em 1993/95, sendo ainda o mais dinâmico no período, crescendo sua participação no valor adicionado de 36,1% em 1990 para 55,7% em 1995, destacando-se em particular os bancos privados. O maior dinamismo deste segmento explica-se, em parte, pela fusão de várias instituições financeiras para a formação de

bancos múltiplos a partir da reforma bancária de 1988 e, em parte, pelo acirramento da concorrência bancária, no contexto de grande diversificação de produtos e serviços que vem ocorrendo no decorrer dos anos 90, num processo que tem sido liderado pelos bancos múltiplos privados.

Pode-se observar, ainda, na Tabela 4, um nítido aumento na participação das instituições privadas no valor adicionado do setor financeiro (de 36,2% em 1990 para 55,6% em 1994) e correspondente diminuição das instituições públicas, em particular dos bancos comerciais (não acompanhado pelo crescimento correspondente dos bancos múltiplos públicos), onde predomina o Banco do Brasil. Já a partir de 1993 a participação das instituições financeiras privadas no PIB é superior à participação das instituições públicas. Como se sabe, uma das características mais marcantes do sistema financeiro e bancário brasileiro tem sido a forte presença do segmento público (bancos federais e estaduais) no setor. Até o final dos anos 80 havia um claro predomínio do segmento público no sistema bancário brasileiro, que detinha mais de 60% do total do ativo dos bancos, como pode ser visto na Tabela 5. Expressando o maior dinamismo dos bancos privados no período recente (em termos de modernização tecnológica, de lançamento de inovações financeiras etc.) e os problemas que os bancos públicos - primeiro, os estaduais (em consequência da crise fiscal dos estados) e, mais recentemente, o Banco do Brasil¹⁶ - passaram a enfrentar, a participação do segmento “bancos comerciais e múltiplos privados” no total do ativo (público e privado) aumentou significativamente de 31,7% em 1985 para 43,7% em 1990 e 54,3% em 1994, enquanto que o segmento público diminuiu sua participação no total do ativo de 68,3% para 56,3% e 45,7% nos mesmos anos.

TABELA 5
Ativo Total dos Bancos Comerciais e Múltiplos - 1985/1997

Final de período	Bancos Comerciais		Bancos Múltiplos		Bancos Comerciais + Bancos Múltiplos						
	Privados	Públicos*	B.Brasil	Privados	Públicos	Privados	%	Públicos	%	Publ.+Priv	%
(% do PIB)											

¹⁶ A deterioração patrimonial e fragilização econômico-financeira do Banco do Brasil passou a ocorrer a partir da segunda metade da década de 80. Ela está relacionada, basicamente, ao caráter contraditório da dinâmica expansiva do Banco do Brasil enquanto empresa estatal (i.e. sua subordinação a uma lógica pública) e à simultânea presença de uma lógica privada. Mais especificamente está ligada ao fim da conta-movimento, à queda dos repasses do Tesouro e aos refinanciamentos e anistias concedidos pelo governo a segmentos beneficiários do crédito da instituição. Para uma análise aprofundada da crise do Banco do Brasil, ver Vidotto (1997).

1985	22,1	11,6	36,2	-	-	22,1	31,7	47,8	68,3	69,9	100,0
1986	18,5	8,1	54,3	-	-	18,5	22,9	62,4	77,1	80,9	100,0
1987	18,1	9,6	52,3	-	-	18,1	22,6	61,9	77,4	80,0	100,0
1988	22,1	16,5	49,0	14,3	-	36,3	35,7	65,5	64,3	101,8	100,0
1989	7,8	16,7	50,4	38,2	3,7	45,9	39,4	70,8	60,6	116,7	100,0
1990	4,2	4,3	27,8	28,6	10,3	32,9	43,7	42,4	56,3	75,3	100,0
1991	5,2	3,6	33,9	33,9	13,4	39,1	43,4	51,0	56,6	90,1	100,0
1992	6,8	1,8	39,0	49,8	21,0	56,6	47,8	61,7	52,2	118,3	100,0
1993	8,0	1,1	45,7	68,4	25,6	76,4	51,4	72,4	48,6	148,8	100,0
1994	3,3	0,4	15,5	35,4	16,6	38,6	54,3	32,5	45,7	71,1	100,0
1995	2,8	0,4	9,9	26,9	7,7	29,7	62,3	17,9	37,7	47,6	100,0
1996	2,6	0,4	8,5	24,9	13,6	27,5	54,9	22,6	45,1	50,1	100,0
1997**	3,1	0,4	10,8	24,9	5,4	27,9	62,7	16,7	37,3	44,6	100,0

Fonte: Boletim do BCB de jul.1989 (1985 a 1987), de mar.1995 (1988-94) e de dez. 1997 (1995-96).

OBS: (*) Inclui bancos federais (exclusive o Banco do Brasil) e estaduais.

(**) Dados preliminares, relativos ao mês de outubro.

No ano de 1995 é evidente a queda na participação percentual das instituições financeiras no PIB, passando de 12,4% em 1994 para 6,9% em 1995, o que pode ser explicado em parte pela adaptação das instituições financeiras às novas condições de estabilidade, devido à brusca retração das receitas inflacionárias, e em parte pela adoção de uma política monetária fortemente restritiva que, ao mesmo tempo em acabou por reduzir a capacidade das instituições financeiras em ofertar crédito, ocasionou um aumento no grau de inadimplência. Como mostra a Tabela 5, a participação percentual do ativo total dos bancos comerciais e múltiplos (privados e estatais) com relação ao PIB que era de 148,8% em 1993 diminuiu para 71,1% em 1994, 47,6% em 1995, 50,1% em 1996 e 44,6% em 1997¹⁷. Neste mesmo período, enquanto que a participação relativa do segmento privado no total de ativos do sistema bancário cresceu de 54,3% em 1993 para 62,7% em 1997, a do segmento estatal reduziu de 45,7% pra 37,3%, sendo uma clara evidência que o *market share* dos bancos públicos segue diminuindo, o que deverá ainda ocorrer devido à continuação do processo de privatização dos bancos estaduais.

