



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO CEARÁ**

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E CONTABILIDADE

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

GLEDSON CAVALCANTE DE ARAÚJO

**A IMPORTÂNCIA DOS BANCOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO
DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL: O CASO CAIXA**

FORTALEZA

2018

GLEDSON CAVALCANTE DE ARAÚJO

**A IMPORTÂNCIA DOS BANCOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO
DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL: O CASO CAIXA**

Monografia apresentada ao Curso de
Administração da Universidade Federal do Ceará
como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira.

FORTALEZA

2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

TERMO DE APROVAÇÃO

A IMPORTÂNCIA DOS BANCOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL: O CASO CAIXA

por

GLEDSON CAVALCANTE DE ARAÚJO

Trabalho de conclusão de curso apresentado em ___ de junho de 2018 como requisito parcial para obtenção do título de bacharel no curso de Administração da Universidade Federal do Ceará, tendo sido aprovado pela Banca Examinadora composta pelos professores:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. David Barbosa de Oliveira
Orientador

Prof. _____
Examinador(a)

Prof. _____
Examinador(a)

**FORTALEZA
2018**

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo apresentar a Caixa e sua vocação como instrumento de políticas públicas do Estado para o desenvolvimento econômico-social e no enfrentamento dos ciclos econômicos. Iniciamos nossa abordagem discorrendo sobre fatos históricos que construíram a instituição tal como ela é hoje. Em seguida, apresentamos o mercado financeiro nacional, em sua estrutura, principais agentes e composição em termos gerais. Na etapa seguinte, discorremos sobre as características do mercado, sua formação a partir da década de 1990, sob a ótica do mercado bancário concentrado. Tratamos também da literatura sobre rentabilidade, risco, *spreads* e a relação destes com a concentração bancária. Por fim, apresentamos o confronto de literaturas contra e em defesa da atuação dos bancos públicos na economia. Finalizamos com o exemplo da Caixa enquanto instrumento de políticas públicas anticíclicas, detalhando sua atuação durante a crise financeira mundial de 2008.

Palavras-chave: Bancos públicos. Caixa Econômica Federal. Política econômica anticíclica. Concentração bancária.

ABSTRACT

This paper aims to present Caixa Econômica Federal and its potential as an instrument of public policies for economic and social development and in coping with economic cycles. We begin our approach by discussing historical facts that have shaped the institution as it is today. Next, we present the national financial market, in its structure, main agents and composition in general terms. In the next stage, we discuss the characteristics of the market, its constitution since the 1990s, from the perspective of bank concentration. We also deal with the literature on profitability, risk, spreads and their relation to market concentration in the banking sector. Finally, we present the confrontation of literatures for and against the participation of public banks in the economy. We end with Caixa's example as an instrument of countercyclical public policies, detailing its actions during the global financial crisis of 2008.

Keywords: Public banks. Caixa Econômica Federal. Countercyclical economic policy. Bank concentration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Anúncio publicitário da campanha comemorativa dos 150 anos da Caixa	9
Figura 2 – Organograma da Alta Administração (Matriz)	17
Figura 3 – Ilustração da estrutura organizacional	18
Figura 4 – Estrutura do SFN	21
Figura 5 – Tabela de Evolução do Crédito	25
Figura 6 – Tabela de Fatores de risco à estabilidade do SFN em 2014	26
Figura 7 – Tabela de visão geral da composição do sistema bancário	27
Figura 8 – Tabela de ativos da Caixa em 2014	28
Figura 9 – Relação entre concentração e rentabilidade no setor bancário brasileiro	32
Figura 10 – Quantitativo de instituições autorizadas a funcionar de 2001 a 2007	32
Figura 11 – Gráfico de Evolução dos Níveis de Concentração: Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)	33
Figura 12 – Gráfico de Evolução dos Níveis de Concentração: RC4	34
Figura 13 – Gráfico de Evolução dos Níveis de Concentração: RC10	34

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. A CAIXA	8
1.1. A instituição e sua história	8
1.2. Missão, visão, valores e arquitetura organizacional	14
2. O MERCADO	20
2.1. Sistema Financeiro Nacional	20
2.2. Economia bancária e crédito	24
2.3. Relatório da Administração da Caixa – 2014	28
3. CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA E A FUNCIONALIDADE DOS BANCOS PÚBLICOS COMO FERRAMENTA ANTICÍCLICA DA ECONOMIA	29
3.1. Nota sobre concentração bancária	29
3.2. Nota sobre risco, rentabilidade e <i>spreads</i> em um mercado concentrado	35
3.3. O papel dos bancos públicos	37
3.4. Atuação anticíclica dos bancos públicos: o Caso Caixa	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	48

INTRODUÇÃO

Em nossa abordagem, iniciamos com a apresentação da Caixa, enfatizando sua trajetória de banco público com vocação ao combate a desigualdades, promovendo a inclusão social, e intimamente atrelado ao desenvolvimento do País. Em seguida no segundo capítulo, mostramos o mercado bancário nacional, sua estrutura, os principais agentes, e, através de relatórios, fornecidos pelo Bacen e pela Caixa, procuramos demonstrar a dimensão deste segmento da economia (volume de negócios, participação público-privada no setor, inclusive de capital estrangeiro). Na terceira etapa do trabalho, procuramos demonstrar as características do Sistema Financeiro Nacional, começando por uma abordagem histórica, revelando fatos importantes na construção da atual configuração do sistema. Também procuramos estabelecer suas razões de ser, com explanação de teorias que justificam seu perfil atual.

Ainda na terceira etapa, buscamos demonstrar, dentro da lógica de mercado, o choque de literaturas entre os que criticam e os que defendem a existência e a atuação dos bancos públicos no Brasil. Dentro das argumentações apresentadas a favor e contra, foi possível identificar a vocação incontestável dos bancos públicos no tocante à correção de falhas de mercado, de correção de padrões de desenvolvimento, especialmente os de setores e regiões não atendidas pelos agentes financeiros, e a vocação para ser instrumento de intervenção do Estado em situações de crise, especialmente as originárias dos ciclos econômicos.

1. A CAIXA

Iniciamos este capítulo contando a história da Caixa Econômica Federal de forma resumida, enfatizando o efeito transformador que a instituição teve no papel de Agente de Políticas Públicas. Descrevemos também a missão, a estrutura organizacional e seus valores.

1.1. A instituição e sua história

Empresa pública de 157 anos, fundada em 12 de janeiro de 1861 por D. Pedro II, através do decreto 2.723, para ser “o cofre seguro das classes menos favorecidas”, a Caixa Econômica Federal se tornou importante instrumento na trajetória do País. Desde então, a instituição esteve presente nas principais transformações históricas da Nação, como mudanças de regimes políticos, processos de urbanização, de inclusão social e de industrialização, desempenhando papel essencial para o desenvolvimento do Brasil.

Seu protagonismo histórico está estreitamente relacionado a milhares de brasileiros e brasileiras que, de alguma forma ao longo de suas vidas, foram excluídos ou privados do universo econômico-político do País. Era a massa da população tida como imprevidente, sem nenhum ou com escassos recursos; nobres sem fortuna, homens e mulheres negras, escravos, pequenos comerciantes, trabalhadores braçais de pouco ganho, que sonhavam com uma existência mais digna.

Observava-se uma classe de excluídos crescente, em virtude das várias vicissitudes socioeconômicas da época – crise na extração do ouro; declínio da cultura canavieira; ascensão da cultura do café; movimentos abolicionistas; movimentos imigratórios¹; revolução industrial²; surgimento do imperialismo, do liberalismo econômico³ e da globalização –, com demandas sociais pulsantes que clamavam por atenção especial. Tais fatores preeminentes, associados à visão sensível do imperador D. Pedro II e impulsionados pela emergência do atendimento a esses setores sociais, possibilitaram a criação da Caixa Econômica Federal. É nesse contexto que nasce o maior banco público da América Latina.

¹ Imigrantes italianos e alemães na sua maioria que, fugindo das condições precárias de trabalho na Europa industrial, vieram ao Brasil para trabalhar na cultura cafeeira.

² Surgimento do capitalismo industrial, do acúmulo de capital oriundo dos excedentes de produção.

³ O liberalismo do século XVIII pregava um Estado alheio à área econômica, consubstanciado na frase *laissez faire, laissez passer, laissez aller* (MARTINS, 2012).

Com o objetivo de garantir segurança às classes menos abastadas, as Caixas Econômicas e Monte de Socorro da Corte – como inicialmente foi denominada a instituição por D. Pedro II – possibilitaram aos menos favorecidos a segurança de guardar suas economias em caderneta de poupança, a fim de garantir um futuro melhor aos poupadores e seus descendentes. Tratava-se de um processo inovador à época, visto que as Instituições Financeiras se pautavam essencialmente no capitalismo nascente⁴ com seus aspectos draconianos, bem como no efetivo mecanismo de usura, voltados a conquistar ganhos imediatos e volumosos sem considerar os anseios de seus clientes e suas reais necessidades.

Figura 1 – Anúncio publicitário da campanha comemorativa dos 150 anos da Caixa



Fonte: Caixa

⁴ A ascensão e a aceleração dos processos industriais trouxeram consigo diversos problemas à sociedade, em virtude das condições precárias de trabalho, com intensas cargas horárias, baixos salários e aumento do desemprego. Tais condições, posteriormente, contribuíram para desencadear na Europa a Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

A Caixa Econômica Federal foi primeira instituição a aceitar depósitos de escravos de ganho⁵ com o objetivo, na época, de conquistar sua sonhada Carta de Alforria⁶, o que representou a liberdade para muitos escravos e seus descendentes. Foi a partir deste aspecto que a Caixa adquiriu significado de garantia⁷ para milhares de poupadores de um futuro mais digno.

Nas análises das relações de sentido entre as palavras “poupança”, “liberdade”, “alforria” e “escravo” em duas épocas, observamos que, na segunda metade do século XIX, à época [a] que a propaganda da Caixa (150 anos) nos transporta, o escravo de ganho, *na relação econômico-social com o banco*, é tomado pela temporalidade no acontecimento da *compra de sua liberdade por meio de formação de um pecúlio* (ZATTAR, 2013, p. 16, sem grifo no original).

O banco foi também, em 1915, a primeira Instituição Financeira a aceitar que mulheres – casadas – pudessem abrir conta. Na época, o gênero feminino tinham muitas liberdades civis cerceadas pela Lei, como votar, possuir conta em banco e frequentar universidades. A Caixa foi também o primeiro banco a contratar mulheres para seu quadro funcional

Na década de 1930, ante o crescimento desordenado dos centros urbanos – em decorrência da libertação dos escravos aliada ao início da industrialização –, percebeu-se a necessidade de o Estado intervir no setor habitacional a fim de garantir condições dignas de moradia, a partir da construção da ideia de um modelo de habitação voltado a esse propósito, em benefício dos trabalhadores, dos operários e dos menos favorecidos.

[...] o objetivo dos governos desenvolvimentistas era estimular a criação de uma solução habitacional de baixo custo na periferia, visto ser ela conveniente para o modelo de capitalismo que se implantou no país a partir de 1930, por manter baixos os custos de reprodução da força de trabalho e viabilizar o investimento da industrialização do País (BONDUKI, 2004, p. 12).

A partir de então, a Caixa inaugurou os primeiros financiamentos hipotecários. A primeira hipoteca para aquisição de imóvel foi assinada em 1º de junho de 1931, no Rio de Janeiro. Nesse momento histórico, a questão habitacional passou a ter papel fundamental nas políticas públicas e representou o símbolo da valorização do trabalhador. A oferta de crédito

⁵ Escravos de ganho eram aqueles que realizavam tarefas remuneradas a terceiros, e repassava parte da quantia recebida para seu senhor. Foi relativamente comum a este tipo de escravo formar um pecúlio, que empregava na compra de sua liberdade, pagando ao senhor por sua alforria (ESCRAVOS DE GANHOS, 2018).

⁶ A partir da inscrição do escravo na enunciação da Caixa, na condição de locutor-poupador, que comprou a sua liberdade, dizer “comprei a minha liberdade com o dinheiro da poupança” só é possível porque recorta um passado como memorável no momento dessa enunciação, projetando a futuridade e/ou novas possibilidades de novas enunciações (ZATTAR, 2013, p. 16).

⁷ A Caixa garantiu os recursos de seus poupadores por cerca de 130 anos. No mandato de Fernando Collor, por decreto presidencial, ocorreu o confisco de recursos da Caderneta de Poupança de milhões de brasileiros. Atualmente, a Emenda Constitucional 32/2001, em seu art. 62, §1º, inciso II, veda a possibilidade de o Governante deter ou sequestrar (confiscar) de bens, poupança e qualquer ativo financeiro.

imobiliário pelas Caixa Econômicas e pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (Iaps) tornou-se o principal instrumento da política de habitação entre as décadas de 1940 e 1960.

Em 1964, no primeiro governo após o golpe militar, Castelo Branco criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), que se tornou o órgão central das políticas de habitação, tendo como fontes de recursos o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE). O BNH surgiu como resposta à crescente demanda por moradia dos centros urbanos e à necessidade de ordenamento dos espaços interurbanos, na sua grande maioria ligados às obras de urbanização, e se tornou na década de 1970 a maior instituição no mundo voltada para a questão habitacional.

