

Financiamento público do investimento privado: regulação bancária, *funding*, operacionalização e desempenho da CREA-IB

Mauro Santos Silva
Economista
Técnico do Ministério do Planejamento
Doutorando em Economia – IE/UFRJ

I. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a configuração econômica da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil – CREA-IB, tomando por referência os fatores determinantes da sua constituição no período 1932-1937, a composição de suas fontes de recursos e de seu desempenho no período 1937-1945. O texto discute a política econômica em sua vertente “financiamento do investimento privado mediante a concessão governamental de crédito” no período que se inicia pela retomada do crescimento econômico a partir de 1932 e finda com a instituição da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC em 1945, o qual correspondeu no plano político a época do primeiro governo Vargas.

A relevância deste estudo reside em sua contribuição à compreensão daquela que foi a primeira política “institucionalmente consolidada” e “nacionalmente articulada” de intervenção governamental na intermediação financeira orientada a oferta de crédito para custeio e investimento produtivo privado de longo prazo nos setores agrícola e industrial¹. A análise do tema é realizada à luz dos dados disponíveis nos Relatórios Anuais do Banco do Brasil, nos Anuários Estatísticos da mesma organização, bem nos estudos disponíveis na literatura especializada, no âmbito da qual cabe referência especial a tese de doutoramento escrita por Beskow (1994) e ao livro clássico de Diniz (1978).

O texto é composto de cinco seções. Após essa introdução, a segunda seção aborda a conjuntura econômica do período 1932-1937, destacando o crescimento com diversificação sob condições financeiras adversas no âmbito das finanças públicas e da liquidez externa. A seguir são analisados os traços gerais de dois momentos importantes do

¹ Ao comentar sobre a ausência de políticas de crédito agrícola no período anterior a crise de 1929 BESKOW (1994, p.154) observa: “*Tanto o Banco do Estado de São Paulo (que nasceu em 1927 do Instituto do café de São Paulo), como a carteira agrícola do Banco do Crédito Real de Minas Gerais, surgiram em função dos programas de defesa permanente do café, e só se destinavam a apoiar aquele produto, com a exclusão de todos os demais.*” Villela e Suzigam (1973, pp. 242 e 363) também ressaltam o caráter inovador da CREA-IB na oferta de crédito para investimentos produtivos de longo prazo¹.

desenvolvimento institucional do sistema de moeda e crédito precedente à constituição da CREAM: a Carteira de Redescoto - CAREC e a Caixa de Mobilização Bancária – CAMOB. A quarta seção discute a formação de *funding*, descreve a operacionalização da CREAM e tece considerações sobre o seu desempenho econômico no período 1937-1945. Considerações finais sobre a oferta governamental de crédito de longo prazo para o setor privado no Brasil no período 1932-1945 compõem a última parte do artigo.

II. Conjuntura econômica: crescimento e diversificação produtiva, 1932-1937

Esta seção apresenta considerações sobre a conjuntura econômica brasileira na qual foi gestada uma demanda crescente por oferta de crédito orientado ao financiamento do investimento e custeio de longo prazo nos setores agrícola e industrial. Os fatos mencionados evidenciam o crescimento econômico e a diversificação da base produtiva, sob um cenário no qual predominaram fortes restrições aos fluxos internacionais de comércio e capitais, e desequilíbrio fiscal do governo federal.

A década de trinta proporcionou, após a superação dos efeitos negativos da crise de 1929, um processo de crescimento com estabilidade de preços²: houve aceleração da produção industrial, crise no setor cafeeiro³, diversificação da base produtiva e da pauta exportadora, instabilidade no setor externo, movimento rumo a endogeneização do centro dinâmico da economia, modernização da capacidade estatal de elaboração e execução de políticas nacionalmente articuladas, organizadoras e reguladoras do mercado capitalista nacional. Esse período da economia brasileira corresponde na classificação elaborada por Bielschowsky (1988, p.250-257) a “fase de origem do ciclo ideológico desenvolvimentista”, caracterizado, segundo esse autor, pelo surgimento de elementos fundamentais a este projeto: desenvolvimento industrial, centralização de recursos financeiros, intervenção governamental planejada e nacionalismo econômico.

A diversificação produtiva foi percebida mediante o crescimento dos segmentos industriais de bens de consumo (têxtil, vestuário, alimentos e bebidas), insumos industriais (minerais, metalurgia, química, papel e celulose) e indústria de transformação. No setor agrícola houve aumento da produção e da competitividade do algodão comercializado no mercado externo, e diversificação e expansão das culturas alimentares básicas orientadas

² Para uma análise detalhada dos indicadores relacionados ao PIB total e setorial e ao seu deflator, ver Abreu [et al] 1990, p.398.

³ Para uma leitura dos dados sobre a estrutura física da produção e a verificação das taxas médias de crescimento setorial no período 1907-1939 ver Diniz (1978, p.67).

ao mercado interno. A pauta exportadora permaneceu com perfil primordialmente primário, mas passou por alteração crescentes e permanentes em sua composição⁴.

O setor cafeeiro, centro dinâmico da economia, passou por uma crise de superprodução resultante, dentre outros fatores, de estruturas de incentivos instituídas por políticas de valorizações executadas na década anterior, das quais resultaram efeitos adversos (Villela e Suzigan, 1973, p.193) sobre o preço e a rentabilidade do setor. Houve federalização da política setorial a qual passou a ser executada pelo Departamento Nacional do Café- DNC⁵, adoção de medidas tributárias vinculadas à assistência financeira orientada aos procedimentos de compra e destruição de estoques e, posteriormente, assunção parcial das dívidas do setor junto aos fornecedores e aos bancos mediante a política de “reajustamento econômico”, financiado por emissões de títulos do Tesouro com rendimentos de 5% a.a. e vencimentos em trinta anos.

As mudanças na economia internacional ocorreram num quadro de abandono das “regras do jogo” que sustentavam o padrão câmbio-ouro (câmbio fixo e plena conversibilidade) e, conseqüentemente, de maior instabilidade no âmbito dos contratos comerciais e financeiros internacionais. Acentuaram-se as incertezas associadas a preços de commodities, volume de exportação, geração de divisas e capacidade de cumprimento de contratos internacionais, em especial, compromissos referentes ao pagamento da dívida pública. Por outro lado, à política cambial apresentou como traço maior às contínuas modificações nas regras determinantes do câmbio, das condições de operacionalização do comércio internacional, das remessas de divisas e do controle das operações.

