

Sistema financeiro (e desenvolvimento) do Rio Grande do Sul*

Gentil Corazza**

Economista, Professor da UFRGS.

Resumo

Neste texto, visa-se analisar o papel dos bancos privados no desenvolvimento histórico do RS, primeiro, no período de 1850 a 1930, quando havia um sistema bancário regional, e, depois, na presença de um sistema financeiro nacionalmente integrado e concentrado no centro financeiro do País. Além disso, procura-se resgatar as razões que justificaram a criação de instituições financeiras públicas para desempenharem o papel de financiamento de longo prazo, que os bancos privados se mostravam incapazes de desempenhar.

Palavras-chave

Desenvolvimento regional; sistema financeiro; bancos.

Abstract

The paper aims to analyze the role of private banks in the historic development of RS, first, in the period from 1850 to 1930, when there was a regional bank system, and later, when was created an integrated national financial system, concentrating in the financial center of the country. More over, the paper aims to remember the reasons that have justified the creation of public financial institutions, with the role of long term financing, witch the private banks could not play.

* A elaboração deste trabalho contou com a colaboração do bolsista da Fapergs Fábio Pesavento.

** Em especial, o autor agradece a colaboração de Rezi de Oliveira, mestranda do Cpgg-UFRGS, na obtenção dos dados sobre o Sistema Financeiro Nacional.

1 - Introdução

Objetiva-se neste texto analisar o papel do sistema financeiro privado no desenvolvimento (regional) do RS, em dois períodos históricos distintos: primeiro, no momento em que havia um sistema bancário regional, período que vai, aproximadamente, de 1850 a 1930; e, segundo, quando se afirmava, definitivamente, um sistema financeiro nacionalmente integrado e concentrado no centro financeiro do País. Além disso, procura-se resgatar as razões que justificaram a criação de instituições financeiras públicas para desempenharem o papel de financiamento de longo prazo, que os bancos privados se mostravam incapazes de desempenhar.

Este texto constitui uma primeira investigação sobre um tema complexo e quase inexplorado, devido à reduzida bibliografia histórica e teórica e à dificuldade de dados empíricos, motivos pelos quais seu objetivo ficou longe de ser alcançado. Por isso, seu mérito talvez resida mais nas questões que levanta do que nas respostas e soluções que produz.

Após esta introdução, abordam-se mais os seguintes pontos: no item 2, aspectos teóricos dos fundamentos financeiros do desenvolvimento econômico, com destaque especial para o papel do sistema financeiro no desenvolvimento regional, bem como dos modelos históricos de financiamento do desenvolvimento, mais especificamente o modelo de mercado de capitais e o modelo de financiamento bancário; no item 3, analisa-se o papel econômico dos primeiros bancos privados gaúchos no financiamento da economia, no período de 1850 a 1930, e, ao mesmo tempo, procura-se resgatar as razões que motivaram a criação do Banco do Rio Grande do Sul e das demais instituições públicas de fomento; finalmente, no item 4, procura-se fazer uma análise empírica de alguns agregados financeiros, como volume de depósitos e de empréstimos em nível nacional e em nível de RS, fazendo-se uma comparação com SP e outros estados. A partir do comportamento desses agregados, procura-se avaliar seu impacto no desenvolvimento regional do RS. Na conclusão, além de uma síntese do trabalho, ressaltam-se as questões não resolvidas no decorrer do mesmo, de forma que possam constituir pontos de partida para futuras pesquisas.

2 - Aspectos teóricos

Neste item, analisam-se os aspectos teóricos sobre o papel do sistema financeiro para o desenvolvimento econômico em relação a três pontos. Primeiro, os fundamentos teóricos da importância e do papel do financiamento para o desenvolvimento em sentido geral. Segundo, os modelos históricos que relacionam os diferentes tipos de organização financeira com o desenvolvimento. Por

último, o papel do sistema financeiro no desenvolvimento regional, onde se destacam duas situações: o caso dos sistemas financeiros segmentados regionalmente e o caso dos sistemas financeiros nacionalmente integrados.

2.1 - Finanças e desenvolvimento em geral

Para a teoria econômica convencional, o investimento é financiado pela poupança prévia, a qual se constitui em condição indispensável e determinante dos investimentos. De acordo com essa visão, dada uma renda — que é sempre máxima — de pleno emprego, sua parte não consumida constitui a fonte de novo investimento. Como os poupadores e os investidores geralmente não são as mesmas pessoas ou empresas, cabe ao sistema financeiro intermediar esses recursos dos setores superavitários para os deficitários. E, nesse particular, o crédito representa mero repasse de saldos de poupança, não podendo ultrapassá-la sem gerar desequilíbrios. Nessa visão teórica, o sistema financeiro é visto como mero intermediário passivo de poupanças entre setores superavitários e setores deficitários. A ele cabe uma função de eficiente alocação desses recursos existentes na economia.

Por outro lado, tanto Marx como Schumpeter, mas especialmente Keynes, entendem que o sistema econômico funciona de forma muito diferente da visão convencional. Para Marx, todo processo de produção de mercadorias está envolvido pelo circuito do capital-dinheiro, do início ao fim, ou seja, toda produção inicia com um montante de capital-dinheiro e visa terminar com um montante valorizado do mesmo capital-dinheiro, circuito que se expressa na relação $D - M - D'$. E o sistema de crédito tem um papel fundamental nesse processo de acumulação de capital. Por sua vez, a figura do capital fictício, presente no processo de acumulação/valorização de capital, indica que o crédito nem sempre representa poupança real, podendo representar um crédito puro, uma espécie de capital fictício, criado e sustentado pelas formas de crédito no âmbito do sistema financeiro.

Essa mesma idéia de um crédito puro está presente também na visão de Schumpeter, um dos primeiros autores a atribuir um papel ativo aos bancos na economia. Esse ativismo bancário defendido por Schumpeter se baseia na idéia de que os bancos podem criar crédito puro — “criação de novo poder de compra a partir do nada” —, não dependendo de poupança prévia para financiar novos projetos de desenvolvimento econômico. A imagem usada por Schumpeter (1982, p. 53) para definir a importância estratégica do sistema financeiro no desenvolvimento econômico é de que o mesmo representa um verdadeiro “(...) quartel-general do sistema capitalista, do qual partem as ordens (...) e (...) planos para o desenvolvimento econômico”.

Na esteira de Schumpeter, Keynes e especialmente os autores pós-keynesianos também atribuem um papel econômico ativo e fundamental ao sistema financeiro para o desenvolvimento econômico. Para esses autores, o investimento financia-se a si mesmo. Nesse sentido, Keynes afirma que um investimento não deixará de se viabilizar por falta de poupança, mas poderá não acontecer por falta de financiamento. O investimento antecede e constitui-se na fonte geradora de nova poupança, pois a única forma de se aumentar a poupança agregada é através de novos investimentos. Investir e poupar são atos diferentes. Pode-se decidir poupar a partir de uma renda dada, mas, em primeiro lugar, um ato de poupança individual não aumenta a poupança agregada, e, em segundo lugar, nada garante que essa poupança existente seja realmente investida.

Nessa perspectiva teórica, a questão do financiamento torna-se fundamental para o desenvolvimento econômico. Um sistema financeiro ativo, que crie as condições de crédito para sustentar planos de investimento, pode alavancar um processo de desenvolvimento, como também pode impedir sua realização. Historicamente, o financiamento foi decisivo para o desenvolvimento das primeiras nações industriais, fato solenemente ignorado pelas teorias do desenvolvimento econômico. Elas simplesmente omitem o papel da moeda, do crédito e do sistema financeiro no desenvolvimento das nações.

A partir dessas considerações teóricas, veja-se, resumidamente, como se organizaram os dois modelos históricos de financiamento do desenvolvimento econômico.