O BNH, em sua vigência, financiou 4,8 milhões de habitações. Em torno de 25% das moradias construídas no país entre 1964 e 1986. As habitações financiadas se destinaram a todas as faixas de renda... Porém, a população de baixa renda é responsável por apenas 20% dos financiamentos. Além das habitações, foram financiadas obras de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, vinculados aos empreendimentos habitacionais (RUBIN; BOLFE, 2014).

Na década de 1980, em decorrência da crise econômica mundial de 1979, o Brasil encontrava-se em um período de altas taxas de inflação, recessão e desemprego. A perda do poder de compra da classe média, público-alvo das políticas habitacionais, fez com que o modelo do BNH não resistisse às circunstâncias, o que levou os mutuários atingidos pela crise a se organizarem em movimentos em busca de renegociar suas dívidas. Além disso, a década foi marcada pelo fim do regime militar e pelo início de uma redemocratização que, conseqüentemente, acarretou uma série de mudanças nas políticas habitacionais. Neste cenário de profundas mudanças, a Caixa Econômica Federal passa a ser o carro-chefe da política habitacional e de urbanismo, assumindo as funções e encargos do então já extinto e falido BNH.

Em outra página de seu protagonismo, a Caixa passou a ser o Agente Operador do FGTS, em 11 de maio de 1991, um instituto tão importante para o trabalhador quanto para o País. O FGTS foi criado pela Lei 5.107, de 13 de setembro de 1966, com os objetivos de assegurar aos empregados uma poupança compulsória como opção de estabilidade, desonerar as empresas quanto ao instituto da estabilidade decenal prevista na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e servir como fonte de recurso para investimentos em habitação, saneamento e infraestrutura. Este instituto tem sua origem pelos constituintes⁸ de 1934, e previa adoção de um fundo de reserva do trabalhador, visando o salário de um ano, para servir-lhe como

⁸ Projeto de Constituição enviado pelo Governo Provisório à Assembleia Constituinte, art. 124, § 5º.

indenização em caso de dispensa involuntária, ou caso a empresa não existisse mais (na hipótese de falência, por exemplo).

Rubin e Bolfe (2014) sustentam que “A natureza jurídica do FGTS é controvertida. Ela deve ser diferenciada sob dois aspectos: sob o ângulo do empregado e sob a ótica do empregador”.

Uma instituição que nasceu com o propósito de *inclusão social* não poderia ser menos do que o maior Agente de Políticas Públicas dos programas de combate à pobreza. No rol dos programas da Caixa Econômica Federal está o premiado Bolsa Família, que, segundo reportagem do Portal R7 (2013), retirou mais de 20 milhões de brasileiros da pobreza extrema, o que rendeu ao Governo brasileiro o reconhecimento da Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA)⁹. O Prêmio de Boas Práticas da ISSA é considerado o Nobel da área social, e concedeu ao Bolsa Família o reconhecimento de experiência pioneira na redução da pobreza.

O programa tem suas raízes em 2003, quando o Governo Federal tomou a decisão de unificar todos os programas de combate à pobreza a saber: Bolsa Escola (do Ministério da Educação); Bolsa Alimentação (do Ministério da Saúde); e Auxílio Gás (do Ministério de Minas e Energia). A partir de então, ele vem contribuindo no combate à desigualdade social no Brasil. As Nações Unidas reconheceram o programa como exemplo de erradicação da pobreza a ser seguido por outros países, em matéria publicada em 2011 na própria página da organização.

Outro fato relevante na trajetória da Caixa é sua contribuição para a bancarização e a inclusão financeira. Embora não tenham o mesmo significado, a bancarização é um aspecto potencializador da inclusão financeira, e ambas são importantes instrumentos de inclusão social e promoção econômica. Através desses instrumentos, possibilita-se a microempreendedores e empreendedores informais o acesso ao crédito, fomentando suas atividades econômicas. E isso tornou-se uma realidade ainda mais concreta a partir da criação da Conta Fácil e do Microcrédito.

Lançada em 2003, a Conta Fácil possibilitou a milhares de brasileiros em situação de risco, o ingresso ao Sistema Financeiro Nacional (SFN), e que, em outrora, não contavam ou não tinha acesso a segurança e garantias do SFN para proteger suas frágeis economias. Esse foi

⁹ A International Social Security Association é uma Instituição cujas raízes estão no seguro mútuo, a resposta coletiva dos trabalhadores industriais europeus do século XIX à doença, desemprego, incapacidade e velhice. Em nove décadas de existência, expandiu-se para tornar-se uma instituição mundial, estando presente em 158 países e reunindo cerca de 330 organizações, com a missão de promover a seguridade e justiça social para todos (ISSA, [19—?]).

outro importante passo para a inclusão social e para o combate à pobreza, através da inclusão financeira. Henrique Meirelles (2009) afirma que “O governo brasileiro considera importante o desenvolvimento das microfinanças, pois é fator essencial para a democratização do crédito e para a luta contra a pobreza”.

A Conta Caixa Fácil é uma conta aberta em agentes lotéricos e correspondentes Caixa Aqui, de forma desburocratizada, com limite de movimentação financeira de até R\$3.000,00, sem necessidade de comprovação de renda, e qualquer pessoa maior de idade pode abrir. Por intermédio da Conta Caixa Fácil, o cliente tem acesso à proteção da Instituição Financeira para a guarda de suas economias, facilidade de utilização (suas operações bancárias – saques, débitos, depósitos – podem ser feitas por meio de cartão de débito), e não há custos de manutenção de conta.

Por esses e outros feitos, a Caixa é considerada uma importante instituição para o desenvolvimento do País. Como demonstrado de forma resumida, a Caixa é atuante em todos os níveis da sociedade, fazendo-se presente nos lugares mais remotos do país; foi primeira instituição financeira do mundo a lançar a Agência-Barco para atender a população ribeirinha nos estados da Amazônia e do Pará.

Em artigo publicado em 2010 no caderno de Negócios do Portal G1, consta que “A escolha da região, para a prática do piloto, se deu pela quantidade de municípios e a população envolvida (253 mil habitantes, segundo estimativa do IBGE). A área somada dos municípios é de 124 km², sendo maior que os estados de Pernambuco e Sergipe juntos, e 30% maior que Portugal”.

A Caixa exerce um papel fundamental no desenvolvimento do país, atuando como maior Agente de Políticas Públicas, da justiça social, do desenvolvimento urbano, contribuindo significativamente para a melhoria das condições de vida da população, em especial, a de baixa renda. Os serviços prioritários prestados quanto ao aspecto de Agente de Políticas Públicas são o saneamento, infraestrutura, habitação, inclusão social (bancarização, distribuição de renda e assistência – Bolsa Família, Agência-Barco), apoio ao trabalhador (FGTS, Seguro Desemprego, PIS), e inclusão financeira (Conta Caixa Fácil, microcrédito).

Fundamentalmente, a Caixa exerce seu papel no crescimento do País como ferramenta de inclusão social, oferecendo a segurança de uma instituição sólida para clientes e agentes públicos. Pelos fatos aqui elencados, além de outros elementos de sua história, podemos reafirmar sua publicidade: a Caixa é mais que um banco.

1.2. Missão, visão, valores e arquitetura organizacional

Iniciamos nossa abordagem falando sobre o Plano Estratégico e sua importância para a organização, e sua dinâmica em um cenário de constante mudança. O planejamento estratégico é um olhar para o futuro da organização, seu ambiente de atuação e suas potencialidades. Planejar é uma forma de desenhar o que está à frente, e, em busca da sustentabilidade, adaptar-se às constantes mudanças no mercado. É de suma importância, pois determina os rumos a tomar, e a que ponto se pretende chegar. Em outras palavras, é o resultado da análise do ambiente externo, levando-se em consideração as ameaças e oportunidades de um mercado em constante mudança, e de sua ambiência interna, com base no estudo de suas potencialidades e limitações.

Kotler (1998, p. 23) sustenta que “O planejamento estimula a administração a pensar adiante de forma sistemática, força a empresa a aguçar seus objetivos e políticas, leva a uma melhor coordenação de esforços e oferece padrões mais claros de desempenho”.

O processo de desenvolvimento e manutenção de referencial estratégico entre objetivos e capacidade da empresa e as mudanças de sua oportunidade no mercado é de extrema importância para a organização, podendo representar sua permanência no mercado. De acordo com Kotler, “o plano estratégico serve para adaptar a empresa a fim de que ela explore as oportunidades do ambiente em mudança”. O autor acrescenta ainda que as organizações “devem descobrir o curso de ação que faça o maior sentido conforme sua situação específica, oportunidades, objetivos e recursos”.

A Caixa, ao longo de sua história, vem se modernizando, adaptando-se a novas necessidades da população brasileira, renovando sistematicamente seu estatuto. A última atualização foi feita em 2013, por meio do decreto 7.973. Na oportunidade, foi lançado o Planejamento Estratégico Caixa +10 – 2012-2022, que tem por fundamento a missão de atuar na promoção da cidadania e do desenvolvimento sustentável do País, como Instituição Financeira, agente de políticas públicas e parceira estratégica do Estado Brasileira, com a visão de figurar entre os três maiores bancos até 2022, e permanecer na liderança como maior agente de políticas públicas.

A missão da Caixa ([2013]) é *promover o desenvolvimento sustentável do Brasil, gerando valor aos clientes e à sociedade como instituição financeira pública e agente de política do Estado*. Como é demonstrado no tópico anterior, a Caixa foi utilizada ao longo de sua trajetória como instrumento de desenvolvimento e agente de políticas públicas desde de sua

criação – um instrumento voltado para atender às necessidades de milhões de brasileiros, em especial dos menos favorecidos.

Seu posicionamento estratégico é continuar sendo o principal banco do setor público, ser o banco das micro e pequenas empresas, e o banco da classe média. Segundo Kotler, posicionamento estratégico significa conseguir “ocupar um lugar claro, distinto e desejável na mente dos consumidores-alvo”. Nesse sentido, a Caixa demonstra estar alinhada com sua estratégia ao estabelecer a relação da sua marca com a de seus produtos e serviços (poupança, financiamentos habitacionais, empréstimos), e os programas sociais sob sua gestão (FGTS, PIS, Seguro Desemprego, Bolsa Família), comunicando ao mercado seu *slogan*: Caixa, mais que um banco.

Após a definição do propósito, da missão da empresa, seguindo os ensinamentos de Kotler, a visão é um vislumbre, um “sonho quase impossível” que serve de orientação e direciona os esforços de todos. Neste sentido, a instituição tem por visão *ser referência em eficiência, confiança e satisfação do cliente, assegurando rentabilidade em todos os negócios*. Seus valores, fomentados largamente nos colaboradores, são *trabalhar pela satisfação do cliente e da sociedade brasileira, pautados pela ética, inovação, eficiência e sustentabilidade, respeitando ideias, opções e diferenças, e com a crença no exemplo de seus gestores, promovendo assim a meritocracia e o desenvolvimento profissional*.

Para fazer frente a sua missão, visão e valores, toda organização precisa *desenhar* seus processos, o que se dá o nome de estrutura organizacional. Segundo Henry Mintzberg, define-se a estrutura organizacional como sendo “a soma total das maneiras, pela qual, o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre as tarefas”. Ela possui três funções fundamentais: realizar produtos organizacionais e atingir metas estabelecidas; minimizar ou regulamentar a influência das variações dos indivíduos na organização; e representar o contexto no qual o poder é exercido, decisões são tomadas e atividades são executadas (HALL apud SANTOS et al., 2014).

Neste sentido, a estrutura organizacional da Caixa, que aqui também chamaremos de *arquitetura organizacional*, é formada por unidade da Matriz (onde está centralizada todas as atividades, os macroprocessos, a definição das diretrizes da empresa), Filiais, Escritórios de Negócios e a Rede de Atendimento, composta por Superintendências Regionais – responsáveis pela gestão e operação dos negócios e pela administração do atendimento regional – e Canais de Atendimento – as Agências, os Postos de Atendimento Bancário (PABs) e a rede parceira (Correspondentes Bancários, Lotéricos e Caixa Aqui).

O Conselho de Administração é o órgão de orientação geral dos negócios da instituição e compõe a unidade da Matriz. Ele é responsável pela definição das diretrizes, objetivos organizacionais, e por seu monitoramento e avaliação de resultados. Composto por sete conselheiros, dos quais cinco são indicados pelo Ministério da Fazenda – dentre estes, o presidente do conselho – um indicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o último, que ocupa a vice-presidência do conselho, é o próprio presidente da Caixa. A cada três anos, é feita nova seleção para o conselho, e os escolhidos podem ocupar suas funções por dois períodos consecutivos.

A diretoria da Caixa é constituída pela Presidência, pelo Conselho Diretor e pelas Vice-Presidências (VP): VP de Administração e Gestão de Ativos de Terceiros, VP de Administração das Lotéricas Federais e Fundos de Governo, VP de Serviços de Governo, VP de Finanças e Controladoria, VP de Logística e Operações, VP de Habitação, VP de Produtos de Varejo, VP de Negócios Corporativos (PJ), VP de Risco, VP de Gestão de Pessoas, VP de Tecnologia da Informação, e VP de Cliente, Negócios e Transformação Digital.

