
Crescer e Distribuir: Uma Pauta para o BNDES

Ricardo Barbosa
Marcelo Nardin*
Dezembro de 1989

**Respectivamente, engenheiro e economista do BNDES.*

APRESENTAÇÃO

No texto a seguir algumas das idéias estão bastante datadas. Como a da *holding* das estatais. Parecia uma boa idéia na época. Não vingou. Outras soluções foram adotadas. O país mudou significativamente.

O problema central, entretanto, ainda é muito o mesmo. Em uma frase: promover a distribuição de renda. É a questão por excelência do desenvolvimento do Brasil democrático.

A aproximação do Estado à sociedade na redemocratização era um objetivo, hoje é compulsório ao setor público e um pressuposto. O texto fala do Estado distante, o social precisava ser alcançado. Essa é outra idéia datada testemunhando o grande avanço da vida nacional. No BNDES, o social menos foi alcançado do que se impôs, nos alcançou e passou a fazer parte do jogo.

O que é desenvolvimento, porém, ainda tem de ser comprovado, e estamos apenas começando a esboçar uma estratégia que articule crescer e distribuir. Essa é, ao nosso ver, a agenda adequada ao banco de desenvolvimento brasileiro.

Essa agenda tem a ver com crescimento econômico, o que pressupõe estabilização e credibilidade, além de bons projetos. Tem a ver com justiça social, emprego e renda. Tem a ver com eficiência produtiva e capacidade administrativa. Mas principalmente tem a ver com responsabilidade social. O texto busca isso, e deixa a tarefa de apontar os recursos para outro texto, que nunca foi escrito. Pelo menos não naquela ocasião.

Afinal, este é apenas mais um de milhares (ou milhões) de documentos escritos em algum momento nesses 50 anos em que o BNDES está no negócio do desenvolvimento. Nem mais nem menos.

1 - Comentários Iniciais

A nação brasileira, a partir do pós-guerra, decididamente determina-se a criar as condições de sua modernidade. Rompe com o passado primário-exportador e segue o caminho da industrialização, visando crescer e desenvolver-se.

O projeto restaurador de um modelo liberal-excedente, por parte das elites, vai desvirtuar esse caminho, conduzindo-o aos pesadelos do “Brasil Grande”, em que um regime modernizador autoritário define a relação particular entre Estado e classes sociais, na qual o primeiro isola-se cada vez mais das últimas. Esse Estado esvaziado não está, contudo, esvaziado das instituições que o compõem, as quais, então, devem romper o isolamento anterior, para expressar novamente a vontade da nação.

Esse papel destina-se a ser lido por aqueles a quem preocupa o isolamento do Estado e que estão comprometidos em rompê-lo.

2 - Introdução

O crescimento da economia brasileira, operado desde meados da década de 50, além de notável em seu ritmo acelerado, transformou profundamente a estrutura social brasileira. Diferentemente do que parecia indicar o projeto inicial, ao par de um grande crescimento do produto e diferenciação da estrutura econômica, a qualidade de vida da maioria da população piorou, em alguns casos, atingindo limites que seriam inaceitáveis há 40 anos atrás. Muita responsabilidade pode atribuir-se à falta de democracia dos últimos 30 anos por esse estado de coisas.

Contudo, a estratégia de desenvolvimento então adotada carregava já as contradições que hoje se manifestam de forma gritante. A repressão à expressão popular veio, ainda, impedir que a sociedade brasileira fizesse as necessárias correções no rumo adotado.

A criação do BNDES confunde-se com a origem do processo de industrialização. O estabelecimento das prioridades que conduziram ao Plano de Metas veio materializar uma concepção de sociedade consolidada no imaginário social brasileiro desde o nacionalismo populista do período Vargas. Esta resultava, por um lado, da hegemonia do desenvolvimento do capitalismo e, por outro, do tratamento filantrópico e naturalista da questão dos direitos sociais e de pobreza [Weffort (1978)].

Os direitos sociais, tidos como naturais, são “concedidos” às classes populares (por um “doador” ou “protetor”). Enquanto a pobreza vai ser combatida por um processo de desenvolvimento da indústria, que terminará por vir, por transbordamento natural, beneficiar a todos e tirar o país e sua população da pobreza.

O marco teórico da estratégia constitui-se, como se sabe, em torno da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), na qual surgiram as principais teses sobre o desenvolvimento (ou subdesenvolvimento periférico) que animaram a discussão teórica latino-americana no pós-guerra.

Na doutrina cepalina compreende-se o desenvolvimento econômico no âmbito do aumento do bem-estar material, refletido na elevação da renda real individual e condicionado pelo crescimento da produtividade média do trabalho. Esse crescimento é considerado dependente do aumento da densidade do capital, através da acumulação, impulsionada pelo progresso técnico.