Uma outra tendência recente no sistema financeiro brasileiro é o crescimento da participação dos bancos estrangeiros no mercado doméstico, resultado não só do crescimento das instituições já estabelecidas no país há décadas, como o Citibank e o

¹⁷A não publicação dos balanços patrimoniais do Banespa a partir de 1994, em função da importância deste banco, explica também, em parte, a abrupta redução na relação total de ativos do sistema bancário/PIB, assim como a diminuição na participação relativa do segmento estatal na Tabela 5. Por outro lado, a venda do

BankBoston, mas também da entrada de nomes novos no mercado. As operações de fusões e aquisições no sistema financeiro brasileiro praticamente dobraram de 16 para 30 entre 1995 e 1996 e somaram 23 nos oito primeiros meses de 1997 (Gazeta Mercantil, 22/9/97), a maior parte delas envolvendo capital estrangeiro¹⁸.

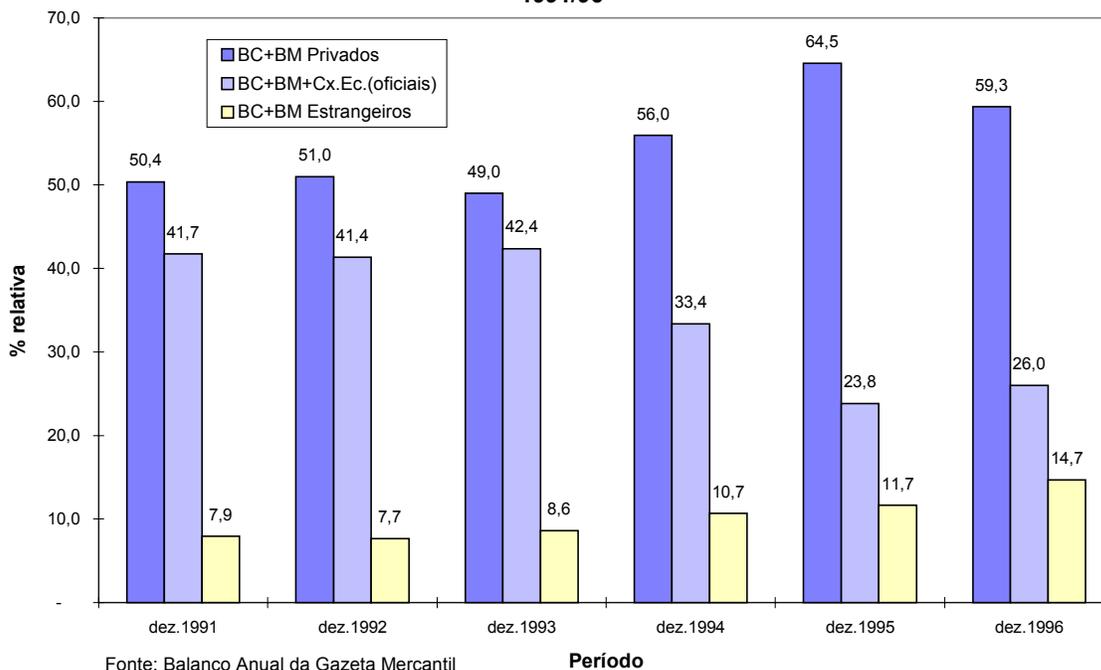
Como mostra o Gráfico 1, o *market share* dos bancos estrangeiros (bancos comerciais e múltiplos), no que se refere ao total do patrimônio líquido, cresceu de 8,6% em 1993 para 14,7% em 1996. Enquanto que na alta inflação os bancos domésticos brasileiros tornaram-se competentes na operação da atividade bancária, desenvolvendo um sistema de pagamentos dos mais desenvolvidos e ágeis no mundo, com a estabilização de preços obtida com o Plano Real as condições de competitividade entre bancos nacionais e estrangeiros alteraram-se substancialmente, a favor destes últimos. Neste sentido, é de se esperar uma penetração ainda maior dos bancos estrangeiros no mercado brasileiro no futuro próximo¹⁹.

Banerj para o Grupo Itaú em 1997 contribuiu para a forte diminuição nesta relação para os bancos oficiais de 1997 em relação a 1996.

¹⁸ Desde a aquisição do Bamerindus pelo HSBC, várias instituições estrangeiras declaram-se dispostas a competir no mercado brasileiro, sendo que alguns bancos já vêm concretizando suas intenções, como revela a compra do Banco Geral do Comércio e do Noroeste pelo grupo espanhol Santander, do Banco Boavista pelo grupo português Espírito Santo, do Banco Omega pelo Banco Suiço, do Bandeirantes pelo banco estatal português Caixa Geral de Depósitos e a associação do Banco American Express com o Banco SRL.

¹⁹ De acordo com estudo divulgado pela Gazeta Mercantil, em 22/9/97, a participação dos bancos estrangeiros nos ativos totais do setor passou de 9,5% em junho de 1994 para 16,6% em junho de 1997, enquanto que nos depósitos totais cresceu de 9% para 14,5% no mesmo período.

