

LETICIA CRISTINA COTRIN LORO

ENIGMA DO PARADOXO CHINÊS: UMA ANÁLISE

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Ciência e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do Título de Mestre em Economia.

Orientador: *Prof. Dr. André Luiz Correa*

Coorientadora: *Prof^a Dra. Ana Rosa Ribeiro de Mendonça*

Araraquara
2013

*“Juntad a vuestra fe, virtud
y a la virtud ciencia.
Vuestra ciencia brillará vuestra virtud.”*

Pedro Poveda

RESUMO

Este trabalho aborda o financiamento do investimento, elemento fundamental para o desenvolvimento econômico, e seus determinantes. Objetiva-se discutir o papel do investimento, entender e avaliar um exemplo de banco de desenvolvimento, por meio de análise empírica. O estudo está estruturado em três eixos, entrelaçados entre si: teórico, histórico e empírico. O objeto da análise empírica é o *China Development Bank* (CDB), instituição pública que, como banco de desenvolvimento, tornou-se um importante instrumento do governo chinês para a rápida recuperação de sua economia frente à crise econômica mundial (2008-2009). Para o entendimento dessa instituição, foi necessário analisar as características do atual sistema financeiro chinês, passando pelo processo de abertura econômica, a partir dos anos 1980, chegando até aos impactos dessa crise econômica nesse país. A China convive com o paradoxo de articular, no campo econômico, um regime socialista de mercado com um *modus operandi* capitalista, que parece criar e disseminar contradições. Esse país é uma das principais economias do mundo, mas não reflete na qualidade de vida da maioria de sua população o que essa posição deveria proporcionar.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico, investimento, sistema financeiro chinês, crise econômica mundial, *China Development Bank*, banco de desenvolvimento.

ABSTRACT

The purpose of this study is to approach investment financing and its determinant basic factors to economic development. The intention is to look into the investment role and, by an empirical analysis, to try to understand and measure the role of a development bank. This study is structured over three basic axes: theoretical, historical and empirical, intertwined to each other when formulating the study. The empirical focus is the China Development Bank (CDB), a public institution that was used by the government in its efforts to drive the fast growing Chinese economy recovery facing the global economic crisis (2008-2009). To understand CDB was necessary analyses the characteristics of the present Chinese financial system and explains how this process of economic opening happened starting in 1980's (and carried on for nearly thirty years) until the recent global economic crisis, bearing in mind that China lives with the paradox of having adopted a market capitalist system as its modus operandi although it is a socialist system. This seems to generate and disseminate contradictions.

Keywords: economic development, investment, Chinese financial system, global economic crisis, China Development Bank, development bank.

SUMÁRIO

Introdução.....	6
I Parte	
Capítulo 1: As bases do elemento propulsor	12
1.1. Investimento e financiamento: eixos conceituais.....	13
1. 2. Empreendimento meteórico, inspiração futura.....	21
Capítulo 2: Experiências e trajetórias.....	31
2.1. Arquitetura regional.....	32
2.2. O tripé local: pluralidade, diversidade, empreendimento.	38
Capítulo 3: Sobre metáforas e suspeitas.....	48
II Parte	
Capítulo 4: Um olhar retrospectivo.....	60
Capítulo 5: Transformações de um sistema.....	68
5.1 Dos primórdios da abertura ao limiar do século XXI	69
5.2 Impactos e transformações	75
Capítulo 6: Da crise à procura de resposta	85
6.1. Segredos e estratégias.....	86
6.2. Configuração do protagonista.....	92
6.3. Os elos da resposta.....	99
Considerações finais	108
Referências	115

INTRODUÇÃO

Em menos de duas décadas, em qualquer metrópole do mundo, é possível encontrar lojas de produtos R\$ 1,99 e associá-los, imediatamente, à baixa qualidade, diversidade, grande quantidade, imitação de sofisticadas mercadorias acessíveis à população de baixa renda. Verifica-se, nesses locais, uma massificação de produtos industrializados e também a fácil identificação de uma cultura, espalhada em qualquer parte do mundo.

