

DESENVOLVIMENTO, DEMOCRACIA E RESPONSABILIDADE: O BNDES NA DISPUTA IDEOLÓGICA

Texto de: Francisco Menezes e
Fernando Amorim

Apoio:

Apresentação

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, por sua importância, há muito tempo desperta a atenção das organizações da sociedade civil brasileira e, mais do que isto, provoca a necessidade de mobilização e articulação dessas organizações para o seu monitoramento. O **Ibase** sempre se colocou entre elas, centrando sua participação no aprofundamento de análise sobre os investimentos financeiros realizados pelo Banco, na demanda pela democratização desses investimentos e, especialmente, na busca de incidência em prol de uma prática de transparência de suas ações.

Diferentes momentos foram vividos nessa luta pela democratização do BNDES, com marchas e contramarchas na relação daquelas organizações com a presidência do Banco. Ocorreram lentos avanços, entre os quais destaque-se, em 2007, a publicização, em seu sítio na internet, dos 50 maiores projetos financiados. Somente em 2009 é divulgada a totalidade de sua carteira. Abrem-se agendas específicas, como a do financiamento para o etanol, para o setor hidroelétrico e dos “atingidos pelo BNDES”. Em 2013, há um trabalho de reaproximação ao Banco, com a constituição do Fórum de Diálogos do BNDES e de organizações da Sociedade Civil. Com isso, o diálogo avança sob três eixos: a política de transparência, a política socioambiental e a política social. Mas o processo se interrompe, em 2016, com o afastamento do governo eleito e a consequente mudança da direção do Banco.

De fato, as condições políticas para o prosseguimento do diálogo foram interrompidas, obrigando-se o Fórum de Organizações da Sociedade Civil a planejar novas formas de manter a incidência sobre o Banco. Este é o desafio atual e para enfrentá-lo impõe-se a exigência de uma compreensão das novas orientações que agora prevalecem, suas diferenças com a situação anterior, bem como as disputas que são travadas no interior do próprio grupo que tomou o poder, em relação ao BNDES. Cabe, também, aprofundar a discussão e o reconhecimento dos efeitos do que está sendo implementado.

Esse é o objetivo deste documento: identificar o que vem sendo o novo procedimento do Banco e avaliar suas consequências. Não é possível trabalhar todas as questões que emergem dessas mudanças, mas será útil para o **Ibase** e para a articulação de organizações que buscam incidir sobre o BNDES um primeiro reconhecimento sobre esse novo contexto. Com isso buscamos também levantar questões a serem aprofundadas no processo de discussão que se projeta para o futuro próximo.

Considerações gerais

Bancos de desenvolvimento nacionais são instrumentos estatais - dentre tantos outros existentes - que derivam das características institucionais e culturais de cada país, estando assim suas conformações definidas nacionalmente, a partir de construções históricas e sociais particulares. Por conta disso, as diversas burocracias estatais são, necessariamente, frutos de processos históricos e dialogam com os desafios enfrentados por cada país ao longo de sua trajetória política e econômica. E, ainda que se leve em consideração que desde as últimas décadas do Século XX, temos visto uma coordenação mais liberal do ponto de vista sistêmico, é certo que as mais diversas institucionalidades e coesão entre modelos de fomento, permaneceram nacionais. Os sistemas econômicos domésticos, dos quais esses bancos fazem parte, são resultados de arranjos singulares e, por conta disso, existem diversos arranjos possíveis -sendo que a própria eficiência dos sistemas, para ser avaliada, tem de levar tais aspectos em consideração.

A importância desses bancos foi testada principalmente no pós-II Guerra Mundial, quando diversos países impulsionaram instituições desse tipo com o objetivo concreto de induzir e estimular as economias domésticas, juntamente com um arcabouço de intervenção mais amplo que produziu efeitos positivos para as economias nacionais, principalmente na Europa em reconstrução. Não restam dúvidas, por exemplo, que estes bancos foram relevantes para o sucesso das respostas nacionais alemã e francesa em reduzir o atraso frente à industrialização inglesa.

Desde os anos 1970, no entanto, a reemergência das ideias liberais (com nova roupagem), vem buscando sistematicamente confrontar e desmontar as capacidades do estado de lidar com suas questões. Em países como o Brasil, onde uma elite política e econômica se identifica, via de regra, mais com os países centrais do que com o próprio território, importando teorias e modelos que negam as características territoriais e sociais, esta tentativa de desmonte tem contornos específicos e perigosos.

Nos dias de hoje, a interação com o mercado financeiro local, sua profundidade e tamanho, a existência (ou não) de outros mecanismos de financiamento de longo prazo (mercado de capitais ou o próprio setor bancário privado) e o direcionamento de crédito, fazem com que essas instituições assumam ainda maior importância. Seguindo essa lógica, o próprio ganho de expertise dentro da burocracia estatal, permite que políticas específicas sejam implementadas com maior poder de alcance, agindo assim em complementariedade com os agentes privados e não necessariamente em competição.

Outra característica corriqueira é o estímulo ao setor exportador, o que pode ocorrer através de uma agência estatal (como um Eximbank, por exemplo) ou utilizar-se da estrutura e burocracia de um banco de desenvolvimento para liberação de recursos (como é o caso do BNDES). Como não poderia deixar de ser, os bancos atuam dentro dos gargalos e necessidades locais, ou seja, em países com indústria mais pujante ou infraestrutura já desenvolvida, atuam preferencialmente no financiamento à manutenção desta, enquanto em países mais “atrasados” o foco é impulsionar o desenvolvimento de novos projetos (“*greenfield*”), o que pode ser verificado tanto no volume de desembolsos quanto no prazo dos financiamentos.

É levando em consideração esses aspectos econômicos e sociais, com as distinções derivadas de mecanismos, regras e instituições de cada país que se pode perceber como os bancos de desenvolvimento afetam a dimensão do mercado local. Esse direcionamento de crédito, como qualquer política pública, tem recortes bem definidos (por setor, tamanho de empresas, região, etc.) sendo assim um instrumento de atuação mais direta do Estado. Os mecanismos de *funding* diferenciados, as formas de captação, a estrutura de seus portfólios, dentre outras especificidades, faz com que comparações generalistas entre bancos de desenvolvimento seja pouco produtiva. Mais interessante seria examinar políticas específicas de forma que se efetuem as devidas comparações.