⁴ Segundo Villela e Suzigan (1973, p.63), a participação do café caiu de 72,5% do total das exportações do período 1924-1929 para 47,8% entre 1934-1938, enquanto no mesmo período a participação do algodão crescia de 1,9% para 17,6%.

⁵ Este setor dispunha de uma linha de crédito específica agenciada pelo Banco do Brasil, ver Tabela 3.

Tabela 1 – Setor externo da economia brasileira 1930-1945

Diante do aumento da vulnerabilidade externa e da inconsistência das políticas de

Em (US\$ 10⁶)

Ano	Transações Correntes						Conta Capital			Balanco de Pagamentos	Variação de Reservas ¹	
	Balança Comercial			Serviços			Saldo	Entrada Autônoma	Amortizações			Saldo
	Exp	Imp	Saldo	Fatores	Não Fatores	Saldo						
1930	319,4	225,5	93,9	-123,4	-49,5	-79,0	85,0	-30,6	54,4	-116,1	116,1	
1931	244,0	116,5	127,5	-98,9	-24,5	4,1	29,5	-39,0	-9,5	15,8	-15,8	
1932	179,4	92,8	86,6	-45,5	-17,2	23,9	1,8	-27,7	-25,9	35,7	-35,7	
1933	216,8	148,2	68,6	-28,3	-26,3	14,0	0,0	-20,9	-20,9	-11,5	-18,4	
1934	292,8	184,8	108,0	-45,9	-31,8	30,3	0,0	-12,6	-12,6	-12,0	17,6	
1935	269,5	196,5	73,0	-67,6	-38,2	-32,8	9,8	-9,3	0,5	-22,9	-17,1	
1936	320,6	196,4	124,2	-76,5	-37,7	10,0	9,9	-9,4	0,5	-51,2	21,9	
1937	346,8	279,2	67,6	-81,5	-49,4	-63,3	9,9	-9,9	0,0	0,0	24,2	
1938	294,3	246,5	47,8	0,0	-43,4	4,4	0,0	0,0	0,0	75,1	-51,7	
1939	299,9	218,0	81,9	-11,7	-41,8	28,4	-0,3	0,0	-0,3	-0,8	-17,2	
1940	252,1	200,7	51,4	-26,8	-36,9	-12,3	-20,6	-2,9	-23,5	4,4	9,8	
1941	367,7	222,5	145,2	-34,4	-19,1	91,7	-29,9	-6,0	-35,9	60,3	-56,8	
1942	409,8	177,4	232,4	-40,8	8,0	199,6	-22,6	-6,5	-29,1	149,6	-149,6	
1943	472,6	226,9	245,7	-53,7	2,5	194,5	51,6	-6,0	45,6	252,8	-252,7	
1944	580,3	310,4	269,9	-68,5	-18,9	182,5	24,5	-45,0	-20,5	157,4	-157,4	
1945	655,1	322,5	332,6	-62,5	-14,9	255,2	-8,4	-24,2	-32,6	61,7	-61,7	

Fonte: Abreu [et al] (1990, pp.398-399)

¹ Sinais negativos indicam aumento das reservas

câmbio, a retração da liquidez internacional se fez perceber de modo ainda mais intenso na economia brasileira, à medida que repercutia em termos de deterioração dos termos de troca – apesar do crescimento do comércio internacional entre 1933-1937 –, retração dos fluxos de capital (Tabela 1), e comprometimento da dinâmica econômica determinada centralmente pela demanda externa por produtos primários.

Por outro lado, a necessidade de controles cambiais resultou numa estrutura de incentivo ao investimento no setor industrial voltado ao atendimento da demanda interna. Neste contexto ocorre o desencadeamento do processo de industrialização por substituição de importações⁶ e, conseqüentemente, a aceleração da endogeneização do centro dinâmico da economia baseado no investimento.

A década de 1930 marcou a consolidação do Estado capitalista, centralizado e articulado nacionalmente, organizador e regulador do mercado integrado em escala nacional, suporte ativo da acumulação industrial (Draibe, 1985, p.82). Neste período se configurou a intensificação da coordenação da atividade econômica pelo Estado, cuja ação

⁶ Segundo Tavares (1972, p.41) o desenvolvimento industrial por substituição de importações é “(...) um processo de desenvolvimento interno que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial.”

foi realizada no curso de um intenso e prolongado processo de transformação institucional realizada com base em planejamentos de longo prazo, e expansão do número e do grau de especialização das agências governamentais, responsáveis pela regulação das políticas econômicas, sociais e de infra-estrutura – mediante atuação da administração direta – e por setores produtivos, via autarquias.

O sistema fiscal apresentou diversificação das bases tributárias e crescimento da receita pública como decorrência da recuperação da atividade econômica. Verificou-se aumento da participação da União no conjunto destas receitas e aceleração da arrecadação oriunda das contribuições para o financiamento dos serviços previdenciários (Silva, 2005, pp. 90-94). O alargamento da base fiscal e o crescimento da arrecadação não foram suficientes para fazer frente ao gasto público⁷, expandido como decorrência do crescimento do aparato administrativo e da política de sustentação da renda do setor cafeeiro⁸.

III. Política econômica, regulação bancária e oferta de crédito, 1932-1937

Esta seção analisa duas iniciativas de desenvolvimento institucional da política de regulação bancária: a CARED e a CAMOB, ambas pertencentes ao Banco do Brasil e instituídas antes da CREA. Essas medidas representaram, dentre outros objetivos, uma decisão de política econômica orientada ao aperfeiçoamento do mercado de crédito mediante a busca do aumento de sua elasticidade. A análise destas inovações institucionais reservará atenção às repercussões em termos de aprimoramento da oferta de crédito.

