

Crise e transformação do financiamento ao desenvolvimento no Brasil: instituições, fontes de poupança e políticas

*Antonio Ernani Martins Lima**

O Brasil experimentou, ao longo das décadas de 50, 60 e 70, um período de intenso desenvolvimento econômico e social, ao abrigo do denominado modelo substitutivo de importações, centrado no papel do Estado como empresário inovador e como agente fomentador e protetor da economia privada nacional. A face do modelo explicitava-se ainda mediante um conjunto de planos, políticas, metas, incentivos, fontes de poupança e instituições de financiamento ao desenvolvimento.

O modelo substitutivo de importações, no âmbito teórico, inspirou-se na interpretação keynesiana sobre a instabilidade de curto prazo da economia capitalista, que se deveu às flutuações no investimento e na demanda agregada, o que exigia a implementação, pelo Estado, de políticas fiscais e monetárias compensatórias, bem como no pensamento da CEPAL, que defendeu a extensão para o longo prazo da intervenção do Estado na economia, tendo em vista garantir, de forma planejada e visando ao desenvolvimento, os investimentos necessários à industrialização dos países subdesenvolvidos. Acrescenta-se também a influência de Schumpeter quanto à justificativa teórica do Estado-empresário e inovador, bem como iluminando a importância do crédito ao investimento.

No âmbito desse modelo e do seu contexto histórico e teórico, o financiamento do desenvolvimento foi exercido por um sistema de instituições financeiras públicas nacionais, regionais e estaduais, organizadas notadamente sob a forma de bancos de desenvolvimento, que, apoiadas em fontes de poupanças compulsórias, desempenharam a missão de promover e garantir o fluxo de financiamento de longo prazo necessário para a acumulação de capital no Brasil.

* Professor da UFRGS.

Na década de 80, assistiu-se à crise do modelo até então vigente, com o esgotamento financeiro do Estado e de suas instituições, observando-se que, nessa altura, a economia brasileira já dispunha de um parque industrial e de uma estrutura empresarial pública e privada que colocavam o Brasil entre os 10 países mais industrializados do mundo, evidenciando o sucesso do modelo nesse sentido. Acrescenta-se que, ainda na década de 70, se verificou o fim da hegemonia keynesiana e a ascensão teórica dos economistas monetaristas e novos-clássicos, com generalizado e gradual retorno a um cenário econômico liberal, ou neoliberal, tendência esta que tomou impulso sob a égide do denominado Consenso de Washington, firmado em torno da burocracia técnica e do pensamento político-econômico do Tesouro dos EUA, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

No contexto do fim do modelo substitutivo de importações, as instituições financeiras de desenvolvimento entraram em crise, principalmente em decorrência do aumento da inadimplência de seus clientes, bem como se procedeu ao desmonte dos órgãos públicos de planejamento e se iniciou o processo de privatização das iniciativas empresariais do Estado em direção à substituição do setor público pelo setor privado nacional e internacional, no que tange à condução hegemônica da economia.

No que se refere aos bancos de desenvolvimento, muitos foram extintos, por liquidação extrajudicial ou por incorporação aos bancos múltiplos estaduais, concomitantemente com os bancos privados, assumindo, de forma limitada, funções de financiamento de investimentos, mas, obviamente, sem assumir a função de fomento ao desenvolvimento, que, dada a sua natureza social, continuou sendo privativa do Estado. Observa-se que a concentração de capital no setor financeiro público acompanhou uma tendência, ainda em curso, de concentração de capital no setor financeiro privado, tanto no Brasil como no mundo.

Os resultados da transição do modelo substitutivo de importações para um novo modelo de desenvolvimento, que pode ser denominado de integração competitiva, foi e está sendo feito com baixo crescimento e alto desemprego, o que tem levado pensadores e formuladores de políticas públicas, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países periféricos, a se voltarem para uma recomposição do papel do Estado na economia, no âmbito de uma "terceira via" entre a rigidez do modelo intervencionista anterior e a perversidade social do modelo neoliberal.