O BNDES no contexto atual

A existência e a atuação do BNDES, portanto, convivem com os elementos acima mencionados, tendo o banco exercido papel central nas políticas de governo, principalmente nos últimos 15 anos. De dois anos para cá, no entanto, ocorreu uma mudança substancial no papel desempenhado pelo BNDES, que estaria deixando de ser um braço do Estado como indutor de determinado desenvolvimento, para ser capturado pelo setor privado, a partir das preferências do mercado, tornando-se um braço privatizante de ativos estatais. Neste sentido, os desembolsos do banco caíram drasticamente, demonstrando que o principal canal de crédito de longo prazo do país vem perdendo fôlego, ao mesmo tempo em que outros arranjos vêm sendo impulsionados, sem grandes resultados até o momento.

O interesse no desenvolvimento de modalidades de financiamento via mercado de capitais, que em teoria deixaria o Estado mais como regulador do que financiador, com papel menos ativo no processo, tem como prerrogativa que o mercado por si só é capaz de alocar os recursos de forma mais eficiente. Numa economia em recessão, com demanda reprimida e investimentos em queda, no entanto, é imprescindível que se empreenda um olhar sobre a experiência histórica para captar como o Estado pode e deve, em momentos de recessão, induzir o setor privado a investir, movimentando a

economia. No Brasil, este gatilho inicial tem diversas vias de ocorrer, e o BNDES e demais bancos públicos, poderiam cumprir com parte desse papel.

Para tratar de tais questões, é importante delinear a atuação e os desembolsos do BNDES nos últimos anos, principalmente no pós-crise internacional, de 2008 até 2014, quando houve uma reversão drástica no campo da política econômica para, posteriormente, analisar as definições acerca do papel do BNDES nesta conjuntura de déficit democrático, após o impeachment de Dilma Roussef.

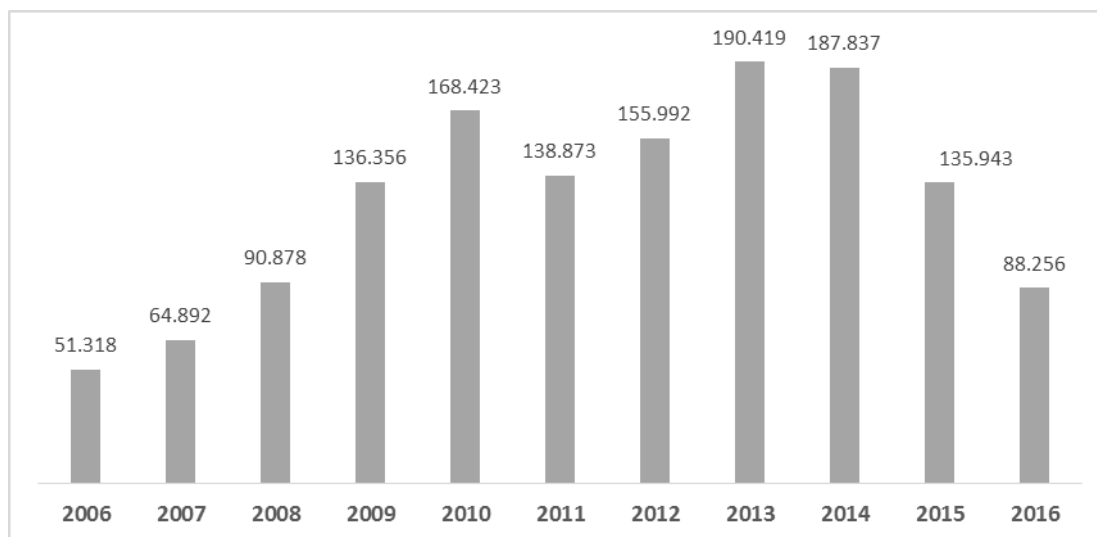
A crise internacional de 2008, como toda crise de abrangência global, fez com que a incerteza e o medo de uma sequência de falências e intensa crise em diferentes setores gerassem um recuo dos setores financeiro e produtivo no mundo todo. Nesses momentos, os bancos deixam de fornecer crédito com medo da inadimplência, e as empresas deixam de investir com receio de que não haja demanda futura por seus produtos. Como consequência a economia mundial se paralisa. Países, no entanto, que têm instrumentos de crédito direcionado e Estados com capacidade de irrigar setores que considerem chave para manter ou retomar a atividade passaram por esse momento inicial da crise com maior facilidade. Foram os casos de Alemanha, China e Brasil.

No entanto, como foi assinalado, cada país tem suas questões a resolver, suas estruturas produtiva e financeira e sua infraestrutura próprias, o que implicou diferentes políticas anticíclicas. No caso alemão, o Kfw (banco de desenvolvimento daquele país) fez política com prazos menores para restaurar uma já existente infraestrutura e assim movimentou sua própria economia, retornando ao nível de desembolso anterior (num momento seguinte). Nos casos de China e Brasil, seus bancos de desenvolvimento se alavancaram e continuaram direcionando crédito a níveis superiores nos anos seguintes. O Gráfico 1 mostra bem o que aconteceu com o BNDES a partir de 2009, e a manutenção dos desembolsos em níveis consideráveis até 2014. Ficam claros dois movimentos: o primeiro de um crescimento vertiginoso nos desembolsos do banco até 2014 e um segundo de queda ainda mais vertiginosa nos últimos dois anos. Adiante será examinado o que ocorreu neste último período, tentando-se traçar alguns paralelos entre a atuação do BNDES e a conjuntura política e econômica.

GRÁFICO 1

Evolução dos desembolsos BNDES, em termos nominais – 2006-2016

(em milhões R\$)

