

Crédito bancário e desenvolvimento regional: novos apontamentos para os anos 2010-2019

Flaviana Candido Oliveira*

Victor Leonardo de Araujo**

Resumo

O trabalho atualiza o debate a respeito da distribuição regional do crédito bancário no Brasil, sobretudo quando se compara a atuação dos bancos públicos com os bancos privados. A hipótese é que, ainda que os bancos públicos não tenham conseguido reverter a lógica a que foram submetidos durante os anos 1990, de uma atuação mais próxima dos critérios mercadológicos em detrimento do fomento, estes ainda protagonizam a oferta de crédito nas regiões menos dinâmicas. O referencial teórico que baliza esse trabalho é a teoria da firma bancária na perspectiva pós-keynesiana. A análise foi feita para a década de 2010, e a principal base de dados utilizada foi a ESTBAN (Estatística Bancária Mensal), do Banco Central do Brasil, que apresenta os saldos dos principais componentes dos balancetes dos bancos comerciais e dos bancos múltiplos com carteira comercial por município. Os resultados apontam para uma diferenciação significativa da dinâmica comportamental dos bancos públicos e privados entre as regiões, com inquestionável importância dos primeiros para as regiões mais atrasadas, que não são priorizadas pelas instituições bancárias privadas, mesmo em períodos de relativa estabilidade econômica.

Palavras-chave: desenvolvimento regional, crédito bancário, bancos públicos, bancos privados.

Abstract: This work updates the debate about regional credit banking distribution in Brazil, specially when public banks' action are compared to private banks one. The hipotesys is that despite public banks did not got to revert the logical to witch they were subject since 1990s – more closed to private market criterias over the development's promotion – they still lead the supply credit in less dynamic regions. In this work we use the post-keynesian theory. The analysis focuses the 2010s, and the main database used is ESTBAN (Monthly Bank Statistic), from Banco Central do Brasil, that shows the main

* Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Economia da UFF e pesquisadora do Núcleo de Estudos em Economia e Sociedade Brasileira (NEB). Autora agradece o apoio da CAPES pela bolsa de estudo que viabiliza seu doutoramento.

** Professor da Faculdade de Economia da UFF e coordenador do Núcleo de Estudos em Economia e Sociedade Brasileira (NEB).

components of commercial balance sheets by Brazilian cities. Results show an important distinction between public and private banks' dynamics around regions: it's unquestionable the importance of the first one in less dynamic regions, that are not prioritized by private banks even in economic stability periods.

Key words: regional development, credit banking, public banks, private banks.

1. Introdução

No Brasil, o debate sobre a “questão regional” é um tema recorrente. Em particular, as abordagens que trazem a dimensão financeira como parte integrante dos diagnósticos do problema das desigualdades regionais e que recomendam políticas financeiras como parte do arsenal de medidas visando superá-las tem sido bastante difundidas literatura econômica brasileira sobre o tema.

No plano histórico, é possível identificar, como experiência pioneira do financiamento regional, a criação do Banco de Crédito da Borracha, em 1942, convertido em 1950 no Banco de Crédito da Amazônia. Em 1952 foi criado o Banco do Nordeste do Brasil S. A. (BNB) que entrou em operação dois anos mais tarde. Em 1966 o Banco de Crédito da Amazônia se converteu, finalmente, no Banco da Amazônia S. A. Na esteira da criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952 e do seu fortalecimento ao longo das duas décadas seguintes, é possível identificar uma profusão de criação de bancos estaduais de desenvolvimento: ao término da década de 1970, doze estados já haviam criado os seus, além do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE – envolvendo os estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina) (CINTRA, 2009, p. 67-69), criado em 1962. Os governos estaduais também possuíam seus bancos com carteira comercial, que se articulavam com os bancos federais no repasse de recursos. O contexto histórico era de consolidação e fortalecimento dos bancos públicos federais, como o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF), e o Banco Nacional de Habitação (BNH, já extinto). O fim do período desenvolvimentista nos anos 1980 e a transição para o período neoliberal levaram a um parcial desmonte do sistema formado pelos bancos públicos e seu encolhimento, sobretudo nos anos 1990 até o início dos anos 2000. Este processo de encolhimento foi revertido entre os anos 2003-2015 durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, quando os bancos públicos voltaram a assumir o protagonismo no financiamento das

políticas industrial e de reaparelhamento da infraestrutura, mas sem reverter a lógica a que foram submetidos durante os anos 1990, quando os bancos públicos federais foram submetidos a critérios mercadológicos de atuação em detrimento do fomento, em uma nova configuração que exigiria a adoção de técnicas sofisticadas de avaliação de risco, prospecção de novos mercados e clientes – incluindo os de alta renda –, e processos internos de enxugamento do quadro de pessoal, e transformação do perfil operacional, priorizando o lucro.

A hipótese que conduz este trabalho é que, ainda que subordinados a esta lógica, os bancos públicos brasileiros ainda constituem um instrumento importante na dinâmica do desenvolvimento regional brasileiro, a despeito do novo padrão operacional, que limita este potencial. Embora esta hipótese não seja nova, este trabalho procura atualizar o debate no Brasil, em específico para a década de 2010, quando a economia brasileira interrompeu o curto ciclo expansivo iniciado em 2004, e ingressou, a partir de 2015, em uma longa crise econômica. O recorte termina em 2019, último ano para o qual o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou dados referentes às Contas Regionais. A principal base de dados utilizada aqui é o ESTBAN (Estatística Bancária Mensal), do Banco Central do Brasil, que apresenta os saldos dos principais componentes dos balancetes dos bancos comerciais e dos bancos múltiplos com carteira comercial, que tem periodicidade mensal, desagregado por agência e por município.

Após esta introdução, na seção dois resgataremos o referencial teórico que recomenda o uso de bancos públicos (doravante BP) como sustentáculo financeiro das políticas de desenvolvimento regional. Na seção três, apresentaremos um panorama do mercado de crédito bancário na década de 2010. Na seção quatro, apontaremos uma lupa para a distribuição regional do crédito bancário, já apontando para a cristalização das desigualdades na sua distribuição. Aqui já apresentaremos alguns dados obtidos a partir do ESTBAN, e também exporemos a metodologia utilizada. Na seção cinco, a lupa se aproxima para o nível das instituições financeiras individualizadas, e mostrará a importância que os bancos públicos, apesar de todas as limitações, têm neste processo. Na seção seis, faremos as considerações finais.

2. BP e o enfrentamento das desigualdades regionais: alguns apontamentos teóricos

BP constituem um potente instrumento de apoio financeiro a políticas públicas, seja na sustentação do nível de atividade por meio de ação contracíclica, ou por meio do financiamento do processo de desenvolvimento econômico e do *catch up* de economias

periféricas. Este papel não é consensual na teoria econômica, mas as abordagens que recomendam o uso deste tipo de instituição elencam alguns motivos pelos quais recomendam a ação dos BP.

A abordagem das falhas de mercado combina as hipóteses de falhas de mercado e incompletude dos mercados para justificar a intervenção estatal. Em particular nos mercados financeiros, a ausência do segmento de longo prazo, ou o caráter pouco profundo desses mercados, recomenda algum tipo de intervenção estatal que pode ser realizada por meio de políticas regulação, de direcionamento de crédito e BP para financiar projetos que, embora sejam socialmente desejáveis, têm baixa lucratividade e por isso não despertam o interesse do sistema financeiro privado.¹ Assim, a intervenção estatal teria caráter meramente corretivo do mecanismo de mercado, que, embora falho, é tomado como referência de funcionamento do sistema econômico – uma solução tipo *second best* (ARAUJO, 2018).