Como bem caracteriza Rodriguez (1981), as idéias da Cepal sobre desenvolvimento coincidem, em linhas gerais, com as que estão presentes nas teorias de crescimento de origem neoclássica e keynesiana. Diferem, contudo, ao se proporem a tratar do problema do crescimento segundo as características que esse processo vai assumir, no âmbito de uma economia mundial composta por “centros e periferias”. Além disso, em sua forma mais abstrata, subordinam todas as políticas públicas à substituição do ritmo de crescimento. Isso quer dizer que até mesmo a concentração de renda e a piora das condições sociais da população podem ser adotadas (e o foram no Brasil) para viabilizar o caminho do desenvolvimento (identificado com a industrialização).

Seria grande a injustiça se circunscrevêssemos a doutrina da Cepal aos limites das teorias convencionais (neoclássica ou keynesiana). Desde seu começo, a Cepal revelou na abordagem dos problemas econômicos grande consideração com a dimensão política. Contudo, essa reflexão não foi capaz de ultrapassar o limite das nações e do imperialismo econômico. Quanto à pobreza, o tratamento teórico desenvolvido foi incapaz de perceber sua causa suficiente e assim incapacitou-se quanto ao problema. Prebisch o reconhece (anos depois), explicitamente, no prólogo ao trabalho de Rodriguez (1981):

“... o problema da desigualdade social... requer uma explicação teórica... [porque]... as disparidades sociais tornavam-se mais graves, em lugar de diminuir, e... o caráter excludente do sistema se mantinha de forma obstinada”.

Mas outros autores já haviam apontado que faltava à doutrina da Cepal uma explicação de como, efetivamente, se difundiriam a riqueza e o bem-estar por toda a população. A explicação adotada fazia ver que isso se faria de forma automática e espontânea como decorrência inevitável da industrialização. Se havia responsáveis pela pobreza e pelo atraso, deveriam ser localizados nos latifúndios feudais ou arcaicos, ou em quaisquer outras atividades pré-capitalistas associadas a alguma espécie de monopólio comercial. As razões da pobreza seriam, assim, menos econômicas do que sociais e políticas. Dessa forma, desconhecia-se, totalmente, o fato de que os investimentos carregam em si o perfil das demandas que visam atender. Além disso, decisões de investimento são sociais e políticas.

Em termos bastante resumidos, podemos expor o argumento da Cepal como o esforço para romper “pontos de estrangulamento”, o que exige que os recursos sejam destinados a investimentos, utilizando-se o máximo possível economias de escala, o que implica concentração do desenvolvimento em regiões, empresas, setores. Essa concentração, tida como inevitável num programa de crescimento acelerado da produtividade, progressivamente seria invertida, quando o volume do excedente gerado o permitisse. Nesse momento, passar-se-ia, então, a atribuir maior peso às políticas de distribuição de rendas, de satisfação às necessidades básicas e de pleno emprego. Ressalte-se que a lógica é impecável, pois a estratégia destina-se a fazer precisamente aumentar o excedente, do qual a distribuição seria corolário.

Parece-nos que hoje, no Brasil, o problema ainda permanece qualitativamente o mesmo. Sendo assim, a estratégia de investimentos concentrados

ainda permanece como necessidade. Resta-nos discutir a questão da distribuição (hoje um ponto de estrangulamento?), o grau “desejável” e o ritmo da necessária concentração (que deve subordinar-se aos desejos e expectativas da sociedade), inclusive em seus aspectos entre setores, e a transferência de recursos entre grupos sociais (que é condição para qualquer concentração).

De resto, uma estratégia de desenvolvimento nacional só pode ser implementada na presença de mecanismos que transfiram renda entre setores (argumento válido para qualquer estratégia de investimento concentrado). Tal papel cabe, principalmente, ao Estado, cuja importância é sobejamente reconhecida no processo de industrialização brasileiro. Coube, sobretudo ao BNDES, o papel de principal agente estatal no processo de industrialização.

Para o pensamento cepalino, o Estado é tido como eixo do esforço do desenvolvimento. Impondo-se sobre os interesses particularistas, de classes e grupos, e planejando o desenvolvimento, assume papel central no esforço para o desenvolvimento. No caminho aberto pela crítica keynesiana, recusando o Estado passivo liberal, o Estado desenvolvimentista vai além. Transforma-se no sujeito consciente do processo de mudanças. O principal agente do Estado nesse processo vem a ser a burocracia de feição weberiana,¹ racional, que se apresenta como fator de eficiência econômica e indispensável à democracia.