Essas lojas e produtos remetem, diretamente, à economia chinesa, evocando um modelo econômico de cunho capitalista, curiosamente disseminado por um país que se autodenomina como *um regime socialista de mercado*. Esconde-se, nessa autodefinição, uma combinação, no mínimo, paradoxal, onde os contrários, socialismo e mercado, abrigam-se numa cultura milenar, hoje sob a égide de um regime totalitário.

Como explicar o vertiginoso crescimento da economia chinesa observado em poucas décadas, em alguns casos, o domínio de indústrias em escala mundial? Quais teias de relações econômicas têm sustentado a proliferação de investimentos em todas as latitudes?

Atrelado a essas questões e à sabida dificuldade de se adentrar no país mais populoso do mundo, encontra-se o *modus operandi* que se expressa no ambiente de negócio, nas relações comerciais e nas dificuldades da China, aparentemente marcada por elevada corrupção, inclusive nas instituições bancárias.¹ Pesquisadores apontam que o número de ações judiciais contra o abuso e manipulação de informações é elevado e registram que:

entre os cerca de cinco milhões de empresas na China, apenas 4% delas possuem atualmente assessores jurídicos regulares. Além disso, apenas um quinto de todos os advogados na China têm diplomas de direito e até mesmo uma fração menor de juízes estudou formalmente Direito em uma universidade ou faculdade (ALLEN *et al.*, 2012, p. 39).²

¹ Ver, a respeito, TREVISAN (2006).

² “Among the approximately five million business enterprises in China, only 4% of them currently have regular legal advisers. Moreover, only one-fifth of all lawyers in China have law degrees, and even a lower fraction of judges have formally studied law at a university or college. As mentioned

Paralelamente, há o problema de qualificação dos profissionais, o qual também se estende a auditores e profissionais de contabilidade, como apontado por Allen *et al.* (2007). Mesmo diante de tais características, todo o mundo quer fazer negócios com a China, entrar em um mercado que abriga o maior contingente populacional mundial, imbuído de uma forte expectativa de lucros.

Instiga imaginar como o Estado chinês proporciona à sociedade o acesso aos recursos disponíveis e os distribui de forma a possibilitar que toda a população viva dignamente. E, ainda, como o governo aciona sua estrutura para provocar o desenvolvimento econômico e de que forma se dá seu financiamento.

Dada a centralidade do investimento na economia e considerando as peculiaridades do entorno da tomada de decisões de investir, assim como a importância de mecanismos de financiamento adequados a tais peculiaridades, acredita-se e se defende, neste trabalho, que a atuação de bancos de desenvolvimento, instituições largamente associadas ao financiamento de longo prazo, pode mostrar-se fundamental para a implementação de tais decisões. O estudo empírico sobre a China e seu banco de desenvolvimento, *China Development Bank* (CDB), possibilita avançar na compreensão da atuação concreta de um banco de desenvolvimento. Neste estudo, discutem-se as seguintes questões substanciais: a centralidade do investimento e de seu financiamento; os bancos de desenvolvimento, evolução histórica, diferentes definições e papéis; o processo e reformas do sistema financeiro chinês e seu formato resultante, necessários para se entender o estudo empírico realizado sobre o banco de desenvolvimento, CDB, inclusive sua atuação no enfrentamento da crise econômica mundial estabelecida nos anos de 2008-2009.

Uma inspiração para estudo do CDB foi a experiência de viver em um país que se vale do seu banco de desenvolvimento como forte aliado ao financiamento do investimento. Teria sido muito interessante a comparação da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES —, com a do CDB. O empenho que a complexidade da análise chinesa dispensou e a premência do tempo deixam margem a trabalhos futuros. Outro ponto a avançar seria a necessidade de uma maior explanação da discussão teórica sobre

before, a similar situation exists for auditors and accounting professionals.” (ALLEN *et al.*, 2012, p. 39).

desenvolvimento econômico. Embora não seja abordada, aqui, de forma conceitual, fez-se uma breve consideração acerca da limitação de um crescimento econômico dissociado de uma melhoria efetiva da qualidade de vida da população como um todo, independentemente do regime político e social que se vive no país.

