

O BANCO DE DESENVOLVIMENTO COMO AGENTE DE FOMENTO REGIONAL

*Pedro Jorge Ramos Vianna**

Resumo: O trabalho apresenta uma visão histórica do papel dos bancos de desenvolvimento, discutindo seu conceito e definindo-lhes as atribuições. Após as considerações iniciais, o autor conclui que no Brasil não existe "banco de desenvolvimento" no sentido do que foi anteriormente definido. Esta conclusão, diz o autor, reflete o fato de que, neste País, praticamente não tivemos um sistema de planejamento uniforme, constante e harmônico. Entretanto, no seu entender, existe um banco, o Banco do Nordeste do Brasil S.A., que mais se aproxima do que poderíamos chamar de "banco de desenvolvimento". Após relatar a ação do BNB, o autor adverte sobre a perda de identidade do Banco por absoluta falta de apoio do governo central.

Falar sobre banco de desenvolvimento e, particularmente, sobre seu papel em economia regional, é uma tarefa, se não difícil, pelo menos difusa. Isto porque o próprio conceito de banco de desenvolvimento é um tanto quanto impreciso.

O que, de fato, é um banco de desenvolvimento? A sua definição deriva de suas aplicações ou das fontes de seus recursos? Um banco que se limite exclusivamente a oferecer recursos para capital de giro não estaria contribuindo para o desenvolvimento? E não seria, assim, um "banco de desenvolvimento"?

* Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade Federal do Ceará (UFC), Técnico em Desenvolvimento do BNB e Chefe do ETENE.

Na realidade, o conceito de banco de desenvolvimento está associado a um conceito estabelecido na Teoria Econômica: Desenvolvimento é o processo de crescimento de uma sociedade, consorciado com a melhoria das condições de vida de toda a sua população. Nesse processo, a história econômica nos tem mostrado que é a indústria, secundada pelo setor primário, a principal responsável pelo crescimento econômico, sendo o investimento a variável-chave. Daí o associar-se o papel dessas instituições com o financiar do investimento nos setores primário e secundário. Mas somente o financiar do investimento não determina o “desenvolvimento”; no melhor, o “crescimento”.

O desenvolvimento econômico de uma sociedade requer, basicamente: crescimento econômico, melhoria das condições de vida da sociedade, melhor distribuição de renda, mudança de mentalidade, avanço tecnológico, mudança nas estruturas sociais, desenvolvimento cultural etc.

Dessa forma, o que se espera de um banco de desenvolvimento é que ele colabore, mesmo que somente na área econômica, para: o crescimento e planejamento da economia; a mudança da mentalidade empresarial; o aprimoramento tecnológico e gerencial; o crescimento do mercado de capitais; o surgimento de novas oportunidades industriais; o aprimoramento da sistemática de avaliação econômica e social de projetos etc.

Dentro deste contexto, podemos dizer que o embrião do banco de desenvolvimento como hoje o definimos foi o *Crédit Mobilier*, criado na França em 1852. Foi a partir da experiência do *Crédit Mobilier* que esta instituição começou a tomar forma e a se desenvolver ao longo do tempo (veja Quadro 1).

O *Crédit Mobilier* caracterizou-se por concentrar seus financiamentos nas áreas de bens de utilidade pública (estradas de ferro, melhoramento e embelezamento urbano) e industrial. Sua ação merece mais destaque por seu papel em mudar a mentalidade dos banqueiros e da própria comunidade econômica da França. A capacidade de planejar, empreender, financiar e até administrar atividades industriais é a sua principal característica, ou seja, a que lhe confere o protótipo de um banco de desenvolvimento. De fato, o *Crédit Mobilier* se notabilizou por: a) mobilizar grandes quantidades de capital de outros bancos e indivíduos; b) participar em investimentos de risco; c) promover novos empreendimentos em setores básicos; d) emprestar a instituições públicas; e) facilitar o uso de sociedades em comandita por ações; f) auxiliar a criação de instituições do mercado de capitais.

QUADRO 1
Os Primeiros Bancos de Desenvolvimento
1852 — 1949

Ano	País	Instituição
1822	Bélgica	Société Générale pour Favouriser l'Industrie National
1852	França	Crédit Foncier.
	França	Crédit Mobilier.
1902	Japão	Banco Industrial do Japão.
1919	França	Crédit Nationale pour Faciliter la Réparation des Domages Causés par la Guerre.
1924	Finlândia	Banco Hipotecário Industrial.
	Alemanha	Banco de Obrigações Industriais da Alemanha.
	Polônia	Banco Econômico Nacional da Polônia.
1928	Hungria	Instituto de Hipoteca Industrial.
1929	Inglaterra	Companhia de Desenvolvimento Industrial.
1931	Itália	Instituto Mobiliare Italiano.
1933	Itália	Instituto para Reconstrução Industrial.
1934	Inglaterra	Sociedade de Crédito para Indústria Ltda.
1944	Canadá	Banco de Desenvolvimento Industrial
1945	ONU	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvol- vimento.
1945	Holanda	Banco de Reconstrução.
	Inglaterra	Corporação Financeira Industrial e Comercial.
1949	Alemanha	Banco de Crédito para a Indústria.