Já a abordagem pós-keynesiana assume a validade do princípio da demanda efetiva² e combina incerteza, preferência pela liquidez³ e não-neutralidade da moeda para explicar o funcionamento das economias monetárias de produção. Tais atributos, quando aplicados aos mercados financeiros, produzem resultados completamente distintos daqueles apresentados pelas duas abordagens descritas acima. Em primeiro lugar, o comportamento dos bancos importa para explicar a trajetória das economias. Em particular, porque também têm preferência pela liquidez, bancos têm comportamento pró-cíclico, expandindo o crédito durante os períodos de expansão econômica, e contraindo durante a reversão do ciclo – ou seja, têm o potencial de intensificar os períodos de boom e também as recessões. Daí decorre o segundo resultado relevante: BP têm papel importante a cumprir, não só atuando de forma contracíclica, como também sustentando o nível de atividade, desde que articulados a políticas formatadas com esta finalidade. Aqui decorre então o terceiro resultado: BP são um poderoso instrumento de políticas públicas, com o potencial de sustentar políticas de desenvolvimento econômico nacional e regional, financiando a infraestrutura, a inovação tecnológica e o *catch-up* (FEIL;

¹ Ver Stiglitz (1993), Yeyati, Micco e Panizza (2004).

² Embora a formulação original remeta a Keynes e Kalecki, recomendamos a descrição de Lins (2021) na página 196.

³ Ver Carvalho (2007) e Paula (1999).

FEIJÓ; HORN, 2020). O padrão de intervenção estatal recomendado pela abordagem pós-keynesiana recomenda um padrão de ação muito além das falhas de mercado.

A potencial capacidade dos BP darem sustentação financeira às políticas de desenvolvimento se aplica também à questão regional. Foi Dow⁴ (1982, 1987, 1990 *apud* AMADO, 1997),⁵ quem introduziu a formulação original que diferencia graus de incerteza e preferência pela liquidez às categorias de centro e periferia. As características vigentes na periferia (economia pouco diversificada, com alta propensão a importar) impõem baixo grau de desenvolvimento dos mercados financeiros, com maior grau de incerteza e preferência pela liquidez (AMADO, 1997). Esta abordagem introduz a dimensão financeira ao problema do baixo grau de desenvolvimento econômico dessas regiões: neste caso, a restrição de oferta de crédito para essas regiões acaba por reforçar as condições que caracterizam uma região periférica, (NOGUEIRA; CROCCO; SANTOS, 2010) tal qual um círculo vicioso cuja ruptura requer a existência de algum mecanismo exógeno – os BP, preferencialmente de atuação regional (AMADO, 2010).

Tais instituições devem contribuir não apenas para a sustentação do nível de atividade das regiões periféricas, mas também promover o desenvolvimento e o *catch-up*, financiando atividades relacionadas a projetos de desenvolvimento capazes de reduzir a heterogeneidade estrutural, a inovação, a infraestrutura e o aumento da produtividade (Feil, Feijó, Horn, 2021). Claro está, nesta perspectiva, a necessidade de promover o direcionamento do crédito para as regiões periféricas, em condições privilegiadas e distintas das regiões centrais – em outras palavras: tratar, também no plano financeiro, os desiguais de forma desigual.

3. BP e a questão regional no Brasil: um panorama histórico

No Brasil, a experiência com BP remonta à fundação do Banco do Brasil (BB) em 1808, mas os episódios de crises financeiras ocorridos no século XIX levaram a operações liquidação, fusões e refundações, de modo que a última refundação do BB data de 1905. A Caixa Econômica Federal (CEF) foi fundada em 1861 para captar as poupanças dos indivíduos de baixa renda, e esta experiência se difundiu no século XX, na forma de uma

⁴ DOWN, S. C. (1982) The regional composition of the Money multiplier process. *Scottish Journal of Political Economy*, v. 19, n. 1.

DOWN, S. C. (1987) The treatment of money in regional economics. *Journal of Regional Science*, v. 27, n. 1.

DOWN, S. C. (1990) *Financial markets and regional development: the Canadian experience*. Aldershot: Avebury.

⁵ Recomenda-se também consultar Crocco, Figueiredo e Santos (2010).

diversidade de caixas econômicas que operavam nos estados de forma relativamente autônoma, até a unificação em 1969. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi fundado em 1952, já sob a égide do período desenvolvimentista, e foi fortalecido ao longo das décadas seguintes, até tornar-se o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 1982. O Brasil teve ainda a experiência do Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964 e extinto em 1986.

Todavia, a experiência pioneira do financiamento regional ocorreu com a criação do Banco de Crédito da Borracha, em 1942, convertido em 1950 no Banco de Crédito da Amazônia. Em 1952 foi criado o Banco do Nordeste do Brasil S. A. (BNB), e em 1966 o Banco de Crédito da Amazônia se converteu, finalmente, no Banco da Amazônia S. A. Na esteira da criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, e da busca por capilaridade para suas operações ao longo das duas décadas seguintes (já que é um banco de segundo piso, isto é, não possui rede de agências), é possível identificar uma profusão de criação de bancos estaduais de desenvolvimento: ao término da década de 1970, doze estados já haviam criado os seus, além dos bancos estatais de carteira comercial sob o controle dos governos estaduais. Em 1962 foi criado o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE – envolvendo os estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina) (CINTRA, 2009, p. 67-69).

Este modelo entrou em crise nos anos 1980, junto com a profunda crise econômica que assolou o país. O abandono das políticas nacionais de desenvolvimento e a gradual adesão ao Consenso de Washington, consolidada na década seguinte, se estendeu às políticas de desenvolvimento regional, enfraquecendo o conjunto das instituições voltadas para a promoção do desenvolvimento regional, financeiro e de planejamento (COLOMBO, 2012). Feil, Feijó e Horn (2021) consideram que este período de encolhimento do sistema financeiro público iniciado nesta década se estendeu até o ano de 2008.

Este movimento, contudo, não foi linear nem tampouco homogêneo entre o conjunto dos BP brasileiros. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) criou os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste a partir da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, cuja gestão caberia, respectivamente, ao BNB, ao BASA e ao BB. O paradoxo está no entendimento da importância de fortalecer instituições financeiras destinadas a sustentar políticas de desenvolvimento regional em um período marcado pela inexistência de

políticas nacionais de desenvolvimento regional capazes de articular as ações e as instituições criadas para esta finalidade.

Por outro lado, a adesão ao Consenso de Washington nos anos 1990 levou a uma profunda transformação no padrão de atuação do Estado brasileiro em inúmeras dimensões e possibilidades, como as privatizações, abertura comercial e financeira e a desregulamentação em diversos setores. Em particular no setor financeiro, a ação empresarial estatal por meio de seus BP sofreu dois tipos distintos de transformações, sob justificativas e alinhamentos teóricos igualmente distintos. Os bancos estaduais foram privatizados, extintos ou transformados em agências de fomento nas formas estabelecidas pelo Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). Já os bancos federais tiveram sua missão institucional “reafirmada” (VIDOTTO, 2005, p. 63), sendo saneados e capitalizados, porém reorientados em sua gestão operacional, com ênfase na busca da eficiência microeconômica, deles sendo exigida, doravante, uma atuação comercial capaz de proporcionar rentabilidade compatível com seus congêneres privados. Na prática, o que ocorreu foi um encolhimento relativo dos BP sob qualquer métrica (ativos totais, crédito total, patrimônio líquido), permitindo alinhar esta solução, dadas as devidas mediações, à abordagem das falhas de mercado. Esta nova configuração exigiria a adoção de técnicas sofisticadas de avaliação de risco, prospecção de novos mercados e clientes – incluindo os de alta renda –, e processos internos de enxugamento do quadro de pessoal (COSTA, 2012). Do ponto de vista regulatório, também teve grande importância a adesão ao primeiro Acordo de Basileia, que impôs normas de regulação prudencial a todo o sistema bancário brasileiro.

Ainda que em graus distintos, todos os BP federais foram submetidos, entre o final da década de 1990 e início dos 2000, a processos de reforma patrimonial e operacional. A exigência de resultados compatíveis com os congêneres privados, como a lucratividade, provocou imediato aumento da presença de títulos e valores mobiliários na carteira de ativos em detrimento das operações de crédito. Todavia, a manutenção da função de fomento para os BP os levou também à escolha de clientes de menor risco e operações de retorno mais elevado.