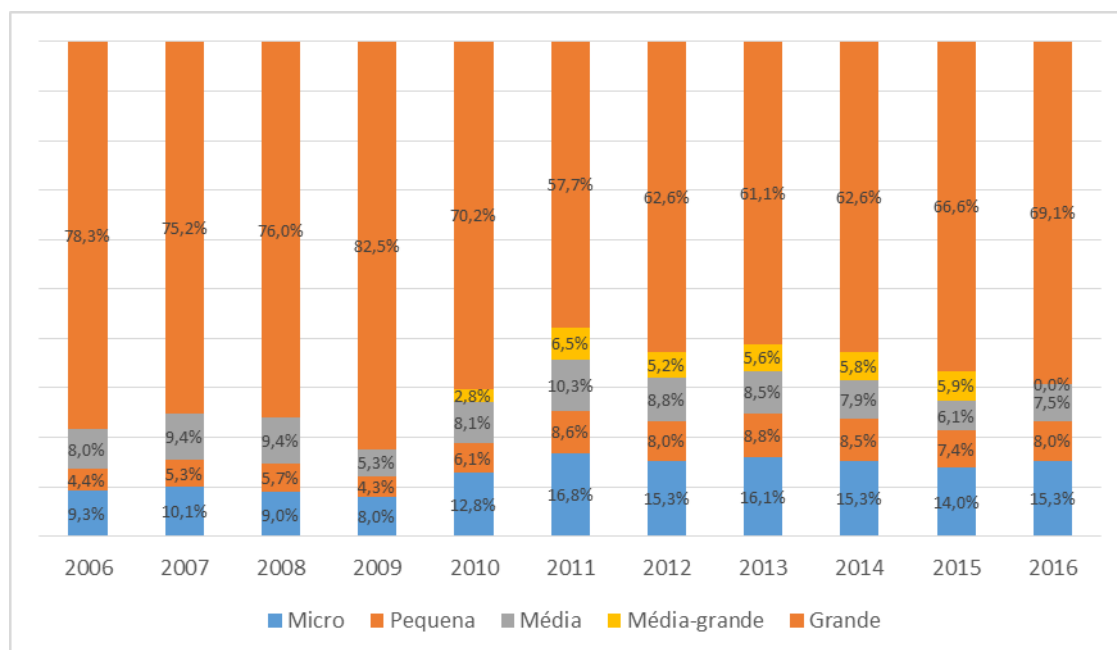


Fonte: Demonstrações Financeiras BNDES – Elaboração própria.

O BNDES, como principal instrumento de financiamento de longo prazo do Brasil, tem como principais “clientes” grandes empresas, ou seja, aquelas que realizam investimentos de maior porte e com maior tempo de maturação. No entanto, houve um crescimento exponencial da participação e, mais importante, do volume de recursos destinados às micro e pequenas empresas desde 2011. Essa participação se manteve nos últimos dois anos, mas como o total de desembolsos caiu drasticamente, o que a elas era destinado caiu de forma proporcional. Assim, em momentos de crise, as empresas que precisavam de crédito e de capital de giro para prosseguirem suas atividades e que não encontraram esses recursos no setor privado, também não puderam contar com o financiamento público. O Gráfico 2 traz a evolução dos desembolsos por porte de empresa, desde 2006.

GRÁFICO 2

Evolução da participação (%) dos desembolsos BNDES, por porte de empresa, 2006-2016



Fonte: Demonstrações Financeiras BNDES – Elaboração própria.

Desde 2015, conforme mencionado, é possível verificar algumas mudanças na atuação do banco. O contexto de crise política/econômica deu força àqueles que defendem a tese de que o banco não deveria existir, ou, existindo, que deveria cumprir outro papel, que não direcionar crédito. O crescimento do nível de endividamento e o aumento do déficit fiscal, fizeram com que os defensores do “Estado Mínimo”¹ - numa visão míope e tacanha - atribuíssem exclusivamente ao BNDES, e sua forma de captar e emprestar recursos, a atual situação das contas públicas. Uma parte desta visão se dá por conta do *funding*, ou da origem dos recursos do banco.

O Banco se financia, no geral, por diferentes fontes. Desde 2006, o Tesouro Nacional, o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT (segundo a constituição 40% do FAT seria destinado a políticas de desenvolvimento), a captação no mercado, os repasses de instituições multilaterais, os empréstimos, as debentures BNDESPAR, as Letras de Crédito Agrícola, etc., são formas de o banco dispor de recursos para

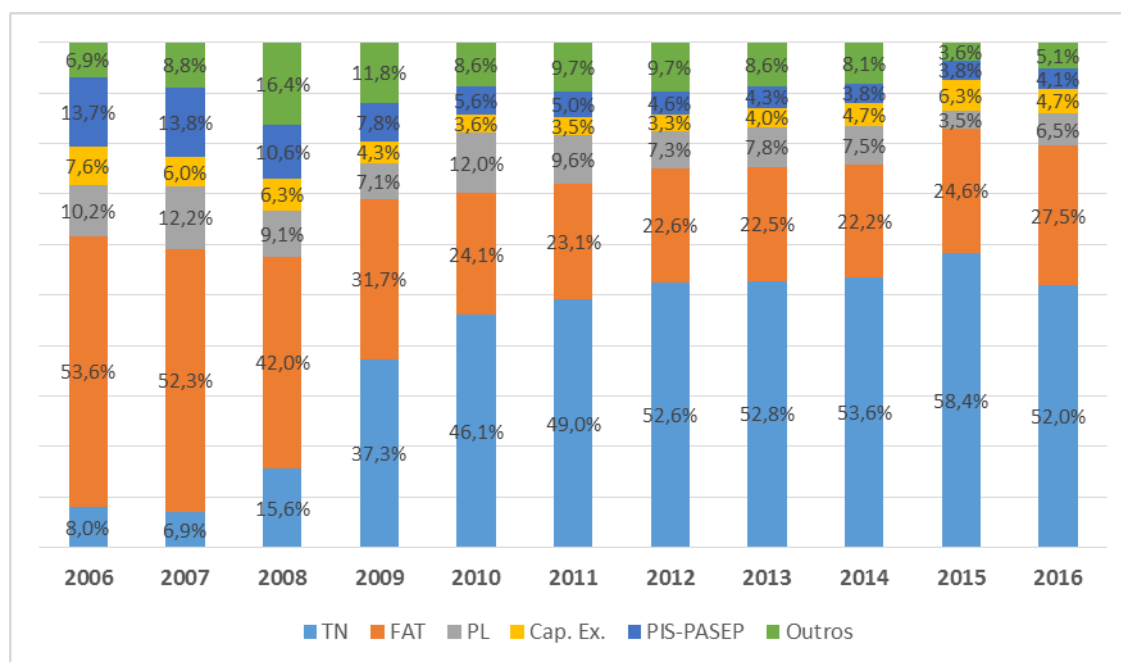
¹ Que creem na falsa dicotomia “Estado *versus* Mercado”, como se houvesse algum caso na história do Século XX de país com o mínimo de bem-estar social que não tenha tido, em algum momento, capacidade de induzir e tributar os agentes, distribuir renda, construir infraestrutura, etc.

implementar políticas que um governo, democraticamente eleito, decida pôr em prática.

Como se pode verificar no Gráfico 3, desde 2009 o Tesouro se tornou a principal fonte de recursos do Banco, sendo que, em 2016, essa participação foi da ordem de 52%, enquanto que em 2015, representava 58%. Em 2016, por sinal, não houve mais captação de recursos dessa fonte, além do BNDES ter realizado o pagamento adiantado de R\$ 100 bilhões ao Tesouro. Destes dados, fica claro que a política anticíclica do banco teve como principal instrumento aportes extras do Tesouro no Banco.