GRÁFICO 1
Market Share dos Bancos por Segmento (Patrimônio Líquido)
1991/96



4. DIMENSÃO DO SISTEMA BANCÁRIO

Uma das características mais notáveis do sistema bancário brasileiro, no período analisado, é o seu “sobredimensionamento”, expresso, como visto acima, na sua elevada participação no PIB do país, e, também, pelo grande número de instituições financeiras e pela densa rede de agências bancárias existentes. Como mostram alguns estudos acerca dos efeitos de processos inflacionários crônicos sobre o sistema financeiro²⁰, o tamanho do sistema bancário, medido em termos do número de agências e empregados, aumentou à medida que o processo inflacionário recrudescia, posto que o aumento da inflação induz os bancos a uma competição pela captação das transferências inflacionárias, beneficiando em particular os bancos relativamente maiores.

No que se refere ao número de instituições bancárias no Brasil, observa-se que, após as reformas financeiras de 1965, houve uma grande redução de bancos privados, caindo de 312, em 1964, para 81, em 1974, em boa medida como resultado da política de fusões e incorporações instituída pelo então ministro Delfim Netto. Nos anos subsequentes,

até 1988, o número de instituições bancárias permaneceu relativamente estável, expandindo em contrapartida o número de agências.

TABELA 6
Dimensão do sistema bancário no Brasil: número de bancos e de agências - 1964/88

Fim do ano	Número de bancos comerciais			Número de agências bancárias		
	Privados*	Públicos**	Total	Privados*	Públicos**	Total
1964	312	24	336	5.741	578	6.319
1966	287	26	313	6.436	640	7.076
1968	196	28	224	5.810	2.081	7.891
1970	150	28	178	5.658	2.203	7.861
1972	100	28	128	5.640	2.263	7.903
1974	81	28	109	5.529	2.791	8.320
1976	79	27	106	5.815	3.143	8.958
1978	80	27	107	6.583	3.639	10.222
1980	84	27	111	7.323	3.928	11.251
1982	87	27	114	8.364	5.777	14.141
1984	83	28	111	8.902	5.834	14.736
1986	76	29	105	8.375	6.304	14.679
1988	77	29	106	7.782	5.455	13.237

Fonte: Relatório do Banco Central do Brasil (vários números).

OBS :(*) Inclui bancos privados nacionais e estrangeiros.

(**) Inclui bancos públicos federais e estaduais.

A partir de 1989, com reforma bancária de 1988, houve um grande crescimento no número de instituições bancárias (públicas e privadas), que passou de 106, em 1988, para 179, já em 1989, chegando a atingir 245 bancos em 1993 (cf. Tabelas 6 e 7). A diminuição no número de bancos comerciais, SCI, bancos de investimento e bancos estaduais de desenvolvimento neste período se deve fundamentalmente à criação dos bancos múltiplos, que surgiram inicialmente da incorporação de uma série de instituições financeiras especializadas que formavam parte de um mesmo conglomerado financeiro. Contudo, ao lado dos bancos de médio e grande porte, vários pequenos bancos foram criados no período, muitos deles a partir de corretoras, distribuidoras e financeiras, além de grupos empresariais privados nacionais e empresas associadas ao comércio varejista que optaram por criar seus próprios bancos, uma vez que, ao terem acesso ao SELIC, podiam aplicar diretamente, sem intermediários, suas sobras de caixas no *open market* e ainda usufruir as vantagens de terem acesso às reservas do Banco Central. Estes bancos, com a inflação alta,

²⁰ Ver, por exemplo, Moraes (1988).

podiam sobreviver e obter grandes lucros em operações de tesouraria, ou seja, com a arbitragem de taxas entre os vários mercados²¹.

A partir da implementação do Plano Real, em julho de 1994, o número de bancos manteve-se, inicialmente, num patamar relativamente estável, caindo (sobretudo os bancos múltiplos) a partir de 1996, em função do processo de fusões e incorporações em curso no país. Como assinalam Mendonça de Barros & Almeida Jr. (1997, p.13), de um total de 271 bancos (incluindo bancos múltiplos, comerciais, de desenvolvimento e de investimento) presentes no sistema financeiro brasileiro no início do Plano Real, 72 passaram, até maio de 1997, por algum processo de ajuste que resultou em transferência de controle acionário (com ou sem recursos do PROER²²), intervenção ou liquidação por parte do Banco Central, ou incorporação por outras instituições financeiras.

TABELA 7
Sistema Bancário: evolução de sedes e agências autorizadas e em funcionamento
1989/97

Tipo de Instituição	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
SEDES									
Bcos Comerciais	66	50	45	36	34	34	35	38	37
Bancos Múltiplos	113	166	180	198	211	210	205	192	186
Total	179	216	225	234	245	244	240	230	223
AGÊNCIAS									
Bcos Comerciais	7.174	6.233	5.046	4.466	4.227	4.256	4.131	4.039	4.040
Bancos Múltiplos	8.842	11.002	10.963	11.429	11.286	12.046	11.789	11.239	10.945
Total	16.016	17.235	16.009	15.895	15.513	16.302	15.920	15.278	14.985

Fonte: BACEN/DECAD

OBS: Dados referem-se ao final de período e incluem bancos públicos e privados, mas não as cx. econômicas

(*) Posição em 31/07/97

Quanto ao número de agências bancárias, observa-se um forte e contínuo crescimento, a partir de 1974, tanto dos bancos privados quanto públicos, quase dobrando o número de agências de 8.320, em 1974, para 14.736, em 1984. Este crescimento esteve associado, como visto, fundamentalmente à aceleração inflacionária no país, com os bancos

²¹ As operações de tesouraria referem-se à arbitragem de curto prazo envolvendo títulos públicos, operações de câmbio, mercado interbancário e mercado futuro, aproveitando-se das diferentes alternativas de aplicações existentes e dos variados indexadores. Com a inflação alta e instável, tais operações podem resultar em elevados ganhos para os bancos, devido à grande variação nas taxas *nominais* de juros.