Entre as instituições típicas do novo modelo perseguido, estão as agências de regulação de serviços públicos, que já estão sendo criadas no Brasil, dentre as quais se citam a Anatel e a Aneel, respectivamente, para os setores de telecomunicações e de energia elétrica, enquanto, no que se refere ao financiamento

do desenvolvimento, existe a proposta de criação de agências estaduais de fomento, inclusive mediante a transformação nestas dos bancos públicos dos estados.

Considerando-se essa problemática de crise do modelo anterior e de construção de um novo modelo de regulação da economia brasileira, este texto analisa sob que condições poderá ser recomposto o papel do Estado no financiamento ao desenvolvimento. Nesse sentido, o tema será analisado sob os seguintes enfoques:

- instituições financeiras de desenvolvimento;
- fontes de recursos financeiros;
- políticas de desenvolvimento.

1 - Instituições financeiras de desenvolvimento

Em 1946, após o fim da Segunda Guerra Mundial e sob a égide da Conferência de Bretton Woods, de 1944, registrou-se o primeiro marco institucional moderno no processo de fomento ao desenvolvimento e de financiamento de investimentos, mediante a criação do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), com a missão de financiar a reconstrução dos países atingidos pela guerra, nos termos do Plano Marshall, bem como para financiar a formação de capital e de infra-estrutura econômica e social nos países subdesenvolvidos. Ao lado do BIRD, também conhecido como Banco Mundial, funcionam a Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), que atua em países com economias muito deprimidas, e a Corporação Financeira Internacional (IFC), voltada para o financiamento de investimentos privados. A denominação de Banco Mundial explicita a abrangência do campo geoeconômico de atuação do BIRD. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU), ao lado das suas funções políticas e diplomáticas, insere-se na linha de criação de instituições multilaterais de âmbito mundial para encontrar soluções para as questões do desenvolvimento.

Na década de 50 e até o início dos anos 60, com a constituição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a criação, no âmbito da ONU, da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) — ambas as instituições abrangendo a América do Sul e o Caribe —, observou-se a transposição das questões do desenvolvimento para o âmbito continental. Na mesma época, foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), evento que se integrou à referida descentralização geoeconômica das políticas e da diplomacia do de-

envolvimento, assim como se registrou o surgimento de instituições representativas e financeiras similares em outros continentes.

Ainda na década de 50, dada a necessidade de viabilizar e controlar o repasse de recursos do BIRD e de outras instituições internacionais para o financiamento de investimentos no Brasil, procedeu-se à criação do atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), inaugurando-se, assim, em âmbito nacional, a era das instituições públicas de financiamento de investimentos e de fomento ao desenvolvimento. No âmbito do modelo de desenvolvimento vigente, criou-se o Ministério do Planejamento, e articularam-se planos e metas governamentais de desenvolvimento nacional.

Na década de 60, a discordância dos governadores, principalmente do Nordeste e do Sul do Brasil, com as políticas e prioridades nacionais de desenvolvimento levou à constituição de bancos regionais de desenvolvimento, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco da Amazônia S/A (Basa) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Similarmente, surgiram superintendências regionais de planejamento, como a Sudene, a Sudam e a Sudesul.

Ainda na década de 60 e avançando nos anos 70, assistiu-se também à criação de bancos estaduais de desenvolvimento, tendo em vista que os governadores passaram a se interessar em dispor de políticas e instrumentos próprios de desenvolvimento, ao lado do concomitante surgimento das secretarias estaduais de planejamento, momento este que, considerando-se a crise do modelo substitutivo de importações, pareceu ser o limite do processo de descentralização geoeconômica das Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs).

Entretanto, ao longo dos anos 80 e 90, a busca de políticas e de instrumentos próprios de desenvolvimento e de financiamento de investimentos continuou a se descentralizar, na medida em que regiões e municípios de estados, notadamente em estados com economias relativamente mais desenvolvidas, se organizaram para executar planos estratégicos de desenvolvimento ou mesmo criaram pequenos fundos e instituições de financiamento de investimentos.