GRÁFICO 3

Evolução da participação das diferentes fontes no *funding* do BNDES, 2006-2016



Fonte: Demonstrações Financeiras BNDES – Elaboração própria.

Banco de Desenvolvimento versus Banco de “inteligência”

A crítica daqueles que creem que o BNDES deveria deixar de ser um banco de desenvolvimento reside (dentre outras razões escusas) no fato de que o Banco se utiliza de uma taxa específica como base de seus financiamentos. Essa taxa, criada no início do Plano Real, e atualizada periodicamente pelo Conselho Monetário Nacional, é a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Com isso, o governo pode subsidiar crédito para propósitos específicos, permitindo ao banco atuar de forma que empreendimentos possam ser realizados, tendo em vista as características próprias

da economia brasileira. Dentre os elementos que justificam a existência de uma taxa subsidiada, está o fato de que a taxa de juros básica da economia brasileira é historicamente uma das maiores do mundo, o spread cobrado pelas instituições financeiras igualmente e buscar financiamento no exterior, tendo uma das taxas de câmbio entre as mais voláteis, carece de bom senso.

No entanto, uma série de propostas visa mudar de forma definitiva o papel do BNDES como um braço do Estado capaz de realizar suas políticas. Se, de fato, já havia um movimento anterior que defendia o estímulo a debêntures de infraestrutura e parcerias público-privadas, dentre outros arranjos que privilegiassem a iniciativa privada, parecia haver um consenso de que isso se daria ao mesmo tempo da manutenção dos desembolsos do Banco. Dito de outra forma, existia um incentivo para o desenvolvimento de mecanismos privados de financiamento ao investimento, ou seja, enquanto este não fosse capaz de se desenvolver a contento, o Estado permaneceria como financiador de longo prazo no Brasil.

As quedas recentes dos juros, no entanto, colocaram os desembolsos do Banco na mesma posição pré-crise (em termos reais), ou seja, o BNDES, em 2016, já tinha níveis de desembolso, anteriores à chamada política anticíclica, quando o Brasil se ressentiu pouco dos efeitos da crise internacional. Os números até junho deste ano mostram que o BNDES poderá fechar 2017 com atuação proporcional ao fim da década de 1990. É importante salientar que, neste cenário todo, ocorre ainda com a vigência da TJLP, a taxa subsidiada, situação que deve se agravar com uma taxa de mercado.

A tomada “formal” do poder pelos entusiastas do “Estado Mínimo” mostra que estes não estavam satisfeitos apenas em ditar a política monetária. A proposta que está prestes a sair do papel tende a piorar ainda mais a situação, com a substituição da TJLP por uma taxa mais parecida com taxas de mercado – no nível e na volatilidade -, a Taxa de Longo Prazo, ou TLP. Os defensores da TLP, a partir de suas idealizações de um equilíbrio capitaneado pela racionalidade do setor privado partem de dois argumentos básicos para sustentá-la:

- i) Aumentar a potência da política monetária;
- ii) Acabar com o caráter discricionário da formação da taxa, com o BNDES focando na securitização dos ativos.

Defendem com isso que o BNDES deveria ser um banco de “inteligência”, o que na prática, significaria focar única e exclusivamente em securitização. Se é fato que a globalização financeira impõe uma série de desafios aos variados países, é certo também que a rendição a ela não deveria estar no horizonte, diante de outros desafios que continuam existindo para países como o Brasil. Não à toa que países que mais crescem no mundo (como Índia e China, por exemplo) têm sistemas de fomento com

forte presença do Estado, não sendo, portanto, imperativo de nossa época desmantelar os instrumentos apropriados.

Por outro lado, ainda que se considere razoável repensar como o banco deva atuar, com qual taxa, qual benefício, qual subsídio (já que cada banco de desenvolvimento tem formas próprias e benefícios de forma a permitirem que cumpram seu papel), uma taxa referenciada na taxa de mercado, com as características brasileiras supracitadas, significa uma perda completa da capacidade do governo de fazer política creditícia de longo prazo.

Do ponto de vista da potência da política monetária, os defensores da TLP alegam que parte da política não teria eficácia sobre alguns canais e que, portanto, os créditos, livre e direcionado, deveriam caminhar juntos com a taxa de juros básica (Selic). Segundo esta visão, os efeitos de uma queda de juros, decorrentes do fim do subsídio, mais do que compensariam as vantagens de grupos específicos escolhidos pelo governo eleito. Importante dizer que existe uma série de elementos que também inibem a capacidade da política monetária feita, via de regra, com dívida pública, sendo o impacto do banco apenas um dos elementos. Da parte do crédito direcionado, existe, inclusive a discussão entre o que é estoque e o que é fluxo. Tendo a política monetária efeito apenas sobre o fluxo, o BNDES não poderia ser o responsável por sua falta de eficácia, uma vez que o fluxo é diluído ao longo do tempo, ainda que o Banco tenha grande participação no estoque de crédito no Brasil

Do ponto de vista do caráter discricionário da formação da TJLP, a alegação passa pela questão de que um comitê pouco democrático é quem decide qual o “preço” do dinheiro, ou o subsídio a ser dado. Esquecem, porém, que a discricionariedade também é característica do comitê que define a Selic, taxa de referência que, em última instância, também cria seus próprios “campeões nacionais”, os detentores da dívida pública no Brasil (112 mil famílias, bancos, etc.).

Outra discussão gira em torno dos chamados subsídios implícitos e explícitos, e a relação entre o custo de captação de recursos pela Selic e o “preço” do crédito pela TJLP. A “conta de padeiro” que enxerga apenas o diferencial entre esses juros, e desconsidera possíveis externalidades dos investimentos realizados pela tomada de crédito – emprego e renda -e o próprio retorno de receitas para o governo, tem, no entanto, um elemento adicional na preocupação dos mais novos “democratas” de plantão. A decisão do governo no pós-crise de 2008, de emitir dívida para repassar ao banco, seria um subsídio implícito, uma vez que foram concedidos sem passar pelo Congresso brasileiro. Essa suposta falta de democracia é amplamente criticada pelo “mercado” e pelos atuais formuladores de política, como se o presidente não tivesse sido eleito da mesma forma que os congressistas.

Um ponto, no entanto, necessita ser observado com atenção, pois, com as mudanças do capitalismo das últimas décadas, é verdade que boa parte do setor

produtivo também realiza investimentos financeiros, via tesouraria, e é possível que tenham se beneficiado da política levada a cabo pelo BNDES, não realizando os investimentos prometidos. Nesse sentido, e de forma bastante simplista, há a possibilidade de que empresas/empresários tenham emprestado dinheiro ao governo comprando títulos lastreados pela Selic e tomado crédito à taxa subsidiada (TJLP) no BNDES.