2.2 - Modelos históricos de financiamento

Os modelos históricos de financiamento, consagrados na história econômica, são dois: primeiro, os sistemas de financiamento baseados nos mercados de capitais, cujos exemplos clássicos são o dos Estados Unidos e o da Inglaterra; segundo, os sistemas de financiamento baseados no crédito bancário, como foi o caso da Alemanha, da França e do Japão. Existe, hoje, uma tendência de interpenetração dos dois modelos, a qual estaria processando-se através da securitização dos créditos bancários. Vejam-se as principais características de cada um desses modelos.

No primeiro caso, prevalece o financiamento direto das empresas no mercado, através da emissão de títulos de propriedade — como as ações —, ou de títulos de dívida — como debêntures. Nesse modelo, prepondera a segmentação do mercado financeiro em relação à captação e à aplicação de recursos. Bancos comerciais, por exemplo, financiam capital de giro ou empréstimos de curto prazo das empresas, posto que ações ou debêntures são, em geral, aplicações

de longo prazo. Como acentua Studart (1998), sistemas de financiamento com base no mercado de capitais constituem exceção e não regra, pois requerem condições especiais para a formação de tais estruturas de financiamento, como a existência de grandes empresas, com uma história de sucesso para inspirar confiança aos investidores, um nível de renda agregada elevado o suficiente para gerar investidores com perfil adequado ao financiamento de longo prazo e, por último, a existência de mercados secundários, organizados de forma a garantir liquidez aos títulos emitidos. Tais precondições estiveram presentes nas primeiras nações industriais, especialmente na Inglaterra e nos Estados Unidos, e não se repetiram nas demais.

No modelo de financiamento através do crédito bancário, prevalece o financiamento indireto das empresas através dos bancos. A Alemanha valeu-se do sistema de bancos privados, os bancos universais, para o financiamento de longo prazo. Na França e no Japão, prevaleceu o sistema de bancos públicos de desenvolvimento, que financiaram o capital fixo de suas empresas industriais.

O caso do Brasil enquadra-se no modelo histórico da França e do Japão. Com efeito, as economias de industrialização tardia e periférica tiveram de recorrer ao crédito governamental para financiar sua industrialização, o que se deu, em geral, através de bancos públicos de desenvolvimento. No Brasil, esse papel foi desempenhado, de início, pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal e, depois, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), além dos bancos regionais e estaduais de desenvolvimento, como o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S/A (Badesul), dentre outros.

2.3 - Finanças e desenvolvimento regional

Da mesma forma que os modelos clássicos e modernos de crescimento econômico, também os modelos de economia e de desenvolvimento regionais ignoram o papel do sistema financeiro no desenvolvimento regional. Pode-se dizer, também, que tem sido pequena a contribuição de autores pós-keynesianos para a análise do papel do sistema financeiro no desenvolvimento regional. Da escassa bibliografia conhecida, cabe destacar os textos de Dow (1993) e Chick e Dow (1988) na Inglaterra e de Amado (1996; 1999) no Brasil. Quais seriam as razões dessa lacuna?

Amado (1996, p. 500) levanta três hipóteses para explicar essa ausência: primeiro, o domínio da teoria monetarista, que considera a neutralidade da moeda, do crédito e do sistema bancário na promoção do crescimento econômico; depois, a vigência de posições pós-keynesianas horizontalistas, em que a oferta de moeda é acomodativa em relação às variáveis reais, em consequência do

que o sistema financeiro não interfere no processo econômico real;¹ finalmente, a dificuldade de dados que possibilitem uma análise adequada da questão financeira em termos regionais.

Pergunta-se, então, qual o papel regional das variáveis monetárias e do sistema financeiro? Terão as variáveis monetárias e financeiras nacionais e regionais um papel específico na determinação do produto e da renda ou do desenvolvimento de uma determinada região? Se o comportamento do sistema financeiro, de um ponto de vista teórico, desempenha um papel tão importante em nível nacional, por que deixaria de tê-lo em nível regional?²

Foge ao objetivo deste texto querer responder a todas essas questões. Tentar-se-á apenas levantar algumas hipóteses teóricas sobre as mesmas, as quais servirão de guia para a análise histórica e para a agregação dos dados empíricos e sua análise na parte final deste texto.

Antes de tudo, a abordagem teórica deve destacar duas situações distintas: uma primeira refere-se ao papel de um sistema financeiro regional, relativamente autônomo, cujas agências e raio de ação não ultrapassam as fronteiras regionais; e uma segunda situação, em que o sistema financeiro está nacionalmente integrado, com uma rede de agências e atividades abrangendo todo o território nacional, pois, certamente, as implicações para o desenvolvimento regional são diferentes em cada um desses contextos históricos. Nas duas situações, contudo, afirma-se a importância do comportamento do sistema financeiro e de seu papel ativo na promoção do desenvolvimento regional.

Qual das duas situações é mais favorável para o desenvolvimento regional?

Para a teoria ortodoxa convencional, a formação de um sistema financeiro nacionalmente integrado tenderia a criar trajetórias de crescimento convergentes entre regiões centrais mais desenvolvidas e regiões periféricas mais atrasadas. No entanto, deve-se advertir que isso até poderia ser verdadeiro nos estágios iniciais do sistema bancário, mas, certamente, não no estágio atual, pois, segundo Amado (1999, p. 214), o próprio desenvolvimento do sistema bancário cria círculos viciosos que tendem não à convergência, mas a agravar as desigualdades regionais. De fato, nos primórdios do sistema financeiro, seu objetivo primordial era redirecionar as poupanças existentes para financiar in-

¹ Deve-se considerar que a teoria dominante em relação à cadeia causal — renda > depósitos > empréstimos — é essencialmente monetarista, pois, na visão pós-keynesiana, tal cadeia causal é inversa — empréstimos > depósitos > reempréstimos > ...renda —, fato que contrasta com a postura teórica pós-keynesiana horizontalista em relação à oferta de moeda.

² Outras perguntas pertinentes, colocadas por Dow (1993, p. 156): os fluxos financeiros regionais são resultado das disparidades regionais, ou contribuem para acentuar tais disparidades? A estrutura de criação de crédito é resultado das disparidades, ou é parte do problema?

vestimentos, mas, na medida em que o sistema financeiro se desenvolveu, a questão da preferência pela liquidez dos bancos e a capacidade autônoma do sistema bancário, tanto para criar como para redirecionar crédito, aumentou de importância, de forma que sua ação pode contribuir não para reduzir, mas para acentuar as desigualdades regionais. Ou seja, afirma-se que a evolução do sistema financeiro pode ter importantes impactos também em termos de desenvolvimento regional. A evolução do sistema bancário, através de sucessivos estágios de seu desenvolvimento, "(...) tende a acentuar sua não-neutralidade regional e os círculos viciosos que gera" (Amado, 1999, p. 21).

No mesmo sentido, pode-se considerar que uma região periférica tenderia a se beneficiar mais com um sistema financeiro nacional do que com um sistema financeiro regional, principalmente devido à melhor organização, à estrutura e a seus avanços tecnológicos e operacionais de um sistema financeiro nacional, bem como em relação à sua capacidade de financiamento, pois este não está limitado aos recursos financeiros da região, que podem ser canalizados para a região periférica a partir do centro financeiro onde se situam as matrizes dos bancos que operam na região. No entanto, também deve ser considerado o efeito contrário, em que as agências que operam na região periférica acabem contribuindo para drenar seus recursos para o centro financeiro mais desenvolvido. Quanto maior for essa tendência, mais baixos serão os níveis de depósito nas agências das regiões menos desenvolvidas da periferia.