No caso específico do desenvolvimento regional, diversos trabalhos apontam para atuações que afastaram os BP de sua missão histórica, priorizando, mesmo nas regiões Norte e Nordeste, as micro-regiões mais dinâmicas em detrimento das mais atrasadas, fortalecendo as desigualdades intra-regionais na distribuição do crédito, o que tende a

contribuir para a manutenção (ou mesmo o agravamento) do quadro de desigualdades regionais. Para o caso do BNB, este resultado pode ser lido em Quiante (2010), Silva (2012) e Ferreira (2013). Araujo (2013) mostrou que a ação dos BP federais contribuiu para reforçar o quadro de heterogeneidade regional. Nogueira, Crocco e Santos (2010) mostraram que a ação orientada para o lucro provocou um movimento no qual a atuação dos BP convergiu para os “padrões de mercado” (p. 173), provocando uma “uniformização”.

O processo de encolhimento do sistema financeiro público somente foi revertido na primeira década de 2000. O ciclo expansivo de crédito iniciado no Brasil em 2004 levou a um extraordinário crescimento da relação crédito bancário/produto interno bruto, que chegou a atingir 54% em 2012 – eram 26% em 2004. Embora os BP também tivessem expandido suas operações nos anos iniciais deste ciclo, foi somente após a crise financeira de 2008 que eles voltaram a elevar sua participação no crédito bancário total, e é por este motivo que Feil, Horn e Feijó (2021) estabeleceram este ano como o marco do período que chamam de “momentânea redescoberta” do sistema financeiro público: a participação dos BP no crédito total saltou de 34% em 2008 para 56% no início de 2017.

Esta redescoberta, contudo, foi momentânea, porque já nos governos Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) o processo de encolhimento foi retomado. Inicialmente, este encolhimento parece ter como alvo o BNDES (na forma da devolução antecipada dos empréstimos do Tesouro Nacional e da substituição da antiga taxa de juros de longo prazo – TJLP – pela taxa de longo prazo – TLP), a CEF e, em menor medida, o BB. Por outro lado, a prolongação da crise econômica pôs fim ao ciclo expansivo de crédito iniciado em 2004.

Sob este cenário, atualizar o debate a respeito da distribuição regional do crédito bancário, distinguindo os dois momentos – pré e pós crise de 2015 – constitui tarefa importante tanto para mostrar o quadro de manutenção da desigualdade dessa distribuição entre as macrorregiões brasileiras, como para identificar como se difere o comportamento dos bancos públicos e privados, com carteira comercial, entre elas, sobretudo nas regiões mais atrasadas economicamente, nos períodos de baixo crescimento e/ou de recessão econômica. Este aspecto busca reforçar o argumento da importância dos BP no sistema financeiro brasileira sua inquestionável importância para as regiões mais atrasadas, que não são priorizadas pelas instituições privadas em suas aplicações em operações de crédito, mesmo em períodos de relativa estabilidade econômica. Nesse sentido, o

encolhimento dos BP tende a ter consequências mais severas para essas regiões, que já estão a margem do processo do processo distributivo do crédito.

4. A distribuição regional do crédito: um panorama para a década de 2010

4.1. Base de dados e metodologia

Para a finalidade proposta no presente trabalho foram utilizadas duas fontes de dados principais: a do Sistema de Contas Regionais (SCR), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a do ESTBAN (Estatística Bancária Mensal), elaborada pelo Banco Central do Brasil (Bacen). O SCR fornece informações das estimativas do Produto Interno Bruto, com periodicidade anual, para as cinco macrorregiões e Unidade da Federação, compatíveis com os dados das Contas Nacionais.⁶ Do SCR foram extraídos os dados do Produto Interno Bruto (PIB) para as cinco macrorregiões brasileiras e estados da região Nordeste, variáveis que foram utilizadas para a construção dos indicadores necessários à análise realizada.

Já o ESTBAN contempla os dados de estoques (saldos) dos principais componentes dos balancetes dos bancos comerciais e dos bancos múltiplos com carteira comercial, que serão mencionados no decorrer do trabalho como bancos com carteira comercial, com periodicidade mensal, desagregado por agência e por município. Por ser uma base de dados que disponibiliza informações mensais dos saldos das principais variáveis do ativo e do passivo dos balancetes dos bancos com carteira comercial, tem-se, portanto, informações sobre a posição acumulada, no final de cada mês, da vida financeira destas instituições bancárias individualmente, possibilitando, assim, conhecer a dinâmica do comportamento anual dessas variáveis para uma determinada instituição, e em determinado espaço geográfico, pela análise comparativa dos resultados auferidos no mês de dezembro de cada ano do período de interesse. Neste artigo, o período de análise compreende os anos de 2010 a 2019, com base nos dados do mês de dezembro de cada ano.⁷ As variáveis de interesse foram as relacionadas as operações de crédito,⁸ seja para o consumo, custeio, investimento, comercialização, imobiliários, etc. Os dados de crédito por instituição e por município foram agregados de modo a permitir observarmos a dinâmica da distribuição regional e interestadual (para a região Nordeste) do saldo das

⁶ Ver detalhes em Nota metodológica, IBGE (2015).

⁷ O ano de 2020 foi excluído por ter sido um ano atípico (pandemia da Covid-19 e implicações econômicas inerentes a esse contexto), e também, pelo fato de o SCR ainda não ter publicado dados do PIB estadual.

⁸ Estamos desconsiderando o saldo da conta “outros créditos”, que incluem créditos tributários e operações cambiais, já que o objetivo deste trabalho é avaliar a distribuição regional do crédito em sentido estrito.

operações crédito das instituições financeiras públicas e privadas, com carteira comercial, nesses espaços. Destacaremos nesta análise o BNB e a região Nordeste.

No caso do BNB, é importante ressaltar que os dados obtidos a partir dos balancetes não incluem o FNE, cujas demonstrações financeiras são registradas em balanço próprio e específico, de forma apartada da carteira própria do BNB, conforme legislação específica que define suas regras de gestão, aplicação, risco e contabilidade⁹ – em outras palavras, os dados das operações de crédito que serão aqui exibidos para o BNB referem-se aos recursos próprios, e, portanto, aos riscos assumidos pela instituição.

Nesse sentido, foram realizados os seguintes procedimentos a partir da base de dados do ESTBAN:

i) Como estamos trabalhando com as operações de crédito em sentido estrito, esta rubrica inclui a soma dos saldos das seguintes contas do ativo: a) empréstimos e diretos creditórios descontados; b) financiamentos; c) financiamentos rurais para agricultura destinados ao custeio e investimento; d) financiamentos rurais para pecuária destinados ao custeio e investimento; e) financiamentos rurais destinados a comercialização da agricultura; f) financiamentos rurais destinados a comercialização da pecuária; g) financiamentos agroindustriais; h) financiamentos imobiliários (habitacional, não habitacional, infraestrutura e desenvolvimento) e; i) Outras operações de créditos (financiamentos que não se enquadram nas classificações anteriores).¹⁰ Como o ESTBAN não distingue as provisões, o crédito total obtido por meio desta soma está no conceito bruto. Por outro lado, embora – conforme a nota de rodapé 7 – tenhamos excluído a conta “outros créditos” de nossa agregação, não foi possível apartar as provisões para “outros créditos”, que estão incluídas nas provisões totais. Apesar disto, os valores obtidos do saldo total das operações de crédito por instituição financeira são muito próximos dos que seriam obtidos por outras bases do BCB, como o IFData (que não utilizamos aqui porque esta base não desagrega o crédito por município).

ii) Foram calculados os saldos das operações de créditos total (nacional), para as cinco macrorregiões geográficas (Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sul e Sudeste) com

⁹ Para melhor entendimento sobre legislação e regras de funcionamento dos Fundos Constitucionais de Financiamento ver Ferreira (2013) Cap. 2. Sobre as demonstrações contábeis do BNB e FNE ver relatórios financeiros, vários anos, disponíveis em: < [Demonstrativos Contábeis e Documentos CVM - Banco do Nordeste \(bnb.gov.br\)](http://demonstrativos.contabeis.e.documentos.cvm-banco.do.nordeste.bnb.gov.br) > Acesso em 12 de fevereiro de 2022.