FONTE: DIAMOND, William Bancos de Desenvolvimento. Fundo de Cultura, 1961.

Entretanto, a feição atual de um banco de desenvolvimento se deve mais à criação, em 1902, do Banco Industrial do Japão. Esse Banco instituído à semelhança do *Crédit Mobilier*, inovou ao lhe ser permitido não apenas receber depósitos e fazer empréstimos comerciais, mas também emitir títulos públicos e privados e em criar um departamento técnico especializado para seleção e avaliação dos projetos a serem financiados. Seu papel como orientador dos investimentos na parte organizacional e administrativa, bem como subscritor e comprador de títulos industriais e de serviços de utilidade pública, revelou-se bem mais profícuo que a simples ação de emprestar dinheiro.

Dessa forma, o Banco Industrial do Japão foi o precursor do que se chama hoje, no Brasil, de banco de desenvolvimento misto.

Mas antes de nos referirmos à posição dos BDs no Brasil, analisemos o porquê da existência do banco de desenvolvimento.

Novamente recorreremos à história econômica para melhor entendermos a situação atual.

O desenrolar dos fatos econômicos ao longo do tempo nos ensina que o nascimento da moderna economia industrial ocorreu na Inglaterra do século dezoito, sem concurso do “banco de desenvolvimento”. De fato, na Inglaterra, o que poderia ser chamado de “banco de desenvolvimento” surgiu apenas em 1929, com a criação da Companhia de Desenvolvimento Industrial.

Se uma nação se desenvolveu sem o concurso de um “banco de desenvolvimento”, qual o porquê de sua existência?

Na realidade, o que aconteceu na Inglaterra foi um conjunto de fatores que permitiram àquela Nação desenvolver-se sem um substancial auxílio do sistema bancário. A revolução industrial que se consubstanciou ao longo do século dezoito foi fruto de uma congregação de fatores históricos, tais como as grandes inovações tecnológicas, o aumento substancial da força de trabalho e a expansão do comércio internacional. O grau de industrialização e o nível de renda da Inglaterra àquela época eram, na realidade, mais elevados que os predominantes em alguns países subdesenvolvidos da atualidade. Estes fatores secundados por uma significativa acumulação de capital, originária do reinvestimento de lucros na agricultura e no comércio exterior, possibilitaram o crescimento industrial daquela Nação.

Tais fatos não se verificaram nos países continentais, como França e Alemanha, por exemplo. Ao se depararem com o vertiginoso crescimento da economia inglesa, pretenderam os governos daqueles países fechar o "gap" econômico que os separava da Inglaterra. Era preciso, pois, uma ação institucional, deliberada, visando ao rápido crescimento econômico. Daí nasceu a idéia do direcionamento da ação do setor bancário para os investimentos de longo prazo, surgindo, assim, a necessidade do banco de desenvolvimento.

O banco de desenvolvimento é uma instituição de economias de crescimento retardado.

Dessa forma, o porquê da existência de banco de desenvolvimento reside em sua ação institucional objetivando mudar, renovar e dinamizar a estrutura sócio-econômica da área de sua atuação. O simples papel de financiador a longo prazo não se lhe justifica a existência.

Dentro dessa perspectiva, a ação de um banco de desenvolvimento deve abranger as seguintes atividades: a) prover recursos necessários e compatíveis, em volume e custo, para financiar os investimentos nas áreas industrial, agrícola e de infra-estrutura; b) prover condições para o surgimento de empreendimentos pioneiros, inclusive implantando o projeto, se preciso for; c) participar acionariamente, em projetos prioritários; d) incentivar o desenvolvimento tecnológico; f) incentivar a melhoria das práticas contábeis, organizacionais e gerenciais; g) promover estudos visando à descoberta de novas oportunidades de investimento; h) colaborar no planejamento econômico da área de sua atuação; e, finalmente, i) incentivar o surgimento de instituições do mercado de capitais.

Aceitas as proposições do parágrafo anterior, como podemos conceituar o sistema de BDs brasileiro?

De princípio, achamos que não existem bancos de desenvolvimento no Brasil dentro das características antes explicitadas. Temos instituições que emprestam recursos a longo prazo, mas nenhuma que tenha contribuído para mudanças da estrutura sócio-econômica da sociedade onde atua, com pálida exceção representada pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Esta situação talvez se deva muito mais ao fato de nunca ter havido no País sistema de planejamento coerente e contínuo. O crescimento da economia brasileira se deveu muito mais a fatores espasmódicos e externos que a uma política coerente das autoridades econômicas.

Um banco de desenvolvimento jamais cumprirá eficaz e eficientemente seu papel se não estiver inserido em um contexto que lhe atribua um objetivo específico e se a política monetária e fiscal do país vier de encontro à sua ação.

Podemos pensar em um banco de desenvolvimento que esteja tolhido, de um lado, por uma política monetária do “fluxo e refluxo”, ora expansionista, ora contracionista? E, por outro lado, pelas determinações de uma secretaria do governo que lhe determine o volume de aplicações máximas, baseada em um conceito de déficit público completamente equivocado?