Por outro lado, como acentua Dow (1993, p. 95), seria razoável pensar que um banco de abrangência nacional tenha mais interesse em conceder empréstimos para regiões onde tradicionalmente obtém maiores lucros do que para outras regiões periféricas. Dessa forma, e de modo geral, um sistema bancário nacionalmente integrado tenderia a exacerbar as desigualdades regionais, canalizando recursos financeiros de regiões periféricas para regiões centrais, considerando-se que a disponibilidade de financiamento representa uma restrição efetiva ao investimento e ao conseqüente crescimento do produto e da renda regionais. Assim, o comportamento diferente de variáveis financeiras pode alterar os níveis de desenvolvimento regional.

Deve-se considerar, também, a possibilidade de existirem comportamentos diferenciados dos agentes econômicos em regiões centrais e em regiões periféricas. Na periferia, pode haver maior instabilidade e maior preferência pela liquidez. Nas regiões atrasadas da periferia, a renda é menor, e, portanto, é maior a relação caixa/depósito. Aqui, o sistema financeiro tem menor penetração no tecido social, uma vez que não integra clientes de baixa renda e, por isso, tende a acentuar a relação caixa/renda. Numa região periférica, o sistema financeiro penetra menos também devido à maior importância do setor informal da economia, fato que também afeta negativamente o multiplicador bancário.

Os mercados financeiros são também menos ativos nessas regiões, e os agentes da periferia tendem a manifestar maior preferência pela liquidez, demandando ativos do centro, o que provoca vazamentos e ainda afeta o multiplicador bancário. Por outro lado, as regiões periféricas também têm mais dificuldade em manter os redepósitos bancários, e, com isso, enfraquece-se a idéia de Keynes da manutenção de um fundo financeiro rotativo (*revolving fund*) dentro da região.

Resumindo essas considerações, pode-se dizer que a extinção de bancos de caráter regional, a criação de um sistema bancário nacionalmente integrado, com matrizes e centros de decisão localizados nas regiões mais desenvolvidas, e, especialmente, o processo de concentração bancária em curso no Brasil devem ter repercussões negativas sobre o desenvolvimento de regiões periféricas, acentuando as desigualdades regionais. Na medida em que a incerteza e os problemas da informação se acentuam em regiões menos desenvolvidas, "(...) o financiamento realmente representa uma limitação ao investimento em regiões com altos níveis de incerteza e, desta forma, efetivamente, é uma fonte para a acentuação das desigualdades regionais" (Amado, 1999, p. 211). E a concentração bancária, geralmente, tende também a acentuar a concentração industrial.

3 - Aspectos históricos

3.1 - O papel econômico dos bancos privados e seus limites

Neste item, procura-se resgatar o papel dos bancos privados no desenvolvimento histórico do RS, no período de 1850 a 1930. Antes, porém, de analisar esse papel, deve-se ressaltar que a história dos bancos gaúchos³ apresenta, desde seu início, alguns aspectos relevantes em relação ao seu papel no desenvolvimento econômico regional, que cabe destacar.

Em primeiro lugar, da mesma forma que as teorias de desenvolvimento regional, os estudos sobre o desenvolvimento econômico do RS ignoram solenemente o papel que o sistema financeiro gaúcho desempenhou nos primórdios do desenvolvimento do Estado. Nessa história, incluem-se desde as primeiras caixas rurais, as casas bancárias e, sobretudo, os bancos comerciais e hipotecários. Lagemann (1985), autor da principal obra existente sobre a história do sistema financeiro gaúcho, menciona, expressamente, "(...) a inexistência, na literatura disponível, de informações atinentes à ação dos bancos no processo

³ Aqui, a principal fonte é o livro de Lagemann (1985).

de industrialização” e pergunta se isso é indicativo de omissão da literatura ou se traduz realmente, o fato de os bancos não terem sido relevantes para o desenvolvimento do Estado. Sua conclusão é também importante para o objetivo deste texto: a partir de exemplos do envolvimento de bancos regionais com projetos econômicos, conclui que “(...) o setor financeiro cumpriu papel importante na constituição da indústria e no seu desenvolvimento” (Lagemann, 1985, p. 11). O que falta, adverte ele, são estudos específicos a respeito do papel desempenhado pelo sistema financeiro no desenvolvimento econômico local, pois só se compreende o desenvolvimento a partir de uma visão conjunta da articulação da esfera produtiva com a comercial e com a financeira.

Em segundo lugar, e em contraste com o ponto anterior, parece fácil constatar que a história bancária gaúcha atesta o efetivo envolvimento dos bancos privados em projetos econômicos diversos, em geral, com financiamentos de curto prazo e, ao mesmo tempo, a demanda persistente por financiamentos de longo prazo, a qual motivou a criação de bancos públicos a partir da criação do Banco do Rio Grande do Sul, em 1928. De fato, como se verá adiante, um dos elementos da política intervencionista de Vargas foi o Banco do Rio Grande do Sul, “(...) criado com o objetivo primeiro de atender à demanda por créditos de longo prazo, de há muito uma solicitação insistente dos pecuaristas” (Lagemann, 1985, p. 24).

Em terceiro lugar, não passa despercebida a semelhança entre os estágios de desenvolvimento bancário no RS e o paradigma mais geral estabelecido a partir da história dos bancos na Inglaterra, conforme o clássico texto de Victória Chick (1994), no qual se destaca, também, a importância do Banco Central no desenvolvimento do sistema financeiro, papel este exercido durante muitos anos pela Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, pois o Brasil carecia de um Banco Central no período em análise.

Em quarto e último lugar, mas não menos importante, é surpreendente notar que a história bancária gaúcha também confirma o paradigma histórico geral da conversão dos bancos de emissão em bancos de depósito. O caso do Banco da Província do Rio Grande do Sul, como se verá, ilustra esse processo, pois, ao ser criado em 1858, recebeu autorização para emitir moeda-papel e só anos mais tarde, na última década do século XIX, quando o Banco do Brasil concentrou o monopólio da emissão, foi autorizado a criar sua Caixa de Depósitos, ou seja, ele se transformava em banco de depósitos.

Após essas observações de caráter geral, cabe salientar que, além dos bancos comerciais, houve, na história do RS, um conjunto de outras organizações de crédito que tiveram papel importante no desenvolvimento das localidades em que surgiram e atuaram. Como primeiro exemplo, cita-se a Caixa Econômica Federal do Rio Grande do Sul, que atuou desde 1875, dedicando-se à captação de depósitos e à concessão de empréstimos populares. Em localidades do Interior, surgiram muitas casas bancárias, que desempenharam algu-

mas funções de bancos comerciais. Como acentua Lagemann (1985, p. 76), "(...) a atividade comercial-bancária se constituía em prática bastante comum no interior do Estado". Destaque também deve ser dado às caixas rurais, espécies de cooperativas de crédito, verdadeiras tentativas de traduzir para o setor financeiro o forte ideal cooperativista existente no RS.

O idealizador da primeira caixa rural do País foi o Padre alemão Theodor Amstad, ao criar, em 1902, a Caixa de Economia e Empréstimos Amstad, na Linha Imperial, Município de Nova Petrópolis. Foi a partir de uma dessas instituições, a Caixa Santa-Cruzense, que se formou, em 1938, o Banco Agrícola Mercantil Ltda., voltado ao financiamento da produção e à comercialização do fumo. A proliferação das caixas rurais, algumas das quais possuíam ligações com as cooperativas de produção e comercialização de grãos, ensejou a criação da Central de Caixas Rurais, com a função de reunir os serviços para permuta de valores e a uniformização de suas contabilidades. A crise da Central veio com as restrições impostas pela Reforma Bancária de 1964, de modo que, em 1967, a mesma desmantelou-se, provocando um esvaziamento dessas instituições, que prestaram importante papel para o desenvolvimento de atividades econômicas específicas em pequenas localidades do interior do Estado.

