

SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO

Unindo potências para financiar um grande Brasil

Carlos Henrique Horn

Carlos Henrique Horn é diretor de Planejamento do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e presidente da ABDE. Formado em Ciências Econômicas e mestre em Economia pela UFRGS, Horn possui doutorado em Industrial Relations na London School of Economic and Political Science da Universidade de Londres e é professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).



Cesar Meilo

O ano de 2014 foi marcado por intensos debates sobre o futuro do Brasil em meio ao processo eleitoral que levou à reeleição da presidente Dilma Rousseff. Alguns desses debates, notadamente aqueles que versaram sobre as instituições e o funcionamento da economia brasileira, abordaram temas diretamente associados ao cerne da atividade da Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), qual seja, o financiamento do desenvolvimento econômico e o papel das instituições públicas. Neste artigo, procuro recuperar a trajetória da associação nos últimos anos a fim de sistematizar sua agenda de trabalho em prol da construção de um verdadeiro Sistema Nacional de Fomento (SNF).

Fundada em 1969 no auge do processo de industrialização latino-americana do pós-guerra e que no Brasil viria a se estender até o final dos anos 1970, a ABDE nasceu com o

propósito de representar os bancos de desenvolvimento. Esses bancos, com atuação em nível regional e articulados com o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) na condição de executores de programas da instituição federal, foram os principais financiadores do investimento produtivo no ciclo de crescimento daquele período. As crises da dívida e fiscal dos anos 1980 marcaram, todavia, o fim de uma época de expansão continuada da economia brasileira e impuseram toda sorte de dificuldades à ABDE e a seus associados, as quais se agravaram diante das políticas de redução da presença do setor público na atividade bancária executadas nos anos 1990. Inversamente, com a criação das agências de fomento em diversos estados da federação desde os primórdios do novo século e, sobretudo, em face do papel desempenhado pelas instituições financeiras públicas para minimizar os efeitos da crise iniciada no

setor bancário norte-americano em 2008, ajudando a sustentar o ritmo de crescimento da economia brasileira, a ABDE reafirmou-se como espaço privilegiado para o debate de questões sobre o financiamento do investimento e a atuação das instituições de fomento. Para tanto, concorreu igualmente a reavaliação em curso do papel dos bancos públicos pelas agências multilaterais. Na ABDE, o Plano de Ação de 2009 e o Planejamento Estratégico de 2011-12 ilustram este novo contexto, que levou à edição da Carta ABDE de 2013 em defesa da importância das instituições de fomento como parte necessária de um sistema financeiro misto e firmemente orientado para a sustentação do processo de desenvolvimento brasileiro.

Não obstante a mencionada reavaliação recente do papel das Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD) pelas agências multilaterais, permanece ainda bem difundida no espectro político do país a tese da redução da presença do setor público na atividade bancária na linha elaborada ao final do século XX no Consenso de Washington ou Consenso Neoliberal. Em sua excelente síntese publicada pelo Ipea em 2010 (*Uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos*), Simone de Deos e Ana Rosa Mendonça listam as principais críticas normalmente dirigidas às IFD. Entendem os críticos que essas instituições possuem alta taxa de ativos que não performam e altos custos operacionais, costumam mascarar resultados por meio da rolagem de dívidas, são menos capitalizadas, recebem subsídios governamentais nem sempre explícitos, ocupam o espaço das instituições privadas (*crowding-out*), são utilizadas para maximizar objetivos pessoais de políticos e têm contribuição limitada para o desenvolvimento, concentrando seus empréstimos no setor público e nas grandes empresas. Como corolário, acreditam que a melhor política seria reduzir-se-lhes o tamanho ou, secundariamente, sujeitá-las ao mesmo arcabouço regulamentar e de supervisão que os entes privados.

Os problemas de atuação das IFD elencados por seus críticos não nos parecem suficientes para negar-lhes a existência, mas podem ajudar na definição de políticas e na gestão orientadas a melhorar seu desempenho. Nos anos de predomínio absoluto das ideias do Consenso Neoliberal,

“As Instituições de Desenvolvimento asseguram meios de financiamento à criação de capacidade produtiva, permitindo certa autonomia financeira à nação para a implementação de políticas de desenvolvimento.”

uma das poucas vozes de dissenso com projeção no debate público, o economista e prêmio Nobel Joseph Stiglitz, bem lembrou em palestra realizada na ABDE, no Rio de Janeiro, que é muito fácil acabar com instituições financeiras públicas, mas é bastante difícil criá-las partindo do zero. Aos que não se afiliam à doutrina de que as IFD seriam intrinsecamente negativas, mas reconhecem seus problemas efetivos ou potenciais, cabe, portanto, entender as causas desses problemas e aplicar as medidas necessárias à sua superação.

De outro lado, os argumentos dos defensores das IFD mostram-se igualmente relevantes. Sem desconhecer os diferentes matizes observados nesses argumentos, estão bem difundidas as ideias de que as IFD preenchem falhas de mercado, geram externalidades positivas e reduzem o racionamento de crédito. Tais instituições podem direcionar crédito a

segmentos que proporcionam ganhos de produtividade e que não encontram recursos para financiamento no setor privado, destacando-se os projetos de infraestrutura, de pequenas e médias empresas, de inovação e de desenvolvimento regional. Além disso, as IFD ajudam a evitar a frustração de políticas anticíclicas que ocorreria em face de escassez de crédito privado, ampliam a competição, promovem desenvolvimento e inclusão financeira e garantem solidez e segurança ao setor financeiro. Numa versão mais abrangente da defesa dessas instituições, entende-se que elas asseguram meios de financiamento à criação de capacidade produtiva, permitindo certa autonomia financeira à nação para a implementação de políticas de desenvolvimento, ao proverem linhas de fomento para setores prioritários não atendidos pelo setor privado, definirem novos produtos financeiros ou novas condições de produtos existentes e evitarem a fragilidade financeira.