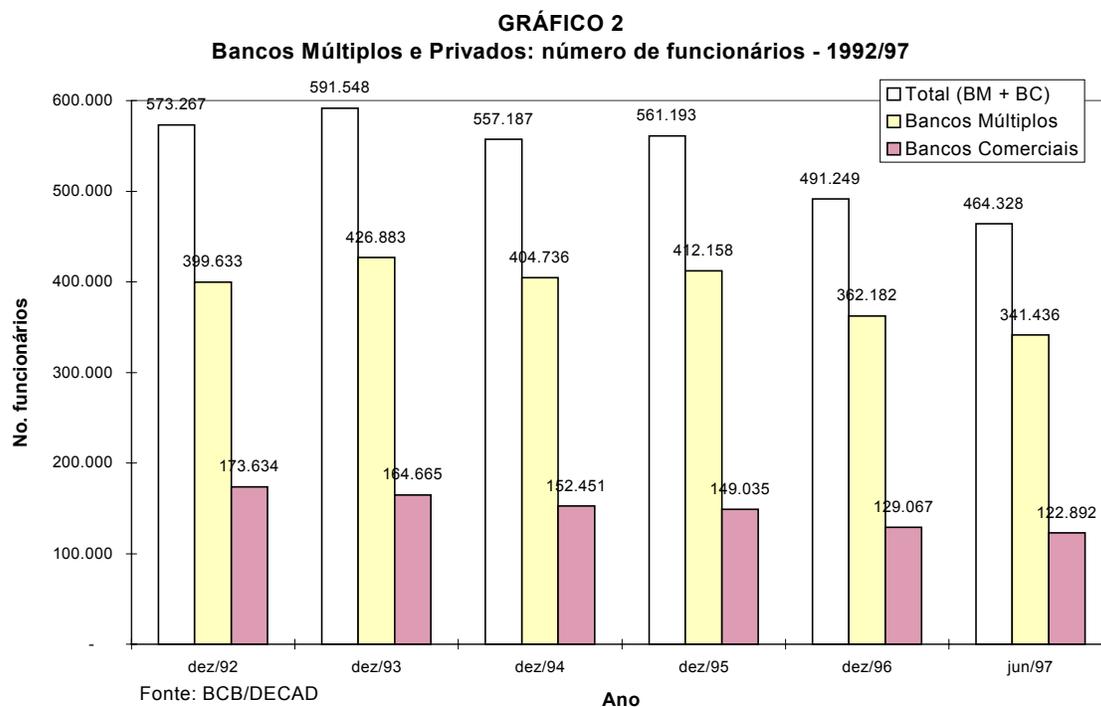
²² Os bancos vendidos com recursos do PROER foram: Econômico, Nacional, Mercantil de PE, Banorte, Bamerindus, United e Martinelli.

procurando estender suas redes de agências e postos de serviços para se apropriarem dos ganhos com o *float* com base na captação de recursos a custo zero, sob a forma de depósitos à vista, impostos, transferências e outros pagamentos. Em 1986/88 cai um pouco o número de agências bancárias, tanto dos bancos privados quanto dos públicos, expressando o processo de racionalização de custos operacionais que ocorre a partir daí. Em 1989/90 aumenta o número de agências, em função sobretudo do grande crescimento dos bancos múltiplos, com o fim da exigência das cartas patentes, mantendo, a partir de então, um comportamento relativamente estável até 1995 (ver Tabela 7).

No início do Plano Real, nos anos de 1994 e 1995, a quantidade de agências bancárias manteve-se no mesmo patamar do período anterior, apresentando inclusive uma tendência a aumentar. Neste sentido, o desaparecimento de alguns grandes bancos privados e a intervenção em bancos estaduais não acarretou, inicialmente, em um fechamento das agências, na medida em que os bancos cujo controle tinha sido transferido para outros grupos tiveram mantidas, sem maiores alterações, suas redes de agências²³. O sistema continua, assim, “sobredimensionado”. Era de se esperar, portanto, um processo de racionalização e fechamento de dependências redundantes, além de uma redução no número de agências dos bancos oficiais, o que iria começar a acontecer somente a partir de 1996. De fato, a quantidade de agências caiu de 16.302 em dezembro de 1994 para 14.985 em julho de 1997, uma diminuição de mais de 1.300 agências. O processo de fusões e incorporações bancárias em curso e o acirramento da concorrência no mercado bancário em função da penetração de grupos estrangeiros deverão dar continuidade ao movimento de racionalização na rede de agências dos bancos no Brasil.