Isto é o que tem acontecido em nosso País. Não interessa que o banco tenha estabelecido sua conduta futura apoiado na realidade econômica da área de sua atuação. Não interessa se a equipe de técnicos tenha detectado a possibilidade de novos empreendimentos. Suas aplicações resultarão do arbítrio de um funcionário do segundo escalão federal.

A par dessa situação de excesso de centralismo viesado, ainda sofreremos das idiossincrasias dos famosos “policy makers” brasileiros.

Ao analisarmos as leis e normas que disciplinam o mundo dos BDs encontramos situações bastante interessantes, senão vejamos: a Resolução nº 394, de 03.11.76, do Banco Central, que define a competência e disciplina a constituição e o funcionamento dos BDs, estabelece textualmente que “Os Bancos de Desenvolvimento são instituições financeiras públicas não federais...” Tomado isto ao pé da letra, significa dizer que o BNDES, BASA e BNB, por exemplo, não são bancos de desenvolvimento.

Sobre o BNDES é interessante notar que as resoluções do BACEN que disciplinam os BDs e bancos de investimento, não se referem a esta instituição. No que diz respeito ao BNB, temos a seguinte situação: a Lei que o criou (Lei nº 1.649, de 19.07.52) não o define como banco de desenvolvimento, mas estabelece (art. 10) que ele pode realizar “todas as operações habituais dos corretores ou sociedade de investimentos, permitidos pela lei ...” E na estrutura do Sistema Financeiro Nacional as

autoridades monetárias (veja Quadro 2) o enquadram como banco comercial. De fato, o BNB exerce quase todas as atividades próprias de um banco de desenvolvimento. Podemos concluir que o BNB é um banco de desenvolvimento de fato, mas não de direito.

Esse tipo de caracterização levou a que nos textos que analisam o papel dos bancos de desenvolvimento se inserisse uma nova conceituação: banco de desenvolvimento “puro” e banco de desenvolvimento “misto”. Mas o que os diferencia? O tipo de ação? A forma de constituição? As fontes de recursos?

Na realidade, essa distinção, baseada mais na forma de constituição dos bancos que no papel que lhe é atribuído, é irrelevante. De fato, o que caracteriza o banco de desenvolvimento é o seu poder de influência na estrutura sócio-econômica da comunidade visando ao desenvolvimento, e não a impossibilidade de receber depósitos à vista ou não poder ter agências ou não possuir linha de crédito de curto prazo.

Essas limitações que foram impostas são atribuídas muito mais à incompetência do “policy maker” que à lógica econômica. A esse tipo de decisão é o que podemos chamar de abuso da ditadura tecnocrática.

Alguns exemplos desses abusos tecnocráticos têm prejudicado a ação daquele que reputamos ser o melhor exemplo (embora que com algumas deficiências) de um banco de desenvolvimento no Brasil: o Banco do Nordeste. Sob este aspecto podemos citar: i) inexplicavelmente o BNB não é depositário de recursos estáveis da União, quando a própria lei que o criou determina o contrário (art. 22, Parágrafo único); ii) o BNB está proibido de aumentar seu capital; iii) o BNB, sem que haja qualquer documento legal que o impeça, não pode emitir CDB, por “ordem” do Banco Central; e iv) até bem pouco não podia realizar operações de AGF, embora lhe fosse permitido operar em EGF.

Essa prática da burla da lei pela tecnocracia é muito comum em nosso País. Ela é fruto do ilimitado poder de regulamentar todo o sistema econômico brasileiro que o setor público federal se arvorou para si. Nada neste país é feito sem a chancela das autoridades de Brasília. E o interessante é que só se discute a dimensão do setor público, quando o importante é o poder regulatório conferido ao Executivo. Até o Legislativo abre mão de suas prerrogativas em favor do Executivo. Um exemplo recente

QUADRO 2
Sistema Financeiro Nacional:
Instituições Monetárias e Não-monetárias

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL — Comissões Consultivas	
Mercado Financeiro e de Capitais	Mercado de Valores Mobiliários de Emissão de Empresas
Banco Central do Brasil	Comissão de Valores Mobiliários
Instituições	
Monetárias	Não-monetárias
Banco do Brasil S.A. Banco do Nordeste do Brasil S.A. Banco da Amazônia S.A. Banco Nacional de Crédito Cooperativo S.A. Banco de Roraima S.A. Bancos Comerciais Privados Bancos Comerciais Estaduais Caixa Econômica Federal Caixas Econômicas Estaduais Cooperativas de Crédito	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Banco Nacional da Habitação Bancos de Investimento Bancos de Desenvolvimento Estaduais Sociedades Financeiras Sociedades e Fundos de Investimento Sociedades Seguradoras Sociedade de Arrendamento Mercantil Sociedade de Crédito Imobiliário Associações de Poupança e Empréstimo Bolsas de Valores Corretoras de Valores Distribuidoras de Valores Auxiliares do Comércio de Títulos Entidades de Previdência Privada.

FONTE: GALVEAS, E. Evolução do Sistema Financeiro e do Mercado de Capitais, *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, 13(1):9-184, jan./mar. 1982.

consta na Lei 7.450, de 23.12.85, quando o legislativo atribui poderes ao Ministro da Fazenda para modificar certos parâmetros da política fiscal, violando o princípio da indelegabilidade de poderes.