Nesse sentido, no Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, foram instituídos os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), como órgãos de planejamento regional, criaram-se inúmeros fundos municipais de desenvolvimento, e a Prefeitura de Porto Alegre constituiu um órgão comunitário de crédito. Enquadra-se nessa linha a incorporação de bancos de desenvolvimento a bancos comerciais estaduais, o que resultou na formação de bancos múltiplos estaduais com carteira de desenvolvimento, integrando, em uma mesma rede bancária pública, de alcance municipal e regional, serviços bancários de curto prazo, financiamento de longo prazo a investimentos e ações de fomento ao desenvolvimento.

Destaca-se que, mesmo antes do advento do banco múltiplo e da crise dos bancos puros de desenvolvimento na década de 80, outros estados da Federação, no Norte e no Nordeste, sob o patrocínio do Governo Federal, já tinham estruturado seus sistemas financeiros sob a forma mista (banco comercial e de desenvolvimento), mas com a preponderância da função de desenvolvimento. Nessa linha, cita-se, como exemplo, o Banco do Nordeste do Brasil, instituição pública federal organizada como banco misto, mas, essencialmente, um banco de desenvolvimento com carteira comercial.

Neste final da década de 90, considerando-se a amplitude assumida pelo mercado financeiro brasileiro e o processo recente de reestruturação dos bancos privados e dos bancos públicos e tendo em vista a linha histórica institucional até aqui descrita, pode-se ponderar que:

- a) a dimensão e o estágio tecnológico já alcançado, no Brasil, pelo sistema financeiro privado exige cada vez mais recursos para manter a capacidade competitiva dos bancos múltiplos estaduais, observando-se que, desde o final da década de 80, os bancos privados inclusive já exercem funções de financiamento de investimentos, o que antes era uma atividade praticamente privativa dos bancos oficiais;
- b) por outro lado, as instituições financeiras privadas, na medida em que operam de forma muito seletiva e regem a sua gestão por critérios de maximização de lucros e não por políticas de desenvolvimento, continuam a determinar falhas de mercado, o que justifica a existência de instituições financeiras públicas direcionadas para o financiamento de investimentos e, principalmente, para o fomento ao desenvolvimento, que se constitui em função de Estado;
- c) a dimensão das economias regionais e as demandas de ações dirigidas para o fomento ao desenvolvimento e para o financiamento de investimentos regionais está exigindo a presença local de instituições especializadas nesses temas, função esta que, dadas as carências econômicas municipais e estaduais, deve ser equacionada de forma compartilhada entre essas esferas da Federação.

Acrescenta-se a essas ponderações o tratamento já dado à questão das falhas de mercado, em estudo sobre o tema efetuado pela Associação Brasileira das Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE) e coordenado pelo Professor Joe Yoshino, da USP (1994).

“I - O setor financeiro privado não orienta suas decisões tendo em vista os aspectos macroeconômicos do desenvolvimento, não postulando assim, como prioridade, ser agente da função de fomento; e

"II - O financiamento de longo prazo a estruturas produtivas, formadoras da base econômica, implica risco que inibe a participação da banca privada.

.....

"A argumentação encontra justificativa na teoria econômica, à luz da qual dois argumentos fundamentais corroboram a necessidade das IFD, quais sejam: as externalidades e as imperfeições no mercado de capitais. O primeiro deles tem inspiração neoliberal, enquanto o segundo se alimenta em Keynes, mais propriamente nos pós-keynesianos.

" **Externalidades** - A incapacidade de os mecanismos de mercado equacionarem as demandas por financiamento de longo prazo pode surgir, por questões específicas, em três situações bem definidas:

"i - O projeto reveste-se de indiscutível mérito social, condição que, no entanto, não pode ser aferida em termos econômico-financeiros.