¹⁰ Detalhes da discriminação dos componentes do ativo e do passivo considerados na estatística bancária do ESTBAN encontram-se disponíveis em: < <https://www3.bcb.gov.br/aplica/cosif> > Acesso em 14 de fevereiro de 2022.

a finalidade de identificar e analisar o comportamento distributivo das operações de crédito nestes espaços. Essa análise é feita também por instituições individuais públicas e privadas principais a saber: Banco do Nordeste (BNB), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco da Amazônia (BASA), sendo os BP federais com carteira comercial atuantes no sistema financeiro, e o Bradesco, Itaú Unibanco (Itaú) e Santander como os bancos privados principais priorizados para a análise individualizada. Esta é uma amostra bastante representativa do setor bancário brasileiro – já que essas instituições equivalem a 66% dos ativos totais e 71% do saldo total das operações de crédito em dezembro de 2020 – e permite exercícios de comparação entre o comportamento de Bancos públicos e privados. Os demais bancos com agências bancárias distribuídas nos municípios brasileiros, e com saldos em operações de crédito, foram agrupados como Estaduais e Demais, correspondendo, respectivamente, ao conjunto dos BP estaduais com carteira comercial que sobreviveram ao processo de reestruturação dos bancos estaduais implementado na segunda metade da década de 1990, e os demais bancos privados com carteira comercial atuantes no sistema bancário.

iii) O recorte temporal de nossa análise é a década de 2010, mas o ano de 2020 não foi incluído na análise, pois até a data de elaboração deste trabalho o SCR do IBGE ainda não havia disponibilizado os dados referentes a este ano. Como se trata de uma variável estoque, serão utilizados sempre os dados de dezembro de cada ano.

A partir dos dados de distribuição regional e estadual (para a região Nordeste) dos saldos das operações de crédito e do PIB foi construído também um indicador relacionando a estrutura financeira (crédito) e produtiva (PIB), semelhante ao construído por Araújo (2013) e intitulado como Quociente Locacional do Crédito (QLC).

O QLC é calculado com base na razão entre a participação percentual regional/estadual no saldo das operações de crédito e a participação percentual regional/estadual no PIB. A fórmula pode ser descrita como:

$$QLC = \frac{C_i/C_j}{P_i/P_j}$$

Em que C_i é o saldo das operações de crédito na região/estado i ; C_j é o saldo total das operações de crédito no país/região j ; P_i é o valor da produção (PIB) na região/estado i ; P_j é o valor total da produção (PIB) no país/região j . Para $QLC > 1$ e $QLC < 1$ tem-se

as situações de “*sobre-fomento*” e “*sub-fomernto*”, respectivamente. Apesar da simplicidade do indicador, ele permite comparar a participação relativa de cada região/estado no crédito bancário em comparação com sua importância econômica.

4.2. A distribuição regional do crédito bancário na década de 2010

Em países em que o aspecto da desigualdade regional é latente e se manifesta em diferentes dimensões, como no caso brasileiro, a dimensão financeira, mais especificamente o aspecto desigual na distribuição regional da oferta de crédito, tem sido abarcado na literatura regional como um elemento que tende a contribuir para manutenção ou mesmo ampliação da desigualdade econômica e social regional.¹¹ Como visto na seção teórica, esse aspecto está muito relacionado a importância assumida pela disponibilidade do crédito para o investimento na atividade produtiva e seus desdobramentos na geração de renda e emprego, quando se assume a teoria pós-keynesiana como referencial analítico a essa dimensão.

Nesse sentido, essa seção faz um panorama geral sobre a situação da distribuição regional dos saldos das operações de crédito dos bancos com carteira comercial, entre 2010 a 2019, de modo a identificar o comportamento do movimento bancário em relação a oferta de crédito entre as regiões, e a tendência do período, sobretudo a partir de 2015, com início da recessão econômica, quando se faz uma análise comparativa entre os Bancos públicos e privados principais em relação a oferta de crédito e a concentração regional.

Iniciamos pela tabela 1. O primeiro resultado exibido é uma cristalização das desigualdades existentes entre as macro-regiões quando medida pela participação de cada uma no PIB. As modificações ocorridas ao longo da década são marginais, sem apontar para uma tendência de superação das condições características das desigualdades regionais, salvo uma redução de 3 pp do Sudeste, compensada por pequeno aumento do Norte, do Nordeste e do Sul. A desigualdade é ainda mais acentuada na distribuição regional do crédito, com as regiões historicamente consideradas menos dinâmicas e com baixa participação no PIB, Norte e Nordeste, iniciando e concluindo o período de análise com os menores percentuais de participação no saldo das operações de crédito bancário nacional. Se em 2010, registravam um percentual de participação no PIB de 5,3% e

¹¹ Entre os diversos trabalhos que abordam a temática estão os de Crocco e Jayme Jr (2006), Amado (1997; 2006; 2010), Nogueira, Crocco e Santos (2010), Crocco (2012), Araújo (2013), Paula e Crocco (2014).

13,5%, respectivamente, no saldo das operações de crédito atingiram apenas os percentuais de 2,2% e 7,8%. Os dados da região Nordeste chamam atenção neste aspecto pelo distanciamento do percentual participativo no crédito, do já baixo percentual de participação na produção, que supera os 5 p.p. em todo o período de análise, com exceção do ano de 2019 em que essa distância, em pontos percentuais, chega a 4.8. Diferencial que não se observa em nenhuma outra macrorregião do país e se mostra bastante reveladora do problema distributivo da oferta de crédito bancário, especialmente na região de menor desenvolvimento material.

No outro extremo, a região Sudeste concentra um elevado percentual do crédito total do país, em valores ainda maiores de que a concentração produtiva. Apesar do movimento de redução na participação relativa do Sudeste ao longo do período, a região ainda chega ao final do período de análise, 2019, concentrando 63,3% do crédito total, valor bem superior a concentração produtiva, que registrou 53% no mesmo ano.

Tabela 1 – Distribuição regional do PIB e do saldo das operações de crédito, 2010 a 2019

Participação regional no PIB (%)						
Ano	Total	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sul	Sudeste
2010	100,0	5,3	13,5	9,1	16,0	56,1
2011	100,0	5,5	13,3	9,1	15,9	56,1
2012	100,0	5,4	13,6	9,2	15,9	55,9
2013	100,0	5,5	13,6	9,1	16,5	55,3
2014	100,0	5,3	13,9	9,4	16,4	54,9
2015	100,0	5,3	14,2	9,7	16,8	54,0
2016	100,0	5,4	14,3	10,1	17,0	53,2
2017	100,0	5,6	14,5	10,0	17,0	52,9
2018	100,0	5,5	14,3	9,9	17,1	53,1
2019	100,0	5,7	14,2	9,9	17,2	53,0
Participação regional no crédito (%)						
Ano	Total	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sul	Sudeste
2010	100,0	2,2	7,8	8,2	14,6	67,2
2011	100,0	2,3	7,7	8,6	14,5	67,0
2012	100,0	2,6	8,2	8,3	14,7	66,3
2013	100,0	2,7	8,5	8,4	14,8	65,5
2014	100,0	2,7	8,6	8,5	14,8	65,4
2015	100,0	2,7	8,7	8,6	14,5	65,6
2016	100,0	2,7	8,8	9,1	14,1	65,2
2017	100,0	2,8	9,0	9,2	14,0	65,0
2018	100,0	2,9	9,2	9,4	14,2	64,3
2019	100,0	3,1	9,4	9,8	14,5	63,3

Fonte: Banco Central/ESTBAN e IBGE/Contas Regionais. Elaboração Própria.

De um modo geral, com exceção da região Sul, se observa uma convergência de comportamento da dinâmica de participação regional na oferta de crédito com a da

participação regional no PIB, de uma tímida ampliação para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e com retração para a região Sudeste. Resultando, portanto, em um pequeno movimento de desconcentração produtiva (PIB) e financeira (crédito).