Mas o importante é que se regula tanto o que se pode fazer, se controlam tanto os bancos oficiais, se exigem tantos requisitos para a instalação de qualquer negócio (às vezes para beneficiar somente os grandes), e, contudo, ainda se verificam sérios desvios no comportamento ético das instituições financeiras privadas.

Após essas considerações, o que podemos dizer do sistema brasileiro de bancos de desenvolvimento? Em primeiro lugar, este sistema está longe de cumprir sua real finalidade. Em segundo, que ele é um sistema difuso, agindo sem qualquer coordenação, sem qualquer direcionamento. Em terceiro lugar, as instituições que o compõem têm todas as desvantagens de serem órgãos públicos e nenhuma vantagem do sistema bancário privado. Em quarto lugar, que esta situação é fruto da própria inércia, conformismo e espírito amanuense que tem caracterizado o comportamento dos muitos "burocratas" que integram os quadros dos BDs.

Agora mesmo estamos vivendo uma fase de completo imobilismo. Mesmo sob o fogo cerrado das críticas ao setor público e às estatais, mesmo sob a expectativa de uma reforma bancária, o que temos nós, técnicos deste sistema, feito para mostrar à sociedade brasileira que os BDs desempenham um importante papel? Por que ficamos inertes ante a reforma bancária que se avizinha?

Embora sem maiores informações do que está sendo feito neste sentido, *não podemos deixar de tecer alguns comentários sobre o assunto.*

De princípio, a reforma bancária que já começa a delinear-se, de forma mais precisa, nos gabinetes de Brasília, não pode ser deixada a cargo de apenas alguns iluminados e, após tudo feito, ser encaminhada ao Congresso, para exame da matéria em regime de urgência, como aconteceu com a tramitação da Lei 7.450.

Esta reforma é de suma importância para o desempenho futuro da economia brasileira e não pode ser implementada sem uma ampla participação dos setores representativos.

Abordaremos agora alguns aspectos que nos parecem fundamentais para discussão.

O primeiro ponto diz respeito à ação do Banco Central. Esta instituição deve ser tão-somente o órgão regulador do sistema monetário nacional. Deverá perder a função atual de banco de fomento, transferindo para outros bancos **oficiais** todas as suas carteiras operacionais, bem como todos os fundos hoje por ele geridos (aproximadamente 30 fundos e/ou programas). Os recursos desses fundos e programas serão de grande importância para os BDs, pois só em 1986 movimentarão recursos da ordem de Cz\$ 4.371 milhões.

Como segundo ponto, lembramos que um dos principais fatores que impedem uma boa administração da política econômica no Brasil é o elevado grau de oligopolização da atividade econômica brasileira, principalmente no setor industrial e financeiro. Assim, a reforma bancária deve extinguir a oligopolização desse último setor, obrigando os bancos particulares a se tornarem estaduais, evitando-se que qualquer grupo controlador possua mais de 50% das ações de cada organização.

A regionalização do sistema financeiro abriga algumas vantagens: primeiro, evita que uns três ou quatro bancos, como hoje ocorre, detenham mais de 80% do mercado financeiro nacional, o que lhes confere grande poder de pressão sobre o Governo; segundo, evita que se processe uma maciça transferência de recursos das regiões mais pobres para as regiões mais ricas; e, terceiro, tornará a oferta de crédito mais eqüitativamente distribuída em termos locais.

Pelo que se veicula na imprensa, alguns setores técnicos de Brasília estão pensando em uma metodologia pela qual haverá quatro grandes bancos privados nacionais e os outros se especializariam e se regionalizariam. Isto dará tal soma de poderes a esses quatro bancos que muito prejudicará a condução da política monetária por parte do Governo. O argumento de que são necessários esses superbancos nacionais para o financiamento dos grandes projetos não tem consistência. Primeiro, porque elevados financiamentos podem ser feitos via sindicatos; segundo, porque a existência de grandes bancos não pressupõe uma rede nacional de agências. O Chase Manhattan Bank é um dos maiores bancos do mundo e não é um banco "nacional". O que determina o porte de um banco é o seu capital e o volume de empréstimos.

Dessa forma a adoção do “modelo” do sistema bancário nacional se afigura de extrema importância para o desenvolvimento do País. Da escolha desse “modelo” poderá decorrer, por exemplo, a criação não justificada, sob nenhuma ótica econômica, dos “bancos nacionais” (entidades oligopolistas e cujo objetivo final é o retorno privado). Também em consequência desse modelo é que se definirá o papel dos bancos de desenvolvimento, essenciais para o tratamento diferenciado das economias dos diversos “brasis”.

No que se refere à proposta governamental de “bancos múltiplos” os conglomerados financeiros praticamente já o são. Mesmo porque o CMN já permitiu aos bancos de investimento e sociedades de crédito, financiamento e investimento (SCFI) efetuarem determinadas operações que, praticamente, os tornam bancos comerciais. Assim, é permitida a cessão de crédito entre bancos comerciais e bancos de investimento e entre os SCFI e bancos de investimento; os bancos de investimento foram autorizados a ter carteira de câmbio e efetuar cessão de créditos hipotecários. Considerando que essas instituições já são autorizadas a receber depósitos a prazo, para lhes conferir características de bancos comerciais basta autorizá-las a receber depósitos à vista.