.....

"II - O projeto é capaz de gerar resultados traduzíveis em termos econômico-financeiros, mas estes não são integralmente apropriáveis pelo investidor. Alguns tipos de pesquisa científica e tecnológica incluem-se na categoria, assim como investimentos em infra-estrutura. Em geral, o mero funcionamento dos mecanismos de mercado tende a destinar-lhes montante subótimo de recursos, uma vez que se trata de bens públicos; e

"III - O projeto pode apresentar uma elevada rentabilidade privada, mas esta é contaminada por um elemento de incerteza ou risco tão alto que se forma uma expectativa cautelosa quanto ao retorno médio esperado, inibindo a mobilização de recursos privados. Trata-se, em geral, de investimentos de longo tempo de maturação, notadamente os de introdução de inovações tecnológicas.

"**Imperfeições** - Constata-se, também, a existência de imperfeições nos mercados, que bloqueiam projetos potencialmente viáveis, havendo várias razões para isso:

"I - A grande escala de um projeto, implicando a mobilização de elevados volumes de recursos em relação ao tamanho global do mercado;

"II - As limitações do acesso do investidor potencial ao mercado;

"III - Os custos de informação e transação; e

"IV - As barreiras naturais ou legais (monopólios, oligopólios e cartéis) à entrada, no setor, de atividade nova.

"Tais imperfeições são especialmente relevantes em mercados de capitais incipientes e em estruturas industriais concentradas, que ainda não adquiriram a dimensão, a maturidade e a competitividade existentes em outros países, como ocorre no Brasil." (YOSHINO, 1994).

Existe, portanto, um papel a ser desempenhado pelo Estado, tanto no que se refere ao financiamento de investimentos prioritários sob a ótica de políticas públicas, como no que tange ao fomento ao desenvolvimento regional.

A questão que se coloca agora, à luz da exposição precedente, é como organizar o exercício desse papel sob o ponto de vista institucional. Recorda-se que, sob esse aspecto, o caminho indicado atualmente pelo Banco Central é a transformação de bancos estaduais em agências de desenvolvimento, o que significa, em grande parte, um retorno ao modelo dos bancos de desenvolvimento, típico das décadas de 60 e 70, mas, desta vez, sem a natureza explícita de instituição financeira e sem a denominação de banco.

Entretanto essa forma de estruturação institucional do financiamento a investimentos e do fomento ao desenvolvimento exige uma dimensão financeira e uma dotação de recursos humanos que contemple a demanda de presença local e permanente, nas regiões dos estados economicamente mais adiantados, de escritórios ou agências regionalmente descentralizadas. Por outro lado, deve-se reconhecer que essa demanda também não é atendida pelos bancos públicos múltiplos estaduais com carteira de desenvolvimento, na medida em que a cultura de longo prazo tem ficado submetida nestes à ênfase de curto prazo da carteira comercial.

Nesse sentido, conforme a situação, em cada estado, do seu sistema financeiro público e do grau de desenvolvimento de sua economia, sugere-se que o formato institucional do financiamento de investimentos e do fomento ao desenvolvimento se estruture da seguinte forma:

- a) em estados com economias em estágios mais adiantados de desenvolvimento e com forte presença de bancos privados, ou ainda em

macrorregiões compostas por estados menos desenvolvidos, recomenda-se o formato de bancos múltiplos com predominância da carteira de desenvolvimento e da cultura de longo prazo, com estruturas de financiamento a investimentos e de fomento ao desenvolvimento descentralizadas em termos regionais, sendo que, nos estados que privatizaram ou pretendem privatizar os seus bancos comerciais, resta a solução de dispor de agências de desenvolvimento fortes o suficiente para manterem escritórios regionais;