O debate público no Brasil, nas décadas de trinta e quarenta, apresentou como traço marcante na área de desenvolvimento econômico a demanda pela constituição de uma instituição financeira governamental especializada na oferta de crédito orientado ao financiamento do custeio e ao investimento de longo prazo. Organizações empresárias como A Federação das Industrias do Estado de São Paulo – FIESP, líderes empresárias como Roberto Simonsen e estudos econômicos da relevância da “Missão Niemeyer”, apresentaram proposições nesta direção (Diniz, 1978, pp.134-137).

Após a crise de 1929-1931 o governo optou por uma política monetária orientada a estabilização do nível de preços mediante políticas de juros – operada como incentivo ao deslocamento dos investimentos do circuito produtivo para o circuito financeiro – e adoção

⁷ Para uma leitura dos resultados fiscais do governo no período 1932-1945 ver Banco do Brasil (1942, p.246).

⁸ Análise de Villela e Suzigam (1973, p.186-187), observam que, não obstante as mudanças na tributação, a despesa pública cresceu de modo mais acelerado e produziu déficits em todos os exercícios financeiros.

de percentuais de encaixes sobre depósitos bancários, com propósito de melhor assegurar o atendimento das demandas de saque por parte dos depositantes. Nesse período, a regulação bancária no Brasil passou por duas inovações institucionais: a reabertura da CARED⁹ em dezembro de 1930 e a instituição da CAMOB¹⁰ em junho de 1932, sendo essa “Caixa” subordinada aquela “Carteira” e ambas inseridas no âmbito do Banco do Brasil, núcleo central do sistema financeiro e responsável pela dupla função de agente financeiro operacionalizador de oferta pública de crédito e regulador do sistema bancário.

As operações de redesconto de títulos são transações envolvendo reservas bancárias demandadas por uma firma bancária e ofertadas – sob determinadas condições institucionais – pela autoridade monetária ou por outros bancos (quando a operação se realiza no mercado interbancário), a uma determinada taxa de juros, com o objetivo de prover o demandante de recursos monetários com recursos compatíveis com o atendimento das necessidades de liquidez necessárias ao cumprimento de suas obrigações contratuais.

A Carteira de Redescontos - CARED realizava operações com letras de câmbio, *warrants*¹¹ e notas promissórias emitidas em operações de créditos em moeda nacional, mediante juros de 2% a.a., prazos de pagamentos de até 120 dias e limite de operações de cem mil réis, ampliada em dezembro do ano seguinte para quatrocentos mil réis. A partir de 1932 passaram a ser aceitos títulos cambiais emitidos pelo Conselho Nacional do Café, remunerados a taxa de juros de, no mínimo, 6% a.a., valor reduzido para 2% a.a. em 1933.

Em julho de 1934 a Carteira ampliou o leque de aceites, passando a descontar letras de câmbio e notas promissórias cujo aceitante ou emitente exercesse atividade agrícola ou agroindustrial. Os juros oscilavam entre 3% e 6%¹². Para essas operações foram reservados 25% do total de recursos operados pela Carteira; essa inovação representou um incentivo à expansão do crédito para além das transações comerciais (prazos mais curtos), alcançando as fronteiras da produção agrícola e industrial (prazos mais longos). Em dezembro de 1935 foram proibidos operações com títulos governamentais¹³, a Carteira passou a operar com recursos da ordem de 900 mil contos de réis, sendo dois terços deste valor reservados ao

⁹ O Decreto nº 19.525, de 24 de dezembro de 1930, restabeleceu a Carteira de Redesconto criada pela Lei nº 4.182, de 13 de novembro de 1920, e modificada pela Lei nº 4.230, de 31 de dezembro de 1920.

¹⁰ Decreto nº 21.499, de 9 de junho de 1932.

¹¹ Título nominativo e transmissível de garantia pignoratícia (relativa a penhor) que os armazéns gerais expediam sobre mercadorias neles depositadas.

¹² Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933 (Lei da Usura), o governo adotou normas regulamentadoras dos juros contratuais e os limitou a 10% nos casos em que houvesse garantia por hipotecas urbanas, 8% quando hipoteca fosse rural ou houvesse penhor agrícola, e 6% nos contratos para financiamento de trabalhos agrícolas ou compra de máquinas e utensílios destinados à agricultura.

¹³ Lei nº 160, de dezembro de 1935.

Departamento Nacional do Café¹⁴, mantido como beneficiário pelos critérios de elegibilidade definidos para as operações da CARED.

A instituição da CARED permitiu aos bancos a redução da relação encaixa-depósito, mantida em patamares acentuados em razão das incertezas associadas a movimentos de saques. Essa medida representou um instrumento de política monetária mediante o qual o governo, por intermédio do Banco do Brasil, passou a dispor de mais uma via para exercer influência direta na oferta de crédito, dessa feita operava por meio da graduação da taxa de juros cobradas dos bancos nas operações de empréstimos interbancários ou entre bancos privados e a própria Carteira. A redução dos juros tornou menor o custo de transação e ampliou os incentivos a concessão de novos empréstimos. A maior elasticidade monetária repercutiu favoravelmente sobre a forma de redução dos custos financeiros dos investimentos produtivos, porém, no caso analisado, o curtíssimo prazo de vencimento das operações, limitadas a 120 dias, representou uma restrição a expansão da oferta de crédito.

A Caixa de Mobilização Bancária - CAMOB representou um mecanismo institucional de regulação e fortalecimento da sustentação do sistema bancário perante riscos de crises de credibilidade. Era constituída por três instrumentos de política monetária: a obrigação de manutenção de um percentual de encaixes sobre depósitos; o recolhimento compulsório; e a concessão de “assistência de liquidez” a bancos com problemas de solvência (*lender of last resort*). Seu propósito principal foi aperfeiçoar a regulação bancária mediante garantia de maior mobilidade de seus ativos e das condições necessárias ao cumprimento dos seus compromissos, de modo a qualificar a intermediação financeira e a oferta de crédito essencial ao financiamento do desenvolvimento.

A regulamentação da manutenção de limites percentuais mínimos para a relação de encaixes sobre depósitos cumpria a função de impor aos bancos maior capacidade de resposta às demandas convencionais de saque realizadas por seus depositantes, evitando com isso comportamentos incompatíveis com a conduta prudencial adequada a manutenção da credibilidade e estabilidade do sistema bancário. Por essa norma, bancos passaram a manter em caixa numerários correspondentes à pelo menos 10% dos seus depósitos a prazo e 15% dos seus depósitos à vista (resgate inferiores a trinta dias).