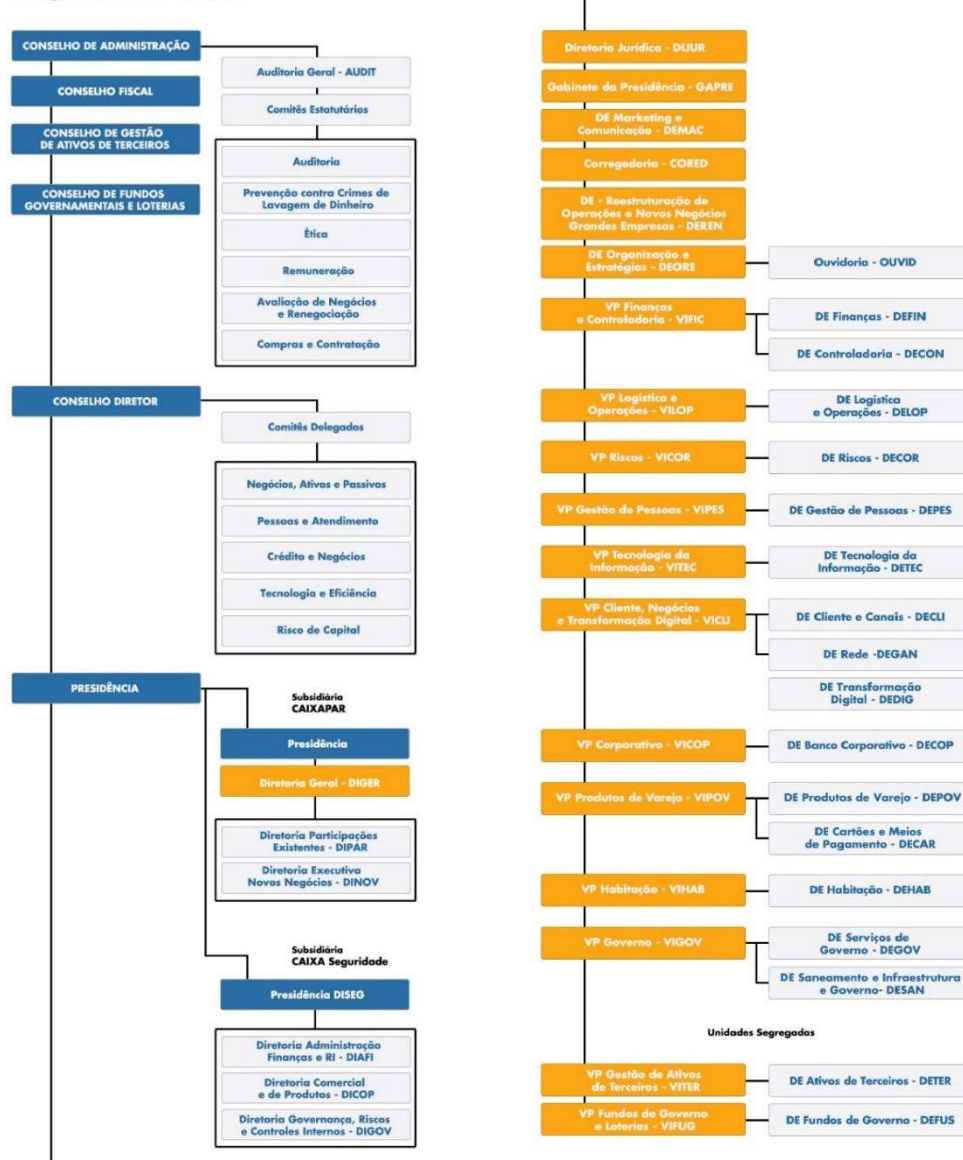
Responsável pela gestão e representação da Caixa, a Presidência tem o papel de propor ao Conselho de Administração o modelo de gestão, os desafios e objetivos corporativos, bem como o planejamento estratégico. Também tem o papel de coordenar e supervisionar os trabalhos da vice-presidências.

O Conselho Diretor fica responsável por aprovar e apresentar ao Conselho de Administração as políticas, demonstrativos contábeis, propostas orçamentárias e os acompanhamentos mensais. É este o responsável de aprovar a arquitetura organizacional e o modelo de funcionamento das vice-presidências e da Auditoria Interna.

Estes são os órgãos principais da Alta Administração. São eles que traçam os rumos que a Caixa trilha para sua atuação na sociedade brasileira. Compõem a Matriz e são responsáveis por desenvolver os macroprocessos que sustentam as atividades da Caixa.

Figura 2 – Organograma da Alta Administração (Matriz)

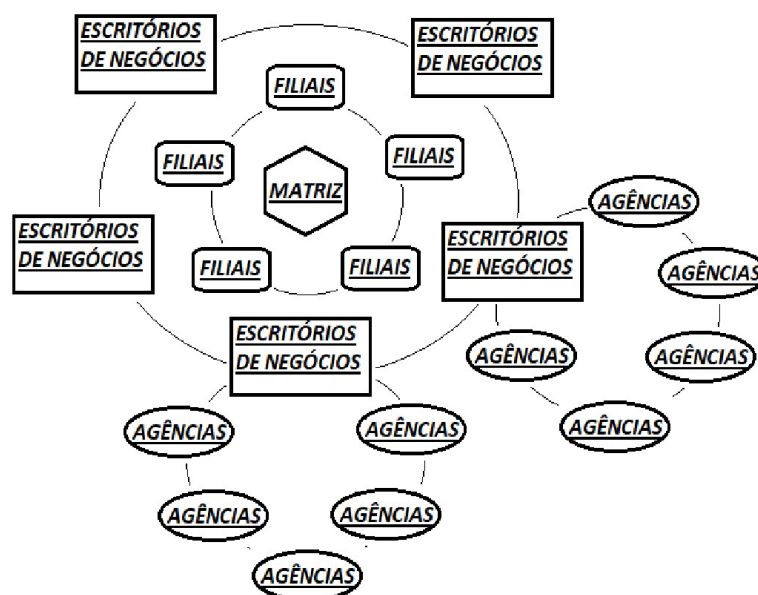
Conglomerado Caixa



Fonte: Caixa

A Arquitetura Organizacional da Caixa, como mencionado anteriormente, é composta pela Matriz, Filiais, Escritórios de Negócios (EM) e Rede de Atendimento. As Filiais são áreas responsáveis pelos diversos processos que dão suporte aos negócios (tecnologia, suprimentos, jurídico, Centrais Operacionais de Risco de Crédito, Mesa de Negociações e Aplicação, Gerências de Recuperação de Créditos, Gerência de Habitação, de Produtos de Pessoas Física, de Produtos de Pessoa Jurídica, Infraestrutura e Manutenção, Centro de Segurança e Monitoramento, Auditoria, Interna etc.). Já os Escritórios de Negócios respondem pela realização dos negócios; é onde ficam as Superintendências Regionais. E, na linha de frente, as Agências, os Postos de Atendimento Bancário (PABs), e rede parceira.

Figura 3 – Ilustração da estrutura organizacional



Fonte: Do autor

A estrutura é pensada de forma horizontal como rede a partir das Filiais, sugerindo certa “autonomia” aos gestores e coordenadores de Filiais e Escritórios de Negócios. Entretanto, percebe-se que se trata de um modelo organizacional verticalizado, com diversos departamentos definidos por suas funcionalidades, e que se comunicam oficialmente por demanda registrada através de tecnologia de informação (sistemas). Este modelo também nos sugere que cada departamento vivencia seu próprio negócio, como o modelo organizacional departamentalizado por produto¹⁰.

Com a abrangência de produtos e serviços oferecidos pela instituição, não haveria de ser diferente. Cada nicho de mercado é pensado a partir da estratégia de atuação da Caixa. E a busca por eficiência, bem como a necessidade de atuação como Agente de Políticas Públicas e a necessidade de adaptar-se à dinâmica de mercado, faz com que a organização seja submetida a alterações estruturais periodicamente (reestruturação). Consequentemente, as reestruturações trazem consequências à organização e aos seus recursos humanos, como veremos nos próximos tópicos.

Neste capítulo, apresentamos breve histórico da Caixa, mostrando fatos relevantes de sua trajetória para a sociedade e para o País. Procuramos demonstrar o papel da Caixa como

¹⁰ Baseia-se nos produtos ou serviços executados pela organização, que se descentraliza em função destes (CHIAVENATO, 1983, p. 225).

Agente de Políticas Públicas e de inclusão social, de banco de todos os brasileiros, ressaltando seu efeito transformador no desenvolvimento do País. Também falamos com embasamento teórico sobre seu Planejamento Estratégico, sua missão, valores, visão e de sua Arquitetura Organizacional e suas características.

No próximo capítulo, comentaremos sobre o setor em que a Caixa atua, o Sistema Financeiro. Falaremos de algumas características, funções dos principais órgãos importantes para nossa abordagem. Também procuraremos dimensionar o setor bancário, identificando qual posição a Caixa ocupa nestes mercado. Comentaremos ainda brevemente sobre a concentração bancária e sua relação o SFN, e faremos uma nota sobre a utilização dos bancos públicos como ferramenta anticíclica da economia.

2. O MERCADO

Este segundo capítulo apresenta informações sobre o mercado financeiro com ênfase em dimensionar seu tamanho, identificar os principais autores a tratar da temática e determinar a participação da Caixa no setor bancário. Em seguida, procuramos dimensionar a influência da Caixa nos períodos de 2012, 2014 e atualidade no desempenho econômico País. Por último, discorreremos quanto à importância dos bancos públicos como ferramenta de controle anticíclico do Poder Público.

2.1. Sistema Financeiro Nacional

O Sistema Financeiro Nacional (SFN) é por definição um conjunto de instituições e instrumentos financeiros que visam transferir recursos dos agentes econômicos (pessoas, empresas, governo) superavitários para os agentes deficitários. A atuação do SFN divide-se em quatro mercados: Mercado Monetário; Mercado de Crédito; Mercado de Capitais; e Mercado de Câmbio. Existe ainda o ramo de Seguros Privados, responsável por normatizar o mercado de Seguros Privados, de Previdência Complementar Aberta e de Capitalização; e o ramo dos Fundos de Pensões, responsável por normatizar o mercado de Previdência Complementar Fechada voltado aos planos de aposentadoria e pensão, para funcionários de empresas, servidores públicos e integrantes de associações e entidades de classe.

O ramo principal do SFN divide-se em dois subsistemas, a saber: de supervisão, composto por Conselho Monetário Nacional (CMN), Banco Central do Brasil (Bacen ou BCB) e Comissão de Valores Mobiliários (CVM); e o operativo, composto por Instituições Financeiras bancárias (IFs), Instituições Financeiras não bancárias, Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), Instituições Financeiras de Natureza Especial, Sistema de Distribuição de Títulos e Valores Mobiliários, Câmaras e Prestadores de Serviço de Registro, de Liquidação e Compensação, e Administradores de Recursos de Terceiros.

Figura 4 – Estrutura do SFN



Fonte: Bacen

Os Órgãos Normativos são: Conselho Monetário Nacional (CMN), para os mercados Monetários, de Crédito, de Capitais e de Câmbio; Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), para mercados de Seguros Privados, Previdência Complementar Aberta, e Capitalização; e Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPC), para o mercado de Fundos de Aposentadoria e Pensão.

Os Órgão de Supervisão do SFN são designados a supervisionar a atuação dos integrantes do sistema financeiro e dos cidadãos quanto ao cumprimentos das regras definidas pelos órgão normativos, e são eles: subordinados ao CMN, o Bacen (ou BCB) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM); subordinado ao CNSP, a Superintendência de Seguros Privados (Susep); e subordinado ao CNPC, a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc).

Os operadores do Sistema são todas as demais instituições que atuam diretamente na intermediação financeira junto ao público (Bancos, Cooperativas de Crédito, Corretoras,

Administradoras de Consórcio, Seguradoras, Entidades de Previdência Complementar, Bolsa de Valores etc.).

A seguir, citamos as funções dos principais órgão normativos e de supervisão no que tange o mercado financeiro. Por não ser tão relevante à nossa abordagem, não trataremos das funcionalidades dos órgãos do mercado de Seguros Privados, e nem de Fundos de Pensão, embora estes regulem parte das atuações do bancos – no quesito produtos financeiros (seguros, capitalização, previdências e os Fundos de Pensão). Descrevemos de forma resumidas as funções dos principais órgãos do mercado Financeiro:

- CMN – Formulação de toda Política de Moeda e do Crédito, objetivando proporcionar estabilidade à moeda e atender aos interesses econômicos e sociais do País (desenvolvimento).
- Bacen – Executor da Política Monetária estabelecida pelo CMN; Atua no controle da inflação do país; regula a circulação de moeda na economia, assegurando a estabilidade de preços (assegura a estabilidade do poder de compra da moeda); supervisiona as instituições financeiras, procurando garantia a estabilidade financeira; atua como Banco Emissor de moeda, como Banco dos bancos e como Banco do Governo.
- CVM – é órgão fiscalizador e normativo, designado para desenvolver o mercado de valores mobiliários.