- b) em estados com economias em estágios intermediários de desenvolvimento e com média presença de bancos privados, a solução que se apresenta mais lógica é a proposta da agência de desenvolvimento, atuando de forma conjunta, mediante convênio, com o banco comercial oficial estadual, quando este existir, ou, inclusive, atuando como subsidiária deste, mas com processo decisório e cultura operacional independentes;
- c) em estados com economias em estágios mais atrasados de desenvolvimento e com fraca presença de bancos privados, deve-se preservar a existência de bancos múltiplos públicos com carteira de desenvolvimento, mas ainda com a predominância da carteira comercial, tendo em vista a importância da demanda por serviços bancários de curto prazo em relação aos produtos bancários de longo prazo, mas mantida a ênfase nas funções de fomento ao desenvolvimento.

Em conclusão, especificamente no que se refere ao Estado do Rio Grande do Sul, a configuração de banco múltiplo público estadual com uma forte carteira de desenvolvimento pode se constituir em adequado instrumento de resposta à crescente demanda das regiões e municípios dos estados mais desenvolvidos por apoio institucional e financeiro aos seus respectivos anseios de desenvolvimento sócio-econômico, na medida em que a função líder e preponderante do banco seja o financiamento de investimentos, e a essência da sua missão, o fomento ao desenvolvimento.

2 - Fontes de recursos financeiros

O modelo substitutivo de importações caracterizou-se pela formação de fontes de poupança forçada para reunir o *funding* exigido para o financiamento do desenvolvimento no Brasil. Dentre as fontes de poupanças compulsórias que ainda subsistem, citam-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), cujos recursos são destinados pela Caixa Econômica Federal principalmente para o financiamento de investimentos em saneamento e habitação, o Progra-

ma de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep), hoje integrado no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em parte utilizado pelo BNDES para o financiamento de investimentos econômicos e em parte destinado para o financiamento de gastos sociais, como o seguro-desemprego, e o Fundo de Marinha Mercante (FMM), vinculado ao desenvolvimento do transporte aquaviário, também destinado pelo BNDES para esses fins.

Até o início da década de 80, às fontes de poupança compulsória somava-se a poupança das esferas de governo, principalmente a do Governo Federal, mediante os dispêndios de capital previstos no orçamento da União, bem como os créditos de longo prazo captados pelas empresas e pelos bancos junto aos mercados financeiros privados internacionais, mais ainda os fundos obtidos junto a instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

O somatório dessas fontes, mais o capital próprio proveniente da contrapartida dos investidores e o fluxo de investimentos diretos externos permitiram ao Brasil alcançar, durante a década de 70, taxas de formação bruta de capital fixo de até 24% do PIB e taxas médias de crescimento do Produto em torno de 8% ao ano.

A primeira crise de preços internacionais do petróleo, em 1973, não foi suficiente para interromper o ímpeto de crescimento da economia brasileira, que apenas se desacelerou, mas serviu para gerar um grande déficit na balança comercial e em conta corrente, com a conseqüente necessidade de endividamento do País para honrar seus pagamentos no Exterior.

A segunda crise do petróleo, em 1979, voltou a agravar o desequilíbrio da balança comercial e da conta corrente, bem como acentuou a acumulação de dívida externa, até que a crise internacional de juros, em 1979-82, dado o grau de exposição ao risco do Brasil perante os seus bancos credores internacionais, levou o País à moratória e ao isolamento da economia brasileira em relação ao mercado bancário privado externo.

À medida que a crise da dívida externa se prolongava e a economia brasileira se instabilizava, à interrupção do fluxo de crédito externo agregou-se a drástica redução do fluxo de entrada de investimentos diretos do Exterior no Brasil, em razão da resultante formação de expectativas desfavoráveis dos investidores internacionais quanto ao comportamento futuro da economia brasileira.

Após esses desdobramentos financeiros restritivos, restou ao Brasil articular o financiamento de investimentos em sua economia praticamente apenas com seus próprios e escassos recursos, cujas fontes estavam alicerçadas em poupanças compulsórias, na medida em que as despesas de capital nos orçamentos públicos também declinaram para níveis muito baixos. Acrescenta-se,

marginalmente, o fluxo de novos empréstimos do BIRD e do BID, que nunca deixaram de fluir para o País.