Partindo do pressuposto de que isso ocorreu, fica mais evidente que falta ao BNDES uma política robusta, capaz de controlar, mensurar e garantir que os potenciais empregos gerados (calculados a partir de matriz insumo-produto) tenham saído do papel com o decorrer do empreendimento. No caso de empreendimentos de longa maturação, as liberações de parcelas de recursos poderiam estar atreladas a esses indicadores. Podendo se utilizar de multas e impedimentos de novos financiamentos, que viessem a coibir quem não atingiu determinado indicador. Calcular assim quanto de emprego direto e indireto gerado, quais as externalidades positivas e negativas, quais os impactos sociais e ambientais do empreendimento financiado seriam formas inteligentes do BNDES cumprir com seu papel social e trabalhar com a realidade de que há dominância de mecanismos financeiros sobre a economia real.

Ser um banco de inteligência, portanto, não significa que o Banco não possa ser um banco de desenvolvimento. Os defensores do novo papel do Banco, por sua vez, querem que o BNDES se restrinja a apresentar propostas de estruturação de parcerias público-privadas, privatização de bens públicos e que garanta que o investidor não terá perdas, via securitização de ativos. O BNDES atuaria assim em consonância com a agenda internacional, delimitada nos fóruns econômicos e de países ricos, tendo o Grupo Banco Mundial como principal indutor do processo sobre os bancos de desenvolvimento regionais e nacionais. Essa agenda é amplamente estimulada pelos países do chamado G20 e pelo Fórum Econômico Mundial, e foi em linha com esses interesses que o Governo brasileiro lançou, ainda em meados de 2016, um plano específico com esse propósito: o chamado Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

Programa de Parcerias de Investimento (PPI)

O Programa de Parcerias de Investimento (PPI), lançado pelo Governo Federal ainda na interinidade (evidenciando a pressa em colocar em prática um programa que não havia ganhado o crivo popular) tem como intuito estimular parcerias público-privadas, acelerando processos legais (alterando legislações ambientais, por exemplo) tendo o BNDES como instrumento viabilizador dessas parcerias. Segundo o texto do próprio PPI, caberia ao Banco “no papel de membro do Conselho do PPI, indicar

empreendimentos que se qualifiquem para sua implantação por meio de parcerias privadas”. Além disso, o Banco reformulou suas políticas operacionais para atender os futuros leilões de concessões, de forma a incentivar uma maior participação do setor financeiro privado e do mercado de capitais. O foco único em Parcerias Público-Privadas (PPPs), parece ser, portanto, a única função que o governo de plantão vislumbra para um banco do potencial do BNDES.

As discussões sobre essas parcerias, no entanto, são feitas de formas muito simplistas, talvez até propositalmente. A discussão deveria ser ampliada, pois no mundo todo (e aqui também) boa parte dessas parcerias não dá certo e, tendo prejuízo o setor privado, simplesmente o Estado herda o empreendimento. As formas de contratos e modalidades de PPPs, nas quais o Estado e o Mercado se arranjam para levar adiante um empreendimento, são dos mais variados tipos e precisam de maior controle, inclusive social. Destas variações, decorre a necessidade de um arcabouço regulatório extremamente complexo e funcional, o que não se verifica na maior parte dos países em desenvolvimento - e mesmo nos países centrais. Para além da questão institucional, a Sociedade Civil tem pouquíssimo acesso aos dados das parcerias uma vez que, diante do quadro descrito, a transparência, e todo um leque de salvaguardas sociais e ambientais ficam, evidentemente, prejudicados.

TABELA 1

Diferentes Modalidades de Parcerias Público-Privadas existentes

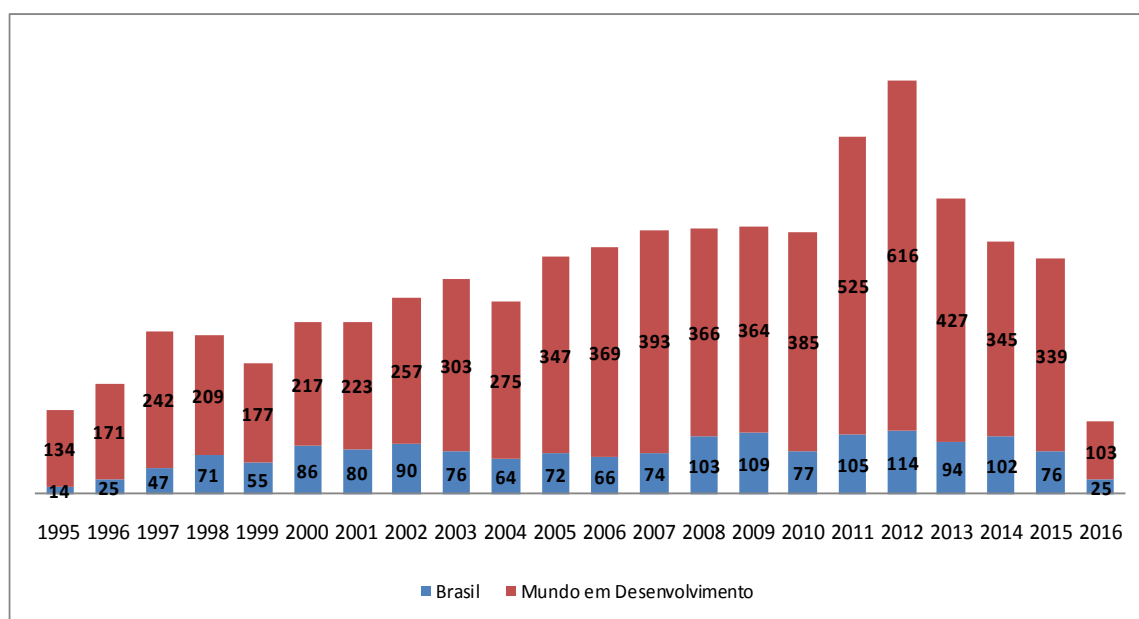
<p>Contratos de construção, operação e transferência</p> <p>Contratos de “chave em mãos”</p> <p>Contratos de criação de Infraestrutura Nova</p> <p>Contratos de Desenho e Construção com Remuneração Fixa</p> <p>Contratos de Operação e Manutenção</p> <p>Contratos de Operação e Manutenção com Financiamento Privado</p> <p>Contratos de Operação e Gestão</p> <p>Contratos de <i>Leasing</i> a Longo Prazo</p> <p>Contratos de Concessão</p> <p>Empresas de Propriedade Conjunta (<i>Joint Ventures</i>)</p>
--