Como nossa abordagem é direcionada às instituições financeiras bancárias, não nos concentraremos nas definições dos outros agentes operadores do sistema. Desde modo, classificamos as instituições financeiras bancárias (IF) em seis a saber:

- Banco Múltiplo – IF privadas ou públicas que atuam nas carteiras comercial, de investimento, e/ou de desenvolvimento (apenas públicas);
- Banco Comercial – IF privadas ou públicas cujo objetivo principal é proporcionar intermediação financeira para financiar, a curto e médio prazo, pessoas físicas e jurídicas do comércio, indústria e do setor de serviços. A atividade típica do Banco Comercial é a captação de depósitos à vista ou a prazo;
- Bancos de Investimento – IF privadas especializadas em administração de recursos de terceiros, aquisição de títulos e valores mobiliários, depósitos interfinanceiros e repasses de empréstimos externos; não possuem contas

correntes e captam recursos via depósitos a prazos, repasse de recursos externos e venda de cotas de fundos de investimento por estes administrados;

- Bancos de Desenvolvimento – IF públicas que tem como objetivo precípua proporcionar financiamento a médio e longo prazos de programas e projetos que visem promover o desenvolvimento econômico e social;
- Bancos de Câmbio – IF autorizadas a realizar operações de câmbio e operações de crédito vinculadas às de câmbio, como financiamento à exportação e importações, adiantamentos de contratos de câmbio, dentre outras;
- Caixa Econômica Federal – IF instituída como empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, assemelhada aos Bancos Múltiplos, podendo captar depósitos à vista e a prazo, realizar prestações de serviços e operações ativas; de forma distinta, a Caixa prioriza concessões de empréstimos e financiamentos a programas nas áreas de sociais e de infraestrutura; pode operar com crédito direto ao consumidor, financiamentos de bens de consumo duráveis, penhor (inclusive, tem o monopólio desta operação), consignação, e monopólio da venda de bilhetes de loteria federal; além de centralizar recolhimento e posterior aplicação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); integra o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) e o Sistema Financeiro Habitacional.

Com estas definições, passaremos a dimensionar a atuação dos bancos no mercado financeiro, baseado no Relatório de Economia Bancária e Crédito de 2014, fornecido pelo Bacen. Este relatório foi o último apresentado pela instituição sobre economia bancária e operações de crédito; entretanto, ele nos fornecerá as informações necessárias para basear nossa abordagem, qual seja, dimensionar o mercado bancário e perceber qual a participação que a Caixa possui neste.

2.2. Economia bancária e crédito

O Relatório de Economia Bancária e Crédito de 2014 do Bacen registrou que as operações de crédito continuaram a expandir naquele ano, porém em ritmo moderado, apresentando desaceleração relativa ao ano de 2013, acompanhando o arrefecimento da

atividade econômica e a trajetória da política monetária. O crédito direcionado manteve desempenho expressivo, embora também apresentasse moderação, sustentado pelos créditos imobiliários e por recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

No decurso do ano, houve elevação da taxa de juros com o acompanhamento do *spreads*. A extensão dos prazos médios das contratações foi observada, e permaneceu favorável o índice de inadimplência. O comprometimento de renda das famílias com relação às dívidas bancárias manteve-se relativamente estável, refletindo o equilíbrio dos impactos da moderação do crescimento dos saldos e da elevação das taxas de juros.

Baseado na Figura 5, o somatório das operações de crédito do sistema financeiro em 2014 é da ordem de R\$3.018 bilhões, apresentando crescimento de 11,3% no ano. O crescimento nos dois anos anteriores foram: 2013 apresentou crescimento de 14,5%; e 2012, um crescimento de 16,4%. Com relação ao PIB, as operações representaram 58,9%, ante 56,0% em 2013, e 53,9% em 2012. As operações destinadas às pessoas jurídicas foram de R\$1.606 bilhões, mostrando crescimento de 9,6%, abaixo do crescimento de 13,2% percebido em 2013. Já as operações destinadas a pessoas físicas totalizaram R\$1.412 bilhões, representando 13,3%, crescimento abaixo de 16% no ano anterior.

Figura 5 – Tabela de Evolução do Crédito

Discriminação	R\$ bilhões				
	2012	2013	2014	Variação %	
				2013	2014
Total	2368,3	2711,4	3017,5	14,5	11,3
Pessoas jurídicas	1294,2	1465,5	1605,7	13,2	9,6
- Recursos livres	707,3	764,0	793,8	8,0	3,9
- Direcionados	586,9	701,5	811,9	19,5	15,7
Pessoas físicas	1074,1	1245,9	1411,8	16,0	13,3
- Recursos livres	689,3	742,8	783,4	7,8	5,5
- Direcionados	384,8	503,1	628,4	30,7	24,9
Participação %:					
Total/PIB	53,9	56,0	58,9		
Pessoas jurídicas/PIB	29,5	30,3	31,3		
Pessoas físicas/PIB	24,5	25,7	27,6		
Recursos livres/PIB	31,8	31,1	30,8		
Recursos direcionados/PIB	22,1	24,9	28,1		

Fonte: Bacen, 2014

Com relação às instituições financeiras públicas, estas representam 53,8% das operações de créditos contratadas (ante a 51,3%, em 2013), percebendo-se crescimento de 16,7% no período para o volume total de crédito no sistema financeiro, auferindo saldo de R\$1.623 bilhão em dezembro. As instituições financeiras privadas nacionais e estrangeiras auferiram volume de R\$1.394 bilhões, correspondendo respectivamente a 31,6% (R\$953,7 bilhões) e 14,6% (R\$440,6 bilhões), demonstrando crescimento de 6,1% e 4,6% (ante 6,1% e 9,0%, respectivamente, em 2013).

Ainda com base neste relatório, o Bacen realiza levantamento dos fatores de risco à estabilidade financeira, objetivando promover o aperfeiçoamento do SFN, assegurando sua estabilidade, por meio de Pesquisa de Estabilidade Financeira¹¹ (PEF). Esta trata de acompanhar a evolução de tais riscos, propiciando o monitoramento da capacidade de as instituições financeiras lidarem com esses riscos em caso de eventual materialização¹². A PEF é realizada junto aos executivos responsáveis pelo gerenciamento de riscos das instituições financeiras (bancos públicos, bancos privados nacionais, bancos privados estrangeiros e bancos privados nacionais com participação estrangeira). São 49 conglomerados financeiros, os quais representam, 97,3% do sistema bancário, que compõe a amostra da PEF 2014.

Os principais fatores de risco ao SFN, apontados pelas instituições financeiras, são agrupados pelo Bacen em dez quesitos, conforme Figura 6.

Figura 6 – Tabela de Fatores de risco à estabilidade do SFN em 2014

Discriminação	(%)			
	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre
Cenário externo	20,0	19,0	16,0	19,0
Inadimplência	9,0	12,0	14,0	11,0
Recessão econômica	7,0	8,0	12,0	10,0
Risco de Liquidez	7,0	8,0	9,0	10,0
Inflação	10,0	12,0	10,0	8,0
Risco de Mercado	13,0	11,0	8,0	5,0
Risco Fiscal	1,0	1,0	3,0	5,0
Risco Soberano	7,0	6,0	4,0	4,0
Falência de instituição financeira	3,0	4,0	4,0	4,0
Risco Político	1,0	1,0	4,0	5,0

Fonte: Bacen, 2014

¹¹ Com o intuito de aprimorar os instrumentos de avaliação e mitigação dos riscos que podem ameaçar a estabilidade financeira do SFN, é desenvolvida pelo Bacen pesquisa para extrair a percepção dos bancos sobre as principais fontes de riscos ao SFN e as perspectivas para a estabilidade financeira no País.

¹² Diz-se de quando o fator risco identificado venha a materializar-se e efetivamente impactar o SFN. Exemplo: em caso de recessão da economia foi considerado na PEF 2014 percentual de 10% ao fator de risco, enquanto que o cenário externo representava 19% ao fator de risco à estabilidade do SFN, em dezembro de 2014 (Rel. de Econ. Banc. e Crédito 2014).

Conforme dados auferidos na PEF 2014, os respondentes manifestam preocupação com a evolução incipiente da recuperação do crescimento econômico das principais economias (Estados Unidos, União Europeia e Japão), bem como a desaceleração da China. O fator cenário externo foi apontado como o principal limitante à estabilidade financeira. Também apontaram que o quesito inadimplência é o fator interno de difícil gerenciamento. Conforme os respondentes, é esperado impacto na qualidade da carteira de crédito, levando-se em consideração um cenário de redução do nível de atividade econômica, conjugado com aumento da taxa de desemprego.

Os respondentes consideram os riscos, classificados como mais difíceis de gerenciar no âmbito da firma bancária, mais frequentemente mencionados foram: 1) risco de liquidez (72%); 2) recessão econômica (63%); 3) inadimplência (50%); 4) inflação (41%); e 5) risco de mercado (32%).

Outro dado relevante para a nossa abordagem é a atuação dos bancos estrangeiros no mercado de crédito brasileiro. A presença de bancos de controle estrangeiro é percebido por muitos autores como algo positivo para o desenvolvimento financeiro dos países onde atuam, visto que aumentariam o nível de concorrência, impactando nos preços dos produtos e serviços ofertados (CLAESSENS et al. apud BACEN, 2014). Entretanto, também existem ameaças a serem consideradas. Por operarem em vários países, estes podem prejudicar o sistema transferindo contextos econômicos externos para a oferta de crédito local, agravando o contágio de um mercado para o outro (ALLEN et al. apud BACEN, 2014).

Neste sentido, analisa-se a questão do impacto da atuação dos bancos estrangeiros sob três aspectos: 1) se as taxas de juros cobradas pelos bancos estrangeiros afetam as taxas de juros dos bancos domésticos (privados e públicos); 2) se choque adverso no exterior afeta os volumes de crédito; e 3) se riscos internacionais são transmitidos para o mercado doméstico através dos bancos estrangeiros.

O relatório apontou que a participação de bancos de controle estrangeiro no país vem reduzindo em termos de valor de ativos, ao contrário da participação dos bancos públicos que vem crescendo. É mencionado que, segundo Oliveira, Schiozer e Leão (apud BACEN, 2014), no período de 2005 a 2011, em média, os ativos do sistema bancário possuíam a seguinte proporção: 23% a bancos de controle estrangeiro; 45%, a bancos privados nacionais; e 33% a bancos públicos. Já entre 2012 a 2014, os bancos estrangeiros representavam 19% dos ativos financeiros, os bancos privados nacionais, 42%, e os bancos públicos aumentaram participação para 39%, conforme mostra a Figura 7.

Figura 7 – Tabela de visão geral da composição do sistema bancário

Valor dos ativos em R\$ bilhões								
Estrangeiros		Privados Nacionais		Públicos		Total		
	Valor Ativo	%	Valor Ativo	%	Valor Ativo	%	Valor Ativo	%
dez/12	968	19%	2.242	44%	1.908	37%	5.118	100%
dez/13	1.040	18%	2.378	42%	2.208	39%	5.627	100%
dez/14	1.216	19%	2.627	41%	2.535	40%	6.378	100%

Fonte: Bacen, 2014

Com base nestes dados, faremos agora um comparativo com o Relatório da Administração e as Demonstrações Contábeis Consolidadas relativos ao ano de 2014 apresentados pela Caixa. Esperamos que esses dados sirvam de subsídio a nossa abordagem, identificando a participação que a Caixa possui no mercado bancário.

2.3. Relatório da Administração Caixa – 2014

O Relatório da Administração 2014 (RA2014) começa sua apresentação explanando acerca do seu caráter de empresa 100% pública, sendo considerada a terceira maior instituição financeira em ativos no País, e o maior banco público da América Latina. Em termos de números, apenas no ano de 2014, as atividades da instituição foram responsáveis por injetar R\$689,6 bilhões na economia brasileira, entre operações de crédito, distribuição de benefícios sociais, investimento em infraestrutura própria, remuneração de pessoal, dentre outros. A Caixa conta com 67,7 mil pontos de atendimento¹³, entre unidades próprias, lotéricas e rede compartilhada (correspondentes Caixa Aqui), 18 unidades itinerantes e 2 agências-barco; toda essa estrutura para atender com convenientemente 78,3 milhões de clientes¹⁴.

Quanto à participação da Caixa no que se refere a programas governamentais, só no referido ano foram pagos R\$28 bilhões em benefícios sociais e R\$199,9 bilhões em benefícios aos trabalhadores, o que, segundo o RA2014, representou respectivamente evolução de 5,6% e 11,2% relativa ao ano anterior. Podemos citar também que, com relação ao programa Minha Casa Minha Vida, até o ano de 2014, o total de beneficiados superou 8,3 milhões de pessoas.

¹³ São 4,2 mil agências e Posto de Atendimento Bancário (PABs); 31,5 mil correspondentes Caixa Aqui e Lotéricos; 32,0 mil terminais eletrônicos; 2 agências-barcos e 18 caminhões-agência; além de mais 16,2 mil terminais da rede Banco 24Horas.

¹⁴ Isso representa aproximadamente 38,8% do total de habitantes de 202,7 milhões, conforme reportagem do jornal Folha de S. Paulo (2014).

O RA2014 também divulga o Desempenho Econômico Financeiro da Instituição. Os ativos totais administrados pela Caixa são da ordem de R\$1,8 trilhão, apresentando evolução de 18,2% se comparados a 2013, sendo incluído o FGTS, da ordem de R\$410,7 bilhões (evolução de 12,4% com relação a 2013), e Fundos de Investimento, da ordem de R\$235,2 bilhões (evolução de 3,6% nos últimos 12 meses). Os ativos da Caixa apresentaram crescimento de 24,0%, contabilizando R\$1,1 trilhão em 2014. A carteira de crédito ampla apresentou crescimento de 22,4% no período, atingindo o saldo total de R\$605 bilhões.