¹⁴ Em fevereiro de 1933, o Conselho Nacional do Café foi extinto e houve a instituição do Departamento Nacional do Café, órgão controlado exclusivamente pelo Governo Federal.

A instituição do “recolhimento compulsório” obrigou as firmas bancárias a recolher ao caixa do Banco do Brasil o numerário disponível – valores excedentes a relação mínima encaixes-depósitos não transferidos para demandantes de crédito – desde que ultrapassasse vinte por cento da soma de seus respectivos depósitos. Estes recursos eram remunerados a taxa de 1% a.a. e permaneciam à disposição dos bancos para oferta de crédito.

O fundo financeiro constituído com recursos dos “depósitos compulsórios”, permitia a autoridade monetária dispor de um segundo importante instrumento de política econômica: a “assistência à liquidez”, realizada mediante créditos de longo prazo concedidos para bancos – com problema de descasamento de prazos entre ativos (associados a investimentos de longo prazo de maturação e baixo grau de liquidez) e passivos (associados a depósitos de curto prazo) – em circunstâncias operacionais nas quais prevalecessem encaixes abaixo do limite mínimo regulamentado. As operações requeriam a disponibilização de garantias em ativos – exceto títulos da dívida pública – e observavam prazos prorrogáveis por até 5 anos, contratados a juros que oscilavam entre 6% e 10% a.a. O Tesouro estava autorizado a prestar assistência ao Banco do Brasil em circunstâncias nas quais as demandas bancárias fossem maiores que a capacidade de atendimento dos saques.

Os bancos eram incentivados a manter recursos no caixa do Banco do Brasil, não pela imposição de um percentual mínimo – as exigências recaiam apenas sobre o numerário disponível – mas pelos custos de assistência, cujos juros, ao oscilarem de 6% a 10%, implicavam aumento dos custos de transação e repercutiam negativamente sobre a rentabilidade bancária. Essa regulamentação aperfeiçoou o funcionamento do sistema bancário à medida que constituiu melhores condições de cumprimento das obrigações assumidas por bancos perante seus depositantes mediante a fixação de encaixes mínimos e assistência de liquidez de longo prazo, e favoreceu o mercado de crédito ao proporcionar maior credibilidade e estabilidade a conduta do setor bancária.

IV. Política econômica de crédito: *funding*, operacionalização e desempenho da CREAM, 1938-1945

Esta seção aborda questões centrais relacionadas às regras operacionais, as bases de financiamento e ao desempenho econômico da CREAM no período entre 1938 e 1944.

4.1 Constituição de *funding* ou alongamento do passivo do Banco do Brasil para viabilizar a oferta de crédito de longo prazo

A definição das fontes de recursos e o desenvolvimento de *funding*, ou seja, *alongamento do segmento do passivo bancário que iria sustentar os empréstimos de prazos mais longos*, foram desenvolvidos ao longo do período de operação da Carteira. No início o Banco foi autorizado a operar apenas com recursos obtidos mediante a emissão de bônus¹⁵, negociáveis em bolsa, com valores e prazos semelhantes aos dos tipos de financiamento, emitidos na proporção das operações vigentes, havendo obrigatoriedade de resgate em situações nas quais as emissões excedessem as concessões de crédito. A demanda primária por tais bônus foi assegurada por meio da determinação governamental de aquisição compulsória dos títulos pelo Instituto Nacional de Previdência, pelas Caixas (organizadas no âmbito de cada empresa) e pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (organizado por categoria funcional), segundo um percentual¹⁶ de 15% incidentes sobre seus depósitos ou fundos, os quais eram remunerados a uma taxa¹⁷ de 5,5% a.a. e apresentavam prazos de 1, 2, 5 e 10 anos. Mediante tal procedimento o governo pretendia exercer poder alocativo direto sobre os recursos dos fundos previdenciários e garantir a formação de um passivo sem prazo definido de resgate, ainda que condicionado, no longo prazo, a sustentação financeira das organizações previdenciárias. O perfil do passivo, constituído para fazer frete às atribuições de intermediação financeira foi alargado e tornado mais complexo à medida que a Carteira consolidou sua relevância econômica e institucional (Tabela 2).

A emissão de letras hipotecárias¹⁸ emitidas pelo Banco do Brasil (negociáveis em bolsa) foi outro modo de prestar assistência financeira. Esse título se diferenciava por atribuir aos credores – como garantia exclusiva de pagamento – direitos sobre ativos imobiliários dos devedores ou de terceiros, sem que isso implicasse a perda da posse do ativo por parte do devedor durante a vigência do contrato. Nessas operações o Banco prestava assistência orientada a liquidação de dívidas constituídas sob garantias hipotecárias no período anterior à entrada em operação da CREAM, portanto, não financiava novos custos ou investimentos.

Havia uma triangulação na qual se exigia a extinção da relação contratual inicial entre credores (em geral casas bancárias, inclusive o Banco do Brasil) e devedores, mediante a aceitação por aqueles da “liquidação da dívida” por meio da concessão de letras

¹⁵ Lei nº 454, de 9 de julho de 1937.

¹⁶ Decreto-Lei nº 2.611, de 20 de setembro de 1940.

¹⁷ Decreto-Lei nº 3.077, de 26 de fevereiro de 1941.

¹⁸ Decreto-Lei nº 1.002, de 29 de dezembro de 1938.

hipotecárias do Banco do Brasil – remuneradas a juros de 5% a.a. e com prazo máximo de resgate em 20 anos – e deságio de 25% incidente sobre o valor das garantias concedidas no contrato original. A partir desse procedimento a Carteira passava a operar como devedor em relação ao agente proprietário das letras hipotecárias e como credor do agente que lançou mão destas letras para liquidar suas obrigações creditícias originais. Em síntese, a CREA I assumia dívidas e cobrava um diferencial de juros de 1,5%, valor correspondente à diferença entre o pagamento de juros de 5% a.a. aos seus credores e a cobrança de juros a taxa de 7% a.a. aos seus devedores, beneficiários diretos da triangulação.