Além dessas casas bancárias e das caixas rurais, a principal instituição do sistema financeiro gaúcho eram os bancos comerciais. O primeiro foi o Banco da Província do Rio Grande do Sul, criado em 1858, por iniciativa de um grupo de comerciantes, com o objetivo de facilitar as transações comerciais. Na criação desse banco, cabe destacar o apoio do poder público estadual e o fato de que o decreto imperial que autorizava seu funcionamento também o autorizava a emitir notas de moeda-papel, licença que só foi utilizada em 1860, em quantidade modesta e por pouco tempo, devido às dificuldades de sua utilização. Dentre tais dificuldades, menciona-se o fato de as notas serem impressas em Londres, o pesado imposto que o Banco devia pagar sobre o valor da emissão das notas e os custos com o pagamento de um fiscal nomeado pelo poder público para atuar junto ao Banco, com amplos poderes e ingerência na direção do Banco⁴.

Em 1909, o Banco foi autorizado a implantar a Caixa de Depósitos, fato que reflete a transformação dos bancos de emissão em bancos de depósito, conforme o paradigma geral da evolução dos bancos. Com a Caixa de Depósitos, o Banco da Província pretendia ampliar outras funções bancárias, assim como receber depósitos e conceder empréstimos populares e descontar letras comerciais, bem como estender seus serviços também ao interior do Estado, através da difusão das caixas de depósito. Em 1910, abriu a Carteira Hipotecária

⁴ No final do século XIX e início do século XX, quando o Banco, um dos mais antigos e mais importantes do País, se fortaleceu e abriu filiais em outros estados, voltou a requerer permissão para emitir notas bancárias, mas teve negado seu pedido.

ria de Crédito Real para empréstimos hipotecários e de prazos longos ao setor rural. Tal iniciativa, que vinha cobrir uma lacuna histórica do crédito bancário regional, no entanto, teve fraca atuação e curta duração, sendo incorporada pela carteira de empréstimos gerais. Em 1910, também, o Banco envolveu-se no planejamento e no financiamento de obras públicas, como foi o caso da ferrovia São Pedro do Sul—São Borja, com ramal ligando Santiago a São Luiz Gonzaga. No mesmo ano, promoveu a organização do Sindicato para Estudos e Construção de Estradas de Ferro no Rio Grande do Sul, constituído pelo Dresdner Bank, pelo Bank für Handel und Industrie, de Berlim, pela construtora Bau und Betriebskonsortium Backstein-Koppel. O Banco da Província iniciou, também, a ferrovia Taquari—Passo Fundo.

No início da década de 20, face às dificuldades sofridas pelos bancos em geral, cabe destacar o papel de Banco Central desempenhado pelo Banco do Brasil, através de sua Carteira de Redescoto, “(...) a qual serviria de garantia aos bancos, permitindo-lhes colocar em circulação quantias que de outra forma teriam de reter em caixa” (Lagemann, 1985, p. 35). Embora o Banco da Província estivesse preocupado com a crise da pecuária, não tinha condições de conceder-lhe empréstimos de longo prazo. Nesse contexto, como ressalta ainda Lagemann (1985, p. 36):

“Entende-se, pois, o alívio que lhe trouxe a criação, em 1928, do Banco do Rio Grande do Sul, voltado para o crédito hipotecário, desviando, assim, a pressão proveniente das solicitações de empréstimos de longo prazo sobre carteiras dos bancos comerciais, podendo ele se concentrar, a partir de então, nas operações mais lucrativas”.

Após a criação do Banco do Rio Grande do Sul, o Banco da Província continuou a desempenhar suas atividades comerciais ao lado de outros bancos. Finalizando o resgate histórico do seu papel econômico, cabe registrar que, em 1973, o Banco da Província passou a integrar o Banco Sul-Brasileiro, juntamente com o Banco Nacional do Comércio e o Banco Industrial e Comercial do Sul. Na década de 80, o Banco Sul-Brasileiro foi transformado em Banco Meridional, de propriedade da União, o qual, ao ser privatizado, anos mais tarde, extinguiu os últimos vestígios dos bancos gaúchos privados.

O segundo banco gaúcho foi o Banco Nacional do Comércio, criado em 1895. De menor expressão que o Banco da Província, mesmo assim ele teve destacada participação, em 1906, na constituição da Companhia Força e Luz e um envolvimento contínuo com a comercialização de produtos, através do porto de Rio Grande, bem como uma atuação importante no financiamento do comércio e da indústria de toda a Região Sul, envolvendo, também, os Estados de Santa Catarina e Paraná. O Setor Primário não se constituía em alvo principal de sua atividade.

O Banco Pelotense, criado em 1906,⁵ foi uma das mais importantes instituições financeiras gaúchas desse período, com destacada participação no financiamento das atividades produtivas regionais. Conforme os historiadores, o Banco Pelotense era o “(...) grande representante da pecuária gaúcha e de seu produto básico, o charque” (Pesavento apud Lagemann, 1985, p. 88), ou, com mais detalhamento, ele era considerado “(...) o orgulho da fina flor dos pecuaristas e charqueadores do nosso meridão, da pequena classe média urbana que era acionista minoritária e dos donos das casas de negócio da área de colonização ítalo-alemã” (Letti apud Lagemann, 1985, p. 88). A par de sua atuação diversificada, o Banco Pelotense concentrava sua ação junto aos agricultores de origem alemã e italiana, posicionando-se, dessa forma, nas palavras de Lagemann (1985, p. 101-102):

“[C]omo grande incentivador da economia colonial, (...) irrigando com créditos os empreendimentos em nascedouro naquela área do Estado. Efetivamente, o Pelotense atuou, concedendo créditos, juntamente com o Banco da Província, na instalação de cooperativas vinícolas na região italiana (...)”.

Seu papel financeiro foi também importante em outro setor-chave da economia gaúcha, o fumo, ao “(...) integrar-se, ao lado do Província e do Nacional do Comércio, como acionista e co-fundador, em 1918, da Companhia de Fumos Santa Cruz”.

Em relação à formação de um sistema bancário gaúcho, cabe acentuar o predomínio quase completo do capital regional e a ausência de bancos nacionais atuando no RS. As poucas exceções eram constituídas pelo Banco do Brasil e pelo Banco Popular Italiano, de São Paulo, além de alguns bancos estrangeiros. A esse respeito, Lagemann (1985, p. 61) acentua que a

“(...) política deliberada dos bancos locais de não permitirem a abertura de filiais de bancos com sede em outros estados, no pós 30, com o apoio dos Ministros da Fazenda Oswaldo Aranha e Souza Costa, justifica parcialmente que o mercado local tenha sido alcançado pelos bancos de outros estados somente a partir do Governo Juscelino Kubitschek, movimento iniciado pelos bancos mineiros”.

⁵ Além dos três maiores bancos gaúchos, podem ser mencionados, ainda, dois bancos menores: o Banco Porto-Alegrense e o Banco Pfeiffer. O primeiro, fundado a partir da caixa dos funcionários públicos, em 1916, além de trabalhar com pequenos depositantes e criar um sistema de poupanças, dedicou-se, fundamentalmente, ao comércio. Apesar de sua pouca expressão no contexto bancário da época, cabe destacar seu papel econômico na incorporação da Companhia Rio-Grandense de Armazéns Gerais. Em relação ao Banco Pfeiffer, criado em 1919, cabe destacar sua relevante atuação junto ao “(...) alto comércio importador-exportador, que floresce apoiado no florescimento da economia colonial” (Lagemann, 1985, p. 58).