Figura 8 – Tabela de ativos da Caixa em 2014

Patrimoniais (em R\$ bilhões)	2012	2013	2014
Ativos Caixa	703	858	1065
Carteira de Crédito Ampliada	361	494	605
Poupança	176	210	237
Recursos Administrados (de terceiros)	558	657	726

Fonte: Caixa, 2014

3. CONCENTRAÇÃO BANCÁRIA E A FUNCIONALIDADE DOS BANCOS PÚBLICOS COMO FERRAMENTA ANTICÍCLICA DA ECONOMIA

Identificamos em nossos estudos que o Sistema Financeiro Nacional passou por diversas mudanças desde a década de 1990, em decorrência da abertura do setor ao investimento estrangeiro e da estabilidade da moeda trazida pela implantação do Plano Real, em 1994. Conseqüentemente, estas mudanças impulsionaram transformações no setor bancário que resultaram em sua maior concentração. Observar esse fenômeno vem enriquecer nossa abordagem quanto ao aspecto das funcionalidades dos bancos públicos como ferramenta anticíclica de regulação do mercado financeiro.

3.1. Nota sobre concentração bancária

Anteriormente à década de 1990, os bancos pautavam sua rentabilidade na especulação inflacionária, apresentando comportamento adverso ao risco, e, conseqüentemente, desestimulando o crédito. A queda da oferta de crédito durante a década de 1980 foi estimulada pelas altas taxas ofertadas nas captações e aplicações dos bancos (*overnight*, por exemplo). A oferta de crédito, que representava 35% do PIB em 1978, caiu para 11% em 1991 (CARVALHO apud CORREIA, 2015).

Neste cenário, baseado nos princípios do Consenso de Washington¹⁵, o CMN lança a Resolução 1.832 em 31 de maio de 1991, regulamentando os investimentos estrangeiros, seguindo direcionamento econômico para a abertura dos mercados comercial e financeiro, com menor participação do Estado, através do estímulo à desregulamentação, à liberalização e às privatizações.

A alta da inflação implicou a necessidade de aceleração da circulação da moeda, e isso levou a investimentos em tecnologia bancária, tornando os bancos brasileiros extremamente ágeis na realização de pagamentos e na movimentação de recursos (CARVALHO apud CORREIA, 2015). Com a implantação do Plano Real, sobreveio a estabilidade da moeda, e os bancos perderam a principal fonte de rentabilidade, que eram os ganhos inflacionários sobre os recursos não remunerados. Para cobrir as perdas geradas com a estabilização da moeda, os

¹⁵ Conjunto de medidas fundamentadas no texto do economista John Williamson, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional, em 1990, como receita para promover “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento.

bancos passaram a realizar mais operações de crédito, aumentam tarifas bancárias e reduziram despesas por meio de demissões (PAULA; PIRES apud CORREIA, 2015).

Contudo, algumas dificuldades no processo de liberalização financeira brasileira, como deficiência na supervisão, falta de regulamentação circumspecta e fraudes contábeis, levaram o Brasil à iminência de uma crise bancária sistêmica. Isso ficou mais evidente quando uma grande quantidade de bancos abriu processo de falência em 1995, inclusive o quarto e o sétimo maiores bancos privados, o Banco Nacional e o Banco Econômico, respectivamente. Com isso, o Governo passou a adotar uma política restritiva para o setor, e novos mecanismos foram criados para dar mais segurança ao mercado.

Como medidas para fortalecer o sistema, o Governo implantou maior controle e maior dificuldade quanto à abertura de novas instituições, aumentou o poder do Bacen relativo à intervenção em instituições financeiras, regulamentou a atuação de empresas de auditoria independentes para responsabilidade em situações de irregularidades das IFs e instituiu a obrigatoriedade de consolidação dos demonstrativos financeiros dos bancos no Brasil com participação no exterior. Houve também, complementarmente, a criação do Programa de Incentivos à redução do Setor Público na Atividade Bancária (Proes) e do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do SFN (Proer). Para evitar uma crise bancária sistêmica, todos os mecanismos criados estavam imbuídos do propósito de dar maior alicerce ao SFN. Outra medida de destaque foi o incentivo a processos de incorporações, fusões e transferência de controles acionários de instituições financeiras (CORAZZA apud CORREIA, 2015).

Vale observar que o Proes proporcionou redução do número de bancos estatais, gerando vários impactos, sobretudo na participação do Estado no mercado bancário. Conforme Camargo (apud CORREIA, 2015), “das 35 instituições bancárias estatais existentes naquela época, 10 foram extintas, 7 foram privatizadas, 6 foram federalizadas e posteriormente privatizadas, e 5 foram reestruturadas, duas privatizações para bancos estrangeiros”.

O Proer, por sua vez, incentivou os bancos estrangeiros a investir em fusões, incorporações e transferência de controle acionário. Desta forma, a evolução do sistema sofreu influência das práticas internacionais, oferecendo tanto ao sistema local mais solidez quanto ao sistema mundial mais resistência às falhas de mercado. Um exemplo desta influência é a adoção dos padrões internacionais estabelecidos pelo Acordo de Basileia¹⁶ pelos bancos no Brasil.

¹⁶ Conjunto de medidas que tem por objetivo reforçar a confiabilidade e estabilidade do Sistema Financeiro Internacional. A ideia central do Acordo de Basileia é garantir a liquidez (solvência) do sistema, regulando o mínimo de reservas internas que um banco deve manter, considerando certo nível de risco aceitável, para que continue executando suas atividades.

De 1995 a 1999, foram autorizadas 87 ampliações da participação de capital estrangeiro no mercado, inclusive para aquisição/privatização e permissões de novas instituições. Como exemplo, podemos citar o caso do Banco Bamerindus, que foi adquirido pelo HSBC com recursos do Proer em 1997 (ROCHA apud CORREIA, 2015).

Note-se que o modelo contemporâneo de bancos no Brasil não é apenas resultado de uma mudança a partir da estabilidade gerada com a mudança de políticas como o Plano Real e a participação estrangeira. Sabe-se da existência de uma relação mais profunda entre estabilidade em relação a inflação, *interferência do governo por meio de programas*, bom momento comercial dos bancos locais, busca por *eficiência*, busca por *aumento de concentração e participação de mercado* e *fim de grandes distorções* analisadas de forma macroeconômicas (CORREIA, 2015, sem grifo no original).

Percebe-se que a liberalização comercial e financeira ocorrida na década de 1990 no Brasil propiciou uma maior concentração bancária, seguindo o paradigma geral de países emergentes. Neste sentido, observa-se que, em um sistema bancário com instituições voltadas basicamente para o mercado interno, de porte pequeno ou médio, e menos eficientes em relação aos padrões internacionais, a desregulamentação bancária e a liberalização resultaram em concentração e desnacionalização bancária (CAMARGO apud CORREIA, 2015).

Não obstante, segundo Silva e Divino (apud CORREIA, 2015), os sistemas bancários no mundo são concentrados, uma vez que, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (apud CORREIA, 2015), no período compreendido entre 1990 e 2007, aconteceram 14.034 fusões e aquisições em 106 dos 143 países monitorados pela instituição. Em cerca de 80% destes países, a participação das três maiores organizações financeiras passa dos 50% de seus respectivos mercados. Essa participação chega a representar mais de 75% do mercado em 53 países da amostra, enquanto que, em outros 31 países, pode chegar a 90% dos ativos financeiros.

Conforme Dantas, Medeiros e Paulo (2011), foi constatado que a quantidade de instituições financeiras com autorização a funcionar no SFN entre 1994 e 2009 (segundo Figura 9), passou de 246 para 158, representando redução de 36% no números de bancos, sendo considerados os bancos múltiplos, os comerciais e a Caixa Econômica).

Figura 9 – Relação entre concentração e rentabilidade no setor bancário brasileiro

Ano	Bancos	Ano	Bancos	Ano	Bancos	Ano	Bancos
1994	246	1998	204	2002	167	2006	159
1995	242	1999	195	2003	165	2007	156
1996	234	2000	192	2004	164	2008	159
1997	218	2001	182	2005	161	2009	158

Fonte: Dantas; Medeiros; Paulo (2011)

Os dados estão em consonância com os apresentados no quadro quantitativo de instituições autorizadas a funcionar (Figura 10), fornecido pelo Bacen, segundo o qual a quantidade de instituições passou de 182, em 2001, para 156 em 2007, constatando redução de 14% da quantidade de bancos (considerando apenas os bancos múltiplos, os comerciais e a Caixa Econômica).

Figura 10 – Quantitativo de instituições autorizadas a funcionar de 2001 a 2007

Tipo	2001 Dez	2002 Dez	2003 Dez	2004 Dez	2005 Dez	2006 Dez	2007 Dez
Banco Múltiplo	153	143	141	139	138	137	135
Banco Comercial ^{1/}	28	23	23	24	22	21	20
Banco de Desenvolvimento	4	4	4	4	4	4	4
Caixa Econômica	1	1	1	1	1	1	1
Banco de Investimento	20	23	21	21	20	18	17
Sociedade de CFI	42	46	47	46	50	51	52
Sociedade Corretora de TVM	177	161	147	139	133	116	107
Sociedade Corretora de Câmbio	43	42	43	47	45	48	46
Sociedade Distribuidora de TVM	159	151	146	138	134	133	135
Sociedade de Arrendamento Mercantil	72	65	58	51	45	41	38
Sociedade de Crédito Imobiliário, Associação de Poupança e Empréstimo e Sociedade de Crédito Imobiliário Repassadora ^{2/}	18	18	18	18	18	18	18
Companhia Hipotecária	7	6	6	6	6	6	6
Agência de Fomento ^{3/}	9	10	11	12	12	12	12
1º sub-total	733	693	666	646	628	606	591
Cooperativa de Crédito	1.379	1.430	1.454	1.436	1.439	1.452	1.465
Sociedade de Crédito ao Microempreendedor ^{4/}	23	37	49	51	55	56	52
2º sub-total	2.135	2.160	2.169	2.133	2.122	2.114	2.108
Consórcio	399	376	365	364	342	333	329
Total	2.534	2.536	2.534	2.497	2.464	2.447	2.437

Fonte: Bacen, 2007

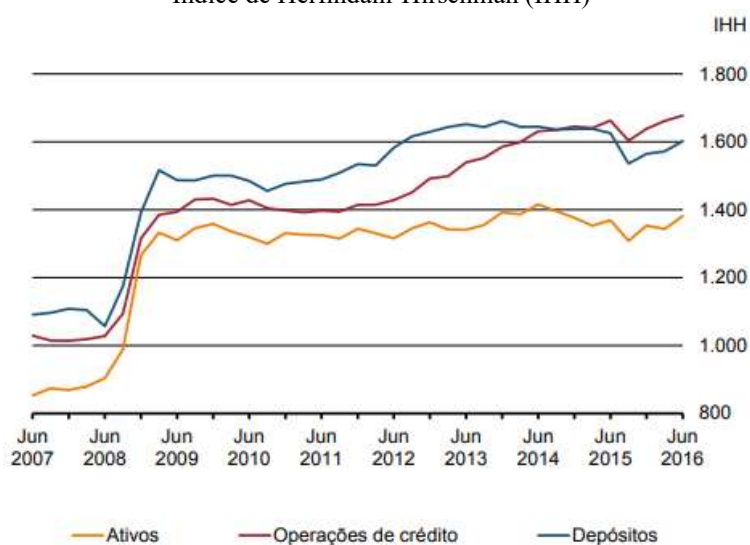
É importante salientar que a concentração bancária, com seus riscos e benefícios, encontra fundamento na atuação do *agente regulador* no processo de autorização para funcionamento das instituições financeiras. Para Pagoto (apud DANTAS; MEDEIROS; PAULO, 2011), quando o agente regulador adota um regime de autorização mais restritivo, elevam-se barreiras à entrada de novas instituições, reduzindo-se a concorrência. Mas a adoção de critérios mais frouxos pode resultar em aumento da concorrência à custa da solidez do sistema.

O monitoramento da concentração bancária é sistematicamente efetuado pelo Bacen, em defesa da concorrência, como medida antitruste, e objetivando manutenção da eficiência e desenvolvimento tecnológico e econômico; o procedimento é apresentado no Relatório de

Estabilidade Financeira e utiliza-se do Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)¹⁷, da Razão de Concentração (RC4) dos quatro maiores bancos e da Razão de Concentração (RC10) dos dez maiores bancos¹⁸.

Os agregados contábeis considerados nos Gráficos de Evolução dos Níveis de Concentração são os ativos totais, as operações de crédito e os depósitos totais do segmento. Os gráficos mostram a evolução do período de junho de 2007 a junho de 2016 dos índices IHH, RC4 e RC10, com uma moderada concentração bancária.