Em setembro de 1940 uma nova regulamentação fixou o percentual dos depósitos e fundos das organizações previdenciárias e determinou a sua aplicação em bônus emitidos pelo Banco do Brasil e destinados ao financiamento da CREA I, e estabeleceu dois novos instrumentos financeiros destinados a ampliar das suas operações. O primeiro referia-se à obrigatoriedade de recolhimento compulsório ao caixa do Banco, e posterior disponibilização à CREA I, das consignações em pagamento e, em geral, das importâncias em dinheiro cujo levantamento ou utilização dependiam de autorização judicial, e dos depósitos em dinheiro exigidos pelo governo das prestadoras de serviços de utilidade pública como garantia da execução contratual, estas disponibilidades não eram remuneradas. O segundo instrumento garantiu acessibilidade da CREA I à assistência de liquidez de curto prazo prestada pela Carteira de Redesconto do próprio Banco do Brasil, contribuindo para a expansão das contratações de redesconto, os quais registraram médias trienais de Cr\$ 110.952,00 entre 1937-1939, Cr\$ 507.500,33 no triênio seguinte e Cr\$ 1.173.454,00 no período 1943/1945.

Tabela 2 – Composição das fontes de financiamento da CREA I

(Saldos em 31 de dezembro de 1945)

Fontes ¹	Valores	%
Dep. Decorrentes do DL nº 3.077	1.138.008	21,12
Judiciais	819.535	15,21
Emp. Conc. de Serv. Públicos	91.105	1,69
Institutos de Previdência	227.368	4,22
Bonus em Circulação	75.863	1,41
Recursos Gerais do Banco do Brasil	4.174.953	77,47
Total	5.388.824	100,00

Não obstante os esforços de alargamento da base de recursos destinados as operações financeiras, durante a década de quarenta o Banco do Brasil acabou por lançar mão de recursos próprios, possibilidade concretizada em razão do crescimento mais acelerado dos depósitos vis-à-vis os empréstimos, e do desenvolvimento das operações da Carteira de Redesconto. Dados do Banco do Brasil (1947, pp.152 e 155), tomando 1938 como ano base, demonstram crescimento dos depósitos da ordem de 349% até 1945, enquanto o somatório dos empréstimos das carteiras aumentou 255%.

O fator determinante da utilização das disponibilidades da conta “Recursos Gerais do Banco do Brasil” foi à insuficiência das fontes próprias da CREAM, resultante principalmente de uma divergência na interpretação jurídica da legislação reguladora da alocação de parte dos recursos das organizações previdenciárias em bônus emitidos pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial. Os recursos obtidos com bônus não alcançaram o retorno esperado, segundo Banco do Brasil (1947, p.67): *“Essa deficiência adveio do fato de os Institutos e as Caixas de Previdência, de cujos depósitos mais se esperavam, entenderem que só estavam obrigadas a recolher 15% das disponibilidades existentes em seu poder [caixa] e não 15% do total de suas disponibilidades.”*

4.2 Operacionalidade da intermediação financeira

No período correspondente as décadas de trinta e quarenta, o debate público no Brasil apresentou como um dos seus traços marcantes na área de desenvolvimento econômico a demanda pela constituição de uma instituição financeira governamental especializada na oferta de crédito orientado ao financiamento do custeio e ao investimento de longo prazo. Organizações empresárias como a Federação das Industrias do Estado de São Paulo – FIESP, líderes empresárias como Roberto Simonsen e estudos econômicos da relevância da “Missão Niemeyer”, vocalizaram nesta direção (Diniz, pp.134-137).

A demanda pela intervenção governamental na intermediação financeira decorria de um diagnóstico que apontava para o subdesenvolvimento do mercado financeiro e para a escassez de capital como obstáculo ao desenvolvimento, visto que as mudanças na estrutura produtiva associada às inovações tecnológicas então incorporadas à economia brasileira impunham projetos econômicos com maior escala e custos acentuados para os padrões financeiros do país, dada a insuficiência do mercado de capitais existente. A

resposta governamental veio mediante autorização¹⁹ ao Banco do Brasil para realizar assistência financeira especializada à agricultura, à pecuária e à indústria de transformação genuinamente nacional, assim entendidas àquelas que utilizassem matérias primas ou recursos naturais do país²⁰. Para desempenhar essa atribuição o Banco promoveu uma reforma organizacional e instituiu, por meio de regulamento aprovado em novembro de 1937²¹, a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial – CREAMI.

Esta política de intermediação financeira orientada a promoção do investimento produtivo constituiu a primeira iniciativa institucionalmente consolidada e nacionalmente articulada de intervenção governamental na intermediação financeira orientada a oferta direta de crédito para custeio e investimento produtivo privado de longo prazo nos setores agrícola e industrial. A assistência financeira estava direcionada a: aquisição de matérias primas e insumos (sementes e adubos); custeio de entressafra; compra de animais (para criação, reprodução e serviços); e reforma, aperfeiçoamento e aquisição de maquinário industrial. Podiam contratar mediante a apresentação de garantia sob a forma de penhor rural, mercantil, fiança ou hipoteca, os industriais, agricultores e criadores, organizados ou não sob a forma de cooperativas. Inicialmente havia uma restrição ao acesso de projetos industriais, a Carteira não disponibilizava recursos financeiros para demandas cujo objeto do penhor fossem máquinas e equipamento industriais, por serem considerados inadequados à recuperação de crédito em razão do acentuado grau de especificidade do uso produtivo e, conseqüentemente, baixa liquidez.

Os prazos se diferenciavam segundo o objeto da contratação, podendo alcançar um ano quando voltados à aquisição de matérias primas e insumos, e custeio de entressafra; dois anos nos casos de aplicação em semoventes e máquinas agrícolas; três anos para reforma ou aperfeiçoamento de máquinas da indústria de transformação; e até cinco anos nos casos de reforma, aperfeiçoamento ou aquisição de máquinas para outros ramos industriais. A partir de 1942 os prazos dos contratos de financiamento ao setor industrial foram ampliados para até dez anos, no ano anterior houve uma autorização especial para concessão de financiamento por prazo de doze anos a Companhia Brasileira de Alumínio.

¹⁹ Lei nº 454, de 9 de julho de 1937.