Um fato importante, fortemente relacionado com o tema deste estudo, diz respeito à drenagem de recursos financeiros a partir do RS para o centro do País, através da Caixa Federal do RS, fazendo com que o sistema bancário acusasse a falta de numerário que afetava suas atividades e, por conseqüência, também as atividades econômicas, conforme Relatório da Diretoria do Banco do Comércio para o ano de 1904: “A deslocação do meio circulante pelos grandes depósitos nas caixas econômicas e remessas para o Tesouro Federal do ouro arrecadado pelas alfândegas do Estado (...)”⁶. O próprio Governo Estadual, na pessoa de Borges de Medeiros, reclamava dos danos provocados ao desenvolvimento econômico pelo desvio de recursos financeiros gaúchos para Minas Gerais.

O conjunto de bancos privados surgidos no final do século XIX, que foram importantes no desenvolvimento econômico do RS até 1930, praticamente sucumbiu com o final da República Velha. Sobreviveram alguns deles, como o Banco da Província do Rio Grande do Sul, o Banco Nacional do Comércio, o Banco Agrícola Mercantil, o Banco de Crédito Real do Rio Grande do Sul, fundado em 1933, o Banco Comercial e Industrial do Sul (ex-Banco Pfeiffer), dentre outros, cuja história posterior a 1930 não é possível resgatar no momento, por falta de bibliografia organizada a respeito.

Resumindo esta breve análise do papel do sistema financeiro no desenvolvimento econômico do RS, Lagemann (1985, p. 84) acentua que os bancos possuíam “(...) uma ligação maior com as atividades comerciais e posteriormente industriais” e apenas os maiores, como o Província, o Pelotense e o Nacional do Comércio, possuíam vínculos mais estreitos com a economia pastoril. Esses três bancos também incluíam as operações hipotecárias, garantidas por imóveis e depósitos populares, mas o crédito hipotecário, devido às suas peculiaridades, tendeu a ser evitado pelos bancos comerciais. Os problemas com o crédito hipotecário agravavam-se nos momentos de menor crescimento ou de crise econômica, pois essas dificuldades levavam à inadimplência dos pecuaristas, que tinham suas propriedades penhoradas nos bancos.

3.2 - As necessidades e as justificativas para a criação de bancos públicos

Além de tentar resgatar o papel dos bancos privados nos primórdios do desenvolvimento do RS, também foi possível constatar sua incapacidade crescente de oferecer crédito de longo prazo requerido pelo aprofundamento da industrialização do Estado. Essa carência também é destacada por Lagemann, (1985, p. 59), quando afirma que:

⁶ Citado por Lagemann (1985, p. 78)

“Desde o século passado era reconhecida a necessidade da organização do crédito hipotecário. Os governos apoiavam a sua criação pela iniciativa privada, ora oferecendo-lhes garantias de remuneração e de amortização de letras hipotecárias, (...) ora isentando de impostos as carteiras hipotecárias instaladas pelos bancos comerciais, como o exemplifica a Lei nº 95, de 30 de novembro de 1909, em relação ao Banco da Província”.

A necessidade de uma instituição oficial de crédito e sua demanda manifestada constantemente pelos diversos setores da economia também era reconhecida pelo Presidente do Estado, como destaca Fonseca (1987, p. 99):

“Como medidas efetivas de apoio, há muito tempo reclamadas pelo setor, Vargas propôs-se a criar um banco de fomento à pecuária (e também financeira a agricultura e a indústria), além de reprimir o contrabando. Entendia ele que se impunha, mediante a 'criação da organização de crédito, permitir o fornecimento, aos proprietários rurais, de numerários a juros módicos e largos prazos”.

Mas como essa atividade de crédito não conseguiu se desenvolver até as primeiras décadas do século XX, apesar do apoio oficial, e como, durante as crises da década de 20, a necessidade de uma instituição de crédito se mostrava mais aguda, “(...) nada mais restava ao Estado senão instituir, por ação própria, o tão exigido banco de crédito real” (Lagemann, 1985, p. 59), como já fizera o governo paulista, em 1927, ao criar o Banco do Estado de São Paulo.

Dessa forma, o Banco do Rio Grande do Sul, criado em 1928, surgia com o objetivo específico de viabilizar o crédito de longo prazo via empréstimo hipotecário. Suas letras hipotecárias eram garantidas pelo Estado, facilitando sua colocação no mercado interno e, principalmente, no Exterior, de onde vinha a principal fonte de recursos para empréstimos de longo prazo. Por outro lado, como os créditos hipotecários ofereciam baixos retornos, o Banco criou, desde o início, uma carteira econômica como fonte alternativa de receitas, em cujas atividades competia com os demais bancos comerciais.

“Na realidade, o novo banco passou a apoiar a economia gaúcha também através da carteira econômica, oferecendo um fluxo contínuo de empréstimos de prazo menor tanto à lavoura, principalmente à de arroz, como à pecuária e à indústria do charque.” (Lagemann, 1985, p. 61).

Sobre a natureza e a abrangência das atividades do Banco do Rio Grande do Sul (mais tarde denominado Banco do Estado do Rio Grande do Sul ou Banrisul), afirmava o próprio Vargas que⁷:

⁷ Mensagem à Assembléia do RS em 1928, conforme Fonseca (1987, p. 99).

“O novo banco não será somente hipotecário. Terá a organização mais ampla de um banco de Estado, elaborado sem o intuito de lucro, mas destinado a fazer a defesa de nossa produção, constituindo um propulsor da riqueza e do progresso”.

A criação do Banco do Rio Grande do Sul foi a primeira resposta do setor público à incapacidade do setor privado em oferecer crédito de longo prazo requerido pelo aprofundamento da industrialização do RS. O Banrisul foi só a primeira de uma série de instituições de financiamento criadas para atender às necessidades específicas de setores econômicos, as quais não recebiam apoio do sistema financeiro privado. A segunda foi a Caixa Econômica Estadual do RS, criada em 1960, seguida do BRDE, em 1962, do Badesul, em 1973, e, finalmente, da Agência de Desenvolvimento (AD) do RS, em 1997.

A continuação lógica desse tópico sobre a história do sistema financeiro do RS implicaria resgatar o papel desempenhado pelos bancos privados e públicos no processo de desenvolvimento regional até os dias atuais. No entanto, a execução dessa tarefa é impraticável, no momento, devido à não-disponibilidade de bibliografia sobre a história dos bancos públicos e privados no período posterior a 1930. Além disso, é fato conhecido de quem estuda a história econômica do Brasil que os bancos privados exerceram papel importante nas primeiras fases do desenvolvimento brasileiro, atendendo às necessidades do comércio, da agropecuária e da pequena indústria, tal como aconteceu no RS, mas que, a partir do fim da República Velha, quando o aprofundamento da industrialização e a própria agropecuária passaram a exigir crédito de longo prazo, tais demandas estiveram na origem e passaram a ser atendidas pelos bancos e pelas agências públicas de desenvolvimento. Por essas razões, na parte final deste item, procurar-se-á apenas resgatar as razões utilizadas para justificar a criação das outras instituições públicas de fomento, criadas após 1930, tal como se fez para o Banco do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, parece mais adequado para os objetivos deste texto tentar resgatar a consciência crescente e continuada, desde a criação do Banrisul em 1928, da necessidade das instituições públicas de crédito para sustentar o desenvolvimento econômico regional, uma vez que o sistema financeiro privado tem se mostrado incapaz de fazê-lo, pelo menos a partir de 1930.