Figura 11 – Gráfico de Evolução dos Níveis de Concentração – Segmento Bancário:
Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)

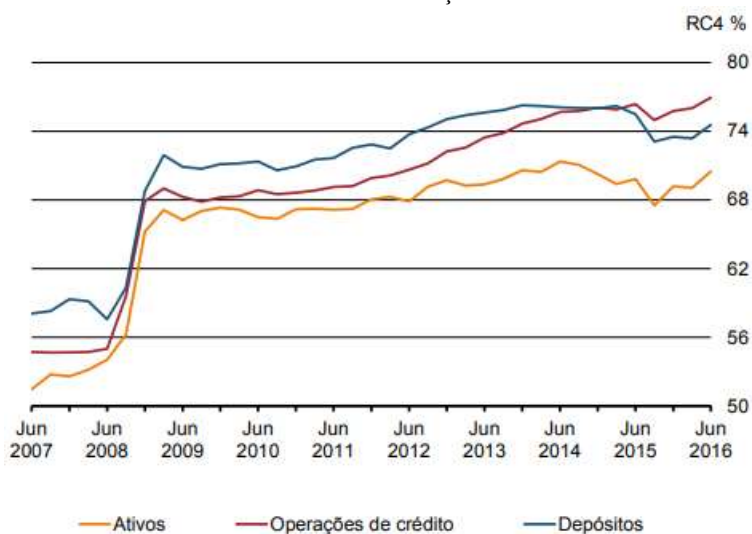


Fonte: Bacen, 2016

¹⁷ Conforme o Guia para Análise de Atos de Concentração (BACEN, 2012), consideram-se os parâmetros: entre $0 < IHH < 1000$, considerado de baixa concentração; entre $1.000 < IHH < 1.800$, considera de moderada concentração; se $IHH > 1.800$, considera de elevada concentração. O IHH é obtido pelo somatório do quadrado da participação de cada Instituição Financeira: $IHH = \sum (IF_n^2)$.

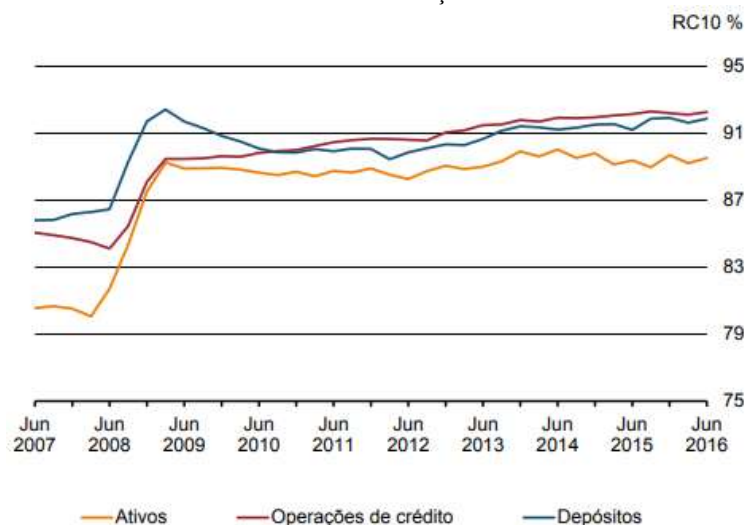
¹⁸ O RC4 e o RC10 representam a participação acumulada dos quatro e dos dez maiores concorrentes, respectivamente, em cada mercado.

Figura 12 – Gráfico de Evolução dos Níveis de Concentração – Segmento Bancário:
Razão de Concentração RC4



Fonte: Bacen, 2016

Figura 13 – Gráfico de Evolução dos Níveis de Concentração – Segmento Bancário:
Razão de Concentração RC10



Fonte: Bacen, 2016

Acerca da concentração, é pressuposto que em um mercado mais concentrado aumenta-se a probabilidade de rentabilidade, reduzindo-se os custos e minimizando-se fragilidades do sistema, visto que maiores lucros criam reservas contra adversidades, aumentando o valor intrínseco do banco. Nestas condições, reduzem-se os incentivos para que a instituição venha a assumir riscos desnecessários. Contudo, também é notório que uma maior concentração implica maiores chances de ocorrer abuso de poder econômico, ocasionado pela elevação do *spreads*. Porém, segundo Freitas e Köhler (apud DANTAS; MEDEIROS; PAULO, 2011), os custos podem cair, se houver ganhos significativos de escala.

Beck, Demirgüç-Kunt e Levine (apud DANTAS; MEDEIROS; PAULO, 2011), sobre a concentração bancária e suas conflitantes teorias acerca da relação entre a estrutura do sistema e a fragilidade das instituições, avaliam as consequências da concentração bancária, da regulação do setor e das instituições nacionais na probabilidade de incidência de uma crise sistêmica. Com base em dados de 70 países, no período de 1980 a 1997, os autores chegaram à conclusão de que crises sistêmicas são menos prováveis de acontecer em sistemas bancários mais concentrados, com menores restrições regulatórias sobre competição e atividade bancária, e com a existência de instituições que encorajem a competição.

Assim, podemos coligir que a concentração bancária traz consigo aspectos positivos, sobretudo no contexto macro, conferindo ao sistema financeiro solidez e estabilidade, embora seja a competitividade desejável pelos efeitos benéficos que produz, principalmente com relação a eficiência, a qualidade dos serviços prestados e aos preços praticados, no sentido de concorrência perfeita¹⁹.

3.2. Nota sobre risco, rentabilidade e *spreads* em um mercado concentrado

Se por um lado a concentração bancária proporciona maior estabilidade e solidez ao sistema, levando o banco à aversão a riscos desnecessários, Allen e Gale (apud CORREIA, 2015, p. 18) sugerem que “o aumento da competitividade faz com que as instituições financeiras sejam levadas a tomar maiores riscos”. O argumento é corroborado por Beck e Demirgüç-Kunt (apud DANTAS; MEDEIROS; PAULO, 2011), ao dizerem que “um mercado fortemente fragmentado pode apontar para uma descapitalização dos bancos”, e por Araújo e Jorge Neto (apud DANTAS; MEDEIROS; PAULO, 2011, p. 7), que afirmam que um “maior grau de competitividade no setor leva a uma maior exposição a riscos”.

Um banco necessita de solidez para garantir segurança ao capital investido de seus clientes. Um dos fatores que levam o cliente a realizar investimentos em um banco é seu tamanho, e, caso precise, a facilidade de acesso ao crédito. Sendo assim, um investidor manifesta preferência por um sistema mais concentrado, proporcionando-lhe segurança. Por outro lado, para vencer essa dinâmica, os pequenos bancos oferecem taxas de retorno acima das praticadas nas grandes instituições, bem como adotam posturas mais arrojadas ao emprestar por

¹⁹ Descreve mercados em que nenhum integrante possui tamanho suficiente para ter poder de mercado, de definir preços de produtos homogêneos.

seleção adversa, levando recursos a maus pagadores (ou devedores duvidosos), ensejando em aumento do risco no setor por sua baixa competência.

Deve-se ter em mente que o papel do banco é atuar como intermediador financeiro, provendo recursos a agentes deficitários, com necessidades reais de consumo, proveniente da captação de recursos de agentes superavitários, proporcionando a estes rendimento pelo adiamento do consumo (que seria possível caso utiliza-se o recurso aplicado). A relação entre investidor, banco e tomador de crédito deve ser harmoniosa e eficiente, do contrário resultará em possível crise de demanda e oferta, ameaçando a estabilidade do sistema financeiro.

É comum, na literatura econômica, que um aumento do poder de mercado faça com que as firmas passem a praticar controles de preços e encarecimento da mercadoria. Neste caso, a mercadoria é o dinheiro, as firmas são os bancos e aumento do poder de mercado se dá através do aumento da concentração no setor (CORREIA, 2015).

Ao se mencionar a questão da concentração no SFN, entre trabalhos que analisam, especificamente, o mercado brasileiro, as conclusões são contraditórias. Nakane (DANTAS; MEDEIROS; PAULO, 2011) utilizou o IHH como medida de concentração, do ano de 1994 a 2003, e chegou à conclusão de que os índices não indicam concentração, exceto em quatro anos da amostra, em que se apresentou concentração moderada. Também concluiu que o mercado bancário brasileiro opera em estruturas imperfeitas e com alto grau de concorrência. Com entendimento semelhante, Belaish (apud DANTAS; MEDEIROS; PAULO, 2011) rejeita a hipótese de que os bancos brasileiros atuem monopolisticamente, como também a de concorrência perfeita.

Já Pagotto (apud DANTAS; MEDEIROS; PAULO, 2011) sugere a existência de monopólio e presença de cartéis, sendo difícil determinar o nível de concorrência no SFN. Segundo o autor, o número expressivo de empresas afasta o sistema do conceito clássico de oligopólio, contudo, a lógica deste conceito encontra fundamento, uma vez que na realidade apenas um seleto grupo de grandes instituições atua como líderes.

Com base nos argumentos até agora apresentados, é possível deduzir que o impacto da concentração do sistema nos *spreads* afeta o fator relativo à renda decorrente do poder de mercado da instituição. Ou seja, considera-se que os efeitos do poder de mercado da instituição refletem indiretamente na precificação de suas taxas de rentabilidade, produtos e serviços ofertados. Embora seja uma linha de raciocínio até intuitiva, não há consenso quanto ao tipo de comportamento esperado. As observações de Berger e Hannan (apud DANTAS; MEDEIROS; PAULO, 2011) sugerem duas hipóteses opostas com relação ao impacto da concentração no comportamento dos bancos no que tange a precificação de seus produtos e serviços. De um

lado, a hipótese estrutura-conduta-*performance* (HCP) diz que uma indústria bancária mais concentrada tende a se comportar oligopolisticamente. Por outro lado, a hipótese da estrutura eficiente (HEE) prevê que a concentração é consequência da eliminação de instituições menos eficientes pelas suas concorrentes mais eficientes.

Neste contexto, Havrylchuk e Jurzyk (apud DANTAS; MEDEIROS; PAULO, 2011) reforçam que a hipótese HPC é a mais testada na literatura da rentabilidade, e pressupõe que maior concentração do mercado causa menor competição, resultando em maior rentabilidade, tendo como justificativa o relacionamento positivo entre concentração e rentabilidade. Os autores continuam, levantando o pressuposto de que, pela hipótese HEE, o banco mais eficiente, que é mais rentável, conquista poder de mercado adicional, ensejando concentração da indústria.

Assim, expostos os argumentos que caracterizam o mercado financeiro brasileiro, os acontecimentos importantes que moldaram sua estrutura, de uma lógica de liberalização de mercado à concentração do setor, e seus impactos no risco, rentabilidade e *spread*, passaremos a falar sobre a importância e influência dos bancos públicos no mercado financeiro.

3.3. O papel dos bancos públicos

A parte que iniciamos tem por objetivos explicar acerca do papel dos bancos públicos no desenvolvimento econômico, expondo as principais correntes a favor e contra sua existência/modelo e atuação no mercado financeiro.

Na década de 1970, nos países industrializados, em torno de 50% de ativos bancários eram de propriedade pública, seguindo posicionamento fundamentado no “consenso keynesiano²⁰”. Essa realidade chegava a 70% nos países em desenvolvimento (YEYATI; MICCO; PANIZZA apud DEOS; MENDONÇA, 2010). Muitos economistas à época, seguindo o entendimento keynesiano de Estado de bem-estar social, defendiam a participação direta do Estado no sistema bancário, essencialmente, como agente indispensável de controle econômico.

²⁰ Teoria consolidada no pensamento do economista John Maynard Keynes, a qual consistia numa organização político-econômica, contrária às concepções liberais, e em que o Estado exerce papel fundamental como agente indispensável de controle da economia, com objetivo de conduzir ao pleno emprego. A teoria fundamenta-se no princípio de que o ciclo econômico não é auto-regulado, como defendem os neoclássicos, pressupondo um “espírito animal”, um ímpeto draconiano dos empresários. O keynesianismo ficou conhecido também como Estado de bem-estar social, atribuindo ao Estado o dever de conceder benefícios sociais que garantam à população um padrão mínimo de vida (benefícios como salário-mínimo, seguro desemprego, assistência médica gratuita e redução de jornada de trabalho – que à época superava 12 horas diárias) (ESCOLA KEYNESIANA, 2018).

Posteriormente, o entendimento da participação do Estado na economia se inverteu com as ideias neoliberais codificadas no Consenso de Washington, o que incentivou políticas de desestatização e processos de privatização, baseados na ótica de que a elevada participação do Estado em instituições financeiras tendia a impedir o desenvolvimento financeiro dos sistemas em questão (JEANNEU apud DEOS; MENDONÇA, 2010).

Na década de 1990, os processos de privatização ensejaram redução dos ativos financeiros dos bancos públicos, restando em média, para países industrializados, algo em torno de 25%, enquanto que em países em desenvolvimento esta participação mantinha-se em 50% (YEYATI; MICCO; PANIZZA apud DEOS; MENDONÇA, 2010).

Segundo Novaes (apud DEOS; MENDONÇA, 2010), essa retração dos ativos dos bancos governamentais, que resultou na grande onda de privatizações nas décadas de 1980 e 1990, encontrava-se fundamentada na percepção dominante de que as instituições financeiras públicas teriam baixa performance, com indicadores de desempenho sistematicamente inferiores aos dos bancos privados.

Ocorre que dificilmente um país consegue resolver os problemas de intermediação financeira territorial ou intersetorial, para regiões ou setores mais atrasados, ou mesmo para novos segmentos, por meio do desenvolvimento espontâneo de seus agentes financeiros. Neste contexto, para promover o desenvolvimento nacional, a participação de instituições financeiras desenvolvimentistas controladas pelo Poder Público mostra-se indispensável.