²⁰ Pelo Decreto nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939, o governo instituiu o Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional, orientado a criação de indústrias básicas, a execução de obras públicas e o fortalecimento da capacidade de defesa nacional, com estrutura própria de financiamento; neste caso os investimentos pretendidos tinham caráter exclusivamente estatal.

²¹ O regulamento foi publicado no DOU de 27 de novembro de 1937.

O taxa de juros cobrada nas transações estavam limitadas a 8%, determinação revogada em janeiro de 1938²². O Regulamento de abril de 1939²³ fixou os juros em 8,5% e a taxa de comissão pelo serviço de fiscalização em 0,5%, incidente sobre a importância devida; valores mantidos pelo regulamento de 1942²⁴. As contratações eram beneficiadas por isenção tributária federal, estadual e municipal, e estavam sujeitas a 50% de desconto nas custas e emolumentos cartoriais e judiciais. Considerando os dados referentes ao deflator implícito do PIB (Ver Nota de Rodapé 3), índice de preços mais abrangente da economia (resultante da comparação do PIB a preços correntes com o PIB real), é possível afirmar a observância de juros reais positivos nos três primeiros anos de vigência da Carteira juros subsidiados a partir de 1941, à medida que estes sequer chegavam a cobrir o valor da desvalorização monetária do período. É importante observar que de acordo com a origem dos recursos se distribuía o ônus por tal subsídio creditício.

4.3 Desempenho econômico

O Banco do Brasil manteve uma trajetória de crescimento do volume de crédito ofertado num patamar bem acima da variação do PIB e da inflação do período 1938-1944 (Tabela 3). Houve crescimento da oferta de todos os perfis, inclusive Governos, Bancos e Crédito Geral, esse último direcionado a assistência financeira comercial e de atendimento ao consumidor. Neste cenário o volume de recursos gerenciados pela CREAMI apresentou o maior índice de crescimento, superando em 1944 a tão tradicional Carteira de Crédito Geral - CAGED. Os empréstimos concedidos ao DNC (pagos por essa autarquia federal com recursos vinculados oriundos da tributação sobre exportação) saltaram de uma média de Cr\$ 215 milhões entre 1938/1940 para Cr\$ 335 milhões no triênio 1942/1944, apesar da perda de participação do café no conjunto do valor da produção agrícola e na extensão da área cultivada, do fato deste produto dispor de outras fontes de crédito público e do favorecimento de perdão parcial da dívida de seus produtores (política de “reajustamento econômico”) junto às instituições bancárias.

²² Decreto-Lei nº 182, de 5 de janeiro de 1938.

²³ Publicado no DOU de 26 de abril de 1939.

²⁴ Publicado no DOU de 21 de maio de 1942.

Tabela 3 – Empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil 1938-1945

Em 1.000.000 de cruzeiros

Ano	Governo				Bancos	Carteira de Crédito Geral ¹		CREAI				Total geral ²	Índice 1942=100
	Diversos	DNC	Total	Índice 1942=100		Comércio e Consumidores	Índice 1938=100	Rural	Industrial	Total	Índice 1942=100		
1938	2.132	237	2.369	68	191	740	47	22	2	24	2	3.324	53
1939	2.419	216	2.635	75	171	904	58	96	28	124	12	3.834	61
1940	2.332	203	2.535	72	159	1.130	72	250	76	326	30	4.150	66
1941	2.185	369	2.554	73	138	1.132	72	478	130	608	57	4.432	70
1942	3.069	429	3.498	100	188	1.565	100	837	237	1.074	100	6.325	100
1943	4.661	445	5.106	146	152	1.496	96	1.152	264	1.416	132	8.170	129
1944	6.481	436	6.917	198	212	2.017	129	2.056	420	2.476	231	11.622	184
1945	3.713	303	4.016	115	265	2.695	172	4.305	518	4.823	449	11.799	187

Fonte: Banco do Brasil (1947, pp.155, 157 e 159).

¹ Concessões de crédito contratadas com empresas comerciais e consumidores.

² Não foram computados os empréstimos em letras hipotecárias em razão de não terem sido realizados em espécie (Banco do Brasil: 1947, p.68).

A composição setorial do crédito (Tabela 4) foi marcada pela preponderância da participação do setor rural (agricultura e pecuária²⁵), que cresceu de modo continuado segundo medidas calculadas em termos de “valor absoluto” e em relação à “proporção de recursos alocados” (esse último indicador apresentou média em torno de 78% entre 1939-1942 e 84% no triênio seguinte), não obstante o maior crescimento do industrial, cuja variação acumulada foi da ordem de 57% entre 1938/1945, contra 14% do setor agrícola. Uma hipótese para a determinação desta política de composição do crédito diz respeito a uma opção do governo em promover a diversificação da produção e da pauta exportadora agrícola brasileira como estratégia de redução dos efeitos da crise cafeeira dos anos 30 sobre o balanço de pagamentos, o que demandou recursos para custeios e investimentos.

Esses números evidenciam o baixo volume de crédito direcionado ao desenvolvimento de projetos industriais e tornam compreensível a persistência da demanda de organizações empresariais e governamentais em favor da criação de uma instituição financeira especializada na oferta de crédito para investimento industrial. Diniz (1978, pp.138-140) comenta sobre diagnósticos dessa natureza constantes em documentos técnicos elaborados por órgãos de governo (Conselho Federal de Comércio Exterior – CFCE em 1941 e Departamento de Administração e Serviço Público – DASP em 1942) e pela Missão Cooke em 1942, e manifestações de organizações empresariais, expressas nos documentos de referência do 1º Congresso Brasileiro de Economia em 1943 e do 1º Congresso Brasileiro da Indústria em 1944.

Tabela 4 – **Composição do crédito rural concedido pela CREA**

Composição	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Agrícola	83%	56%	54%	57%	62%	40%	59%
Algodão	8%	10%	12%	27%	25%	20%	44%
Café	31%	18%	15%	14%	13%	6%	6%
Cana de Açúcar	23%	13%	9%	6%	8%	7%	3%
Arroz	13%	10%	12%	7%	9%	6%	3%
Outros	20%	16%	18%	10%	16%	8%	5%
Pecuária	17%	43%	45%	42%	38%	60%	41%
Agro-Pecuária	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%
Total Rural	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Boletim Estatístico (1944 e 1946).