Fonte: Latindadd – Elaboração Própria

Dentre as implicações desses arranjos, existe grande dificuldade de prever custos de transação e administração o que implica que, muitas vezes, saia mais caro do que se o Estado investisse, ele próprio, diretamente. Ademais, é comum que haja renegociação continua dos contratos, com todos os riscos implícitos, pois o ente público tende a ficar refém do empreendimento já licitado. Reduzem-se as margens

da ação do Estado, seu potencial como ator redistributivo, podendo criar ainda um risco adicional de se gerar, dentre outros percalços, um marco legal contrário aos investimentos públicos. É comum que não se calcule corretamente os riscos fiscais das PPPs, que se subestimem passivos contingentes e que aumentem os níveis de endividamento público. Para completar esse quadro preocupante, poucos sabem que o Brasil já é um dos países do mundo com o maior número de PPPs, conforme Gráfico 4.

GRÁFICO 4
Número de Projetos de Parcerias Público-Privadas Ativas –
Brasil e Mundo, 1995 a 2016



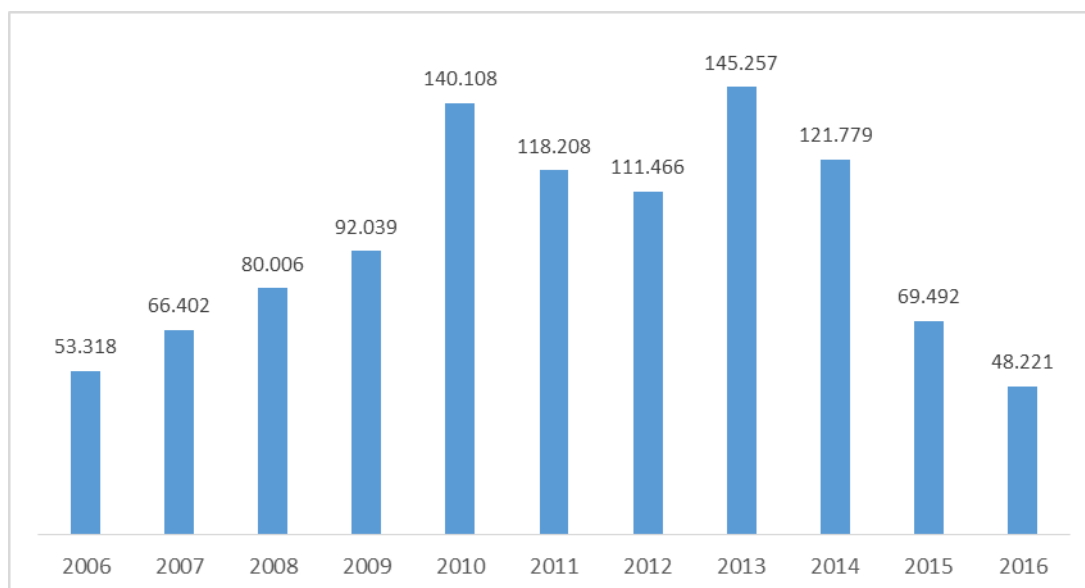
Fonte: Word Bank Private Participation in InfrastructureDatabase – Elaboração Própria

Além dessas iniciativas, o Banco já atua em complementariedade com outros bancos, públicos e privados. Do total de desembolsos do BNDES, as operações indiretas superaram desde 2010 aquelas que o tomador não se utiliza de nenhum intermediário. Isso significa que boa parte dos empréstimos ocorre via outros bancos, pois são canais de mais fácil acesso para determinados tipos de empresas. O Gráfico 5 traz a evolução de ambas as operações desde 2006.

GRÁFICO 5

Evolução dos desembolsos BNDES, operações indiretas - 2006-2016

(em milhões R\$)



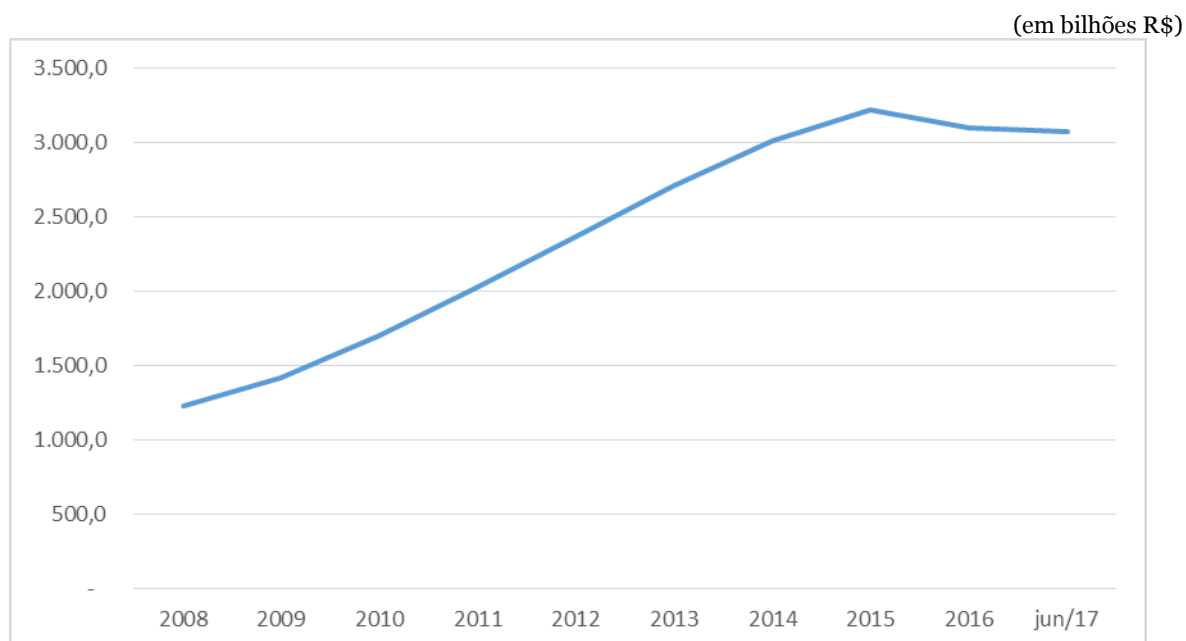
Fonte: Demonstrações Financeiras BNDES – Elaboração própria.