Os conglomerados financeiros são, portanto, na realidade, grandes bancos comerciais. Nesse sentido, a reforma bancária já começou em junho de 1985, quando o Banco Central autorizou, via diversas resoluções, as medidas anteriormente enumeradas.

Contudo, tais medidas parecem não ser suficientes para evitar os sérios contratempos por que atravessa o sistema bancário. Assim, e pelo que se veicula na imprensa, tal reforma teria como objetivo último o fortalecimento dos bancos comerciais privados, principalmente os grandes conglomerados.

Entretanto — e estranhamente —, os bancos oficiais não parecem ser a preocupação das autoridades monetárias.

Também é de estranhar que o Governo pense em adequar o setor bancário privado à área do financiamento de longo prazo, sem levar em consideração que o Brasil possui um sistema de bancos de desenvolvimento já razoavelmente capacitado a exercer este papel.

Na realidade, conforme enfatiza o Prof. Osório Viana*, “pouco se tem falado de um outro grupo de bancos, de suma importância pra o crescimento econômico: o sistema nacional de bancos de desenvolvimento (SNBD). Parece que, na psicologia da sociedade, ainda existem cicatrizes profundas deixadas pelas duas longas décadas de regime autoritário, os impactos recentes da prolongada recessão mundial ou ainda presentes da crise da dívida e o estado alucinatório, gerado por uma inflação renitente só há pouco controlada. Os governos autoritários, ao mesmo tempo que centralizaram as decisões e recursos a nível federal, paradoxalmente enfraqueceram os sistemas de planejamento nacional e regionais. A recessão reduziu drasticamente a propensão empresarial por novos projetos. A crise da dívida (externa e interna) foi, paulatinamente, dificultando a aplicação de recursos em programas de desenvolvimento. E, para fechar o ciclo com chave de ouro (falso), a inflação, como todos sabemos, vinha transformando o País em um enorme cassino, onde só ganhavam os especuladores, enquanto o investimento produtivo perdia a sua razão de existir.”

Lembra, ainda, o Prof. Osório Viana, que “... esperava-se que os bancos privados financiassem inversões desenvolvimentistas e que os bancos de desenvolvimento se comportassem por critérios privados. O que se conseguiu foi forçar todos a agirem especulativamente, em maior ou menor grau”.

De fato, os bancos privados brasileiros nunca atuaram no crédito de longo prazo. Nem mesmo os bancos de investimento, criados para este fim. Na verdade, em seus quadros de pessoal eles não contam com analistas de projetos, que são os profissionais capacitados a informarem sobre a viabilidade econômica e social, do empreendimento e, conseqüentemente, do acerto, ou não, do crédito.

Devemos, portanto, lutar contra essa idéia de grandes bancos nacionais privados, mesmo porque, no Brasil, o sistema bancário privado que auferia bilhões e bilhões de cruzeiros só com o imposto inflacionário (um determinado banco privado que terminou 1985 com um saldo de depósito à vista em torno de Cr\$ 7,5 trilhões ganharia por mês, aplicando apenas 25% desses recursos, a bagatela de Cr\$ 209 bilhões, caso a inflação mensal fosse 13%) não alocou em empréstimos, na média, em 1985, mais

* VIANA, M.O.L., “Reforma Bancária e Desenvolvimento”, em “O POVO”, 29.06.86.

que 1,214 vez o que detinha em depósitos totais. Já os bancos oficiais aplicaram 1,764 vez o volume de depósitos totais em empréstimos. O BRADESCO*, por exemplo, aplicou, em 1985, apenas 82,8% do volume de seus depósitos totais; o ITAÚ*, 77,2%; o NACIONAL* 88,6%; o REAL*, 106,5% e o UNIBANCO*, 117,2%, isso para citar apenas os cinco maiores bancos privados nacionais, com as maiores redes de agências espalhadas em todo o território nacional. Já o CITIBANK* (o sexto no "ranking" dos maiores bancos privados operando no Brasil) trabalhando com um reduzido número de agências, aplicou 302,8% do volume de seus depósitos totais.

É importante lembrar que o BNB, aplicando em empréstimos 9,5 vezes o valor de seus depósitos, é disparado o primeiro banco nacional na relação empréstimos/depósitos, em 1985.

No que diz respeito aos bancos de investimento, o papel destes como indutor do crescimento econômico também é bastante acanhado. Em 1985, por exemplo, tais instituições só injetaram no sistema econômico 1,5 vez o total captado em depósitos.

Essas evidências mostram claramente que os argumentos dos técnicos do Governo para justificar a existência desses quatro superbancos são falaciosos.

A reforma bancária é imprescindível até ao próprio sucesso do programa de estabilização. Não podemos, admitir, contudo, que seja concebida com base em falsas premissas ou que venha para beneficiar determinados grupos.

Feitas as considerações sobre o que é um banco de desenvolvimento e qual o seu papel na sociedade onde atua, seja país, região, estado, município etc., pois o espaço político é irrelevante para a caracterização de um BD, será interessante verificar até que ponto o segundo banco criado no País (e o primeiro com objetivos regionais) com características de banco de desenvolvimento, vem cumprindo suas finalidades. Não é preciso dizer que nos referimos ao Banco do Nordeste do Brasil S.A.