Não cabe a uma instituição financeira privada a responsabilidade de corrigir determinados padrões de desenvolvimento, direcionar a distribuição de recursos para setores menos favorecidos, e fomentar a elevação nas taxas de investimento anticíclico²¹. Isso porque, “a concessão de crédito por parte de bancos privados rege-se, evidentemente, por considerações de rentabilidade, liquidez e risco das aplicações e não por seus fins sociais ou desenvolvimentistas” (COSTA, 2015). Em outras palavras, a existência dos bancos públicos é justificada pela necessidade de corrigir as falhas de mercado.

Caberia à Instituição de Políticas Públicas, ou seja, àquelas que não visasse, primordialmente, a maximização de seu lucro, o papel de contribuir para o fomento do desenvolvimento. Com funcionalidade “desenvolvimentista”, os bancos públicos assumiriam papel ativo (não neutro) na distribuição de recursos, sendo direcionados para fins qualificados como prioritários pela política pública. Esses fins sociais e econômicos serão diferentes daqueles que se regem por critérios da rentabilidade privada (COSTA, 2015).

²¹ Política econômica anticíclica consiste no conjunto de ações governamentais voltadas a impedir ou minimizar os efeitos do ciclo econômico.

Seguindo a mesma lógica do raciocínio keynesiano-minskyano, Andrade e Deos (apud SIBIN, 2017) defendem uma tese que não se limita à ideia convencional de que o banco público atua apenas no sentido de corrigir falhas de mercado; ao contrário, fundamentam-se na lógica de que os bancos públicos possibilitam estruturar mercados nos quais o setor privado reluta em atuar. Além disso, sua atuação, segundo os autores, transgride este marco, na medida que: a) possibilita definição de novos produtos financeiros²², bem como novas condições para produtos já existentes²³, (e.g. crédito com pausa: modalidade de interrupção de cobrança com adiamento das parcelas do financiamento habitacional induzindo o mercado a explorar estas novas perspectivas; b) sua atuação possibilita influenciar a dinâmica natural, sendo uma ferramenta privilegiada para transmitir os impactos de decisões tomadas no âmbito das políticas monetária e creditícia; c) também possibilita atuação de forma a minimizar incertezas em fenômenos cíclicos da economia, sobretudo quando as instituições privadas reduzem fortemente a oferta de crédito para o sistema financeiro.

Basicamente, podemos resumir em três os argumentos a favor das instituições financeiras públicas:

- Oferta de crédito: aumento da oferta em condições mais favoráveis, dado o histórico de mercado de taxas altas e oferta restrita para alguns segmentos;
- Aumento da capacidade de atendimento às demandas financeiras de beneficiários de programas sociais, inclusive de acesso regular aos recursos;
- Apoio à política econômica em momento de instabilidade, funcionando como ferramenta anticíclica da economia.

No campo dos defensores, há Yeyati, Micco e Panizza (apud DEOS; MENDONÇA, 2010), com argumentos que conferem maior racionalidade à participação do Estado na atuação dos bancos, em primeiro plano, fundamentada pela ótica de garantir a solidez e a segurança do sistema financeiro, minimizando as falhas de mercado. Em segundo lugar, a intervenção do Estado propiciaria o financiamento de projetos socialmente relevantes, embora não lucrativos financeiramente. Em um último argumento, a intervenção do Estado deveria promover o desenvolvimento financeiro, possibilitando acesso aos serviços bancários a uma parcela da população que em geral não se mostra interessante pela lógica do capital privado, o que levaria a externalidades positivas concernentes ao crescimento econômico e à redução da pobreza.

²² e.g. microcrédito (inclusão financeira) e conta Caixa Fácil (bancarização).

²³ e.g. crédito com pausa: modalidade de interrupção de cobrança com adiamento das parcelas do financiamento habitacional (PORTAL R7, 2012).

Considera-se também que os bancos privados têm incentivos limitados para emprestar durante períodos de crises econômicas. Neste sentido, ficaria justificada a presença de instituições financeiras públicas para assegurar continuidade da oferta de crédito necessária à economia em face da escassez de recursos no setor privado. Deste modo, a política monetária torna-se-ia mais eficaz com a intervenção do Estado para resolver falhas de mercado.

Além disso, a atuação dos bancos públicos nas carteiras comerciais se justificaria como forma de elevação da rentabilidade média destes, o que possibilitaria absorver custos com carteiras deficitárias – ou seja, uma estratégia tipo Robin Hood, em que carteiras deficitárias do ponto de vista de rentabilidade, mas socialmente relevantes, são sustentadas por outras linhas que geram resultados expressivos. Destaca-se que a relevância da presença de grandes bancos comerciais públicos em momentos de crise econômica, justo em que os riscos expõe a fragilização de bancos privados que poderia resultar em retração do crédito e fuga de recursos para o estrangeiro.

Por outro lado, no campo dos críticos à existência de instituições financeiras governamentais, a atuação do banco público no segmento comercial pode levar a instituição a adotar condutas típicas de seus concorrentes privados, ocasionado pelo esforço de competir pela captação de recursos de agentes superavitários, e pela obtenção de receita financeira de produtos e serviços em áreas estranhas a seu objeto principal, qual seja, seu caráter público-social. Considera-se que a área comercial é fonte de dispersão de esforços e competências, em detrimento do foco em suas tarefas precípuas.

Complementando a argumentação, a atuação dos bancos públicos em segmentos comerciais recebe críticas adicionais quando se considera a fórmula Robin Hood menos onerosa ao Tesouro se aplicada através da contratação de instituições privadas, teoricamente mais eficientes, eliminando a necessidade de manter estruturas completas de banco comercial para realizar o serviço. Nessa linha de raciocínio, argumenta-se que os bancos públicos podem mascarar suas ineficiências, julgando-se ser mais adequado operar com estruturas menores e mais fáceis de gerir, e contratar bancos privados para executar as atividades bancárias propriamente ditas.

Não é descabido supor que, numa orientação desse tipo, bancos privados defenderiam propostas de que instituições como a CEF [Caixa Econômica Federal] mantivessem agências para atender trabalhadores e depositantes do FGTS, “oferecendo” a bancos privados a parte comercial do negócio com instalações de caixas ou quiosques dentro das próprias agências da CEF (CARVALHO; TEPASSÉ, 2010).

No argumento apresentado, em que o Estado contrataria bancos privados por vantagens de especialização típicas de banco comercial, reduzindo-se custos, não há como demonstrar que estes cobrariam preços realmente competitivos, dada a característica de concentração com viés oligopolístico do setor bancário, com poucos bancos comerciais privados qualificados a atender a massa de pequenos negócios, população de baixa renda e regiões mais afastadas ou menos desenvolvidas.

Do ponto de vista econômico, dada a baixa performance dos bancos públicos observada em vários países, e associada ao entendimento de que por este motivo registra-se nestes desenvolvimento econômico precário, sugere-se que a melhor saída seria a privatização, haja vista que possibilitaria melhoria no desempenho das economias e menores gastos do Governo com estrutura de bancos públicos comerciais. Estas melhorias resultariam de uma alocação do crédito com base em decisões privadas, regidas pela lógica de agentes de mercado, e não pela intervenção do Estado.

Carvalho e Tepassê (2010) afirmam que

[...] tais avaliações estão presas a uma visão de mundo muito clara: de que decisões privadas, guiadas pela lógica do mercado, são por definição mais adequadas do que aquelas conduzidas por outros objetivos, e que a intervenção do Estado no funcionamento dos mercados, em seus diferentes possíveis formatos, é inadequada e geradora de problemas.

Em outras palavras, as críticas à atuação dos bancos públicos são embasadas em uma literatura mais generalista acerca do papel das instituições financeiras, sem considerar, em sua maioria, o ambiente institucional em que elas atuam. A conotação dessa literatura quanto ao papel a ser desempenhado pelos bancos públicos segue um entendimento atrelado à percepção de certa imaturidade no desenvolvimento dos mercados bancários. Neste sentido, justifica-se a criação dos bancos públicos, objetivando preencher as lacunas deixadas pelo setor privado, em especial no atendimento às demandas de determinados segmentos econômicos, áreas geográficas, e parcelas da população, em especial de baixa renda.

Percebe-se que é fundamental a discussão acerca alocação de recursos nos mercados financeiros, sobretudo quanto à importância de decisões de gasto geradores de emprego e renda, proporcionando o desenvolvimento dos mercados. Também é notório, que tais decisões respeitam uma ordem hierárquica entre categorias de gastos que necessita da participação do Estado para dirimir as incertezas que a cercam.

No entanto, para além desta abordagem, foi apresentado um conjunto de ideias complementares, as quais compõem uma argumentação mais abrangente acerca da necessidade

da atuação dos bancos públicos. E nesse contexto podemos concluir que os bancos públicos podem e devem ser utilizados para reduzir os efeitos inerente aos ciclos econômicos, atuando no sentido de amenizar movimentos que ensejam concentração de mercado (a ideia de oligopólio), como também de expansão, imprimindo uma lógica alternativa à dos agentes de mercado.

Ao mesmo tempo, os bancos públicos são agentes de políticas públicas e devem atuar na questão da desigualdade social que é reproduzida e acentuada pela ação dos agentes de mercado, regidos pela maximização de rentabilidade e eficiência. Em última análise, não resta dúvidas de que os bancos públicos são importante ferramenta do setor públicos no enfrentamento de situações graves de instabilidade geradora de desigualdades, que são ocasionadas pelo funcionamento normal dos mercados.

3.4. Atuação anticíclica dos bancos públicos: o Caso Caixa

Nesta etapa do trabalho, discorreremos acerca dos aspecto dos bancos públicos como instrumento de combate à crise cíclica da economia. Começamos relembrando os fatos ocorridos a partir da estabilização da moeda, quando, no processo de reestruturação do setor bancário, bem como na estabilização da moeda ocorrida na década de 1990, os bancos públicos tiveram participação essencial, sobretudo para absorção dos custos da estabilização (caso do Banco do Brasil quanto à crise no setor agrícola) e no enfrentamento de crises sistêmicas (no caso do Proer com o apoio da Caixa). Estes exemplos mostram que os bancos públicos comerciais ofereceram suporte essencial para a condução de políticas econômicas. E essa capacidade se mostrou ainda mais relevante durante a crise financeira mundial no final de 2008.

Na forte queda da participação do sistema financeiro privado, os bancos públicos foram responsáveis pela manutenção e até aumento do nível de crédito no período posterior à crise. De acordo com Carvalho (apud CARVALHO; TEPASSÊ, 2010), entre setembro de 2008 e março de 2010, a participação do sistema privado caiu 11,2%, enquanto que o sistema público cresceu 21,5%. O volume de crédito transacionado pelos bancos públicos comerciais totalizaram 28,2% em agosto de 2009.

No período, a Caixa, o maior agente de crédito imobiliário, detendo cerca de 72,4% do montante de operações ativas, expandiu com o programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida, que veio subsidiar aquisição de imóvel novo pela população de menor renda (D'AMBROSIO apud CARVALHO; TEPASSÊ, 2010). Em meio à fase mais aguda da crise financeira mundial, o programa contribuiu para o enfrentamento desta como política anticíclica,

e foi fundamental para dinamizar o setor da construção civil, proporcionando sustentabilidade na manutenção dos níveis de emprego e renda, não somente no segmento, mas, por meio do efeito multiplicador, também em outras atividades.

A continuidade do programa, mesmo após a crise, foi garantida, visto que, muito além de uma política anticíclica, este se mostrou também uma importante política de inclusão social. Do ponto de vista do combate às desigualdades, “o acesso à moradia garante não apenas o aumento do patrimônio real, mas também a inserção de milhares de famílias para um padrão de vida mais digno” (SIBIN, 2017).

Em 2017, o programa já apresentava os números aproximados de 5 milhões de novas unidades habitacionais, tendo sido concedido o montante de R\$398,6 bilhões em crédito imobiliário. Ressalta-se que cerca de 35,4% do valor foi destinado à faixa I do programa (faixa de menor nível de renda familiar). Nota-se que, conforme Rubin e Bolfe (2014), o BNH financiou 4,8 milhões de unidades habitacionais em 22 anos de existência, e apenas 20% foi destinado à população de baixa renda.

Outro aspecto da participação da Caixa no ano de 2009 foi a evolução das operações de crédito, que saltou, em termos percentuais, para 55,7% com relação ao ano anterior. O crédito habitacional foi o que mais se expandiu, em 45,3%, sendo seguido pelo crédito à pessoa física, que foi da ordem de 39,5% do ano de 2008. O montante transacionado no período foi de R\$154,5 bilhões.

Também destaca-se no período a aquisição societária do Banco Panamericano. Em meio à crise, uma possível falência do Banco Panamericano poderia trazer maiores instabilidades ao sistema. Dessa forma, o Governo autorizou a Caixa, através de seu Conselho de Administração, a adquirir participação no Banco Panamericano (PORTAL G1, 2009), à razão de 49% do capital social. O Banco Panamericano tinha presença consolidada em setores nos quais a Caixa não tinha atuação forte.