Crédito no Brasil

A queda no volume de crédito dessas operações, através das quais os bancos múltiplos de varejo se beneficiam enormemente (pois colocam *spreads* – diferenças de juros - bastante elevados) se dá também devido ao crescimento da inadimplência. Cai, portanto, a demanda por crédito, devido à conjuntura econômica, e a oferta porque o Estado não incentiva que os bancos tenham políticas creditícias para estimular a economia (principalmente via Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal). Nesse sentido, o incremento nos desembolsos do BNDES nos últimos dez anos induziu o crescimento do crédito dos bancos de varejo, mas desde 2014 há estagnação no total da carteira de crédito de bancos públicos e privados.

GRÁFICO 6

Evolução do saldo do crédito no sistema financeiro nacional- Brasil, 2008-2017 (até junho)



Fonte: Banco Central do Brasil - Elaboração: própria

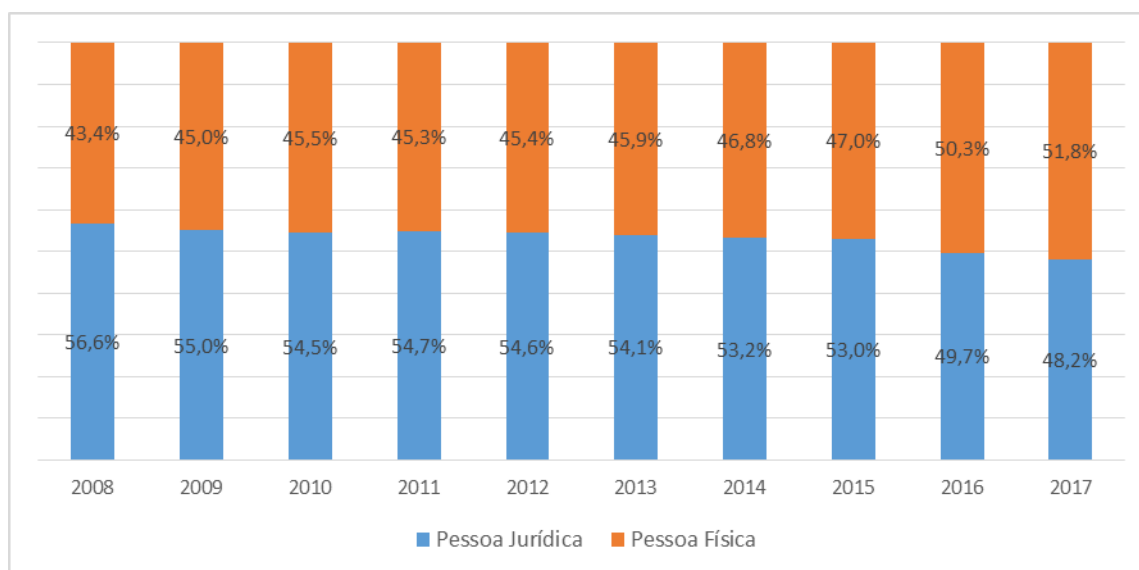
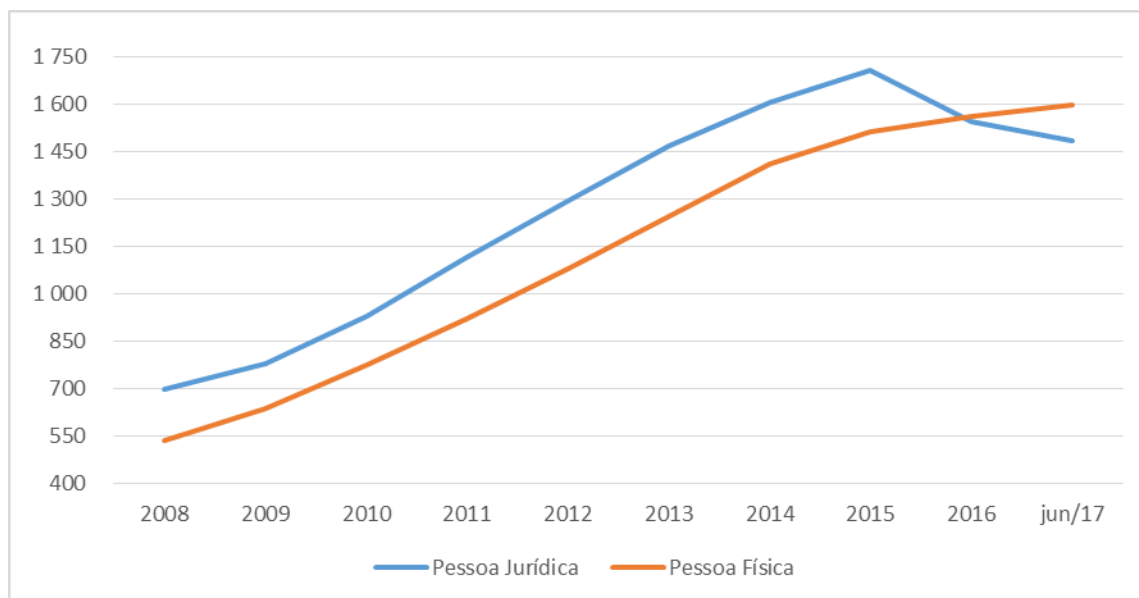
Os dados evidenciam a reticência do setor privado em conceder novos créditos, e, desde 2015 aponta ligeira queda em sua carteira de crédito. O setor público, por sua vez, tampouco faz frente em adicionar dinheiro à economia de forma robusta, fazendo com que o total da carteira de crédito desses bancos ficasse estagnada nos últimos anos. Entre 2015 e 2016, segundo dados do Banco Central, a relação crédito/PIB cai de 53,7% para 49,6%. Em 2017 a perspectiva é que caia ainda mais.

Outro dado preocupante é que os créditos à Pessoa Jurídica vêm caindo tanto proporcionalmente quanto em volume no último período. Reflexo de uma atividade econômica em queda e da falta de política direcionada. Entre 2008 e 2015, aliás, esse tipo de crédito era predominante na economia brasileira. Desde 2016, no entanto, há uma reversão e o crédito a Pessoa Física já supera o crédito empresarial. Os Gráficos abaixo trazem a ilustração do que foi descrito.

GRÁFICO 7

Evolução do estoque de crédito no Brasil, pessoa física e pessoa jurídica, 2008-2017

(em bilhões R\$)



Fonte: Banco Central do Brasil - Elaboração: própria

Como resultado do que foi apresentado até o momento, a repercussão na atividade econômica não poderia ser outra. O mercado mostra-se reticente em emprestar às empresas, principalmente as micro e pequenas, mas mantém (e até aumenta em 2017) sua margem de lucro com outras operações. O Estado incapaz, por

determinação do governo atual - com seus dogmas e ideias -, de fazer política pública com os instrumentos que detém, mostra-se mais preocupado em desmantelar esses instrumentos do que de utilizá-los. E, deste caldo, verifica-se um desmantelamento do setor produtivo com sérios impactos no emprego e na renda da população.