Essa consciência se aprofundou nos anos posteriores a 1950 e se materializou na criação da Caixa Econômica Estadual em 1960. No entanto, foi na campanha da criação do BRDE que a mesma assumiu toda sua dimensão, como pode ser constatado através de pronunciamentos oficiais e das justificativas técnicas para a criação do referido banco. A consciência da necessidade do financiamento, na realidade, acompanha a própria idéia de que o desenvolvimento econômico não é um fenômeno natural, mas fruto da ação consciente, como ressaltava Fonseca (1988, p. 12): “A idéia de desenvolvimento econômico remete,

desde logo, a uma filosofia de ação: o desenvolvimento pode ser provocado, ou melhor, só existe se induzido”. É dessa premissa que decorre a importância do papel do financiamento para alavancar o desenvolvimento, ou seja, uma vez que este último “só existe se induzido”, sua indução é impossível sem equacionar a questão do financiamento, pois “(...) faz-se necessário equacionar teórica e praticamente sua principal base de sustentação material, o pré-requisito para sua viabilidade: as fontes de financiamento de longo prazo”, como acentua novamente Fonseca (1988, p. 30).

Cabe ressaltar, também, que, na campanha pela criação do BRDE, o quadro de fundo foi a acentuação das desigualdades regionais decorrentes da industrialização brasileira capitaneada por São Paulo e que um banco regional de desenvolvimento era visto como um instrumento decisivo para “(...) dar um salto na industrialização gaúcha, vencendo o hiato com relação ao parque paulista”. “Assim, no limiar da década de 60, o desenvolvimentismo da Região Sul incorporava em seu discurso, como pedra de toque, a questão das desigualdades regionais.” (Fonseca, 1988, p. 39).⁸

Na verdade, a convicção de que existe um vínculo entre ausência de crédito e desigualdades regionais já se fazia notar com clareza no final da década de 50 e início da de 60, tanto no discurso oficial como no empresarial.⁹ Tais manifestações eram antecedidas de críticas ao comportamento tanto dos bancos privados quanto do Banco do Brasil.

“Começava, assim, a difundir-se dentro da equipe [de governo] que a única saída seria instituições locais voltadas ao financiamento; a idéia de bancos regionais logo evoluiu para um banco dos três estados, dada a força política que seria resultante da soma de esforços. (...) Dentro do quadro exposto, depreende-se que o grau de consciência das elites dos três estados sulinos implicava, como forma de reverter os problemas socioeconômicos mais prementes, a criação de uma instituição voltada ao financiamento assentada nos governos estaduais.” (Fonseca, 1988, p. 41; p. 44).

E o BRDE foi efetivamente criado em 05 de dezembro de 1962. Onze anos depois da criação do BRDE, em 09 de outubro de 1973, era criado o Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, através da Lei nº 6.605. As justificativas para a criação de mais um banco de desenvolvimento incluem desde a “(...) mobilização de recursos para financiar um crescimento programado

⁸ “Esta consciência, manifesta e majorada com o aprofundamento das desigualdades regionais desde o Plano de Metas, para execução de suas propostas encontraria um problema essencial: o financiamento dos projetos de impacto, necessários para o ‘desenvolvimento harmônico’.” (Fonseca, 1988, p. 39).

⁹ Conforme citações de Fonseca (1988, p. 40).

da economia gaúcha”, o oferecimento de “(...) suporte financeiro dos programas de governo relativos às políticas de apoio à expansão e ao fortalecimento do setor privado”, até, e principalmente, a idéia de um organismo de financiamento exclusivo do RS. Com efeito, uma das justificativas mais importantes que presidiram a criação do Badesul foi o desmembramento do BRDE, com a repartição, entre os estados da Região Sul, dos seus recursos humanos, materiais e financeiros, visando conferir mais agilidade e autonomia às decisões relativas ao financiamento das atividades econômicas.

Como se sabe, houve dificuldades no desmembramento e na extinção do BRDE, passando o RS a contar com dois bancos de desenvolvimento por mais de uma década. No final dos anos 80, o Badesul foi incorporado ao Barrisul, onde passou a operar como uma carteira de desenvolvimento.

Em 27 de maio de 1997, através da Lei nº 10.596, a Caixa Econômica Estadual foi transformada em Agência de Desenvolvimento. A criação de ADs insere-se no contexto da crise dos bancos estaduais e dos bancos de desenvolvimento e de sua privatização ou mesmo extinção na maioria dos estados brasileiros, sendo suas atribuições definidas e regulamentadas pelas Resoluções 2.347/96 e 2.828/01, respectivamente, do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central.

De acordo com as normas legais, as ADs são consideradas instituições não financeiras, ou seja, as mesmas não podem fazer captações de recursos junto ao público, o que as limita à função de repasse de recursos de fontes oficiais já constituídas, tais como fundos constitucionais, orçamentos de estados e municípios e organismos e instituições oficiais e multilaterais de fomento, instituições financeiras e investidores institucionais.

Além disso, as ADs estão limitadas por um conjunto de restrições legais, devendo observar sempre limites mínimos de capital e patrimônio líquido, não podendo, também, ter sua natureza de instituições não financeiras alterada posteriormente. Da mesma forma, não têm elas acesso às linhas de assistência financeira e de redesconto do Banco Central.

Por outro lado, essas instituições de fomento, além de não poderem captar recursos junto ao público, o que as limita a funções de repasse, são proibidas pela legislação de fazer aplicações com rendimentos inferiores ao custo de captação. Deve-se observar que isso significa, na prática, que elas estão proibidas de executar qualquer política de crédito seletivo. Mais ainda, além de estarem privadas de assistência financeira do Banco Central, seus passivos não têm cobertura do Fundo Garantidor de Crédito, devendo procurar criar seus próprios mecanismos de liquidez.

Para alguns autores, essas “(...) restrições não parecem obstruir a atuação das agências de fomento na promoção do desenvolvimento regional” (Cavalcante, 19—?). Para outros, no entanto, tais restrições legais “(...) não só restrin-

gem de forma fundamental o *funding* das agências de fomento e desenvolvimento, como também implicam riscos para sua sobrevivência enquanto instituição” (Studart, 1998, p. 69). Esta última posição parece ser mais realista que a primeira e permite concluir-se que, se as restrições legais talvez não cheguem a ameaçar de fato a sobrevivência das ADs, pelo menos podem se constituir em obstáculos para que esses organismos possam exercer um papel efetivo no financiamento de atividades econômicas não atendidas pelo sistema financeiro privado. O ideal seria que as ADs, mantidas as regras e as precauções da boa gestão financeira, pudessem ter maior flexibilidade para utilizar a gama de mecanismos de captação e aplicação de recursos oferecidos pelo mercado financeiro. Nesse contexto legal, talvez pudessem atender melhor às necessidades que justificaram sua criação.

4 - Aspectos da realidade atual

Como foi assinalado acima, o RS já não possui bancos gaúchos privados, como acontecia anteriormente. Agora, o sistema financeiro é nacionalmente integrado, com seus comandos situados no centro financeiro do País e uma rede de agências espalhadas em nível nacional. Além disso, observa-se uma crescente concentração bancária, acompanhada por um processo não menos intenso de internacionalização. Também já se assinalou anteriormente que, de um ponto de vista teórico,

“(...) os bancos de caráter regional têm uma importância fundamental para as economias periféricas, já que eles limitam menos a criação de crédito para essas regiões e o crédito criado por eles tem maiores impactos positivos tanto financeiros como reais na própria região” (Amado, 1998, p. 114).

Por outro lado, e em sentido contrário, num sistema bancário nacional fortemente concentrado, como é o caso no Brasil atual, pode-se concluir, teoricamente, que a concentração bancária trabalha no sentido de “(...) acentuar as desigualdades regionais e, mais, tenderia a acentuar a concentração industrial em favor das regiões industriais do centro, agravando ainda mais o problema regional” (Amado, 1998, p. 114).

É com base nessas colocações que se tentará analisar alguns agregados bancários regionais, com o objetivo de avaliar seus possíveis efeitos diferenciados para o RS, em comparação com os de alguns outros estados do País. Essa análise se divide em dois períodos diferentes: primeiro, a análise de alguns dados históricos disponíveis; depois, a análise de dados mais sistemáticos relativos aos anos 1990 e 2000.