No caso das operações de crédito, objeto principal da análise, esse movimento de ganho de participação nas regiões periféricas é mais persistente a partir de 2012, não se interrompendo no contexto da conjuntura de crise econômica pela qual vivenciou a economia brasileira, sobretudo nos anos de 2015 e 2016, quando ocorreu retração do PIB a taxas de 3,5% e 3,3%, respectivamente. Contextos que tendem a impactar negativamente também as aplicações em operações de crédito, como um mecanismo de defesa do sistema bancário, em contextos de crises. Nesse sentido, é importante observar a dinâmica dessa variável, em termos de taxa real de crescimento anual, para qualificar melhor esse comportamento de ganhos de participação regional dos espaços menos desenvolvidos, identificando se o mesmo está associado de fato a uma ampliação mais elevada da oferta de crédito nessas regiões ou é reflexo de comportamentos diversos, tendo em vista que o período de análise abarca subperíodos de “prosperidade” e de recessão econômica.

A tabela 2 traz as informações do comportamento real do saldo das operações de crédito anual para as cinco regiões geográficas, em que se registram dois movimentos distintos e bem definidos para o conjunto das regiões. O de um ganho real a taxas elevadas até 2014, seguido por uma inflexão em 2015, com retração da oferta de crédito até 2017, em todas as regiões. Esse comportamento mostra que o movimento de desconcentração regional na oferta de crédito, favoráveis as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, foi resultante, no primeiro subperíodo, 2011 a 2014, de uma melhoria na oferta de crédito no país e que beneficiou, com taxas de crescimento mais altas, as regiões periféricas (16,5% a.a para o Norte, 13,5% a.a para o Nordeste e, 11,3% a.a para o Centro Oeste). Para as regiões Norte e Nordeste, em particular, os anos de 2012 e 2013 foram os mais promissores para o aumento da oferta de crédito, com elevadas taxas de ganho real no saldo das operações de crédito, chegando, respectivamente, a 26,8% e 17,4% para a região Norte e, 18,6% e 16,7%, para o Nordeste. Anos em que as duas regiões superaram com folga a média de crescimento nacional.

No subperíodo seguinte, 2015 a 2019, o ganho de participação dessas regiões ocorreu em um contexto de retração na oferta real de crédito no país, com taxas de decréscimos para todas as regiões até 2017, e para a região Sudeste até o ano final da

série, 2019. A queda em maior magnitude nesta última, – 4,5% a.a entre 2015 e 2019, explica a manutenção dos pequenos ganhos relativos das regiões periféricas no período recessivo, anos posteriores a 2014, uma vez que o Sudeste concentrava o maior montante do crédito bancário ofertado no país e sua retração, em maior magnitude, também gera impactos na participação relativa das demais regiões. Ou seja, a melhora na distribuição regional do crédito em parte do período de análise não representou uma melhoria de fato nas condições de financiamento das regiões mais pobres, por não ter sido resultante de um aumento real no saldo das aplicações de crédito nesses espaços, mas sim de uma retração em proporção menor a registrada na região mais desenvolvida e concentradora do crédito. O fato positivo que pode ser destacado para os anos posteriores a 2014 nas regiões periféricas, é que estas foram menos penalizadas no que se refere a retração dos saldos das operações de crédito, e que as mesmas conseguiram reverter a situação de perdas reais a partir de 2018, fato que não ocorreu na região Sudeste.

Tabela 2 – Brasil e Regiões: taxas de crescimento real do saldo das operações de crédito, 2010 a 2019 e subperíodos selecionados

Taxa anual de crescimento real						
Ano	Brasil	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sul	Sudeste
2010	-	-	-	-	-	-
2011	13,2	15,0	12,1	18,9	12,2	12,9
2012	11,6	26,8	18,6	7,5	13,3	10,4
2013	11,8	17,4	16,7	13,5	12,7	10,5
2014	5,6	7,7	7,1	6,0	5,0	5,3
2015	-4,3	-5,5	-4,1	-2,8	-6,2	-4,1
2016	-7,8	-6,8	-5,9	-2,9	-9,9	-8,3
2017	-4,7	-1,4	-2,5	-3,6	-5,8	-5,0
2018	-1,9	1,3	0,0	0,4	-0,4	-3,0
2019	-0,3	6,6	1,7	3,7	1,5	-1,9
Média de crescimento real por subperíodos						
2011-2014	10,5	16,5	13,5	11,3	10,8	9,8
2015-2019	-3,9	-1,3	-2,2	-1,1	-4,2	-4,5

Fonte: Banco Central/ESTBAN. Elaboração Própria.

Por outro lado, é importante frisar que apesar do diferencial nas taxas de crescimento e decréscimos entre as regiões centrais e periféricas, a resposta em termos de ganho de participação foi bem pequena, o que reforça o aspecto do quão acentuada é a desigualdade regional na dimensão financeira.

Seguindo a análise em relação a esse aspecto, que tem se revelado ainda mais agudo de que a desigualdade na geração de produto e renda, calculou-se o Quociente Locacional do Crédito (QLC), de modo a evidenciar melhor esta situação. Como o QLC

é a razão entre a participação de cada região nas operações totais de crédito e a participação de cada região no PIB do país, tem-se uma dimensão sobre a situação de fomento desses espaços, onde as regiões com um QLC > 1 pode ser classificada como “*sobre-fomentadas*”, e as que registram QLC < 1 , condição oposta, de “*sub-fomentadas*”. Os valores do QLC para as cinco macrorregiões do país estão expostos na Tabela 3 e trazem, para os anos recentes, uma condição de sub-fomento para quatro das cinco regiões analisadas, embora em proporção distinta. Esse dado, por si só, já é muito revelador do problema da disponibilidade de recursos para o financiamento produtivo, pelo setor bancário com carteira comercial aqui analisado, atuantes no país.

Tendo a abordagem pós-keynesiana como referencial teórico de nossa análise, por considerar a dimensão financeira como um elemento importante a ser considerado no problema das desigualdades regionais, o QLC necessário, e desejado, com vista a contribuir de forma positiva para amenizar o quadro de desigualdade econômica e social presente na economia brasileira, seria de uma situação de “*sobre-fomento*” nas regiões menos desenvolvidas, com as que ocupam posição de economias centrais recebendo recursos de financiamentos em proporções menores. Com isso, se almeja uma situação de desenvolvimento socioeconômico não por uma piora nos indicadores econômicos e sociais das regiões centrais, mas sim de uma trajetória contínua de ganhos, com taxas mais elevadas nos indicadores socioeconômicos das regiões periféricas, de modo a obter um movimento de convergência para os resultados alcançados nas regiões mais desenvolvidas, processo para o qual uma condição de fomento mais favorável a essas regiões daria uma contribuição decisiva¹². Ao contrário, a ausência desta contribuição em maior magnitude nas regiões que ainda mantém suas bases produtivas mais precarizadas, com reflexos em diversos indicadores sociais, contribui para a reprodução do círculo vicioso dessas desigualdades.

O que se tem, do ponto de vista do fomento a atividade produtiva, observando os dados da tabela 3, é um movimento oposto, de “*sub-fomento*” mais agudo nas regiões que historicamente tem reproduzido uma condição de distanciamento do centro dinâmico produtivo e financeiro do país e, de sobre-fomento, nesta última. A região Sudeste foi a única que manteve, ao longo do período de análise, um QLC superior a unidade, girando em torno de 1,2. As regiões Norte e Nordeste, no outro extremo, registram um QLC bastante inferior à unidade em 2010, de 0,42 e 0,58, respectivamente, e mantiveram

¹² Ver Amado (1997; 2010), Crocco e Jayme Jr. (2006).

inalterada essa condição nos anos seguintes, chegando em 2019, com aumento do QLC meramente residual, de 0,52 e 0,66, respectivamente, mas ainda em uma posição de distanciamento acentuada de uma condição de fomento em proporção ao menos equivalente a sua importância econômica relativa. A única região que teve uma maior aproximação dessa condição foi o Centro Oeste, que chegou em 2019, a um QLC de 0,99. A região Sul, por outro lado, teve uma piora, com retração de um QLC de 0,92, em 2010, para QLC de 0,84, em 2019.