Tão mais eficaz, do ponto de vista da sociedade, é esse Estado quanto é representativo politicamente. A vontade da sociedade, expressa democraticamente, vem dotar o Estado de sua racionalidade, medida no atendimento das expectativas sociais. Certamente, não é fortuito o fato de que o projeto de desenvolvimento do qual se originam a industrialização brasileira e o BNDES é contemporâneo da maior abertura democrática ocorrida no

1 É sabido que Max Weber reservou o termo burocracia para um tipo de estrutura de autoridade que só se realiza em plenitude a partir do capitalismo. A burocracia para Weber está associada ao que chamou de dominação racional-legal. Por ele foi definida como um agrupamento social em que rege o princípio de competência estabelecida mediante regras, estatutos, regulamentos, da documentação, da hierarquia funcional, da especialização profissional, da permanência obrigatória do servidor na repartição durante determinado período de tempo, e a subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas [ver Ramos (1983)].

país. A questão da eficiência no funcionamento do Estado é outro aspecto da mesma questão. A restauração da ordem democrática coloca em outro nível a questão de prioridades, subordinando-as à vontade da sociedade, expressa em um governo eleito. Da mesma forma, exige nova definição de responsabilidades, coerente com as tarefas a serem executadas.

3 - Questões

3.1 - Dívida Social

O estilo de desenvolvimento adotado no Brasil dramatizou a imagem contraditória de uma sociedade no limiar da maturidade industrial, próxima, portanto, dos padrões de produção, renda e consumo dos países capitalistas mais avançados, porém ainda em fase de questionamento no que diz respeito à sua estrutura social. Parcela considerável de sua população continua, entretanto, em condições de vida lastimáveis, similares às daquelas dos países mais pobres do mundo.

Os ganhos de renda decorrentes da rápida expansão econômica e da mudança social foram apropriados de forma perversa pelos diferentes grupos sociais. Entre 1960 e 1980, a faixa de cidadãos mais ricos (1%) detinha quase 12% da renda em 1960, elevando sua participação para 17% em 1980. Os 10% mais ricos captavam em torno de 50% da renda em 1980 e os 70% mais pobres detinham não mais que 3%. Note-se que os 70% mais pobres da PEA se apropriavam em 1980 de não mais que 15% do total da renda. Os dados são contundentes e colocam o país como o de pior distribuição de renda entre aqueles de industrialização recente [Serra *apud* Abranches (1985)].

A recessão ocorrida no período 1979/84 atinge violentamente a classe trabalhadora. De um lado, a contração da demanda agregada implicou índices elevados de desemprego no setor formal urbano e, de outro, a redução do salário médio real aumentou a concentração da renda e a miserabilidade dos assalariados na base do mercado de trabalho. Nesse período, a taxa

de desemprego subiu de 4,1% para 6,3%, o que significava 2,4 milhões de pessoas desempregadas [Medeiros (1987)].

Além disso, alguns indicadores sociais revelam também a condição de miserabilidade da maioria da população brasileira: 27,1% da população brasileira e 47% da população nordestina são analfabetos; apenas 66,2% dos domiciliados são servidos por abastecimento de água; a expectativa de vida é de 67 anos no Sul e 51 anos no Nordeste; apenas 46,1% das residências no Brasil têm ligação de esgoto, sendo que no Nordeste é de 16%; e, por fim, a taxa de mortalidade infantil no Brasil é de 87,9/1.000, enquanto que no Nordeste é de 124,5/1.000 [Medeiros (1987)].

3.2 - Potencial Econômico

As principais questões colocadas quanto à estratégia de desenvolvimento econômico referem-se à infra-estrutura econômica e social. São conhecidas as deficiências e gargalos hoje existentes. Ao par das carências efetivas quanto a transporte urbano, habitação e saneamento, prevê-se em horizonte curto deficiência na geração e transmissão de energia elétrica, na oferta de combustíveis, no transporte de carga e armazenagem e na oferta de serviços de telecomunicação. Assim, na infra-estrutura, o requisito é de investimentos vultosos na próxima década, visando à expansão da capacidade produtiva.

Quanto à indústria, também se encontra defasada em seu ritmo de investimentos, devendo ser considerada, para fins de prioridade, em suas especificidades setoriais. De maneira geral, ela tem sua capacidade produtiva praticamente ocupada e convive com o direcionamento de recursos, necessários à expansão, para a especulação financeira. A questão que se coloca é a redefinição do parque produtivo segundo um padrão coerente com a estratégia adotada para o desenvolvimento.