Na análise dos dados históricos, constata-se uma perda progressiva da participação percentual dos depósitos do “sistema bancário gaúcho” no “sistema bancário brasileiro”, na seguinte seqüência:¹⁰ 1920, 15,2 %; 1930, 10,1%; 1940, 3,9 %; 1950, 3,8%; 1960-64, 3,5 %¹¹; 1975-79, 2,8%. Como se vê, trata-se de uma tendência de perda acentuada de participação dos depósitos, que, na realidade, espelha a extinção progressiva dos bancos tipicamente gaúchos. O mesmo fenômeno é confirmado pelo fato de que, dos 18 bancos comerciais atuantes no RS entre 1900 e 1930, nove eram gaúchos e, em 1979, dos 43 bancos com agências no RS, apenas quatro eram gaúchos. Lagemann (1985, p. 177) interpreta essa “(...) constante perda de posição no contexto bancário nacional” como “(...) perda de controle sobre os excedentes gerados na sua própria economia”. Talvez essa interpretação não seja totalmente correta, pois não estaria indicando evasão de poupanças do RS para outras regiões do País, mas simplesmente a mudança de um sistema bancário regional para um sistema bancário nacional.

Outro dado relevante sobre o tema indica que, em 1945,¹² 2,9% dos bancos e 10,4% das agências tinham sua sede no RS, os quais também retinham 5,7% dos empréstimos e 5,3% dos depósitos do sistema bancário nacional, valores que, em 1965,¹³ passaram para 3,5% e 2,4%, respectivamente, enquanto a participação do RS no PIB nacional era de 9,9% em 1945 e de 9,2% em 1965. Desde logo, fica clara a tendência de o RS reter depósitos e empréstimos em percentuais bastante inferiores aos de sua participação no produto nacional.

As décadas de 70 e 80 registram a extinção dos últimos bancos privados gaúchos. A partir de então, toda análise sobre o papel do sistema financeiro no desenvolvimento regional deve ser feita a partir do comportamento de variáveis financeiras, como volume de depósitos e empréstimos bancários em nível de estados ou de regiões. É a partir dessa análise que se pode tentar avaliar o papel do Sistema Financeiro Nacional no desenvolvimento regional. Nas Tabelas 1 e 3, procura-se dimensionar a distribuição dos depósitos bancários e das operações de crédito em alguns estados brasileiros, destacando-se os bancos privados e os bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

¹⁰ Os dados são extraídos de Lagemann (1985, anexos).

¹¹ Depósitos à vista.

¹² Conforme dados de Goldsmith (1986, p. 169).

¹³ Conforme dados de Goldsmith (1986, p. 268).

Tabela 1

Distribuição do volume de depósitos bancários entre estados brasileiros e total do Brasil — dez./90 e dez./00

a) dez./90

BANCOS	RS		SP		PR	
	Cr\$ milhões	%	Cr\$ milhões	%	Cr\$ milhões	%
BB	74 938	5,5	181 659	13,4	47 213	3,5
CEF.....	-	-	-	-	-	-
Privados	46 932	0,8	3 789 653	66,0	425 964	7,4
Total do SFN	325 808	3,7	4 754 107	54,0	572 824	6,5

BANCOS	MG		BRASIL	
	Cr\$ milhões	%	Cr\$ milhões	%
BB	90 418	6,7	1 351 944	100,00
CEF.....	-	-	-	100,00
Privados	354 846	6,2	5 744 283	100,00
Total do SFN	614 038	7,0	8 801 232	100,00

b) dez./00

BANCOS	RS		SP		PR	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
BB	3 936	4,8	11 360	13,8	2 983	3,6
CEF.....	5 160	8,0	16 798	26,1	3 718	5,8
Privados	5 276	1,9	193 975	71,2	11 361	4,2
Total do SFN	19 893	4,5	237 458	53,3	18 070	4,0

BANCOS	MG		BRASIL	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
BB	5 178	6,3	82 181	100,00
CEF.....	6 825	10,6	64 433	100,00
Privados	10 787	4,0	269 711	100,00
Total do SFN	23 010	5,2	445 837	100,00

FONTE: Banco Central do Brasil.

NOTA: Os valores de dezembro acumulam o total do ano.

Com efeito, os dados da Tabela 1 revelam uma elevada concentração dos depósitos bancários nos estados mais ricos da Federação. São Paulo, por si só, concentrava 54% dos depósitos bancários em 1990, os quais se reduziram levemente para 53,3% em 2000. Se se considerar que o PIB de SP representava 37,0% do PIB nacional em 1990 e 34,9% em 1999, pode-se avaliar a elevada concentração de recursos financeiros, muito superior à concentração do produto e da renda no estado mais rico do País. Já o RS, que detinha 3,7% dos depósitos bancários nacionais em 1990, passou a deter 4,5% em 2000. Os Estados do Paraná e de Minas Gerais também perderam participação no mesmo período. Em contraste com SP, no RS, no PR e em MG a participação nos depósitos bancários nacionais fica muito abaixo de suas respectivas participações no PIB nacional, conforme pode ser observado na comparação dos dados da Tabela 1 e da Tabela 2.

Uma análise da distribuição dos depósitos bancários confrontando bancos privados com bancos públicos revela um caráter mais concentrador dos bancos privados, pois seus depósitos em SP representavam 66,0% dos depósitos nacionais em 1990 e 71,2% em 2000. Em sentido contrário, o Banco do Brasil (BB) concentrava em SP um percentual pouco superior a 13% dos depósitos bancários nos dois anos em estudo. Já a Caixa Econômica Federal (CEF) concentrava 26,1% de seus depósitos em SP, os quais, embora muito superiores aos do BB, ficavam bem abaixo do percentual dos depósitos dos bancos privados.

Tabela 2

Participação percentual do RS, de SP, do PR e de MG
no PIB do Brasil — 1990 e 1999

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	1990	1999
Rio Grande do Sul	8,13	7,75
São Paulo	37,02	34,95
Paraná	6,35	6,34
Minas Gerais	9,29	9,63
Brasil	100,00	100,00

FONTE: IBGE.

NOTA: Em preços correntes de mercado.

Tabela 3

Distribuição das operações de crédito entre estados brasileiros
e total do Brasil — dez./90 e dez./00

a) dez./90

BANCOS	RS		SP		PR	
	Cr\$ milhões	%	Cr\$ milhões	%	Cr\$ milhões	%
BB	464 946	6,1	1 252 919	16,5	254 134	3,4
CEF.....	-	0,0	-	0,0	-	0,0
Privados	154 904	3,0	3 201 455	60,7	275 721	5,2
Total do SFN	890 512	5,6	4 860 602	30,7	665 822	4,2

BANCOS	MG		BRASIL	
	Cr\$ milhões	%	Cr\$ milhões	%
BB	321 192	4,2	7 576 016	100,00
CEF.....	-	0,0	-	100,00
Privados	286 229	5,4	5 277 152	100,00
Total do SFN	991 219	6,3	15 841 125	100,00

b) dez./00

BANCOS	RS		SP		PR	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
BB	3 936	6,3	8 445	13,5	4 129	6,6
CEF.....	6 578	8,8	15 113	20,2	4 357	5,8
Privados	5 859	3,0	147 092	75,2	9 024	4,6
Total do SFN	18 319	5,3	173 956	50,0	17 561	5,0

BANCOS	MG		BRASIL	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
BB	3 466	5,6	62 367	100,00
CEF.....	6 739	9,0	74 639	100,00
Privados	7 526	3,8	195 516	100,00
Total do SFN	18 243	5,2	348 029	100,00

FONTE: Banco Central do Brasil.

NOTA: Os valores de dezembro acumulam o total do ano.