Estes são apenas alguns dos exemplos da atuação da Caixa Econômica Federal como banco comercial público. Percebe-se que, através de política econômica anticíclica, a Caixa exerceu destacado papel de agente de Políticas Públicas, oferecendo sustentação e continuidade ao mercado financeiro, garantindo a proteção do nível de emprego, bem como a solidez do Sistema Financeiro Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Caixa surgiu em um tempo marcado por desigualdades sociais e pelos anseios de uma massa de excluídos, que vivia à margem da condição humana, por condições dignas de subsistência. Foi instituída em meio a uma demanda social cada vez mais crescente e a necessidades marcantes de uma população desprivilegiada e de pouca renda, que clamava por atenção das autoridades à época.

Impulsionado pela emergência e pelo clamor de uma massa desvalida, o Imperador D. Pedro II, inspirado pelos Montes de Piedade europeus, através do decreto 2.723, aprova a criação das Caixas Econômicas e Monte de Socorro da Corte, instituição esta que mais tarde se tornaria a Caixa Econômica Federal como a conhecemos. O maior banco público da América Latina, com a vocação de atuar no desenvolvimento social e econômico do País, foi utilizado desde sua criação como instrumento de políticas públicas do Estado.

Como agente de políticas públicas, a Caixa esteve presente em diversas transformações do País, atuando sempre com o objetivo de promover justiça social, oferecendo aos menos favorecidos uma alternativa a suas demandas. Representou para milhares a tão sonhada liberdade, para outros, o sonho de moradia mais digna e a garantia de estabilidade conquistada com o suor de seu trabalho. Há ainda aqueles a quem, por infortúnio e falta de oportunidade, não restou nada, a não ser contar com a assistência do Governo – um auxílio abençoado que ora chega de mês em mês, para salvar o “pão nosso de cada dia”.

Assim, queríamos demonstrar neste trabalho a importância da Caixa como instrumento de políticas públicas, detalhando sua trajetória e seu protagonismo no desenvolvimento social e econômico do País em diversos momentos da nossa história. Também procuramos mostrar que sua atuação veio se desenvolvendo ao longo dos anos, sendo utilizada pelo Estado, em diversos regimes políticos, como ferramenta de inclusão social e de acesso à cidadania. Ficou demonstrado, inclusive, que a Caixa proporcionou o suporte às políticas de industrialização, de urbanização e de infraestrutura e saneamento.

A partir da explanação, já se percebe o significado de seu slogan “Caixa, mais do que um Banco”, e pode-se concluir que desde sua origem a instituição exerce papel fundamental no desenvolvimento do Brasil. Vale lembrar que ela garantiu as economias dos menos favorecidos por quase toda sua história, e que estas representaram liberdade, dignidade, cidadania, e um futuro melhor para estas pessoas. Também vale comentar a importância no combate à pobreza, que através da atuação da Caixa, com o premiado Bolsa Família, cerca de 20 milhões de

brasileiros saíram da extrema pobreza, sem contar a bancarização e a inclusão financeira através da Conta Fácil e do microcrédito.

Em um segundo momento, demonstramos o mercado em que a instituição atua, sua estrutura, principais agentes, e a participação da Caixa neste mercado. Tal explanação fez-se necessária para demonstrar a relevância do banco em vista do volume de transações, total de ativos em seu poder (ativos Caixa) e designados a sua gestão (FGTS, FAT, Programas Sociais de transferência de renda). Nesta mesma abordagem, percebe-se a participação dos agentes financeiros privados nacionais e estrangeiros. Vale ressaltar que após crise mundial em 2008 houve retração do capital privado (nacional e estrangeiro) nas operações de crédito, e que, neste momento, os bancos públicos foram novamente utilizados como instrumentos de políticas públicas anticíclicas (demonstrado no item 3.4 deste trabalho), proporcionando a continuidade do crescimento econômico do País e amenizando os efeitos da crise financeira mundial sobre a economia brasileira.

Em sequência, discorreremos sobre as características deste mercado, comentando desde uma série histórica até o seu perfil atual. Dentro desta mesma ótica, expomos argumentos sobre as consequências desta estrutura de mercado, em que se percebe uma concentração de grandes bancos privados, com características oligopolísticas. Concluímos ser perceptível que a participação dos bancos públicos tende a amenizar o apetite voraz dos mercados financeiros, regidos pela lógica de maximização da rentabilidade. Também comentamos a relação entre rentabilidade, risco, *spreads* e a relação destes com a concentração do setor. Neste ponto, com base em nossos estudos, podemos concluir que a concentração bancária proporciona solidez ao sistema financeiro, e que, supõe-se então, deve-se manter um certo equilíbrio entre a concentração e a competitividade do setor, para a própria higidez do mercado.

Por fim, verificamos neste estudo o papel dos bancos públicos no desenvolvimento de mercado. Sua atuação na economia, segundo a literatura sobre o tema, encontra defensores e críticos. É consenso a atuação dos bancos públicos para corrigir distorções de mercado e de padrões adversos de desenvolvimento, produzindo efeito positivo quanto às externalidades, no caso da redução da pobreza; há discordâncias, contudo, quanto à sua atuação como banco público comercial. Os críticos afirmam ser ela prejudicial ao desenvolvimento do mercado financeiro; no entanto, a pesquisa aqui empreendida nos leva à concordância com os defensores da atuação comercial dos bancos públicos, sobretudo por seu poder de imprimir uma lógica concorrencial mais justa em um mercado de concentração moderada, com viés de oligopólio.

Resta-nos concluir que a atuação dos bancos públicos em um cenário de incertezas conferiu ao Brasil proteção contra a crise financeira mundial em 2008, em decorrência da qual

grandes mercados, tidos como desenvolvidos, amargaram uma forte retração no crescimento de suas economias. As consequências ao mercado brasileiro foram amenizadas principalmente pela atuação dos bancos públicos, que então ampliaram sua oferta de crédito, permitindo a manutenção dos níveis de emprego e renda, e, conseqüentemente, dando continuidade ao crescimento econômico do País.

O Caso Caixa baseia-se principalmente na expansão do crédito imobiliário que proporcionou à indústria da construção civil não somente sua continuidade, mas até mesmo o aquecimento do setor, ensejando o fornecimento de aproximadamente 5 milhões de unidades habitacionais, e um volume de contratação de R\$398,6 bilhões até 2017. Isso foi mais do que as unidades habitacionais financiadas pelo BNH ao longo de seus 20 anos de história, e este é apenas um entre tantos exemplos positivos da atuação dos bancos públicos como instrumento de desenvolvimento econômico e de política anticíclica.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sergio de. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Rev. Adm. públ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, out./dez. 1988.

BACEN. **Comunicado n. 22.366**: Guia para Análise de Atos de Concentração envolvendo instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. 2012. Elaborado por Adalberto Gomes da Rocha. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/normativ/COMUNICADO22366.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

_____. Organização do Sistema Financeiro Nacional. **Relatório de Estabilidade Financeira**, set. 2016. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/estabilidade/2016_09/refOrg.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2018.

_____. Relatório Anual. **Relatório de Evolução do SFN**, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?revsfn200712>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

_____. **Relatório de Economia Bancária e Crédito**. Brasília: Departamento de Comunicação do Banco Central do Brasil, 2014. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/rebc_2014.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2018.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

CAIXA Econômica Federal. **Relatório da Administração**. 2014. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-demonstrativo-financeiro/Relatorio_da_Administracao_2014.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. **Sobre a Caixa**. [2013]. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 1 mai. 2018.

CARVALHO, Carlos Eduardo; TEPASSÊ, Ângela Cristina. Banco público como banco comercial e múltiplo: elementos para a análise do caso brasileiro. In: JAYME JR., Frederico G.; CROCCO, Marco (org.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 25-48. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bancospublicos.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2018.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 3. ed. São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1983.

CORREIA, Marcelo Wesley Justino. **Análise da relação entre concentração bancária e spread para o setor bancário no Brasil no período de 2003 a 2010**. 2015. 43 p. Dissertação (Mestrado Profissional) – Curso de Pós-Graduação em Economia – Mestrado Profissional – da Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza. Disponível em:

<http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/15306/1/2015_dissert_mwjcorreia.pdf>. Acesso em: 1 mai. 2018.

COSTA, Fernando Nogueira da. Atuação anticíclica dos bancos públicos brasileiros. **Texto para Discussão**, IE/Unicamp, Campinas, n. 258, set. 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/283486591_Atuacao_Anticiclica_dos_Bancos_Publicos_Brasileiros>. Acesso em: 1 mai. 2018.

DANTAS, José Alves; MEDEIROS, Otávio Ribeiro de; PAULO, Edilson. Relação entre concentração e rentabilidade no setor bancário brasileiro. **R. Cont. Fin.** – USP, São Paulo, v. 22, n. 55, p. 5-28, jan./fev./mar./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rcf/v22n55/a02v22n55.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2018.

DEOS, Simone; MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro. Uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos. In: JAYME JR., Frederico G.; CROCCO, Marco (org.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. p. 49-72. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_bancospublicos.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2018.

ESCOLA KEYNESIANA. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2018. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Escola_keynesiana&oldid=52282306>. Acesso em: 6 jun. 2018.

ESCRAVOS DE GANHO. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2018. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Escravos_de_ganho&oldid=51954452>. Acesso em: 7 mai. 2018.

FERREIRA JR., Orildo. **O planejamento estratégico Caixa + 10 na percepção de gerentes e empregados de uma Agência**. 2015. 110 p. Dissertação (Mestrado Profissional) – Mestrado Profissional em Administração, Fundação Cultural Dr. Pedro Leopoldo – FPL, Pedro Leopoldo.

FOLHA DE S. PAULO (Brasil). **Com fusões e fechamentos, quatro maiores bancos têm 71% do crédito**. 2015. Elaborado por Eduardo Cucolo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/01/1569591-com-fusoes-e-fechamentos-quatro-maiores-bancos-tem-71-do-credito.shtml>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. **População brasileira atinge 202,7 milhões de habitantes, calcula IBGE**. 2014. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/08/1507099-populacao-brasileira-atinge-2027-milhoes-de-habitantes-calcula-ibge.shtml>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

ISSA – International Social Security Association. **The ISSA at a glance**. [19—?]. Disponível em: <https://www.issa.int/en_GB/the-issa>. Acesso em: 1 mai. 2018.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito do trabalho**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELLES, Henrique de Campos. **Bancarização como mecanismo de inclusão social**. Banco Central do Brasil, out. 2009. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/Bancarizacao_v02_28-10-09.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2018.

NAÇÕES UNIDAS (Brasil). **Programa Bolsa Família é exemplo de erradicação de pobreza, afirma relatório da ONU**. 2011. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/programa-bolsa-familia-e-exemplo-de-erradicacao-de-pobreza-afirma-relatorio-da-onu/>>.

OLIVEIRA, Lázara Luana Otto de; OLIVEIRA, Adriana Lucinda. Bolsa Família: análise qualitativa no serviço social. **II Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social** – UFSC, Florianópolis, out. 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Ricardo Barros de. **O FGTS como benefício e direito do trabalhador**. 2012. 46 p. Monografia (Pós-Graduação *Lato Sensu*) – Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito e Processo do Trabalho, Universidade Cândido Mendes – AVM Faculdade Integrada, Rio de Janeiro.

PORTAL G1 (Brasil). **Caixa compra 49% do capital com direito a voto do Banco Panamericano**. 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1399544-9356,00-CAIXA+COMPRA+DO+CAPITAL+COM+DIREITO+A+VOTO+DO+BANCO+PANAMERICANO.html>. Acesso em: 1 mai. 2018.

_____. **Caixa lançará agência-barco em Manaus nesta quarta-feira**. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2010/12/caixa-lancara-agencia-barco-em-manaus-nesta-quarta-feira.html>>. Acesso em: 1 mai. 2018.

PORTAL R7 (Brasil). **Governo recebe prêmio internacional pelo Bolsa Família**. 2013. Disponível em: <<https://noticias.r7.com/jornal-da-record/videos/governo-recebe-premio-internacional-pelo-bolsa-familia-17102015>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

_____. **Cliente da Caixa poderá "pular" parcela de prestação**. 2012. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/economia/noticias/cliente-da-caixa-podera-pular-parcela-de-prestacao-20120914.html>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

RUBIN, Graziela Rossatto; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 36, n. 2, p. 201-213, mai./ago. 2014. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=467546173014>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

SANTOS, Jailson Moreira dos. A história da Caixa Econômica Federal do Brasil e o desenvolvimento econômico, social e político brasileiro. In: COSTA, Juliana Camargos et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011. p. 167-181. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111011244400.LivroCAIXA_T_0_167.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2018.

SIBIN, Brunno Henrique. **Bancos Públicos e suas funções: um estudo a partir da experiência recente da Caixa Econômica Federal no financiamento da habitação de interesse social**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do

Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/322445/1/Sibin_BrunnoHenrique_M.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2018.

VALERIO, Victor Eduardo de Mello. A inclusão financeira no Brasil: uma análise da contribuição dos bancos sociais. **Revista Iniciativa Econômica**, Araraquara, v. 1, n. 1, p., 2014.

ZATTAR, Neuza Benedita Silva. Caixa 150 Anos: poupança e liberdade de escravos na segunda metade do século XIX. **Signum: Estud. Ling.**, Londrina, vol. 16, n. 1, p. 309-328, jun. 2013.