Tabela 3 – Participação regional no crédito / participação regional no PIB (QLC), 2010 a 2019

Ano	QLC para as macrorregiões					
	Total	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sul	Sudeste
2010	1,00	0,42	0,58	0,90	0,92	1,20
2011	1,00	0,41	0,58	0,94	0,91	1,19
2012	1,00	0,48	0,60	0,90	0,93	1,18
2013	1,00	0,49	0,63	0,93	0,90	1,19
2014	1,00	0,51	0,62	0,90	0,90	1,19
2015	1,00	0,51	0,61	0,89	0,86	1,21
2016	1,00	0,51	0,62	0,90	0,83	1,23
2017	1,00	0,51	0,62	0,91	0,82	1,23
2018	1,00	0,53	0,64	0,94	0,83	1,21
2019	1,00	0,55	0,66	0,99	0,84	1,19

Fonte: Banco Central/ESTBAN e IBGE/Contas Regionais. Elaboração Própria.

5. Bancos públicos e privados no crédito bancário regional

Uma vez observadas as tendências mais gerais da distribuição regional do crédito bancário, vejamos agora o comportamento individualizado a partir da amostra de instituições que selecionamos para este trabalho, elencados no item (ii) da seção 3.

A tabela 4 traz os dados de participação relativa das instituições individuais públicas e privadas principais no saldo das operações de crédito de cada região, assim como para o conjunto das instituições bancária públicas e privadas (duas últimas colunas), de modo a identificar como se difere a importância relativa destas instituições entre as regiões.

Tabela 4 – Região: saldo das operações de crédito por instituição bancária e origem do capital (%), 2014, 2015, 2016 e 2019

Participação das instituições no saldo das operações de crédito total da região (%)												
2010												
Região	BNB	BB	CEF	BASA	Estaduais	Bradesco	Itaú	Santander	Demais	Total	Público	Privado
Norte	0,0	45,4	24,9	3,1	3,4	4,1	7,1	5,0	6,9	100,0	76,9	23,1
Nordeste	9,2	33,8	26,8	0,4	1,4	2,8	8,4	5,9	11,3	100,0	71,7	28,3
C. Oeste	0,3	52,5	19,3	0,4	3,9	2,9	5,8	3,4	11,5	100,0	76,3	23,7
Sul	0,0	33,7	19,6	0,0	8,8	4,5	8,5	5,6	19,3	100,0	62,1	37,9
Sudeste	0,3	18,5	12,4	0,1	0,6	17,5	12,0	11,8	26,8	100,0	32,0	68,0
2014												
Região	BNB	BB	CEF	BASA	Estaduais	Bradesco	Itaú	Santander	Demais	Total	Público	Privado
Norte	0,0	41,5	40,8	1,9	5,1	2,2	3,1	2,3	3,1	100,0	89,3	10,7
Nordeste	5,9	32,3	46,9	0,3	1,2	1,6	3,7	3,4	4,7	100,0	86,5	13,5
C. Oeste	0,0	38,7	37,9	0,4	4,4	2,7	3,2	2,5	10,1	100,0	81,4	18,6
Sul	0,0	32,5	33,9	0,0	8,1	2,8	4,2	3,6	15,0	100,0	74,5	25,5
Sudeste	0,1	21,9	21,9	0,1	0,5	15,1	14,1	8,5	17,9	100,0	44,4	55,6
2015												
Região	BNB	BB	CEF	BASA	Estaduais	Bradesco	Itaú	Santander	Demais	Total	Público	Privado
Norte	0,0	42,5	40,7	1,9	5,4	2,0	3,0	2,0	2,5	100,0	90,5	9,5
Nordeste	5,7	31,6	49,2	0,3	1,2	1,5	3,4	3,1	4,1	100,0	88,0	12,0
C. Oeste	0,0	38,1	38,9	0,6	4,3	2,2	3,0	2,2	10,7	100,0	81,9	18,1
Sul	0,0	31,3	36,1	0,0	8,4	2,3	3,9	3,2	14,8	100,0	75,8	24,2
Sudeste	0,1	22,2	23,3	0,1	0,4	14,8	13,8	8,5	16,7	100,0	46,2	53,8
2019												
Região	BNB	BB	CEF	BASA	Estaduais	Bradesco	Itaú	Santander	Demais	Total	Público	Privado
Norte	0,0	43,9	36,7	1,7	7,4	1,7	3,4	4,3	0,9	100,0	89,7	10,3
Nordeste	4,4	32,2	49,9	0,3	1,2	1,1	4,5	4,5	2,0	100,0	87,8	12,2
C. Oeste	0,0	40,7	39,4	0,5	3,9	2,2	3,0	3,3	6,9	100,0	84,6	15,4
Sul	0,0	29,1	39,1	0,0	9,6	2,1	5,0	4,7	10,5	100,0	77,8	22,2
Sudeste	0,0	16,7	22,3	0,0	0,3	19,7	13,4	9,6	17,9	100,0	39,4	60,6

Fonte: Banco Central/ESTBAN. Elaboração Própria.

De imediato é inquestionável a importância dos BP para as três regiões menos desenvolvidas do país, Norte, Nordeste e Centro Oeste, respondendo, em 2010, por mais de 70% do total do saldo das operações de crédito destinadas a essas regiões. Mais interessante ainda é observar que em uma década marcada por inflexões econômicas, e também políticas e de políticas, como foi a década de 2010, esses bancos ampliaram sobremaneira a importância relativa nessas regiões. Norte e Nordeste registraram as maiores quedas de participação dos bancos privados no total dos saldos das operações de crédito ofertados nas mesmas, chegando a 9,49% e 12,01%, respectivamente, em 2015. Individualmente, Bradesco, Itaú e Santander, que já tinham uma participação extremamente baixa nestas duas regiões em 2010 (para o Norte, 4,14%, 7,07% e 5,03%, respectivamente, e, para o Nordeste, 2,84%, 8,37% e 5,85%), considerando serem estes os maiores bancos privados de atuação nacional, registraram retração significativa em 2014 e 2015. O comportamento dos BP federais regionais, BNB e BASA, foram semelhantes, reforçando o argumento teórico sobre a dinâmica comportamental pró-

cíclica da firma bancária, principalmente a privada, mas também chamando atenção para a maior proximidade por parte de alguns BP dessa lógica, aspecto que tem sido discutido na literatura que abarca a importância da presença dos BP no sistema financeiro brasileiro, assim como dos efeitos adversos que a reestruturação dos BP ocorrido na década de 1990 pode gerar por orientar para uma atuação, do ponto de vista operacional, cada vez mais próximo a lógica dos bancos privados.¹³ Para o período em questão, os BP federais regionais no uso de suas estratégias de aplicações em operações de crédito com carteira própria sinalizaram nessa direção.

Vale ressaltar que no caso do BNB, apesar do saldo total das operações de crédito do banco representar menos de 1% do total nacional, na região Nordeste a importância relativa deste banco no estoque de crédito direcionado a região chegou a 9,2% em 2010. Mesmo que essa importância tenha se reduzido, o BNB continuou sendo o terceiro banco na hierarquia de importância relativa para a oferta de crédito na região Nordeste ao longo dos anos analisados, com exceção do ano de 2019, em que Itaú e Santander registram percentual levemente superior (4,5% contra 4,4% para o BNB).

Para finalizar essa seção, foram incluídos os dados e discussão sobre o aspecto concentrador das intuições bancárias públicas e privadas principais em determinadas regiões, para anos selecionados, com a finalidade de mostrar: i) os diferentes níveis de concentração, nas regiões mais dinâmicas, entre bancos públicos e privados de atuação nacional; ii) reiterar o aspecto também concentrador dos BP de atuação nacional nas regiões mais dinâmicas, havendo espaço para um maior desconcentração do crédito bancário por parte destes e; iii) a importância dos BP federais regionais nas regiões mais atrasadas.

Como se pode observar nos dados registrados na tabela 5 a região Sudeste concentrava, em 2010, mais de 75% da totalidade dos saldos das operações de crédito das instituições individuais privadas analisadas, com o Bradesco batendo recorde de concentração nesta região, destinando a esta 90,7% do total de suas aplicações em operações de crédito. Nos anos seguintes, 2014 e 2015, os três bancos privados principais com atuação nacional, Bradesco, Itaú e Santander, se concentraram ainda mais no Sudeste, reduzindo a já baixíssima participação no Norte e Nordeste. Um comportamento alinhado com o que diz a teoria da firma bancária, na perspectiva pós-keynesiana, para conjunturas de estagnação e/ou recessão econômica.

