

O SISTEMA DE CRÉDITO AO DESENVOLVIMENTO: FUNDAMENTOS, ESTRUTURA E EVOLUÇÃO

*Antônio Ernani Martins Lima**

1 — Fundamentos

O processo de desenvolvimento caracteriza-se por transformações profundas, a longo prazo, nas estruturas econômicas, sociais, culturais e nas próprias instituições políticas de uma nação.

No campo puramente econômico, o processo de desenvolvimento repousa na incessante busca de acumulação de capital e no desenvolvimento tecnológico, como sustentáculos de crescentes patamares de produto e de renda.

Tanto a acumulação de capital quanto o desenvolvimento tecnológico são expressos através do investimento, cuja dimensão máxima é limitada pela disponibilidade dos fatores de produção, entre os quais o próprio capital e a tecnologia, pelo tamanho do mercado e pelo volume de poupança existente, pressupondo-se que a taxa interna de retorno do projeto seja maior do que a taxa de juros vigente na economia.

Especificamente no que se refere à poupança necessária para o financiamento de investimentos, o processo de crescimento sempre se depara com o problema de alocarem-se recursos escassos de poupança entre variados projetos alternativos, sendo essa inclusive uma questão clássica da ciência econômica.

Como resposta a esse desafio, destaca-se a importância da racionalidade na alocação de financiamento a projetos de investimento e, assim, ao próprio desenvolvimento, visando maximizarem-se benefícios e minimizarem-se custos privados e sociais.

Até a eclosão da crise econômica de 1929 e da Grande Depressão, a busca dessa racionalidade nas economias capitalistas desenvolvidas centrava-se no pressuposto clássico das livres forças do mercado, as quais, por si só e conduzidas pela “mão invisível” de Adam Smith, deveriam bastar para garantir a eficiente alocação de recursos na economia, o equilíbrio dos seus mercados e, enquanto houvesse poupança disponível, o crescimento de longo prazo.

Entretanto a extensão e a profundidade daquela crise, ao lado da compreensão sobre a importância do gasto público na regulação do processo de acumulação capi-

* Economista do BADESUL.

talista, ensejada pela teoria keynesiana, determinaram a participação do Estado como agente de estímulo ao pleno emprego e como instrumento de combate aos ciclos econômicos.

A conjugação das idéias keynesianas com a necessidade de uso racional dos fundos requeridos para a reconstrução do comércio internacional e das economias abaladas pela Segunda Guerra Mundial resultou na constituição, a partir de acordo selado em Bretton-Woods (EUA), em 1944, do que são hoje o Banco Mundial, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ao lado dos quais atualmente também opera a Corporação Financeira Internacional (IFC).

Enquanto o BIRD atua como banco de desenvolvimento, dedicando-se ao financiamento de longo prazo de investimentos econômicos e sociais promovidos e localizados nos seus países-membros, o FMI volta-se à preservação e ao fomento do comércio internacional, cabendo à IFC aportar capital financeiro e capital de risco e, dessa forma, compor os recursos necessários à viabilização de importantes projetos privados de investimento.

Subseqüentemente, logo após a Segunda Guerra Mundial, o debate econômico deslocou-se do quadro das crises cíclicas nos países capitalistas desenvolvidos, tipicamente de curto prazo, para o estudo das causas crônicas do atraso econômico dos países subdesenvolvidos, tipicamente de longo prazo.

Na América Latina, esses debates foram conduzidos no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), e suas conclusões sobre os caminhos para o desenvolvimento da região indicaram os objetivos da industrialização acelerada e do planejamento governamental como fios condutores e viabilizadores desse processo.

Assim, enquanto nos países capitalistas centrais a participação do Estado na economia assumiu caráter apenas temporário e para fins reguladores de crises de curto prazo, nos países capitalistas subdesenvolvidos (ou periféricos), essa participação assumiu caráter de longo prazo, uma vez que, nestes últimos, ao Estado coube o esforço de estímulo direto e indireto à industrialização e ao desenvolvimento econômico e social.

Entre as características assumidas pela intervenção governamental, citam-se os estímulos financeiros e fiscais à industrialização e ao desenvolvimento econômico em geral, destacando-se a função do Estado na formação de poupanças e na alocação destas em investimentos, através do crédito de longo prazo.

Desse modo, a nível continental, sob a égide da busca do desenvolvimento pelos países periféricos, o modelo institucional de fomento concebido em Bretton-Woods evoluiu para a posterior constituição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cuja área de atuação corresponde aos países latino-americanos e ao Caribe, bem como resultou na constituição de organismos semelhantes, voltados para outros continentes do Terceiro Mundo, como os bancos de desenvolvimento da Ásia e da África.

Atualmente, em conjunto com o BID, também atua a Corporação Financeira Interamericana, que é uma companhia de capital financeiro e de risco similar à IFC.

2 — Estrutura do sistema

2.1 — Funções

O sistema de crédito ao desenvolvimento estrutura-se em torno de três funções básicas, quais sejam: o crédito de longo prazo; o aporte de capital de risco; e a mobilização dos necessários fluxos financeiros, alocados sob a forma de capital social e/ou fundos institucionais.