A consequência foi, principalmente ao longo da década de 80, mas também nos primeiros anos da de 90, a queda da taxa de formação bruta de capital fixo no País para níveis em torno de 15% do PIB, com estagnação da renda *per capita* e crescimento da inflação, caracterizando um quadro de estagflação.

Neste final da década de 90, após cinco anos de estabilidade de preços, a taxa de formação bruta de capital fixo no Brasil, apesar de superior ao nível observado nos anos 80, não retornou ainda aos patamares verificados na década de 70, resultando que a economia brasileira continua mantendo uma baixa taxa de crescimento anual do seu PIB.

Nesse contexto de crise e transformação, que perspectivas podem ser traçadas para o comportamento das fontes de poupança necessárias para o financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90?

Em primeiro lugar, deve-se esperar que as fontes de poupança compulsória continuem a exercer o papel primordial na sustentação do financiamento do desenvolvimento no Brasil, nos moldes tradicionais de composição do *funding* do BNDES e de seus agentes financeiros.

Em segundo lugar, registra-se também a continuidade dos bancos multilaterais, BIRD, BID e suas subsidiárias, como fontes de recursos para o financiamento do desenvolvimento, com a participação marginal de agências bilaterais, como o Overseas Economic Cooperation Fund (OECF), do governo japonês.

Em terceiro lugar, destaca-se a fonte de recursos representada pela poupança mobilizada pelos fundos de pensão, tipicamente de longo prazo e, conseqüentemente, adequada para o financiamento de investimentos, principalmente mediante operações típicas do mercado de capitais, como participações acionárias e aquisição de títulos emitidos pelas empresas investidoras.

Em quarto lugar, deve-se considerar a fonte de recursos representada pelos mercados financeiros internacionais, que operam créditos securitizados de longo prazo, principalmente bônus, com taxas de juros flutuantes, adotando como parâmetros taxas básicas de referência, como a Libor (Londres), a Prime Rate (Nova York) e a taxa lombarda (Frankfurt).

Em quinto lugar, torna-se fundamental que o mercado financeiro brasileiro também destine parte da poupança voluntária de curto prazo nacional como *funding* para o financiamento de longo prazo a investimentos. Um exemplo nesse sentido ocorreu, durante curto período, no início dos anos 90, com a criação dos Títulos do Desenvolvimento Econômico (TDE), que compuseram, ao longo dos Planos Collor I e II, 10% do lastro dos fundos de aplicações financeiras. O TDE foi um instrumento financeiro de aplicação compulsória a longo prazo, as-

sociado a uma fonte de captação de poupança voluntária e de curto prazo que, apesar do seu êxito, desapareceu após a implantação do Plano Real.

Em sexto lugar, deve-se também caminhar para uma maior participação de recursos públicos federais, estaduais e municipais no financiamento ao desenvolvimento, mediante o retorno à formação de poupança pública, aumentando-se os gastos governamentais de capital. Recomenda-se que parte da poupança pública seja direcionada para o financiamento ao desenvolvimento, tanto mediante a constituição de fundos rotativos de crédito a investimentos, como mediante a participação no capital da agência de fomento ou do banco público estadual com carteira de desenvolvimento, com ambas as instituições operando de acordo com prioridades comuns à União, aos estados e aos municípios.

Em sétimo lugar, cita-se a poupança própria dos investidores como contrapartida ao crédito de longo prazo para o investimento, observando-se que, nesse sentido, se desaconselha o uso de poupança própria para o financiamento total do projeto, na medida em que, quando isso ocorre, freqüentemente faltam os recursos necessários ao capital de giro do empreendimento, levando a empresa ao endividamento de curto prazo e com altos custos financeiros.