Por exemplo, na questão da agricultura o que se pode depreender hoje é que não existem maiores problemas na produção agrícola, a não ser no segmento produtor de alimentos básicos (assistência técnica/crédito/comercialização).

Na produção de insumos básicos as principais questões que se colocam hoje são eficiência na produção, pesquisa e desenvolvimento e maior realidade tarifária. No caso específico do setor de mineração, o ponto crítico atualmente seria a intensificação da pesquisa, que se encontra praticamente paralisada.

4 - Objetivo (Crescer e Distribuir)

Enfrentamos hoje uma prolongada crise de crescimento, fato inédito na história econômica do país desde o pós-guerra. Há 10 anos a produção por habitante praticamente não tem crescido. Para fazer frente às exigências do país e atender às carências da sociedade brasileira é necessário um decidido esforço para a retomada do crescimento.

É importante, ainda, que esse crescimento manifeste-se em proporcional aumento do bem-estar de toda a população. A discussão da qualidade do desenvolvimento é fundamental nesse sentido. A retomada então deve acompanhar uma mudança no perfil da distribuição de renda e de riqueza no país. A política econômica que deverá ser construída precisa contemplar esses dois aspectos.

Para que tal fato possa acontecer é preciso que as soluções buscadas sejam as do nosso tempo, em um contexto de restauração interna de ordem democrática e de grandes transformações mundiais. Nesse sentido, sob o aspecto econômico, enfrentar o desafio das novas tecnologias é tão prioritário quanto a questão do equilíbrio ecológico. É preciso compreendermos ainda que em uma sociedade moderna a distribuição do poder é tão fundamental quanto o desenvolvimento, capacitando-se o país em sua reinserção no cenário internacional, em condições de disputa do novo padrão tecnológico.

O que se quer é um crescimento auto-sustentado, harmônico (que respeite o patrimônio natural e reduza as desigualdades regionais) e democrático.

Não é possível, senão paulatinamente, alterar o quadro de crise em que nos encontramos, mas algumas indicações de política econômica parecem claras. Para crescermos e distribuirmos, são condições necessárias a diminuição do ritmo da inflação e a definição de novas bases para o desenvolvi-

mento econômico. Uma política de rendas deve ser um dos elementos-chave da estratégia adotada. Ajustes deverão ser feitos para adaptar o Estado e o funcionamento da economia às transformações na estrutura de despesas e no perfil da demanda.

Esses ajustamentos incluem medidas no âmbito da alteração do padrão de prestação de serviços sociais pelo Estado, que visam também, de forma indireta, distribuir renda. Um outro determinante de ação do Estado deve residir no objetivo de erradicar do país a miséria absoluta.

Em resumo, trata-se de aumentar a massa salarial e a produtividade da economia. Em termos de indústria, esta terá que satisfazer a demanda gerada pela distribuição de renda, aumentar sua eficiência e obter crescente autonomia tecnológica.

5 - Prioridades

De acordo com o que foi anteriormente exposto, configuram-se como prioridades para investimentos:

- expansão da infra-estrutura econômica e social;
- expansão da produção de bens de consumo não-duráveis, especialmente aqueles de consumo de massa (têxtil, vestuário, calçados, medicamentos, alimentos);
- modernização tecnológica; e
- desenvolvimento de tecnologias de pontas (informática, biotecnologia, química fina).

6 - Função

A partir da redefinição dos objetivos e prioridades e tendo em vista as questões levantadas, impõe-se a necessidade de também rediscutir as funções atualmente exercidas pelo BNDES.

Assim, a seguir são comentadas as principais funções:

- *Fomento*: nos setores e/ou segmentos setoriais definidos como prioritários, deverão ser concentrados esforços no sentido de estabelecer relacionamento com novos interlocutores (públicos ou privados), visando a programas ou projetos, e ainda propiciar ao Banco maior aprendizado sobre cada *modus operandi* específico.
- *Planejamento/Programação*:
 - das atividades e/ou principais questões vinculadas aos setores prioritários;
 - das atividades e/ou principais questões vinculadas aos setores em que tradicionalmente o BNDES hoje opera, segundo a ótica da preservação, garantia de funcionamento e redefinição do parque produtivo e da produção, subordinada ao modelo geral de desenvolvimento econômico e social do país (indústria e infra-estrutura); e
 - das atividades e/ou principais questões vinculadas a programas/projetos em novas áreas de abrangência para o BNDES, como, por exemplo, desenvolvimento tecnológico, reforma agrária e alimentação.
- *Captação de Recursos*: a limitação hoje existente da disponibilidade de recursos para investimentos deverá ser rompida com uma atuação eficaz, entendendo-se que, em sendo uma instituição financeira e principal agente do governo federal para aplicações de longo prazo, tal limitação é contraditória.
- *Financiamento/Crédito*: dadas as características absolutamente diferenciadas na futura forma de atuação do BNDES nos setores e/ou segmentos considerados prioritários, é necessário fazer uma distinção entre a função financiamento e uma de suas categorias, o crédito, aqui definido estritamente como um financiamento com retorno do capital investido (na função crédito, o Banco atua como instituição financeira, cumprindo seu papel de agente de desenvolvimento desde a fase de fomento até a de contratação e liberação dos recursos para um determinado programa ou projeto).