Este trabalho assenta-se num tripé estruturado em três eixos que, de forma transversal, delinearão o entendimento que possibilitou organizar as informações e análises das indagações suscitadas no decorrer da pesquisa. No primeiro eixo, são tratadas as proposições de autores aqui entendidos como clássicos, e doravante referenciados como tal, o que fornece o *referencial teórico* necessário para se esclarecer o papel do investimento e de seu financiamento na economia. Entrelaçado ao referencial teórico, o segundo eixo, de recorte *histórico*, permite uma contextualização dos acontecimentos que possibilitaram a existência, nos tempos atuais, dos bancos de desenvolvimento, importantes financiadores de longo prazo. No terceiro eixo, de dimensão *empírica*, demonstra-se, por meio da pesquisa bibliográfica, o sistema financeiro chinês, os impactos resultantes da recente crise econômica mundial dentro da economia chinesa e a atuação do *China Development Bank* (CDB), valiosíssimo elo dentro de um complexo sistema, viabilizador do financiamento do investimento desta pujante economia, dentro e fora do país.

Foi focalizada a atuação do CDB entre 2008-2009, período em que o mundo foi atingido por uma das mais importantes crises econômicas, somente comparável à Grande Depressão (1929). Primeiramente, buscou-se entender como essa crise atingiu a China, para, depois, entender como foi articulada a resposta. De um modo geral, a imprensa internacional noticiou com mais vigor o plano de ação do governo chinês no combate aos efeitos negativos da crise econômica mundial (2008-2009), do que os seus impactos diretos na economia chinesa propriamente ditos. Não é exagero afirmar que, até o momento, são poucos os trabalhos acadêmicos que tratam dos impactos da crise na economia chinesa, antes e durante a implementação do plano de ação anunciado pelo governo em novembro de 2008.

O primeiro desafio colocado, nesta pesquisa acadêmica, surgiu diante da dificuldade de acesso a dados primários, que permitiriam realizar com mais detalhamento as análises do objeto empírico: os bancos de desenvolvimento e

seu financiamento. Assim, fez-se uso de fontes indiretas, até oblíquas, uma vez que as escassas e dispersas informações, nos mais variados meios de informação incluem o acesso à *Wikipédia*, com a reconhecida acessibilidade, mas com pouca confiabilidade, relatórios extremamente exíguos de organismos internacionais como os do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Desde já orienta-se que, no corpo do texto, aparece a citação traduzida livremente ao português, mas a mesma citação é registrada *ipsis litteris* nas notas de rodapé.

Para a compreensão da lógica que organiza o material empírico das indagações teóricas e dos questionamentos, este trabalho divide-se em duas partes, cada uma com três capítulos. A primeira parte permite visualizar a riqueza da tradição econômica, expressa nas teorias de autores, aqui, chamados de clássicos, bem como em análises de autores contemporâneos, e fornece contextos e experiências históricas que propiciaram a emergência dos bancos de desenvolvimento, tema desta pesquisa. A segunda parte aborda, sob diversos ângulos, o *China Development Bank*, objeto empírico deste trabalho.

O capítulo 1 da primeira parte contextualiza historicamente o papel do investimento no ciclo econômico, aborda a importância do financiamento para o investimento e apresenta uma experiência meteórica que inspirou a posterior atuação dos atuais bancos de desenvolvimento.

O capítulo 2 narra as *experiências e trajetórias* que possibilitaram arquitetar a malha de estrutura regional e local dos bancos de desenvolvimento e sugere, com exemplos geográficos concretos, a percepção da pluralidade, diversidade e capacidade de empreendimento que distintas experiências de bancos locais trouxeram para este estudo.

Condensar a riqueza *sobre as metáforas e as suspeitas* sugeridas por estudiosos acerca da atuação dos bancos de desenvolvimento é o desafio do capítulo 3. Cabe a ele, também, levantar as críticas e suspeitas que a dinâmica econômica e social apontam aos bancos de desenvolvimento regional e local.

O capítulo 4 tem a tarefa de lançar *um olhar retrospectivo* sobre o percurso realizado para a abertura econômica chinesa. Descrever as *transformações do sistema, seus paradoxos e dilemas* é a empreitada do capítulo 5. Neste, são apresentados os primórdios que precedem a abertura do sistema financeiro chinês, os impactos e contradições da abertura. O capítulo 6 metaboliza os

processos que obrigam o governo chinês a se projetar *da crise à procura de resposta* e interpreta a emergência do *China Development Bank* e sua atuação como um dos importantes elos da recuperação econômica.