Mais recentemente, têm surgido novas alternativas de *funding* para o financiamento de investimentos, como a emissão de títulos vinculados ao próprio projeto, com garantia bancária e prêmio ligado à rentabilidade do empreendimento e com a contragarantia dos avais bancários lastreados nos seus recebíveis (tarifas, fretes, pedágios etc.). De forma correlata, cita-se o caminho de securitização de recebíveis, tanto para captar fundos para o financiamento do investimento, como para vincular parte das receitas do projeto ao pagamento dos financiamentos. Cita-se também a possibilidade de criação de *special purpose companies*, criadas especificamente para a gestão de um determinado projeto.

Finalmente, cabe mencionar o *funding* representado pelos recursos de fundos constituídos para complementar as garantias exigidas nos financiamentos a pequenas e microempresas.

3 - Políticas de financiamento ao desenvolvimento

As instituições financeiras de desenvolvimento orientam as suas operações de acordo com políticas de atuação, que traduzem juízos de valor dos seus acionistas controladores em relação ao tema e que devem se desdobrar em programas e projetos de financiamento de investimentos e de fomento ao desenvolvimento. Entretanto, independentemente dos diferentes juízos de valor,

existem políticas de financiamento de investimentos e de fomento ao desenvolvimento que se têm mantido ao longo do tempo, algumas das quais são apresentadas resumidamente a seguir.

Política de desenvolvimento rural e agroindustrial, abrangendo desde programas e projetos voltados à redução da pobreza rural e ao atendimento das necessidades produtivas e de infra-estrutura de agricultores assentados e da agricultura familiar até aqueles dirigidos ao desenvolvimento dos segmentos agropecuários mais dinâmicos e integrados ao *agribusiness*.

Política de desenvolvimento industrial e da capacidade competitiva do Setor Secundário da economia, com o financiamento de programas e projetos voltados tanto para a expansão de empresas e subsetores, quanto à consolidação de pólos e eixos industriais já estruturados, tendo em vista o crescimento econômico e a criação de um ambiente empresarial competitivo.

Política de desenvolvimento do comércio, serviços e turismo, mediante o financiamento de programas e projetos voltados para a expansão dessas atividades estratégicas do Setor Terciário da economia, tendo em vista a importância desse setor para a geração de emprego, produto e renda nas economias situadas em estágios mais avançados de desenvolvimento.

Política de educação e de desenvolvimento científico e tecnológico, mediante o financiamento de programas e projetos dirigidos à realização de investimentos em educação, em pesquisa básica e em pesquisa aplicada ao desenvolvimento de produtos e processos.

Política de desenvolvimento da infra-estrutura, mediante o financiamento de programas e projetos de investimentos em transporte, energia, telecomunicações e portos, notadamente sob um regime de parceria entre as esferas de governo e a iniciativa privada.

Política de preservação do meio ambiente, com a finalidade de compatibilização entre crescimento econômico e meio ambiente, mediante tanto o planejamento e o financiamento de programas e projetos voltados para a recuperação e a preservação de ecossistemas, como através da permanente consideração dos aspectos ambientais presentes em programas e projetos ligados às demais políticas.

Política de desenvolvimento urbano e social, com a finalidade de redução da pobreza urbana, mediante o planejamento e o financiamento de programas e projetos de habitação, saúde, saneamento e de emprego e renda.

Política de desenvolvimento das exportações, mediante a execução de programas e projetos de financiamento a investimentos que facilitem a produção e o escoamento de bens destinados à exportação, bem como que melhorem a capacidade competitiva das exportações.

Política de desenvolvimento regional, sob a forma de parcerias entre o Governo do Estado e os municípios, com o objetivo de atenuar desequilíbrios regionais, mediante o planejamento e a execução de programas e projetos de investimentos na infra-estrutura e na economia de regiões polarizadas.

Observa-se que as políticas relacionadas, assim como os respectivos programas e projetos, se integram entre si e se complementam, tanto no que se refere aos seus objetivos e metas, quanto no que tange ao compartilhamento de fontes de recursos financeiros.