²⁵ A literatura sobre economia brasileira do período correspondente a década de trinta e quarenta não reserva atenção maior à pecuária, a exceção do estudo elaborado por Diniz (1978, 168-188), de grande importância para o conhecimento da importância econômica da pecuária (em especial a indústria e o comércio de carnes)

No universo do crédito agrícola, no qual eram alocados aproximadamente 55% dos recursos destinados ao setor rural, foram priorizadas as culturas do algodão, café, cana de açúcar e arroz, favorecidos anualmente com uma participação superior a 90% dos recursos contratados. A cultura do algodão é merecedora de destaque²⁶ em razão da importância crescente que lhe foi atribuída em termos de concessão de financiamentos, alcançando em 1944 um patamar de 44% do crédito rural ofertado. A pecuária foi beneficiada pela alocação substantiva de recursos, recebeu parcelas nunca inferiores a 40% dos recursos rurais no período 1940/1945, direcionados a constituição e melhoria do rebanho, e a aquisição de animais para serviços.

A composição do crédito rural observada segundo as aplicações em custeio e investimento é analisada por Beskow (1994, p.249), o qual observa para o período 1942-1944 uma forte preponderância dos recursos destinados a custeio e explica esse quadro como decorrência do “(...) caráter predominantemente extensivo da produção rural (...)” e do “(...) baixo grau de mecanização da agricultura brasileira.”

Tabela 5 – Empréstimos da CREAL por faixa de valor contratual 1938-1945

	Em Cr\$					
Faixas de valor dos empréstimos	1938/1940	1941	1942	1943	1944	1945
Pequenos	61%	60%	51%	48%	39%	37%
Cr\$ 250,00 a Cr\$ 5.000,00	12%	13%	9%	7%	4%	4%
Cr\$ 5.001,00 a Cr\$ 10.000,00	15%	15%	13%	12%	10%	9%
Cr\$ 10.001,00 a Cr\$ 20.000,00	21%	20%	18%	17%	13%	13%
Cr\$ 20.001,00 a Cr\$ 30.000,00	13%	12%	11%	12%	12%	11%
Médios	27%	28%	31%	31%	33%	32%
Cr\$ 30.001,00 a Cr\$ 50.000,00	13%	14%	14%	14%	14%	14%
Cr\$ 50.001,00 a Cr\$ 100.000,00	14%	14%	17%	17%	19%	18%
Grandes	12%	12%	18%	21%	28%	31%
Cr\$ 100.001,00 a Cr\$ 500.000,00	11%	11%	16%	18%	23%	25%
Superiores a Cr\$ 500.000,00	1%	1%	2%	3%	5%	6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Banco do Brasil (1946, p.70)

e da indústria de alimentos no Brasil nos anos trinta e quarenta, e conseqüentemente para a compreensão da participação da pecuária na demanda de crédito contratada junto a CREAL.

²⁶ Segundo Villela e Suzigan (1973, p.205-209), a expansão da produção brasileira de algodão para exportação foi favorecida pela melhoria tecnológica da fibra brasileira e dos preços relativos externos em relação ao café.

Ainda no âmbito do crédito rural um aspecto a destacar diz respeito à composição e ao perfil dos contratos. Dados disponibilizados pelo Banco do Brasil (Tabela 5) os classificam em três grandes faixas, segundo o valor transacionado, e demonstra tendência acentuada a concentração dos recursos nos grandes contratos, os quais passaram de 12% para 31% do total de transações realizadas ao longo do período, em detrimento das pequenas transações, reduzidas de quase dois terços para pouco mais de um terço das contratações. A mesma tendência é observada no interior de cada uma das grandes faixas, nas quais ocorre a ampliação da participação dos maiores contratos, em parte determinada pelo direcionamento do crédito para culturas (café e o algodão) cujo perfil aponta para a grande lavoura centrada no latifúndio e orientada a exportação.

A análise da concentração territorial dos créditos concedidos (Tabela 6) está disponibilizada apenas para valores agregado das carteiras de Crédito Geral e Crédito Industrial e Agrícola, porém, responder como um bom substituto (*proxy*) da distribuição territorial desta última, pois não são conhecidas razões econômicas ou políticas capazes de determinar uma divergência muito acentuada entre as duas carteiras. Observasse como característica principal do perfil territorial do crédito a acentuada concentração de beneficiados residentes em quatro unidades da federação: São Paulo, Minas Gerais, Distrito Federal e Rio Grande do Sul, principais economias estaduais do país. Os dados não chegam a surpreender mas evidencia a natureza concentradora da política de crédito – considerada pela perspectiva territorial – perfil assumido em parte pela não existência de critérios orientados ao incentivo à desconcentração espacial da produção.

Tabela 6 – Concentração territorial dos créditos concedidos (CREAI + CREGE²⁷)

Estados	Em 1.000 cruzeiros							
	1942		1943		1944		1945	
	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	%	Cr\$	Cr\$
São Paulo	751.121	28%	806.501	28%	1.171.487	26%	2.358.208	31%
Distrito Federal	771.070	29%	810.127	28%	1.168.577	26%	1.208.984	16%
Minas Gerais	244.829	9%	325.188	11%	643.635	14%	1.188.132	16%
Rio G. do Sul	222.800	8%	242.041	8%	293.182	7%	408.613	5%
Outros	647.164	25%	720.855	25%	1.201.789	27%	2.325.669	31%
Total	2.636.984	100%	2.904.712	100%	4.478.670	100%	7.489.606	100%

Fonte: Banco do Brasil (1947, p.161).

²⁷ Empréstimos para atividades comerciais e aos consumidores.

Na ausência de indicadores mais robustos a opção de análise recaiu sobre a “participação percentual dos créditos concedidos” em relação ao “valor da produção por cada uma das principais culturas financiadas” (Tabela 7), um indicador apropriado à medida que o setor agrícola foi o maior beneficiado e os recursos estavam direcionados principalmente a atividades de custeio, item relevante na composição dos custos associados a colheita da safra, base do cálculo para a obtenção do valor da produção.

Tabela 7 – Participação dos créditos concedidos pela CREA em relação ao valor total dos produtos por cada um dos principais produtos financiados.