A digressão teórica anterior é útil para entender o marco mais geral de atuação da ABDE na sua condição de associação de representação das IFD brasileiras. Hoje, a ABDE reúne 28 IFD dentre instituições oficiais federais, bancos de desenvolvimento controlados por estados, agências de fomento, bancos comerciais estaduais com carteira de desen-

volvimento, banco cooperativo, Finep e Sebrae. A validade teórica das IFD é a premissa estratégica que move a ABDE. Sob tal premissa, a associação vem procurando contribuir para a solução dos problemas do desenvolvimento econômico do Brasil, especificamente no que se refere, para utilizar uma expressão cara a Ignácio Rangel, ao comportamento do aparelho nacional de intermediação financeira. E assim definiu sua missão: ajudar a construir um Sistema Nacional de Fomento que apoie o desenvolvimento nacional em todas as suas dimensões – econômica, social e ambiental.

Ampliar a efetividade do SNF, por mais meritória que se mostre a missão, é tarefa que se encontra ainda longe de um bom termo. Inúmeras são as questões que se apresentam nessa construção. Em sua reflexão publicada na revista *Rumos* n° 275 (*Antigos problemas, novos desafios*), Lavinia Barros de Castro elenca vários desafios postos a um efetivo SNF: financiar inovação, compreender o significado das novas demandas sociais, atizar o espírito empreendedor, fomentar a competitividade, satisfazer as demandas de infraestrutura urbana e saúde decorrentes do envelhecimento da população, integrar as dimensões social e ambiental à dimensão econômica, complementar políticas de desenvolvimento regional e local, ser financeiramente sustentável e atender às novas demandas regulatórias. Ao enfrentar estes e outros desafios, há que se evoluir da condição atual de um agregado de instituições que tem o fomento ao investimento dentre suas principais funções para a de um arranjo efetivamente sistêmico.

A construção do SNF está no centro da agenda de trabalho da associação tal como consagrado na Carta ABDE de 2013. Em nosso entender, um passo extraordinário neste sentido poderá vir de uma efetiva articulação entre as instituições federais especializadas no financiamento ao investimento e à inovação, mas sem capilaridade, e as instituições regionais em função da execução de uma política nacional de desenvolvimento regional, respeitadas as especificidades de cada estado e suas próprias políticas de desenvolvimento. Pode-se contrapor que essa articulação já existe, uma vez que muitas das IFD regionais são agentes repassadores de recursos do BNDES e da Finep e, posto que controladas por estados, devem obedecer aos ditames das políticas de desenvolvimento de seus controladores. Todavia, uma inspeção mais detalhada desta dupla questão da articulação entre os entes federais e regionais, de um lado, e da atuação das IFD como agentes de políticas de desenvolvimento, de outro, evidencia que há enorme espaço a ser preenchido entre a situação nominal presente e o potencial de um efetivo Sistema Nacional de Fomento. O preenchimento desse espaço, aproximando o mundo real da promessa do SNF, requer a combinação de boa técnica e determinação política.

Muitas das medidas para a construção de um SNF encontram-se inscritas na Carta ABDE. Se lhe acrescentarmos um

par de novas proposições, teremos, assim, uma agenda do Sistema Nacional de Fomento composta de sete pontos principais, a saber:

- 1 **Institucionalizar a articulação entre IFD federais e IFD regionais**, orientada para a execução de programas específicos de uma política nacional de desenvolvimento regional e de políticas estaduais de desenvolvimento.
- 2 **Ampliar as fontes de recursos das IFD regionais**, com adoção de critérios específicos para a definição de limites operacionais por parte das IFD federais; garantia de acesso direto a fundos de poupança compulsória, orçamentários e constitucionais; e ampliação das possibilidades de captação em mercado.
- 3 **Criar incentivos para o aumento da base de capital**, através de políticas para que os estados capitalizem as IFD regionais; de garantias de retenção de resultados das IFD; e da adoção de regime tributário diferenciado.
- 4 **Reduzir o custo de observância** associado a controles por vezes excessivos e meramente burocráticos dos órgãos supervisores.
- 5 **Enfatizar a criação de sistemas e fundos garantidores de crédito**, associados aos programas de financiamento direcionados a objetivos específicos das políticas de desenvolvimento (por ex., inovação em PME; apoio a atividades propulsoras em regiões de menor renda etc.).
- 6 **Investir fortemente na capacitação das IFD** para fazer com que seus técnicos atuem como verdadeiros agentes de desenvolvimento, capazes de combinar o crédito e outras modalidades de financiamento com o conhecimento de questões igualmente relevantes ao investimento produtivo (incentivos fiscais, normas para a concessão de terrenos públicos para empreendimentos, processos de licenciamento ambiental etc.).
- 7 **Melhorar continuamente a governança das IFD**, de modo que consigam cumprir sua missão institucional e, ao mesmo tempo, assegurar um adequado balanço risco-retorno.

A construção de um efetivo Sistema Nacional de Fomento pode ser vista como mais um capítulo do processo de fortalecimento institucional em curso no Brasil orientado para a recuperação da capacidade de planejamento e de execução de políticas de desenvolvimento. A perda dessa capacidade foi outro dos custos impostos pela crise fiscal da década de 1980 e pela orientação neoliberal que predominou nos anos 1990. Sua recuperação é tarefa imprescindível para o sucesso do projeto nacional de desenvolvimento econômico e social. ■