4 - Conclusões

Este texto abordou inicialmente a história recente da criação de instituições financeiras de desenvolvimento, mostrando que a sua evolução se caracterizou pela descentralização geoeconômica de suas preocupações, constatando que essa tendência hoje se manifesta inclusive no âmbito de regiões dos estados.

Considerando-se o cenário de esgotamento do modelo de desenvolvimento e de subsequente crise das instituições financeiras de desenvolvimento, a configuração do banco múltiplo veio facilitar a racionalização institucional dos sistemas financeiros oficiais estaduais. Isso permitiu aos estados efetuarem a integração de suas instituições financeiras, com vantagens decorrentes de maior sinergia de recursos financeiros e humanos, além de fortalecer, mediante a concentração de capitais, a estrutura patrimonial e a capacidade competitiva do banco oficial múltiplo resultante. Nessa linha, o texto defende que, quanto maior o grau de desenvolvimento relativo da economia estadual ou regional, maior deve ser a importância atribuída pelo banco e por seus controladores às ações de financiamento de investimentos, de fomento ao desenvolvimento e à cultura de longo prazo de seus recursos humanos.

O texto também relaciona as fontes de recursos para o crédito de longo prazo ao alcance das instituições financeiras de desenvolvimento, bem como explicita políticas que orientem um conjunto de programas e projetos de financiamento a investimentos e fomento ao desenvolvimento.

Bibliografia

BANCO Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: políticas operacionais, 1991-94 (1994). Brasília : BNDES. (Documento interno).

- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Financiadora de Estudos e Projetos e Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (1993). **Estudo da competitividade da indústria brasileira. Custo de capital, condições de crédito e competitividade:** instituições oficiais de crédito, financiamento de longo prazo e mercado de capitais. Campinas.
- CASTRO, Helio O. Portocarrero (1982). **Introdução ao mercado de capitais.** 9.ed. Rio de Janeiro : IBMEC.
- DORNBUSCH, Rudiger, FISHER, Stanley (1991). **Macroeconomia.** 5.ed. São Paulo : Makron Books: McGraw-Hill.
- GALBRAITH, John K. (s.d.). **Moeda: de onde veio, para onde foi.** s.n.t.
- GUDIN, Eugênio (1976). **Introdução à economia monetária.** Rio de Janeiro : AGIR. 2v.
- HENNING, Charles N. et al. (1981). **Financial markets and the economy.** 3.ed. Prentice-Hall.
- LOPES, João do Carmo, ROSSETTI, José P. (1992). **Economia monetária.** 6.ed. São Paulo : Atlas.
- MALDONADO FILHO, Eduardo Augusto (1990). Os rumos do setor financeiro: evolução e transformações recentes. In: ALMEIDA, Pedro F. da C., coord. **A economia gaúcha e os anos 80.** Porto Alegre : FEE. t.2.
- MAYER, Thomas, DUESENBERY, James, ALIBER, Robert (1993). **Moeda, bancos e a economia.** Rio de Janeiro : Campus.
- MEEK, Paul (1984). **Política monetária e mercado financeiro nos Estados Unidos.** 2.ed. Rio de Janeiro : Andima/Apec.
- PELÁEZ, Carlos M. e SUZIGAN, Wilson (1978). **Economia monetária-teoria, política e evidência empírica.** São Paulo : Atlas.
- PELÁEZ, Carlos M., SUZIGAN, Wilson (1976). **História monetária do Brasil:** análise da política, comportamento e instituições monetárias. Rio de Janeiro : IPEA.
- SIMONSEN, Mário Henrique, CYSNE, Rubens Penha (1989). **Macroeconomia.** Rio de Janeiro : Ao Livro Técnico.
- YOSHINO, Joe Akira, coord. (1994). **Funding e formatação das instituições financeiras de desenvolvimento.** Rio de Janeiro : ABDE.