¹³ Ver Vidotto (2005), Crocco et al (2006), Andrade e Deos (2009), Deos e Mendonça (2010) e Silva (2012).

Tabela 5 – Distribuição dos Saldos das operações de crédito das instituições bancárias por região geográfica (%), 2010, 2015, 2015 e 2019

2010						
Bancos	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sul	Sudeste	Total
BNB	0,0%	75,8%	3,0%	0,0%	21,2%	100%
BB	4,0%	10,4%	17,0%	19,4%	49,2%	100%
CEF	3,6%	13,5%	10,2%	18,6%	54,1%	100%
BASA	41,8%	17,1%	19,7%	0,0%	21,3%	100%
Estaduais	3,4%	4,9%	14,2%	57,9%	19,5%	100%
Bradesco	0,7%	1,7%	1,9%	5,0%	90,7%	100%
Itaú	1,5%	6,1%	4,5%	11,8%	76,1%	100%
Santander	1,2%	4,7%	2,9%	8,6%	82,6%	100%
Demais privados	0,7%	3,8%	4,1%	12,4%	79,0%	100%
2014						
Bancos	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sul	Sudeste	Total
BNB	0,0%	86,5%	0,0%	0,0%	13,5%	100%
BB	4,3%	10,6%	12,5%	18,2%	54,4%	100%
CEF	4,0%	14,6%	11,6%	18,1%	51,7%	100%
BASA	35,9%	16,6%	24,7%	0,0%	22,8%	100%
Estaduais	6,6%	4,9%	17,7%	56,7%	14,1%	100%
Bradesco	0,6%	1,3%	2,2%	3,8%	92,1%	100%
Itaú	0,8%	3,0%	2,6%	5,8%	87,7%	100%
Santander	0,9%	4,5%	3,2%	7,9%	83,5%	100%
Demais privados	0,6%	2,7%	5,6%	14,4%	76,5%	100%
2015						
Bancos	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sul	Sudeste	Total
BNB	0,0%	86,1%	0,0%	0,0%	13,9%	100%
BB	4,4%	10,4%	12,5%	17,2%	55,5%	100%
CEF	3,8%	14,6%	11,4%	17,9%	52,3%	100%
BASA	29,4%	13,1%	30,1%	0,0%	27,4%	100%
Estaduais	7,0%	5,2%	17,7%	58,5%	11,6%	100%
Bradesco	0,5%	1,2%	1,8%	3,2%	93,3%	100%
Itaú	0,8%	2,9%	2,5%	5,5%	88,4%	100%
Santander	0,8%	4,1%	2,9%	7,1%	85,1%	100%
Demais privados	0,5%	2,4%	6,4%	14,8%	75,9%	100%
2019						
Bancos	Norte	Nordeste	C. Oeste	Sul	Sudeste	Total
BNB	0,0%	94,8%	0,0%	0,0%	5,2%	100%
BB	5,9%	13,1%	17,2%	18,1%	45,7%	100%
CEF	3,9%	15,9%	13,0%	19,2%	47,9%	100%
BASA	34,8%	19,0%	35,2%	0,0%	10,9%	100%
Estaduais	10,0%	4,7%	16,6%	60,5%	8,1%	100%
Bradesco	0,4%	0,8%	1,6%	2,3%	94,9%	100%
Itaú	1,1%	4,3%	2,9%	7,2%	84,6%	100%
Santander	1,7%	5,6%	4,2%	8,8%	79,6%	100%
Demais privados	0,2%	1,3%	4,9%	11,0%	82,5%	100%

Fonte: Banco Central/ESTBAN. Elaboração Própria.

Em relação aos BP federais de atuação nacional, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, observa-se também um nível de maior concentração no Sudeste em comparação as demais regiões, para onde foi destinado, em 2010, 49,2% e 54,1%, respectivamente, do saldo total dos recursos emprestados por estes. O BB seguiu uma tendência de aumento de concentração no Sudeste em 2014 e 2015, enquanto a CEF teve comportamento oposto, de redução no Sudeste e ampliação no Norte e Nordeste. Apesar da tendência também concentradora dessas instituições, há uma diferença significativa no nível de concentração destas, quando comparada as instituições privadas que também operam em todo o território nacional, sendo os BP os que atendem as regiões em percentuais mais próximo a importância econômica relativa destas.

Do ponto de vista do problema das desigualdades regionais, a dinâmica esperada pelos BP, dentro da abordagem pós-keynesiana da teoria da firma bancária que ressalta o papel distinto destes no sistema financeiro, seria de uma atuação em que destinassem maiores volumes de crédito as regiões mais atrasadas, em percentuais superiores a importância relativa destas regiões na atividade produtiva nacional (ARAÚJO, 2013). Com isso, teriam menos problemas de restrição de financiamento para alavancar suas produções e conseguirem diversificação produtiva, aspecto em que estas instituições estariam atuando de forma mais efetiva para atenuar as desigualdades regionais.

A região Nordeste, que nos interessa em particular, concentrava, em 2010, 13,5% do saldo total das operações de crédito da CEF, percentual correspondente a participação relativa do Nordeste no PIB nacional no mesmo ano (Tabela 1). Nos anos seguintes os percentuais ficaram levemente maiores na região, com 14,6%, em 2014 e 2015, e 15,9%, em 2019. Entre as instituições com atuação nacional, a CEF foi a única que registrou, no Nordeste, um percentual do saldo de suas operações de crédito igual ou acima da participação da regional no PIB nacional no mesmo período. Esse aspecto desconcentrador poderia ser maior tanto pela CEF, quanto pelo BB, que continuou registrando um percentual baixo em relação ao seu total para a região Nordeste.

O último ponto a ser destacado em relação aos dados da tabela 5 refere-se ao comportamento dos BP estaduais e dos federais de atuação regional, BNB e BASA. Em relação aos primeiros, restam no sistema financeiro brasileiro apenas cinco bancos estaduais com carteira comercial: o Banco do Estado do Espírito Santo, o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, o Banco de Brasília, o Banco do Estado de Sergipe, e o Banco do Estado do Pará. O Banco do Rio Grande do Sul é o maior entre eles, em relação ao saldo em operações de crédito aqui analisado, o que justifica o fato do maior percentual

do crédito ofertado pelos bancos estaduais se concentrarem na região Sul. De fato, uma das características principais dos bancos de atuação local/regional é terem em seu estado/região de origem o principal mercado de atuação. Do ponto de vista do desenvolvimento regional/local, é sempre desejável que tais instituições priorizem a oferta de crédito para os espaços mais atrasados, como estratégia de combate à desigualdade financeira e produtiva, mas isto nem sempre se verifica.¹⁴ Ao longo do período analisado a principal modificação em relação a distribuição percentual das operações de crédito dos bancos estaduais ocorreu entre a região Norte e Sudeste, com a primeira ganhando participação de forma contínua, e a segunda reduzindo. Uma explicação para esse movimento foi o fato do Banco do Pará ter sido o único entre os cinco estaduais a registrar crescimento real nas operações de crédito em todos os anos de análise, o que pode estar associado ao aquecimento do agronegócio na região. Já o banco do Espírito Santo registrou as piores taxas de decréscimo.

Em relação aos BP federais de atuação regional, observa-se um comportamento distinto entre eles, com o BNB priorizando sua região de origem, Nordeste, enquanto o BASA reduz o percentual destinado a região Norte. Um comportamento um tanto contraditório para um banco regional que deve priorizar seu espaço de atuação.

De um modo geral, os anos recentes não mostraram nenhuma mudança estrutural em relação a dinâmica da distribuição regional do crédito, dada que o aumento da participação relativa das regiões mais atrasadas foi muito sutil e esse se deveu a uma maior presença dos BP na região, tendo os bancos privados reduzido os percentuais destinados as mesmas nos anos de estagnação e crise econômica, tal como prevê a teoria.