Por fim, no que se refere ao número de funcionários, observa-se que enquanto que no início do Plano Real não houve mudanças significativas no quadro de empregados dos bancos, a partir de 1996 há uma clara tendência à diminuição na quantidade de empregados, com a redução de 96.865 postos de trabalho de dezembro/95 para junho/97 (ver Gráfico 2). Tal redução, contudo, tem sido maior no segmento público, principalmente nos bancos estaduais, do que no privado (IBGE/DECNA, 1997). Isto porque este último já vinha promovendo ajustes em sua força de trabalho desde o Plano Cruzado. O movimento

do emprego no setor financeiro esteve estreitamente associado às políticas de racionalização e modernização adotadas pelos bancos, que transformaram o processo produtivo, introduzindo novos produtos e serviços e novas técnicas de gerenciamento dos negócios e disseminando a automação bancária²⁴. Neste contexto, a redução no número de empregados dos bancos desde meados dos anos 80 foi muito mais intensa que a ocorrida na indústria e no conjunto da economia (Cerqueira & Amorim, 1998).



OBS: A partir de 1995 passou a incluir estagiários e funcionários terciarizados.

5. GRAU DE CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA

Embora as reformas financeiras de 1964/66 tenham concebido um sistema financeiro segmentado e especializado, na prática o sistema financeiro brasileiro conglomerou-se e concentrou-se fortemente nos anos 70, estimulado pelos incentivos fiscais e outros benefícios financeiros concedidos pelo governo durante o “milagre”, que

²³ Muitas das agências bancárias vem se transformando em “salas de auto-atendimento”, o que se por um lado tem levado a uma diminuição no movimento de seus caixas, por outro lado não tem acarretado reduções mais expressivas na quantidade de agências.

²⁴ De acordo com dados estimados pela Febraban, os investimentos totais em automação bancária no Brasil foram (em dólares): 1,0 bilhão em 1990, 1,0 bilhão em 1991, 2,7 bilhões em 1992, 3,0 bilhões em 1993, 4,1 bilhões em 1994 e 4,3 bilhões em 1995.

tinha o objetivo explícito de diminuir o número de instituições financeiras existentes, tornando-as mais capitalizadas²⁵. Ademais, o governo, além da política de incentivo desenvolvida através da COFIE, restringiu a concessão de cartas patentes e estabeleceu exigências de capital mínimo para abertura de agências, o que veio a beneficiar os bancos relativamente maiores. Acrescente-se, ainda, a existência, até recentemente, de fortes restrições legais à entrada de bancos estrangeiros no mercado brasileiro. Por outro lado, como mostra Resende (1992), no caso brasileiro, mais importante que a regulação governamental na explicação do aumento observado no grau de concentração bancária nos anos 70 e 80 tem sido a relevância da variável “economias de escala” (tamanho médio dos bancos) e a relevância da variável “taxa de inflação”, que, como visto, beneficiou os bancos relativamente maiores, que podiam se apropriar mais amplamente das receitas inflacionárias por contarem com uma rede de agências mais ampla.

Assim, de 1964 a 1976 houve 15 fusões e 205 casos de aquisição de controle, na maioria entre os bancos privados nacionais, o que fez com que caísse o número de bancos privados de 287 em 1966 para 79 em 1976, pouco crescendo a partir daí. Este processo foi acompanhado de um forte aumento no grau de concentração do sistema bancário brasileiro, principalmente no seu segmento privado, que teve duas fases. Uma primeira etapa de concentração ocorreu até 1975, quando pode ser observado na Tabela 8 que a participação dos quinze maiores bancos comerciais privados no total de depósitos, nos empréstimos e no patrimônio líquido do segmento privado cresceu, respectivamente, de 60,2%, 55,4% e 53,3%, em 1970, para 78,4%, 77,3% e 75,8%, em 1975. Concomitantemente, houve uma diminuição no número de instituições bancárias em um período em que foram estimuladas deliberadamente as fusões e incorporações bancárias. No período de 1975 a 1980 o grau de concentração do sistema bancário privado manteve-se relativamente estável, mas, se for levado em consideração também o segmento público, verifica-se uma certa tendência à desconcentração no mercado bancário.

²⁵ Desde 1967 o governo começou a adotar uma série de medidas incentivando o processo de fusões e incorporações de bancos, culminando com a criação da Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas (COFIE) em 1971. A idéia que estava por detrás desta política era a suposição de existência de economias de escala na atividade bancária. Com a concentração do setor, os bancos obteriam menores custos operacionais, o que acarretaria menores taxas de juros para os tomadores de recursos. Ver, a respeito, Tavares & Carvalheiro (1985).