Essas três funções podem estar concentradas em uma mesma instituição, ou distribuídas entre instituições diferentes, mas integradas em um sistema, atuando conforme políticas governamentais de fomento.

A experiência histórica tem mostrado a predominância da estrutura de funções distribuídas entre instituições, com fins específicos. Nesse sentido, na órbita estatal ou multilateral, a função do crédito de longo prazo cabe aos bancos de desenvolvimento, o capital de risco, a companhias de participação, e os fluxos financeiros originam-se de fundos de poupança ou do próprio capital social alocado nas instituições do sistema.

2.2 — Características operacionais dos bancos de desenvolvimento

Especificamente no que se refere aos bancos de desenvolvimento, estes têm, em primeiro lugar, características operacionais essencialmente de longo prazo e, por isso, necessitam considerar em sua análise técnica inúmeras variáveis microeconômicas, vinculadas tanto à empresa quanto ao projeto sob exame, desde a simples situação cadastral até a tecnologia a ser utilizada, passando pelo mercado, pelas taxas de retorno, pelos insumos, pelos equipamentos e, inclusive, pelo impacto ambiental. Acrescenta-se, ainda, que o banco de desenvolvimento, ao aprovar o projeto, também acompanha a sua implementação e os seus resultados, como forma de reavaliação de suas atividades.

Em segundo lugar, destaca-se a característica indutora de novos investimentos, de ocupação de espaços vazios, de eliminação de pontos de estrangulamento estruturais ou tecnológicos e de redução dos desníveis econômicos microrregionais, que são objeto da ação de planejamento dos bancos de desenvolvimento, muitas vezes envolvendo a realização de estudos e programas com fortes características macroeconômicas.

3 — Evolução no Brasil

Em 1952, através da criação do atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), implantou-se no Brasil a primeira função do referido mo-

delo institucional de fomento, o qual hoje se estrutura em um sistema que também abrange a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e a BNDES Participações S/A (BNDESPAR) e que conta com 40% dos recursos do PIS-PASEP como uma de suas principais fontes de poupança, além dos seus recursos próprios de capital, recursos do orçamento da União e de outras fontes nacionais e externas de crédito.

Considerando que o BNDES, diretamente ou através da FINAME, atua como banco de fomento, que a BNDESPAR é uma companhia de participações e que as fontes financeiras administradas pelo banco se constituem de fato em fundos de recursos de longo prazo, reproduz-se a nível nacional, o mesmo modelo-padrão internacional de instituições de apoio ao desenvolvimento.

Em seus primórdios, o sistema BNDES exerceu importante papel na implantação da infra-estrutura econômica e da indústria de base no País, apoio este que hoje se estende à indústria em geral, aos insumos básicos, à tecnologia, à agricultura, à energia, ao transporte, à prestação de serviços e a projetos sociais.

No final da década de 50 e no início da década seguinte, o avanço da experiência técnica e o do conhecimento político sobre os rumos do desenvolvimento no Brasil acenderam o debate sobre as disparidades econômicas e sociais entre as diversas regiões do País, cujas características e aspirações próprias não podiam ser adequadamente consideradas nos projetos e prioridades nacionais do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

A consequência disso foi a constituição, na mesma época, de instituições regionais ou mesmo estaduais de desenvolvimento, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco da Amazônia S/A (BASA), o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), a Companhia Progresso do Estado da Guanabara (COPEG) e o Banco de Desenvolvimento do Paraná S/A (BADEP), entre outras.

Esse processo de descentralização espacial do crédito ao desenvolvimento aprofundou-se ao longo das décadas de 60 e 70, alimentado pelo crescimento econômico que caracterizou o período, pelo espírito de interiorização do desenvolvimento e pela extensão às pequenas e médias empresas dos benefícios do crédito de longo prazo aos seus projetos de investimento, uma vez que, até então, os recursos disponíveis estavam direcionados, principalmente, para projetos de maior porte.

Surgiram, assim, na década de 70, outros bancos estaduais de desenvolvimento, como o Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S/A (BADESUL) e o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S/A (BADESC), constituídos para executarem políticas de crédito e prioridades estabelecidas por seus respectivos estados controladores.

Dessa maneira, chegamos ao momento atual, onde o conjunto de instituições nacionais, regionais e estaduais de crédito ao desenvolvimento existente no Brasil, inclusive o BNDES, possui um saldo de operações ativas superior a US\$ 12 bilhões.

4 — A situação no Rio Grande do Sul

A idéia de redução das disparidades regionais, conforme já visto, levou à constituição do BRDE, em 1962, dotando, assim, a Região Sul e, por extensão, o Rio Grande do Sul com um banco de desenvolvimento puro, organizado sob a forma de autarquia interestadual, inclusive mais especializado no crédito a investimentos do que seus congêneres regionais criados na mesma época, BASA e BNB, constituídos sob a forma de bancos mistos (comercial e de desenvolvimento), controlados pela União.

