



O futuro dos bancos de desenvolvimento: reflexões iniciais

Nos últimos 30 anos, a discussão sobre o papel dos bancos de desenvolvimento (BDs) passou por duas fases, as quais influenciaram fortemente sua forma de atuação. A primeira etapa tem seu início no final dos anos 1980 e início dos 1990. Ela é marcada pela revisão do papel ativo, na oferta de financiamento para a industrialização, que os bancos de desenvolvimento desempenharam desde o pós-guerra. Em contexto de políticas neoliberais, o papel ativo desses bancos foi fortemente questionado, e sua atuação reduzida e modificada, passando a oferecer outros serviços financeiros, como consultorias, capital de giro, sindicalização, entre outros. Em alguns casos, ocorreu até o seu fechamento, por meio da venda de seus ativos.

A crise financeira de 2008 muda todo este quadro. Naquele momento, ficou claro que o sistema financeiro privado sozinho não seria capaz de conceder o financiamento que o setor real da economia precisava para a superação da crise. Ficou evidente que o sistema financeiro privado possui um comportamento pró-cíclico, emprestando demasiadamente em períodos de boom, porém racionando crédito tanto durante quanto após crises.

Naquele momento, os bancos de desenvolvimento atuaram de forma anticíclica, sendo fundamentais para a recuperação pós-crise. Isto permitiu que um novo consenso sobre a necessidade dos bancos de desenvolvimento se estabelecesse entre correntes de pensamento das mais variadas matizes ideológicas e políticas. Deveriam atuar de forma a suprir as “falhas de mercado”. Nesse cenário, vários países suspenderam processos de privatizações de BDs, como foram os casos da Coreia e do Japão, e novos são criados, a exemplo o Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB) – composto por 57 países, incluindo os maiores da Europa – e o New Development Bank, o chamado banco dos BRICS.

No entanto, se a existência de bancos de desenvolvimento públicos não é questionada pela imensa maioria do espectro político e ideológico, a sua forma de atuar está em discussão. No cerne, está o crédito direto e isolado. Organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento

(BID), o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), têm defendido que os BDs deixem de atuar como fornecedores de crédito direto para as empresas, passando a focar em desenvolver projetos de forma a atrair a participação do setor financeiro privado. Isto se daria basicamente em melhorar a expectativa de fluxos de caixa e em diminuir os riscos percebidos por meio do fornecimento de garantias, participação em financiamentos sindicalizados, aprimoramento do risco de crédito, entre outras formas. Assim, os BDs trabalhariam em parceria com o sistema financeiro privado e com o mercado de capitais, fomentando ambos. Setores de atuação também seriam distintos daqueles até então apoiados. A industrialização horizontal, generalizada, não seria mais o objetivo, mas sim projetos de infraestrutura sustentável, inovação e micro e pequenas empresas (MPes). Finalmente, tendo em vista o cenário de austeridade fiscal existente nas economias centrais, o *fundraising* dos BDs deveria ser buscado no mercado de capitais.

Esta nova visão do papel de um BD vem ganhando força e assume uma forma de “modelo ideal” a ser implementado em todos os países do mundo. No entanto, há considerações que merecem serem feitas

A primeira delas é justamente a crítica ao entendimento de que esse modelo deva ser implantado de forma generalizada. Historicamente, o papel desempenhado por esse tipo de instituição financeira tem uma relação direta com outras duas características dos países onde ele atua: o estágio de desenvolvimento industrial e o grau de desenvolvimento do sistema financeiro/mercado de capitais. São características, únicas de cada país, que podem definir a forma de atuar de um banco de desenvolvimento. Para abrir mão do financiamento direto pelos bancos de desenvolvimento, é necessário que o sistema financeiro privado e o mercado de capitais sejam capazes de serem funcionais ao

sistema produtivo: ou seja, ofertar crédito em quantidade e a preços compatíveis com o estágio de desenvolvimento produtivo. É claro que estas condições não são encontradas de forma idêntica em todos os países. O que parece é que este novo modelo proposto é idealizado a partir da experiência de bancos de desenvolvimento localizados em economias desenvolvidas, notadamente as europeias. Nesses ambientes, a escala e diversidade de seus sistemas financeiros/mercados de capitais permitem que os BDs atuem essencialmente na formação de pipeline de projetos e no compartilhamento de riscos com o setor privado.

Este grau de desenvolvimento do sistema financeiro/mercado de capitais não é generalizado em países em desenvolvimento – onde a importância do financiamento direto dos BDs ainda é fundamental, notadamente o financiamento de longo prazo. Abrir mão deste instrumento de desenvolvimento sem que o sistema financeiro privado/mercado de capitais estejam amplamente desenvolvidos pode significar uma paralisia de investimentos e de construção de uma estrutura produtiva mais integrada e competitiva.

Um outro aspecto importante a ser discutido neste “novo modelo ideal” é as implicações para a própria lógica de funcionamento dos BDs quando seu *funding* é obtido por meio do mercado de capitais. Esse último possui uma lógica própria, que, aqui, por simplificação, chamaremos de “financeirização”, e em que medida se alinha com os mandatos dos bancos de desenvolvimento. Como diz Humphrey:

bound buyers are not concerned with economic development or poverty reduction – the stated purpose for which governments created DBs – but rather the security of their investment. Indicators like infant mortality, primary school enrolment and per capita income are considerably less important than non-performing loans, return on equity and loan portfolio concentration, as can be seen in the DB reposts by bond rating agencies. (Humphrey, 2016)¹

Ou seja, esta dependência de *funding* de mercado colocaria em risco os objetivos iniciais de um banco de desenvolvimento. Não se está aqui questionando se os BDs devem ser sustentáveis ou não. Devem ser sim. No entanto, essa sustentabilidade financeira não pode ser comparada à mesma lógica do *stockhold value*, típica de modelos de financeirização do mercado de capitais. A sustentabilidade financeira deve ser ponderada e ajustada tanto à efetividade da política pública implementada pelos BDs quanto aos seus respectivos mandatos.

Por fim, este *one model fits all* propõe que a atuação dos BDs deve deixar de buscar a industrialização horizontal de um país, mas sim focar em alguns setores, notadamente MPEs, infraestrutura sustentável e inovação. A questão a ser colocada e discutida é em que medida é possível pensar em políticas públicas de geração e difusão de inovação no tecido produtivo, como também estimular o desenvolvimento de uma estrutura produtiva sustentável, sem uma base industrial mínima sobre a qual tais políticas atuariam. Ou seja, faz sentido pensar que o desenvolvimento econômico dispensa uma estrutura industrial minimamente articulada?

Particularmente não tenho respostas claras para as questões acima levantadas, mas tenho a certeza de que o processo de desenvolvimento é singular em cada país, dada as suas estruturas políticas, produtivas e institucionais. Desse modo, se tivesse que fazer uma afirmativa sobre o futuro dos bancos de desenvolvimento, seria apenas que não teremos um único modelo para ser aplicado em todos os países.

¹ Humph, C. (2016) The invisible hand: financial pressures and Organisational Convergence in Multilateral Development Banks. The Journal of Development Studies, vol. 52, n. 1, 92-112.



Divulgação

MARCO CROCCO

Professor titular do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar/UFMG). Foi presidente do BDMG e da ABDE.