TABELA 8
Grau de Concentração do Sistema Bancário* - 1970 a 1996

Participação no Total**	1970		1975		1980		1985		1989		1993		1996	
	Priva- dos (1)	Públ.+ Priv. (2)	Priva- dos (1)	Públ.+ Priv. (2)	Priva- dos (1)	Públ.+ Priv. (2)	Priva- dos (1)	Públ.+ Priv. (2)	Priva- dos (1)	Públ.+ Priv. (2)	Priva- dos (1)	Públ.+ Priv. (2)	Priva- dos (1)	Públ.+ Priv. (2)
Dep.total(%)														
Maior	9,5	39,5	16,3	35,5	17,2	26,9	18,0	23,0	23,7	18,4	12,3	12,6	14,9	26,0
3 maiores	22,6	48,4	33,4	48,5	34,3	42,0	39,7	40,6	44,5	42,4	28,9	28,7	34,5	41,1
5 maiores	33,2	54,9	46,3	56,5	47,0	50,5	52,4	51,0	55,5	54,9	42,2	39,9	47,7	49,6
10 maiores	49,3	66,6	67,0	69,8	64,3	64,9	73,4	67,5	68,1	70,2	59,7	57,9	60,6	62,0
15 maiores	60,2	73,7	78,4	77,4	77,3	72,9	83,7	77,6	74,3	76,2	66,9	66,8	70,4	68,4
Emprést.(%)														
Maior	7,1	43,0	15,4	45,1	10,1	40,6	12,0	19,0	16,4	25,3	9,8	25,0	13,4	18,2
3 maiores	16,5	51,8	31,6	56,8	23,9	46,9	26,4	28,3	34,7	37,5	24,8	41,5	31,9	32,8
5 maiores	24,9	55,2	43,8	62,4	33,4	58,4	37,8	43,0	47,3	52,5	41,6	49,0	43,3	41,0
10 maiores	42,3	65,5	64,4	72,1	50,4	66,6	62,5	57,7	63,2	63,0	54,8	62,1	53,5	52,4
15 maiores	55,4	72,0	77,3	78,3	72,8	73,9	74,2	65,5	70,8	68,5	60,9	67,4	63,0	57,5
Pat.liq. (%)														
Maior	9,6	16,7	16,0	52,3	21,3	48,8	24,1	44,7	18,2	32,0	18,5	26,9	17,5	13,3
3 maiores	17,4	30,7	29,0	61,1	37,6	61,2	41,5	62,1	38,5	49,2	32,9	43,0	35,8	37,0
5 maiores	25,4	35,8	40,1	65,6	46,7	66,8	52,6	66,7	47,5	56,6	40,8	51,3	43,9	42,9
10 maiores	41,6	53,0	62,8	74,3	67,8	75,6	72,9	75,1	59,5	66,4	52,5	60,2	54,4	52,1
15 maiores	53,3	61,4	75,8	80,7	79,3	81,8	81,0	83,0	72,5	72,7	57,2	65,2	59,9	57,6

Fonte: Elaboração própria do autor, com base em dados da Revista Visão (até 1989) e Balanço Anual da Gazeta Mercantil.

OBS: (*) Sistema bancário: inclui bancos comerciais e, a partir de 1989, bancos múltiplos, e exclui caixas econômicas.

(**) A classificação dos maiores bancos foi feita com base na participação relativa no total de depósitos.

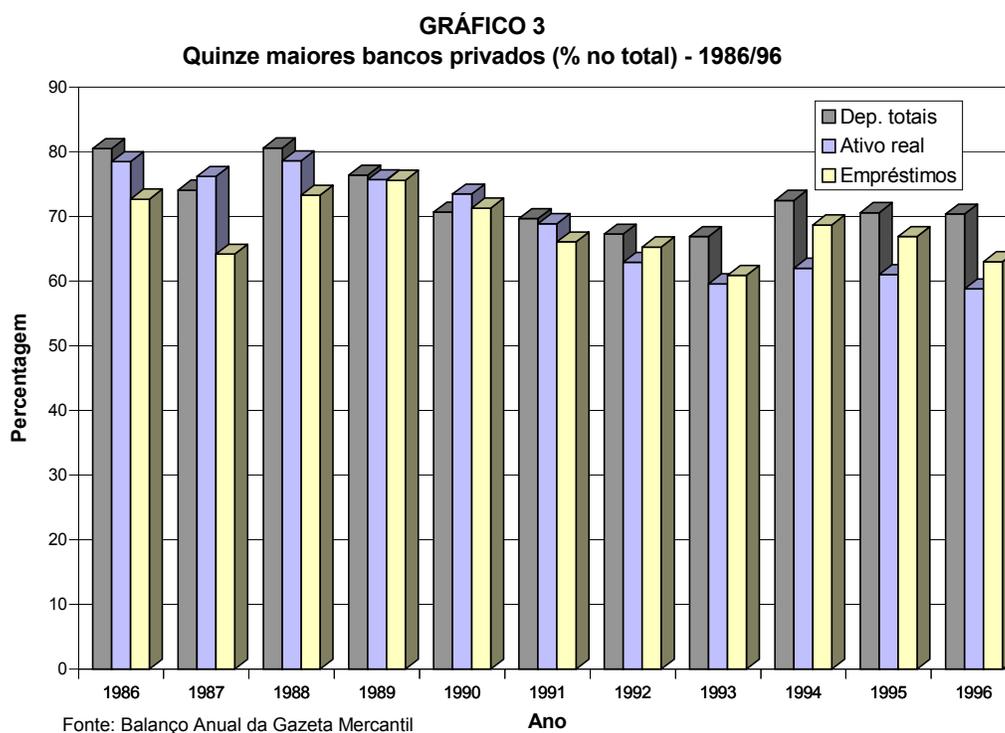
(1) Inclui bancos privados nacionais e estrangeiros.

(2) Inclui bancos estatais (federais e estaduais), à exceção do Banco do Brasil.

Uma segunda fase do processo de concentração ocorreu entre 1980 e 1985, quando a participação dos quinze maiores bancos privados no total de depósitos, empréstimos e patrimônio líquido cresceu de 77,3%, 72,8% e 79,3%, em 1980, respectivamente, para 83,7%, 74,2% e 81,0%, em 1985, sem que tenha havido uma diminuição no número de bancos, mas com acentuado aumento no número de agências bancárias (que no segmento privado cresceu de 7.323, em 1980, para 8.902, em 1984). No período 1980/85, tanto o crescimento do número de agências bancárias (sobretudo dos grandes bancos, públicos e privados), quanto do grau de concentração bancária, estiveram associados à apropriação dos ganhos com a arbitragem inflacionária do dinheiro por parte dos bancos²⁶.