6. Considerações finais

O presente trabalho trouxe uma análise do comportamento da distribuição do crédito regional dos bancos comerciais para a década de 2010, de modo a atualizar o debate sobre o aspecto desigual mais acentuado dessa distribuição, que se intensifica quando se compara a atuação dos BP com os bancos privados nesse processo. Nesse sentido, mostra a relevância dos primeiros nas regiões menos dinâmica apesar do processo de reestruturação que trouxe um enxugamento dos BP no sistema financeiro brasileiro.

Para a década de 2010 a distribuição regional do saldo das operações de crédito manteve-se bastante concentrada na região Sudeste, com modificações na participação

¹⁴ Uma boa síntese sobre a discussão teórica abarcando banco local e de atuação nacional encontra-se em Amado (2010).

relativa das regiões Norte e Nordeste no crédito total marginais, apesar das duas regiões terem registrado taxas médias de crescimento real no saldo das operações de crédito mais expressivas para o período de 2011 a 2014 (16,5% a.a. e 13,5% a.a., respectivamente), e uma retração menos aguda para o período de 2015 a 2019 (-1,3% a.a e -2,2% a.a., respectivamente), quando comparado a média nacional e a registrada no Sudeste. Também foi registrado um tímido ganho de participação no PIB nacional, com o qual pode ser observado, como resultado geral, um pequeno movimento de desconcentração produtiva (PIB) e financeira (crédito), uma vez houve um leve movimento de convergência no comportamento da dinâmica de participação regional na oferta de crédito com a da participação regional no PIB, de uma tímida ampliação para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e de retração para a região Sudeste. No entanto, quando se observa o quociente locacional do crédito, o Sudeste, ao continuar concentrando mais de 63% do total do crédito nacional ao longo do período analisado, foi a única região a registrar uma condição de “*sobre-fomento*”, da atividade produtiva, com QLC girando em torno de 1,2 ao longo do período, enquanto Norte e Nordeste, registraram QLC bem abaixo da unidade, com ganhos também na margem durante a década de 2010. De modo que os resultados não apontam para um movimento com tendência de melhorias mais significativas nas condições características das desigualdades regionais, seja do ponto de vista produtivo ou financeira.

Quando o foco se direciona a região Nordeste, é bastante emblemático que a região manter um distanciamento acentuado do percentual participativo no crédito, do já baixo percentual de participação na produção, que superou os 5 p.p. em quase todo o período de análise – um hiato de distanciamento entre as duas variáveis não observado em nenhuma outra macrorregião do país, o que se mostra bastante reveladora do problema distributivo da oferta de crédito bancário, especialmente na região de menor desenvolvimento material.

Quando a análise da distribuição regional do crédito distingue a instituição bancária pública e privada, fica evidente que essa distância é provocada principalmente pelo comportamento de distribuição do crédito regional adotado pelas instituições privadas, que priorizam as aplicações em operações de crédito em grau extremo de concentração no Sudeste, quando em 2010, por exemplo, o Bradesco destinava 90,7% do total de suas aplicações em operações de crédito para esta região, e ampliou ainda mais a concentração nos anos de estagnação e crise econômica, 2014 e 2015, respectivamente.

Os BP de atuação nacional, apesar de concentrar maior parte de suas operações de crédito no Sudeste, registram nesta região percentuais bem inferiores aos registrados pelos bancos privados, o que mostra que são os protagonistas na oferta de crédito das regiões menos dinâmicas do país, que eles sofreriam o drástico racionamento de crédito, que inviabilizaria o seu já baixo dinamismo.

Em relação a atuação dos bancos estaduais e regionais, é inquestionável a importância que apresentam nesses espaços menos desenvolvidos, quando o Banco Estadual de Sergipe representa o segundo lugar em importância relativa em seu estado de origem, Sergipe, e o BNB o terceiro em importância relativa no Nordeste, com exceção do ano de 2019. No entanto, é preciso chamar atenção para o comportamento dos bancos regionais, BNB e Basa, que registram queda acentuada na participação relativa nacional e regional, com movimento semelhante ao registrado pelos bancos privados nesses espaços, estando entre os BP que pouco ou nada contribuíram para que as regiões Norte e Nordeste ampliassem sua participação no crédito nacional.

Referências

- AMADO, A. A questão regional e o sistema financeiro no Brasil: uma interpretação pós-keynesiana. *Estudos Econômicos*, v. 27, n. 3, p. 417-440, 1997.
- AMADO, A. Bancos privados e públicos regionais em uma perspectiva de Desenvolvimento regional. In: JAYME JR., F. G.; CROCCO, M. *Banco público e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.
- ARAÚJO, V. L. (2018) *Bancos públicos de desenvolvimento: uma aproximação teórica*. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 36, n. 70, pp. 7-33.
- ARIENTI, P. F. F. Reestruturação e consolidação do sistema bancário privado brasileiro. *Ensaio FEE*, v. 28, n. 2, 2007.
- CARVALHO, F. C. (2007) Sobre a preferência pela liquidez dos bancos. In: PAULA, L. F. e OREIRO, J. L. (Org.) *Sistema financeiro: uma análise do setor bancário brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.
- CINTRA, M. A. M. Crédito público e desenvolvimento econômico: a experiência brasileira. In: FERREIRA, F. M. R.; MEIRELLES, B. B. (Org.). *Ensaio sobre economia financeira*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. p. 57-108.
- COLOMBO, L. A. *Ascensão e queda de uma instituição: a SUDENE no sistema federativo brasileiro*. Tese (Doutorado em Ciências políticas). Centro de Educação e Ciências Humanas. São Carlos: UFSCar, 2012.

- COSTA, F. N. (2012) *Brasil dos bancos*. São Paulo: Edusp.
- FEIL, F.; FEIJÓ, C.; HORN, C. *Regional credit distribution in Brazil: the role of state-owned financial institutions*, Area Development and Policy, DOI: 10.1080/23792949.2020.1869047, 2021.
- FERREIRA, E. W. *Fundos constitucionais e o financiamento do desenvolvimento via bancos públicos: uma análise da distribuição de recursos do FNE*. Tese (Doutorado em economia). Instituto de Economia. Universidade Federal de Uberlândia. 2013.
- FRY, M. In favour of financial liberalization. *The Economic Journal*, v. 107, n. 442, p. 754-770, 1997.
- FURTADO, C. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
- LINS, R. O gasto do estado e as finanças funcionais: a contribuição de Abba Lerner. In: MARINGONI, G. (Org.) *A volta do Estado planejador: neoliberalismo em xeque*. São Paulo/SP: Editora Contracorrente.
- MARTINS, A. L. M. Visões da "insuficiência": o Nordeste e o desenvolvimento regional no pensamento social brasileiro. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 52, p. 69-88, 2011.
- NOGUEIRA, M.; CROCCO, M.; SANTOS, F. Sistema financeiro e atuação dos bancos públicos no desenvolvimento regional no Brasil. In: JAYME JR., F. G.; CROCCO, M. *Banco público e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.
- PAULA, L. F. Teoria da firma bancária. In: LIMA, G. T. et al. *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- QUANTE, W. *Fundos Constitucionais e banco do Nordeste: uma análise das liberações considerando a lógica de operação do sistema bancário nacional*. Dissertação (Mestrado em economia). Instituto de Economia. Universidade Federal de Uberlândia. 2010.
- SILVA, N. B. *BNB: lógica de atuação e distribuição regional de recursos*. Dissertação (Mestrado em economia). Instituto de Economia. Universidade Federal de Uberlândia. 2012.
- STIGLITZ, J. *The role of the state in financial markets*. *The World Bank Economic Review*, v. 7, n. 1, p. 19-52, 1993.
- VIDOTTO, C. A. *Reforma dos bancos federais brasileiros: base doutrinária e afinidades teóricas*. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 4, nº 1 (24) pp. 57-84, 2005.
- YEYATI, E. L.; MICCO, A. & PANIZZA, U. *Should the Government be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks*. Inter-American Development Bank, Working Paper 517, 2004.