Historicamente, o papel do Banco pode ser visualizado sob dois aspectos: a) como instituição financeira, rompendo pontos de estrangulamento da economia através de mecanismos próprios de transferência de renda de fundos fiscais ou parafiscais aos setores considerados prioritários, segundo o modelo de desenvolvimento no qual estava comprometido, através da

função financiamento, já que não houve necessariamente retorno total do capital investido; e b) como agência de desenvolvimento, em que a forma de atuação do Banco em alguns períodos de sua existência (por exemplo, II PND e aplicações do Finsocial) foi efetivamente também como indutor de um modelo de desenvolvimento econômico e social, caso em que também a função financiamento era utilizada, dado que, particularmente nos casos de prefixação da correção monetária e do Finsocial, houve uma transferência de renda para os segmentos considerados prioritários; dessa forma, para os setores e/ou segmentos setoriais definidos como prioritários, o BNDES deve continuar a atuar como agência, no papel de indutor de desenvolvimento econômico e social, através da função financiamento.

Para os outros setores ou segmentos setoriais, o BNDES deve continuar a atuar como instituição financeira, através da função crédito. Cabe aqui ressaltar a fundamental importância da diferenciação de condições financeiras, de tal forma que internamente, ao próprio BNDES possa ocorrer a transferência de renda entre setores e/ou segmentos (aqueles definidos como prioritários), preservando-se seu *funding*. Observe-se também que a diferenciação de condições financeiras (ou seja, diferenciação a nível de programa/projeto) só será possível caso exista uma política agressiva e eficaz de administração financeira.

- *Holding das Estatais*: no período 1980/86 ocorreu uma defasagem acumulada dos preços nos produtos e serviços das principais empresas estatais que variou entre 16% e 65%.

Dessa forma houve repasse de recursos públicos para o setor privado, que opera com os produtos e serviços fornecidos pelas estatais. Portanto, a capacidade de autofinanciamento dessas empresas foi destruída. Os encargos financeiros – e não os investimentos – foram responsáveis pelo aumento das despesas globais dessas empresas, já que em cada crise no balanço de pagamentos a decisão do governo foi no sentido de que as estatais se endividassem no exterior, para equilibrar as contas nacionais, sem que isso tivesse vinculação com as necessidades de cada empresa.

Esses fatores então configuram uma grave crise, seja em termos de saneamento financeiro e administrativo, seja em termos de capacidade de autofinanciamento dessas empresas. Os estrangulamentos setoriais estão che-

gando a níveis consideráveis. O investimento público, dessa forma, deve continuar a desempenhar importante papel na economia brasileira. O BNDES, enquanto instituição financeira e principal agente de desenvolvimento econômico e social do governo, pode desempenhar o papel imediato de *holding* do sistema produtivo estatal, tendo como objetivo o saneamento e a recuperação das empresas que o constituem.

7 - Recursos

Não nos parece muito clara, no momento, a questão de recursos. Sabe-se que o BNDES dispõe de no mínimo 40% dos recursos do PIS/Pasep e é o gestor do Finsocial, podendo receber até cerca de 17% da contribuição social para compor o patrimônio do Fundo. Esse quadro, disposto assim pela Constituição, requer sua regulamentação, o que nesse período está ainda em discussão.

A atual Lei Orçamentária não tem como expressar o quadro de recursos para o ano, devido sobretudo à extinção desse período do Executivo.

Gostaríamos apenas de mencionar que, estando clara uma estratégia de desenvolvimento, a sociedade brasileira tem demonstrado que mobiliza recursos para cumpri-la. Não queremos com isso diminuir a importância do problema, mas apenas lembrar que, menor que financiamento, esse é um problema político.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. H. *Os despossuídos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

MEDEIROS, C. A. de. *Os impactos sociais da crise econômica, políticas sociais e transição democrática*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1987 (Texto para Discussão, 132).

RAMOS, G. *Administração*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

RODRIGUEZ, O. *Teoria do subdesenvolvimento da Cepal*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.

WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.