²⁶ A tendência ao aumento no grau da concentração bancária na alta inflação no Brasil, até 1988, se deve fundamentalmente ao fato de que os grandes bancos, de perfil varejista, por terem uma ampla rede de

A partir de 1989, contudo, inicia-se um forte e contínuo processo de desconcentração no sistema bancário: a participação relativa dos quinze maiores bancos privados no total dos depósitos, dos empréstimos e do ativo caiu, respectivamente, de 80,6%, 73,3% e 78,6%, em 1988 para 66,9%, 60,9% e 59,6%, em 1993 (ver Gráfico 3). Neste caso, considerando conjuntamente o segmento privado com o público, observa-se, também, uma forte desconcentração do setor. O processo de desconcentração esteve associado, neste período, ao grande crescimento do número de instituições bancárias (leia-se bancos múltiplos), como visto acima, e também ao processo de segmentação de mercado (*private bank, corporate bank*) e de ampla diversificação de produtos e serviços bancários, como os serviços de intermediação de negócios, gestão de fusões e incorporações, administração de carteiras, serviços de engenharia financeira etc.



Com a implementação do Plano Real, observa-se inicialmente uma tendência a um aumento no grau de concentração dos bancos privados, tendo a participação relativa dos quinze maiores bancos no total de depósitos e de empréstimos do segmento privado

agências, podiam se apropriar mais das “receitas inflacionárias” (em especial os ganhos com o *float*) do que os pequenos e médios bancos, o que permitiu um aumento em seu *market share* no mercado bancário.

crescido, respectivamente, de 66,9% e 60,9% em 1993 para 70,6% e 66,9% em 1995 (ver Gráfico 3). Esta tendência é mais acentuada quando considera-se apenas os cinco maiores bancos privados, cuja participação no total de depósitos e empréstimos aumenta, respectivamente, de 42,2% e 51,6% para 50,1% e 50,8% nesses mesmos anos. O crescimento no grau de concentração diminui, contudo, quando considera-se o segmento privado junto com o público, em função da queda na participação relativa deste último no setor (ver Tabela 8).

O crescimento na concentração bancária nos primeiros anos do Real se deve, por um lado, ao fato de que vários bancos de pequeno porte, que tinham na inflação sua razão de existir, desapareceram com o processo de estabilização de preços; de outro, à forte remonetização da economia ocorrida em função da brusca queda na taxa de inflação, que recompôs a importância dos depósitos à vista como fonte de captação de recursos para os bancos, beneficiando particularmente os grandes bancos varejistas por possuírem uma rede de agências maior.

A partir de 1996, contudo, verifica-se uma nova tendência à desconcentração do sistema bancário, tanto do segmento privado quanto do estatal. De fato, enquanto os quinze maiores bancos privados detinham, em 1994, 72,5% do total de depósitos e 62,0% do total do ativo do segmento privado, esta participação caiu em 1996 para, respectivamente, 70,4% e 58,8%. Dados publicados no Relatório sobre bancos pela Gazeta Mercantil, em 12/12/97, confirmam tal tendência, mostrando que os cinco maiores bancos do país dominavam 57,8% das operações de crédito e 62,0% dos depósitos totais do sistema bancário (público e privado) em junho de 1997, em comparação com 62,6% e 67,3%, respectivamente, em junho de 1996. Em particular, os três maiores bancos estatais - Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Nossa Caixa - diminuíram sua participação relativa no sistema bancário, passando de 54,6% dos depósitos totais e 51,6% das operações de crédito em junho de 1996 para 48,9% e 44,8%, respectivamente, um ano depois.

A desconcentração bancária era esperada em consequência da redução na participação dos bancos oficiais no setor bancário (em parte devido à privatização de bancos estaduais), do aumento da concorrência do capital estrangeiro no setor e, ainda, do crescimento de novas alternativas de negócios financeiros, como os fundos mútuos, que contribui para diminuir o poder das instituições de maior porte. Considerando as profundas

mudanças que o mercado bancário está passando, desde a implementação do Plano Real em junho/94, cuja face mais evidente é a onda de fusões e incorporações bancárias e a penetração do capital estrangeiro no mercado brasileiro, ainda é cedo para se delinear claramente qual vai ser a nova configuração do mercado bancário no Brasil. De qualquer forma, a tendência que parece se configurar, no momento, tem sido a de uma maior desconcentração bancária.

6. CONCLUSÃO

Este artigo procurou mostrar que, durante o período dos anos 70 aos anos 90, marcado pela longa convivência com um regime de alta inflação e, mais recentemente, com um processo de estabilização de preços, o sistema bancário brasileiro cresceu muito em termos de tamanho e dimensão, assim como tendeu a se concentrar. Contudo, a despeito desta tendência geral, há fortes evidências de que, a partir da desregulamentação financeira feita pela reforma bancária de 1988, começou a operar algumas transformações importantes no setor bancário, como uma tendência à desconcentração bancária, um crescimento inicial no número de instituições bancárias a partir da criação dos bancos múltiplos, e, ainda, um maior dinamismo dos bancos privados, que cresceram tanto em termos relativos (*vis-à-vis* o segmento público) quanto absolutos (tamanho do segmento e crescimento da participação do setor no PIB), ao mesmo tempo em que os bancos públicos passaram a enfrentar sérios problemas no decorrer dos anos 90.