Já o RS, que detinha apenas 0,8% dos depósitos dos bancos privados em 1990, elevou esse percentual para 1,9% em 2000. Por sua vez, o BB, que retinha no RS 5,5% do total de seus depósitos nacionais, passou a reter apenas 4,8% dos mesmos em 2000. Neste último ano, a CEF manteve no RS 8,0% de seus depósitos. Em relação ao PR e a MG, a distribuição dos depósitos do BB e da CEF apresentava comportamento semelhante ao do RS.

Em relação à distribuição das operações de crédito, conforme dados da Tabela 3, o grau de concentração do Sistema Financeiro Nacional também se acentuou entre 1990 e 2000, sobretudo no Estado de São Paulo. Com efeito, SP, que recebia 30,7% dos empréstimos do SFN em 1990, passou a receber 50,0%, dos mesmos em 2000. Já o RS teve leve redução de 5,6% para 5,3% nos mesmos anos. O Estado do Paraná elevou sua participação de 4,2% para 5,0%, e MG teve seu percentual reduzido de 6,3% para 5,2%.

Da mesma forma como aconteceu em relação aos depósitos, os bancos privados operam uma maior concentração dos empréstimos bancários no Estado de São Paulo. Já os bancos públicos, BB e CEF, ao contrário dos bancos privados, realizam suas operações de crédito de forma mais descentralizada.

Em conclusão, pode-se dizer que, enquanto os bancos privados, através de seus depósitos e operações de crédito, reforçam a concentração econômica através da concentração dos recursos financeiros, os bancos públicos, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, atuam em sentido contrário, redistribuindo melhor seus recursos financeiros entre os estados da Federação considerados na análise.

5 - Conclusão

Ao longo deste texto, procurou-se analisar o papel do sistema financeiro no desenvolvimento regional, focando, especialmente, o caso do Rio Grande do Sul a partir de três aspectos distintos e complementares, a saber: o plano teórico, o histórico e o da realidade empírica atual.

Nesta conclusão, pretende-se ressaltar as principais questões discutidas no decorrer do estudo, especialmente aquelas que ficaram pendentes de um tratamento adequado.

Nos aspectos teóricos, enfatizou-se o contraste entre a visão convencional, que considera o sistema financeiro como um elemento neutro, e a teoria crítica, inspirada em Marx, Schumpeter e Keynes, para a qual o sistema financeiro pode exercer um papel ativo na promoção do desenvolvimento econômico, tanto em termos nacionais como em nível regional.

Essa teoria encontra respaldo nos modelos históricos de financiamento do desenvolvimento das principais nações desenvolvidas, que adotaram o modelo

de financiamento através do mercado de capitais, como a Inglaterra e os Estados Unidos, ou o modelo de financiamento bancário, como foi o caso da Alemanha, da França e do Japão. Estes dois últimos países organizaram o financiamento a partir de bancos públicos, enquanto a Alemanha teve nos bancos privados a principal fonte de financiamento. O Brasil, pelas condições peculiares de país atrasado e periférico, também teve de ancorar nos bancos públicos o financiamento de seu desenvolvimento.

Nos aspectos históricos, procurou-se resgatar o papel dos primeiros bancos privados no financiamento das atividades agropecuárias, industriais e comerciais do Rio Grande do Sul até o final da República Velha. Acentuaram-se, também, os limites dos bancos privados no financiamento de longo prazo requerido pela economia gaúcha, razão pela qual se criaram as instituições financeiras públicas, como o Banco do Rio Grande do Sul, a Caixa Econômica Estadual, o BRDE, o Badesul e a Agência de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

Finalmente, a análise dos dados empíricos levou em conta o fato de não haver mais um “sistema financeiro gaúcho”, de forte presença até 1930, mas que foi se extinguindo gradualmente, à medida que se formava um sistema financeiro nacionalmente integrado. A partir desse fato, novos elementos teóricos precisaram ser organizados de modo a permitir analisar a forma como um sistema financeiro nacional pode afetar a dinâmica do desenvolvimento regional.

Nesse sentido, recorreu-se a uma recente e escassa bibliografia de cunho pós-keynesiano para analisar o comportamento de variáveis financeiras, como volume de depósitos bancários e operações de crédito no RS e outros estados da Federação. A principal conclusão desta análise sinaliza a tendência de concentração dos recursos financeiros em SP, em proporções muito superiores a sua participação no PIB nacional. Viu-se, também, que os bancos privados são os principais responsáveis por essa concentração, enquanto os bancos públicos primam por uma distribuição mais equilibrada de seus recursos entre as diversas regiões do País. Nesse cenário, o RS concentra recursos financeiros em proporções muito inferiores a sua participação no produto nacional.

A par dessas conclusões incipientes, parciais e provisórias, talvez a principal conclusão deste trabalho seja a de que, se existe a convicção teórica sobre o importante papel do sistema financeiro no desenvolvimento regional, futuras pesquisas devem orientar-se nas três direções que estruturam o presente texto: um aprofundamento teórico sobre o papel do sistema financeiro no desenvolvimento regional; novas pesquisas de cunho histórico, principalmente sobre a história dos bancos gaúchos no período 1930-80; e, finalmente, um grande esforço no levantamento e na organização de dados empíricos sobre a distribuição dos recursos financeiros, para que se possa avaliar seu papel no desenvolvimento regional.

Bibliografia

- AMADO, A. M. Limites monetários ao crescimento: Keynes e a não-neutralidade da moeda. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, 44-81, 2000.
- AMADO, Adriana. Impactos do Recente Processo de Concentração Bancária no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 3. **Anais....** Niterói, 1998. v. 2.
- AMADO, Adriana. A questão regional e o sistema financeiro no Brasil: uma interpretação pós-keynesiana. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 24. **Anais...** Campinas: ANPEC, 1996.
- AMADO, Adriana. Moeda, sistema financeiro e trajetória de desenvolvimento regional desigual. In: LIMA, G. T. et al. (org). **Macroeconomia moderna Keynes e a economia contemporânea**. São Paulo: Campus, 1999.
- CARVALHO, F. C. et al. **Economia monetária e financeira**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Agências de Fomento Estaduais**: por um novo modelo de apoio ao desenvolvimento regional. Salvador: [S.n., 19—?]. mimeo.
- CHICK, V. A evolução do sistema bancário e a teoria da poupança, do investimento e dos juros. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 632-666, 1994.
- CHICK, V.; DOW, S. Post-Keynesian perspective on the relation between banking and regional development. In: ARESTIS, P. (ed). **Post keynesian monetary economic**. [S.l.]: Elgar Aldershot, 1988.
- DOW, Sheila. **Money and the economic process**. London: E. Elgar, 1993.
- FONSECA, Pedro Dutra. **Da hegemonia à crise do desenvolvimento**: a história do BRDE. Porto Alegre: BRDE, 1988.
- FONSECA, Pedro Dutra. **Vargas**: o capitalismo em construção. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- GOLDSMITH, R. W. **Brasil 1850-1984**: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986.
- LAGEMANN, Eugênio. **O Banco Pelotense & o sistema financeiro regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.
- MALDONADO FILHO, Eduardo A. Novos rumos do setor financeiro. In: ALMEIDA, Pedro F. C. de. **A economia gaúcha e os anos 80**: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira. Porto Alegre: FEE, 1990. t. 2.

PESAVENTO, S. J. A política financeira da república velha gaúcha: um enquadramento histórico. **Revista IFCH**, Porto Alegre: UFRGS, Ano 6, 1978.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas).

STUDART, Rogério. O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional. In: LIMA, G. T. et al. (org). **Macroeconomia moderna. Keynes e a economia contemporânea**. São Paulo, Campus, 1999.

STUDART, Rogério. **Financeiro: novos atores e instrumentos para financiar o desenvolvimento**. Porto Alegre: FEE, 1998. (Projeto RS 2010).