* Dados originais publicados em balanços.

O BNB, criado em julho de 1952, começou efetivamente suas atividades em 1954. Na tabela 1 mostramos a evolução dos saldos de empréstimos, em fins de ano, classificados pelas linhas de crédito rural, industrial, de infra-estrutura e comercial.

Como podemos verificar, em 1954 os empréstimos do BNB concentravam-se no crédito geral (97,1% dos empréstimos totais). Esta situação já se revertia em 1966, quando o crédito especializado representou 56,9% dos empréstimos do Banco. Daí para os nossos dias a ação financiadora do BNB caracterizou-se definitivamente pelos empréstimos de longo prazo para a agricultura, indústria e o setor de infra-estrutura. Em 1985, os créditos especializados do "Conterrâneo" atingiram 67,6% do total dos empréstimos.

O crescimento real dos empréstimos do BNB, ao longo de sua existência, demonstra a capacidade da Instituição em superar todas as vicissitudes ocorridas ao longo desse período. De fato, o crédito especializado cresceu 32,92 vezes no período 1964-84, o crédito rural, 9,0 vezes; o industrial cresceu 27,5 vezes, o de infra-estrutura, 542,6 vezes e o crédito geral cresceu apenas 6,0 vezes. No global, os empréstimos do BNB, no período considerado, cresceram 14,2 vezes.

Trabalhamos com o período 1964-84 para tornar possível a comparação com os crescimentos da economia nordestina do setor agrícola e do industrial. No período em análise, os crescimentos dessas variáveis foram: 3,3, 2,0 e 4,0 vezes, respectivamente.

Como podemos verificar, a ação do BNB, como financiador do desenvolvimento regional, alcançou níveis bastante superiores ao desempenho da própria economia.

Vale ressaltar que a posição do BNB sempre está acima dos limites mínimos exigidos pelas autoridades monetárias para determinadas aplicações. Assim acontece no crédito rural, onde o Banco já chegou a aplicar 14 vezes o limite exigido pelo BACEN. Hoje sua posição caiu para 2,3 vezes o exigido. No que diz respeito às exigibilidades da Resolução 695 do BACEN, a posição do BNB é de 1,73 vez. E mais não faz porque mais não lhe permitem fazer.

Dessa forma, o BNB, se visto somente sob a ótica da ação financiadora é, inequivocamente, um banco de desenvolvimento.

TABELA 1
Empréstimos do BNB
1954—64—74—84—85
(A preços de 1985)

Linhas de Crédito	Anos				
	Cr\$ mil				
	1954	1964	1974	1984	1985
1. Crédito Especializado	2.556.512	367.004.507	6.064.647.553	12.083.225.647	10.500.545.467
1.1. Rural	2.556.512	189.976.138	3.264.445.243	1.712.839.206	1.007.535.876
1.2. Industrial	—	166.346.460	1.585.218.563	4.574.270.462	4.191.017.144
1.3. Infra-estrutura	—	10.681.909	1.214.983.774	5.796.115.979	5.301.992.447
2. Crédito Geral*	86.069.229	840.213.087	4.727.360.768	5.065.832.106	5.025.336.400
3. Total de Empréstimos	88.625.741	1.207.217.594	10.792.008.321	17.149.057.753	15.525.881.867

FONTE: BNB/DIGER

* Inclui operações de câmbio.

Mas um banco, para ser considerado de desenvolvimento, não pode limitar-se a emprestar dinheiro. Há-de sobressair pela sua ação supletiva. Neste mister, buscando modificar a estrutura arcaica do sistema econômico regional e, principalmente, objetivando o desenvolvimento social, cultural e econômico do Nordeste, o BNB tem empreendido um esforço, tenaz e contínuo, ao longo desses 34 anos de existência, mesmo sem contar, no mais das vezes, com a colaboração do Governo Central.

A história da ação supletiva do BNB confunde-se com a própria história do Banco pois, por um lampejo de inteligência do legislador, ficou estabelecido que o banco criaria um escritório de estudos econômicos (Art. 18, Parágrafo único da Lei 1.649), o qual foi instituído pelo Decreto nº 35.433, de 30.04.54, em seu artigo décimo. Assim, através deste instrumento legal, nasceu, em 1954, o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste — ETENE.

O desenvolvimento do Nordeste exigia a elaboração de estudos econômicos, a preparação de programas estratégicos para a Região e, obviamente, o concurso de equipes técnicas preparadas para a árdua tarefa do desenvolvimento.

Dessa forma, já em 1954, o ETENE começava a formar seu quadro técnico, instituindo concurso público para economistas e remetendo alguns desses técnicos para cursos no exterior, principalmente da CEPAL.

A partir de 1955, o ETENE inicia a elaboração dos primeiros relatórios técnicos sobre a economia do Nordeste. É dessa época o primeiro relatório sobre o planejamento regional no Brasil, elaborado sob os auspícios das Nações Unidas. Daí para cá, o acervo cultural do Nordeste muito foi enriquecido com as contribuições do Escritório. De fato, de 1955 até 1985, o Escritório já editou 640 obras, entre livros, monografias, ensaios etc. Além desses trabalhos, os técnicos do ETENE publicaram um grande número de artigos versando sobre a economia regional em inúmeras revistas especializadas.