Mais recentemente, em função do impacto do Plano Real sobre o comportamento dos bancos e do afrouxamento no acesso à entrada dos bancos estrangeiros no mercado doméstico, uma série de mudanças começou a operar no setor bancário do país, destacando-se o crescimento na participação dos bancos estrangeiros no mercado brasileiro, inclusive no segmento varejista; o decréscimo no número de instituições bancárias, em particular dos bancos múltiplos, como resultado da intervenção ou liquidação dos bancos por parte do Banco Central e incorporações por outras instituições financeiras; a diminuição na quantidade de agências bancárias e no número de empregados do setor, devido à difusão da automação bancária e ao ajuste na estrutura de custos dos bancos; e a tendência recente de aumento no grau de concentração do setor bancário em função da diminuição na

participação dos bancos estatais no setor bancário e do aumento da concorrência no mercado com a participação maior do capital estrangeiro no setor.

Tais mudanças indicam que o mercado bancário, desde a reforma bancária de 1988 e passando pelos efeitos da baixa inflação sobre o comportamento dos bancos e pela recente “abertura” ao capital estrangeiro, vem se transformando de forma bastante rápida e profunda. No período pós-Real, a adaptação do sistema bancário passou por três fases: uma primeira que correspondeu aos efeitos imediatos do fim da transferência inflacionária apropriada pelos bancos e à sua adaptação à baixa inflação; uma segunda de consolidação do sistema, correspondente à “crise bancária” de 1995 e o lançamento do PROER; e uma terceira fase, ainda em curso, marcada por uma maior internacionalização do mercado bancário brasileiro, pela privatização e reestruturação dos bancos estatais e por um aprofundamento da onda de fusões e incorporações bancárias. Note-se que, no enfrentamento do ataque especulativo ao real, em outubro de 1997, um dos fatores fundamentais que permitiram o país superar a crise que se configurava naquele momento foi o fato de que o Brasil estava com um sistema bancário relativamente sólido, resultado em boa medida da reestruturação iniciada pelo PROER²⁷.

É provável que as tendências recentes relacionados ao mercado bancário brasileiro, acima assinaladas, venham a se aprofundar nos próximos anos. A experiência internacional, contudo, mostra que a adaptação do sistema bancária à baixa inflação é um processo gradual e relativamente lento. Portanto, o período de ajustamento do setor no Brasil ainda demorará, pelo menos, mais alguns anos. Só, então, poderá se vislumbrar com maior clareza qual vai ser a nova configuração do sistema bancário brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDIMA. *Brasil para investidores estrangeiros*. Rio de Janeiro: Andima, 1996.

CARVALHO, F.C. Price stability and banking sector distress in Brazil after 1994. *Textos para Discussão* n. 366. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1996.

_____. Sistema bancário e competitividade: efeitos da penetração do capital estrangeiro no setor bancário brasileiro. Mimeo. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1998.

²⁷ Krugman (1998) sugere que no recente caso dos países asiáticos que passaram por crises cambiais, tais crises teriam ocorrido como resultado de problemas relacionados ao sistema bancário destes países, associados ao risco moral decorrente da regulamentação inadequada sobre as instituições financeiras.

- CERQUEIRA, H.G. & AMORIM, W.C. Evolução e características do emprego no setor bancário. *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 1, jan./mar. 1998.
- CYSNE, R. & COSTA, S.G.S. Reflexos do Plano Real sobre o sistema bancário brasileiro. *Ensaio Econômico EPGE* n. 279. Rio de Janeiro: EPGE/FGV, 1996.
- GRUPO DE MOEDA E SISTEMA FINANCEIRO. Estruturas alternativas para a organização do sistema financeiro: algumas experiências. Mimeo. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1996.
- IBGE/DECNA. *Sistema financeiro: uma análise a partir das contas nacionais, 1990-1995*. Rio de Janeiro: IBGE/DECNA, 1997.
- KRUGMAN, P. What happened to Asia? Mimeo, janeiro de 1998.
- MENDONÇA DE BARROS, J.R. & ALMEIDA Jr., M. Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil. Mimeo. Brasília: MF/SPE, maio de 1997.
- MORAES, P.B. Inflação e o número de intermediários financeiros. *Texto para Discussão* n. 204. Rio de Janeiro, PUC/RJ, 1988.
- MOURA DA SILVA, A. Intermediação financeira no Brasil. Mimeo. São Paulo: IPE/USP, 1979.
- PAULA, L.F.R. Comportamento dos bancos em alta inflação: teoria e experiência brasileira recente. Tese de doutorado. Campinas: IE/UNICAMP, 1997.
- _____. Mudança patrimonial dos bancos privados em contexto de alta inflação no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 2, n. 1, p. 113-138, jan./mar. 1998.
- _____. Moeda indexada e ajuste dos bancos com zeragem automática: uma abordagem histórico-analítica. *Revista Archè*, ano VII, n. 18, 1998 (no prelo).
- RESENDE, M. Determinantes da estrutura de mercado no setor bancário brasileiro - 1970/86. *Revista Brasileira de Economia*, v. 46, n. 2, p. 211-22, abr./jun. 1992.
- STUDART, R. *Investment finance in economic development*. London: Routledge, 1995.
- TAVARES, M.A.R. & CARVALHEIRO, N. *O setor bancário brasileiro: alguns aspectos do crescimento e da concentração*. São Paulo: FIPE, 1985.
- TAVARES, M.C. O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. In BELLUZZO, L.G. & COUTINHO, R. (org.), *Desenvolvimento capitalista no Brasil* n. 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- VIDOTTO, C.A. Dimensão pública e privada de uma estatal financeira: o Banco do Brasil de 1964 a 1986. In *Anais do II Encontro Nacional de Economia Política*. São Paulo, PUC/SP, maio de 1997.
- ZINI Jr., A. Uma avaliação do setor financeiro no Brasil. Dissertação de mestrado. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1982.