As repercussões de curto, médio e longo prazo sobre o desenvolvimento, dialogam tanto com questões de financiamento em si, quanto com questões políticas mais específicas. As reformas (trabalhista e da previdência), o rebaixamento de parâmetros ambientais, etc., visam atender os anseios de investidores nacionais e estrangeiros que buscam aplicar dinheiro onde há menos garantias legais. Neste sentido, a estratégia do BNDES de focar sua atuação como uma consultoria financeira, na estruturação e garantia de Parcerias Público Privadas, vem de encontro a esses interesses de reduzir custos e passivos. Exemplo disso é o próprio Fundo Mútuo Brasil-China que terá o BNDES como avaliador financeiro do projeto e que, pelo o que consta, o rebaixamento de parâmetros sociais e ambientais vem a atender também ao interesse dos chineses².

Essa busca por atrair investidor privado a qualquer custo social e ambiental demonstra que o projeto em vigor acredita que crescer a qualquer custo seja a saída para o desenvolvimento do país. Na verdade, mais importante do que crescer, deveria ser como crescer, qual a orientação de política econômica, onde entra a geração de emprego e renda, etc. Um banco de inteligência deveria, portanto, ser um espaço de troca com a sociedade e seus anseios. Se o BNDES perde a capacidade e a orientação para atender esse tipo de crescimento, a própria palavra desenvolvimento se esvazia.

Considerações Finais

Conforme foi salientado neste documento, os bancos de desenvolvimento devem refletir as características de seus países, considerando os mecanismos, regras e instituições vigentes, como também as necessidades para impulsionar os processos de desenvolvimento requeridos. Em uma situação de normalidade democrática, isto se define de forma natural, expressando as vontades de maiorias.

O que hoje se assiste, em relação ao BNDES, é o simples resultado da crise maior que atinge o país. A mudança substancial que se presencia é dirigida pelo grupo de interesses que interrompeu o processo democrático. O Banco deixa de ser um braço do Estado, como indutor de desenvolvimento e passa a servir interesses privados.

A crise político-econômica, que emergiu com maior força a partir de 2015, abriu espaço para vozes que chegam a questionar a própria existência do Banco. Esta

²<http://dialogochino.net/flexibilizacao-de-regras-permite-formar-fundo-china-brasil/?lang=pt-pt>

premissa vem se reforçando, com a política de retraimento que é praticada no presente. Em 2016 cessou a captação de recursos junto ao Tesouro e no presente ano o desempenho do Banco poderá recuar aos níveis do fim da década de 90. Esse retraimento, embora também determinado por todo o quadro de recessão econômica e da falta de disposição ou condição dos tomadores do crédito, possui um forte componente ideológico, que argumenta em favor de um banco de “inteligência”, como que oposto àquele indutor de uma política creditícia.

É com essa base conceitual que emergem as iniciativas de substituição da TJLP pela TLP e a apologia das parcerias público-privadas. E, igualmente, a retomada do movimento privatizante, aonde o Banco cumpre papel protagonista. Ou seja, no “banco inteligente” não cabe um banco de desenvolvimento. Nesse contexto, cabe uma observação atenta não apenas para as movimentações que agora são empreendidas na direção privatizante, mas também nas que se arvoram a desmantelar os instrumentos que antes se dispunha.

A existência de mecanismos da sociedade civil para controlar a atuação de instituições estatais é constituinte das democracias. No caso do BNDES, as diversas iniciativas que começaram a se constituir em 2005 com monitoramentos dos desembolsos do banco e com a intenção de sensibilizar seu corpo técnico e dirigente sobre questões caras a sociedade, contribuíram para as tímidas mudanças ocorridas no Banco.

Desde então, alguns avanços ocorreram do ponto de vista da transparência dos financiamentos e de canais de diálogo. Se do ponto de vista de atingir efetivamente os anseios da sociedade poucas coisas caminharam, tampouco se pode afirmar que não caminharam nada. A passos muito lentos havia uma disposição do banco de, no mínimo, receber as demandas, marcar reuniões, estabelecer uma agenda comum. Desde então, o momento político atual de absoluto retrocesso, com o atropelamento de direitos conquistados e a busca por inviabilizar instrumentos de luta social, teve também no BNDES sua materialização. As principais questões para a sociedade civil (política de transparência, política socioambiental e política social) deixaram de ser prioridade para o Banco.

Importante assinalar que, tendo em vista o financiamento de longo prazo, o BNDES se configurava como espaço potencial onde a sociedade poderia contribuir na construção política de determinado governo. No entanto, quando este banco se torna mero estruturador econômico-financeiro para o mercado, se perde o referencial e a capacidade da sociedade de se contrapor e incidir sobre políticas como as que vêm sendo construídas. Exemplo disso é que tampouco existem marcos sociais para PPPs e pelo o que se observa nas diversas modalidades, qualquer tipo de arranjo pode entrar no leque de parcerias, quando as informações são difusas e a sociedade não tem acesso a elas. Ademais, quando o que rege é o lado da viabilidade financeira de

um projeto, deixam-se de lado compromissos com impactos e externalidades do empreendimento. Sem contar que, se ao longo do tempo o empreendimento não se mostrar lucrativo, existe sempre a possibilidade de jogar de volta para o Estado, como temos diversos exemplos no Rio de Janeiro, no momento. Quando são serviços essenciais à vida como saneamento e energia, então, o que esperar?

Bibliografia

COSTA, F. N. Comparando capitalismo financeiros. Texto para Discussão. IE/UNICAMP. n. 160, maio de 2009.

GERSCHENKRON, A. El Atraso Económico en su Perspectiva Histórica, Atraso Económico e Industrialización, Editora Ariel, 1970.

HALL, P. & SOSKICE, D. Varieties of Capitalism – the institutional foundations of comparative advantage, New York, Oxford Press, 2001.

ZYSMAN, J. (1983) Government, Markets and Growth, Cornell University Press, 1983

Bases de Dados Utilizadas

Private Participation in Infrastructure Database (World Bank Group) - <https://ppi.worldbank.org/>

Banco Central do Brasil - <http://www.bcb.gov.br/>

Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd) - <http://www.latindadd.org/>

Banco Nacional de Desenvolvimento Economica e Social (BNDES) - <http://www.bndes.gov.br/>