Somente na Revista Econômica do Nordeste, editada pelo ETENE desde 1968, foram publicados 401 artigos que versam, em sua esmagadora maioria, sobre a economia nordestina.

Mas o papel do ETENE se mostrou fundamental para o desenvolvimento do Nordeste não somente pela elaboração de relatórios técnicos sobre a economia regional mas, principalmente:

- a) pelo pioneirismo, na Região, na elaboração de pesquisas econômicas aplicadas;
- b) pelo pioneirismo na elaboração de sugestões de políticas econômicas para o Nordeste;
- c) pelo pioneirismo na implantação de técnicas de elaboração e avaliação de projetos;
- d) pelo pioneirismo na elaboração de programas de ação para o BNB.

No campo das pesquisas econômicas, o trabalho do Escritório cobre as três grandes linhas de pesquisa nessa área: pesquisas macroeconômicas, pesquisas macro-setoriais e pesquisas setoriais.

Dentre as pesquisas macroeconômicas, vale citar:

- a) Projeto de Planejamento Global para o Nordeste do Brasil (realizado juntamente com técnicos da ONU), 1955;
- b) Perspectivas de Desenvolvimento do Nordeste até 1980, elaborado em 1971;
- c) *Desenvolvimento do Nordeste: Diagnóstico e Sugestões de Políticas*, elaborado em 1978.

No que diz respeito às pesquisas macro-setoriais, destacam-se:

- a) Avaliação do POLONORDESTE;
- b) Avaliação do PROJETO SERTANEJO;
- c) Avaliação do PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO;
- d) Avaliação do PDAN;
- e) Avaliação do PROHIDRO;
- f) Avaliação do PROÁLCOOL;
- g) Regionalização dos gastos do Setor Público;
- h) O Sistema FINOR: Resultados e Sugestões de Aperfeiçoamento.

No contexto das pesquisas tipicamente setoriais, por sua grande influência na implantação de programas para cada setor assinalam-se as seguintes:

- a) A Indústria Têxtil: Aparelhamento e Recuperação;
- b) A Indústria de Óleos Vegetais;
- c) A Industrialização Rural;
- d) Sistema de Cooperativas;
- e) Pesquisas Setoriais para Promoção de Investimentos.

Dessa forma, o BNB se fez presente no esforço de introduzir na Região conhecimentos técnicos na área de organização, gerenciamento, planejamento regional e elaboração e avaliação de projetos, visando principalmente à formação de técnicos e empresários aptos a contribuir para o desenvolvimento nordestino.

Mas a modificação da estrutura produtiva também é parte constante das preocupações do BNB. O programa de aparelhamento e recuperação da indústria têxtil nordestina é um bom exemplo do esforço despendido pelo Banco, objetivando dinamizar a estrutura produtiva da Região. Foi devido ao esforço do BNB e da SUDENE que hoje o Nordeste conta com um dos mais modernos parques têxteis do Brasil.

Trabalhando em perfeita sintonia com a SUDENE, o BNB gerencia o FINOR, o fundo de investimentos incentivados melhor administrado deste País. O Departamento de Mercado de Capitais (DEMEC), do BNB, não se limita tão-somente a servir de caixa do Fundo, ou a fiscalizar as empresas beneficiárias.

De fato, o trabalho do Departamento de Mercado de Capitais do BNB se divide em duas frentes: uma que se restringe à liberação de recursos e acompanhamento da vida do projeto; outra, que busca um melhor desempenho e maior crescimento das empresas.

Quanto ao primeiro aspecto, o DEMEC realiza as seguintes tarefas:

- a) análise do desempenho financeiro e acompanhamento cadastral das empresas no período de implantação dos projetos, e bem como de seus dirigentes;
- b) acompanhamento de todos os demonstrativos financeiros e assembléias das empresas que fazem parte da carteira do Fundo;
- c) aprovação, em nome da CVM, do Registro Especial Simplificado, o qual

permite às empresas participarem dos leilões especiais do FINOR; e, d) lançamento de ações incentivadas em leilões especiais, realizados em todas as bolsas de valores do País.

No que diz respeito à ação supletiva do DEMEC, temos as seguintes: a) orientação e acompanhamento da montagem do Departamento de Acionistas das sociedades participantes do Fundo; b) preparação das empresas para o mercado de ações, através do fornecimento de modelos de estatutos, atas de assembleias e formulários para acompanhamento dos direitos dos acionistas; e, c) garantia de operações de “underwriting”, de ações e debêntures de empresas nordestinas.

A par deste trabalho, o BNB tem lutado para a criação de um mercado de acesso para as ações incentivadas, o que muito viria dinamizar o mercado de capitais do Nordeste. Infelizmente este esforço ainda não obteve êxito.

Finalmente, cabe destacar o papel do BNB no apoio à pesquisa tecnológica e à atividade cultural no Nordeste. Para o apoio à pesquisa, o Banco criou o FUNDECI; para o cultura, o FASE, ambos subordinados ao ETENE.

O Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNDECI) foi criado pelo Banco do Nordeste, em 1971, com o objetivo de prestar apoio técnico-financeiro a projetos de pesquisa, treinamento e difusão, prioritariamente direcionados para a viabilização econômica do semi-árido do Nordeste, através da geração e transferência de tecnologias apropriadas ao uso do solo, água, plantas e animais dessa área, sob a ótica da preservação e melhoria do meio ambiente.

Desde o início de seu funcionamento, em 1972, até o momento, já foram apoiados financeiramente pelo FUNDECI 577 projetos de pesquisa, treinamento e difusão, envolvendo recursos, a fundo perdido, do Banco do Nordeste, no valor de Cz\$ 213 milhões. Estes recursos foram aplicados por intermédio do Sistema EMBRAPA, Sistema EMBRATER, universidades regionais e institutos de tecnologia.

Nos últimos anos foram enfatizados os programas integrados de pesquisa/treinamento/difusão/crédito, contemplando culturas e atividades da maior importância para a Região, dentre as quais destacamos: Sorgo, Soja Tropical, Cunchã, Algodão, Caprino-ovinocultura, Pastagem Nativa e Milheto.

Com o apoio do Banco do Nordeste a cultura do sorgo foi introduzida e pesquisada na Região, tendo sido plantados 65.000 ha em 1985. Existem hoje mais de 300 técnicos treinados sobre o assunto. O milho foi introduzido e testado na Região e instalaram-se centenas de campos de observação e demonstração nas áreas mais secas do Nordeste. Foram treinados cerca de 120 técnicos sobre os sistemas de produção definidos pela pesquisa.

Com relação à soja tropical, foram definidos os sistemas de produção e treinados mais de 100 técnicos da Região sobre esta cultura. Somente em 1985 plantaram-se cerca de 75.000 ha.

Dentro do programa de pesquisa e difusão da cunhã definiram-se os sistemas de produção e plantados aproximadamente 200 ha irrigados e treinados mais de 100 técnicos sobre a cultura.

O programa de pastagem nativa permitiu a implantação de cerca de 4.000 hectares e a realização de vários cursos para técnicos e produtores.

Com relação ao algodão, definiram-se novas variedades e sistemas de produção e foram realizados 240 eventos de extensão rural com a participação de aproximadamente 20.000 produtores. O Programa ensejou ainda a criação de uma nova mentalidade sobre a exploração algodoeira voltada à consecução de altas produtividades que permitirá, até mesmo, a sobrevivência da cotonicultura nordestina em face da presença do bicudo.

No programa de caprinos e ovinos instalaram-se 17 núcleos de preservação e seleção de animais nativos nos diversos Estados, além de, aproximadamente, 90 núcleos de multiplicação junto a criadores. O Programa já conta com quase 7.000 animais selecionados nas áreas de pesquisa e difusão. Ressalte-se que este Programa resgatou a raça nativa nordestina, já quase em fase de extinção.

Além do apoio ao desenvolvimento e difusão de novas tecnologias, o BNB criou o Fundo de Apoio às Atividades Sócio-econômicas do Nordeste (FASE), com o objetivo de incentivar o treinamento de pessoal de alto nível junto às universidades e centros de treinamento regionais, bem como estimular a pequena indústria e as exportações do Nordeste através dos CEAGs e PROMOEXPORTs.

Desde o início de seu funcionamento em 1980 até o momento, já foram realizados pelo FASE 134 financiamentos a programas de interesse sócio-econômico, envolvendo recursos a fundo perdido do BNB, no valor de Cz\$ 36,2 milhões

O Banco do Nordeste financia também, através do FUNDECI, o Programa de Perfuração de Poços em Comunidades Carentes, executado pelo DNOCS e que tem por objetivo suprir de água potável pequenas comunidades interioranas em todo o Nordeste.

Nos dois primeiros anos de execução deste Programa já foram perfurados 230 poços tubulares em sítios públicos, com a utilização de Cz\$ 15,2 milhões, alocados, a fundo perdido, pelo BNB. Após perfurados e em funcionamento são doados às prefeituras locais.

Em nosso entender, a descrição da ação do BNB diz do papel de um banco de desenvolvimento como agente de fomento regional.

Mas, como dissemos, o BNB não pode ainda ser considerado *latu sensu*, um banco de desenvolvimento, pois faltam-lhe, primeiro, a iniciativa de implantação de projetos pioneiros para a posterior transferência ao setor privado e, segundo, mais dinamismo no apoio direto à implantação de tais empreendimentos.

Entretanto, o mais preocupante é que o governo federal não tem dado, nos últimos tempos, ao BNB, o apoio necessário, sequer, para a continuidade da ação desenvolvimentista que o distinguia como banco de desenvolvimento.

Abstract: This article presents a historical view about the role of what could be called "development bank". After the initial considerations, the author concludes that, in this country, there is no "development bank", at least as he conceives them. According to him only the Banco do Nordeste do Brasil S.A. plays a performance that tends to reach a role of a "development bank". Such a conclusion comes from the analysis of BNB's performance during the 34 years of his existence. Unfortunately, however, even this unique example of "development bank" is losing his identity because the federal government does not give its support to BNB.