Entretanto, à medida que as economias estaduais da região se tornavam mais complexas e inclusive mais competitivas entre si, caracterizando como cada vez mais heterogêneos os interesses regionais, ao lado do já comentado esforço de interiorização do desenvolvimento e de apoio às pequenas e médias empresas, passaram a surgir, conforme já visto, os bancos estaduais de desenvolvimento na região, o primeiro ainda na década de 60 (BADEP), enquanto o BADESUL e o BADESC foram criados na década seguinte.

Com a criação, em 1982, da Companhia Riograndense de Participações e com a reformulação, em 1988, do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM), fechou-se enfim o ciclo de reprodução, no Rio Grande do Sul, daquele, a essa altura, já clássico e consagrado modelo institucional de apoio financeiro oficial a investimentos de médio e longo prazos, composto, no Estado, pelo BADESUL e pelo BRDE-RS, como bancos de desenvolvimento, pela Companhia Riograndense de Participações (CRP) como companhia de capital de risco, e pelo Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM) (voltado para o setor industrial), como fundo de recursos específicos para o fomento, ao lado do qual hoje já figuram o Fundo do Programa Integrado de Melhoria Social (FUNDOPIMES) (voltado para a área urbana) e o Fundo Estadual de Apoio aos Pequenos Estabelecimentos Rurais (FEAPER) (voltado para a área agrícola), junto aos quais, no futuro, outros poderão integrar-se.

5 — Conclusões

A busca de máxima racionalização no uso de recursos escassos de poupança a serem alocados no financiamento de longo prazo do desenvolvimento econômico exige estruturas institucionais especializadas, com funções de banco de desenvolvimento, de companhia de participações e de fundos de poupança.

Essas funções e suas respectivas características operativas devem estar associadas a políticas governamentais de fomento e a um determinado espaço geoeconômico.

O processo evolutivo das instituições financeiras de fomento aponta uma descentralização crescente de seus raios de atuação geoeconômica, desde a jurisdição mundial até a estadual, passando pelos níveis continental, nacional e regional, constituindo um sistema onde freqüentemente as instituições menores atuam como agentes financeiros das maiores.

Esse processo de descentralização inclusive tende a continuar, alimentado pela própria dinâmica do desenvolvimento, notando-se que, no Rio Grande do Sul, já existem condições apropriadas para a atuação ainda mais distribuída de suas instituições de fomento, como é o caso da **necessidade da instalação de escritórios permanentes do banco estadual de desenvolvimento em alguns espaços microrregionais economicamente mais densos.**

Também como resultado desse processo de descentralização, ocorreu a denominada dualidade de bancos de desenvolvimento na **Região Sul**, com uma estrutura mais antiga — regional — coexistindo e concorrendo com outras mais novas — estaduais — observando-se, nesse sentido, que a liquidação extrajudicial do BRDE, agora transformada em administração especial temporária, resultou muito mais das consequências políticas do processo histórico aqui descrito do que do **excessivo endividamento do setor público perante aquela instituição.**

Ao longo dos últimos 15 anos, o Rio Grande do Sul vem estruturando, com sucesso, o seu próprio sistema de crédito ao desenvolvimento, composto por instituições e por fundos de recursos que se constituem em instrumentos de política econômica do Governo do Estado imprescindíveis ao estímulo da capacidade inovadora e de trabalho da comunidade gaúcha.

Para o futuro, cabe a continuidade do fortalecimento e da racionalização institucional do sistema até aqui construídos, como base para uma nova etapa do seu processo de descentralização espacial e do desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul.

Bibliografia

- BADESUL (1987/89). **Relatórios e documentos internos 1987/89.** /Porto Alegre/.
- BAER, Mônica & LICHTENSZTEJN, Samuel (1987). **Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial: estratégias do poder financeiro.** São Paulo, Brasiliense.
- BAER, Werner (1979). **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil.** 4.ed. aum. Rio de Janeiro, FGV.
- BANCO MUNDIAL (1985). **Análise dos sistemas financeiros.** Rio de Janeiro, IBMEC.
- BRASIL. Congresso Nacional (1964). **Lei nº 4595, 31.12.64.** /Brasília/.
- KALECKI, Michal (1976). **Teoria da dinâmica econômica: ensaios sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista.** São Paulo, Abril. (Os Pensadores).
- RELATÓRIO ANUAL DO BANCO MUNDIAL 1988 (1988). Washington.
- SCHUMPETER, Cláudio (1979). Schumpeter e a teoria do desenvolvimento econômico, In: NAPOLEONI, Cláudio. **O pensamento econômico do século XX.** Rio de Janeiro, Paz e Terra. Cap.3.

Abstract

The purpose of this article is to analyse the evolution of long term credit for investments and its institutions in Brazil and, specifically, in Rio Grande do Sul. The institutions for this kind of credit are development banks, financial funds and capital venture companies which objectives and operational policies are oriented for economic growth. The article leads us to the conclusion that the Brazilian economic development process induced an improving geographical decentralization in development banks operations, from world institutions, like BIRD, to state owned institutions, like BADESUL, in Rio Grande do Sul, passing through others continental, national and regional institutions. This trend formed in Rio Grande do Sul an institutional duality between the regional development bank, BRDE, and the State development bank. Both subsisted, until now, with no serious problems, but they deserve, for the future, a reevaluation of each specific role in the official state financial system.