Produto	Em 1.000 cruzeiros								
	1942			1943			1944		
	Valor dos Créditos Concedidos	Valor da Produção	%	Valor dos Créditos Concedidos	Valor da Produção	%	Valor dos Créditos Concedidos	Valor da Produção	%
Arroz	91.213	1.156.000	7,89	141.394	1.493.000	9,47	213.556	2.122.000	10,06
Café	179.154	1.334.000	13,43	126.063	1.738.000	7,25	75.489	2.020.000	3,74
Cana de Açúcar	77.729	737.000	10,55	124.693	862.000	14,47	223.298	1.398.000	15,97
Algodão em Pluma	271.078	1.434.000	18,90	278.915	2.414.000	11,55	507.749	3.195.000	15,89

Fonte: Boletim Estatístico (1946) e Relatório Anual (1947, p.178).

A observação destes indicadores sugere que a Carteira cumpriu um papel relevante, porém, não suficiente, no financiamento das principais culturas para as quais esteve direcionada, observação válida com maior vigor para as culturas da cana de açúcar e do algodão, produtos em expansão ao longo do período analisado (1942/1944), porém, a mesma afirmação não é adequada quando a comparação é realizada em relação ao produto interno bruto do setor rural, bem como para a relação entre os financiamentos concedidos a indústria e sua respectiva produção interna bruta.

V. Considerações Finais

A CREA surge como resposta governamental às demandas financeiras constituídas no âmbito do crescimento e da diversificação produtiva da primeira etapa do ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Nos seus quatro primeiros anos de existência passou por freqüentes aprimoramentos do desenho institucional, em especial na adequação das condições jurídicas apropriadas a constituição de garantias e a composição de uma base ampla e diversificada de fontes de financiamento.

No âmbito da oferta de crédito governamental ocorreu um deslocamento do foco da política de crédito produtivo, antes voltada ao comércio, depois orientada primordialmente a produção agrícola e pecuária, setores não intensivos em capital vis-à-vis a indústria. Houve transferência de renda dos fundos previdenciários e do governo – desse último mediante perdas em termos de resultados financeiros/dividendos esperados do Banco do Brasil, firma de capital aberto e controle acionário governamental, e renúncia tributária – para os setores agrícola e industrial, em consequência da alocação compulsória e subsidiada dos recursos daqueles em favor destes.

O Estado mobilizou poupança mediante definição compulsória das fontes de recursos, decidiu sobre a alocação de crédito, gerenciou as ações mediante um banco sob controle acionário do governo e estabeleceu condições para concessão de subsídios (creditícios e tributários). Portanto, no setor financeiro o Estado foi além da “institucionalização das regras do jogo” - termo usado por Oliveira (1988, p.16) -, tomou para si a tarefa de atuar diretamente na mobilização e gestão da intermediação de recursos e exerceu papel relevante no processo de acumulação privada/empresarial de capital nos setores agrícola e de pecuária no período 1937-1945.

O desempenho da oferta de crédito na fase precedente ao término da segunda guerra mundial remete a quatro traços marcantes: crescimento acelerado das operações financeiras, vis-à-vis, as demais carteiras do Banco do Brasil; orientação primordial ao setor rural, mais especificamente a pecuária e numa cesta de quatro produtos agrícolas; afirmação de tendência ao crescimento dos grandes contratos e concentração do crédito nos estados da federação (SP, MG, DF e RS) com atividades econômicas mais intensas; e insuficiência crônica de recursos próprios²⁸.

Essa última característica implicou demanda recorrente aos recursos gerais do Banco do Brasil e, conseqüentemente, ampliação do descasamento do prazo médio do ativo (associados a investimentos de longo prazo de maturação e baixo grau de liquidez) sem o correspondente alongamento do passivo (predominantemente associados a depósitos de curto prazo), dado à participação dos depósitos à vista no âmbito dos recursos próprios do Banco. Portanto, permaneceu a fragilidade estrutural do sistema de crédito de longo

²⁸ O texto não aborda questões relacionadas a políticas de crédito, tais como: critérios de seleção das decisões alocativas (seleção de projetos), mecanismos de monitoramento, inadimplência e recuperação de crédito, e impactos da política sobre níveis de emprego, tributação e concentração fundiária; essas ausências foram determinadas principalmente pela não identificação de fontes de informação que permitissem um tratamento satisfatório dos temas mencionados.

prazo decorrente da insuficiência de mecanismos de *funding* (alongamento de passivo) capazes de promover o casamento de prazos entre ativo e passivo, de modo a reduzir a exposição dos bancos a riscos de insuficiência de liquidez.

Referências Bibliográficas

- ABREU, Marcelo de Paiva et al (1990). **A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus.
- BANCO DO BRASIL**. Relatório Anual 1945. Rio de Janeiro, 1946.
- BANCO DO BRASIL**. Relatório Anual 1946. Rio de Janeiro, 1947.
- BESKOW, Paulo Roberto (1994). **O crédito rural público numa economia em transformação: estudo histórico e avaliação econômica das atividades em financiamento agropecuário da CREA/BB de 1937 a 1965**. Campinas. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Universidade de Campinas – Unicamp.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. (1988) **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- BOLETIM ESTATÍSTICO**. Rio de Janeiro: Banco de Brasil, nº 21, outubro, 1944.
- BOLETIM ESTATÍSTICO**. Rio de Janeiro: Banco de Brasil, nº 23, outubro, 1946.
- DINIZ, Eli (1978). **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1934-1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DRAIBE, Sônia (1985). **Rumos e metamorfoses. Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OLIVEIRA, Francisco. **A economia brasileira: crítica a razão dualista**. Petrópolis: Vozes, 1988.
- SILVA, Mauro Santos. Federalismo fiscal no Brasil, 1889-1988: competências, transferências intergovernamentais e coordenação fiscal. **História Econômica & História de Empresas**, vol.VIII, nº1, jan.-jun., 2005.
- TAVARES, Maria da Conceição (1972). **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Ensaios sobre economia brasileira**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- VILLELA, Annibal Villanova; SUZIGAM, Wilson. (1973) **Política econômica e crescimento da economia brasileira 1889-1945**. 3ª ed. Brasília: IPEA, 2001.