Finalmente, livre das amarras de exigências demonstrativas, nas *considerações finais*, apresentam-se os argumentos relativos às intuições e questionamentos que emanaram desta pesquisa.

Pretende-se que a leitura deste estudo leve ao objetivo de compreender alguns dos obstáculos que impedem a construção de um sistema *mais favorável à paz*.

I PARTE

CAPÍTULO 1

AS BASES DO ELEMENTO PROPULSOR

“Os clássicos são livros que exercem uma influência particular quando se impõem como inesquecíveis, e quando se ocultam nas dobras da memória, mimetizando-se como inconsciente coletivo ou individual”. Essa é uma entre as quatorze definições que Italo Calvino, literato italiano nascido em Santiago de Cuba, propõe como razões suficientes para que as novas gerações retomem as teorias de “um clássico [pois] é um livro que nunca terminou de dizer aquilo que tinha para dizer” (CALVINO, 1993, p.11).

A exigência de se aproximarem os autores clássicos da teoria econômica impõe a necessidade de se fazerem leituras atentas que chamem a atenção para detalhes importantes, despercebidos nas análises rotineiras, superando a crassa superficialidade e colocando o leitor longe da obviedade. Retomar consagrados da tradição econômica incentiva a jogar luz sobre autores já empoeirados nas estantes, muitas vezes esquecidos, porque tidos como ultrapassados. Os clássicos afastam o estudioso da tentação do preconceito e o aproximam das finas distinções, exercício essencial para se compreender a realidade econômica e a intrínseca relação conceitual e prática, no caso deste trabalho, entre o investimento e o seu financiamento.

Todavia olhar para visões econômicas consolidadas auxilia na tarefa de perscrutar os contextos históricos que favoreceram a emergência dos bancos de desenvolvimento como instrumentos que viabilizaram investimentos e financiamentos de longo prazo. Revisitar sólidos pensadores incentiva a valorização de experiências quiméricas como as do *Crédit Mobilier*, precursoras na configuração dos bancos de desenvolvimento.

Exploram-se, neste capítulo, as formas pelas quais autores como o inglês John Maynard Keynes (1883-1946), o polaco Michal Kalecki (1899-1970), os austríacos Josef Steindl (1912-1993) e Rudolf Hilferding (1877-1941), doravante chamados de clássicos, inspiraram a compreensão do real, conceituaram as

dimensões acerca dos agentes econômicos e suas atribuições, observaram a especificidade do investimento como elemento propulsor da atividade econômica. Este primeiro capítulo contextualiza historicamente o papel do investimento no ciclo econômico, aborda a importância do financiamento do investimento e apresenta uma experiência meteórica que inspirou a futura atuação dos bancos de desenvolvimento.

1.1 INVESTIMENTO E FINANCIAMENTO: EIXOS CONCEITUAIS

A supremacia do investimento como elemento propulsor da economia é um fato que foi demonstrado e analisado por inúmeros economistas, entre eles Kalecki (1899-1970), que se preocupou em entender como é determinada a renda nacional. Para isso, o autor aprofunda a análise sobre seus componentes: lucros e salários (óptica da renda); consumo e investimento (óptica da despesa), enfatizando o papel dos agentes econômicos nos ciclos e na formação da riqueza.

Para Kalecki, não há dúvida de que são os capitalistas os detentores da capacidade de gerar riqueza. Considera que, em uma análise simplista, sob a óptica da despesa, o Produto Nacional Bruto é a soma do Investimento Bruto mais o consumo dos capitalistas e o consumo dos trabalhadores; que, sob a óptica da renda, é o Lucro Bruto mais salários e ordenados. Kalecki pressupõe que os trabalhadores consomem todo o salário, não tendo a possibilidade de poupar, portanto o consumo deles é igual à renda, e que os capitalistas, enquanto classe, quanto mais consomem, mais lucram. O autor conclui que o Lucro Bruto é o resultado do Investimento Bruto mais o consumo dos capitalistas, chegando, dessa forma, ao princípio da demanda efetiva: os gastos geram renda.

Assim, as decisões de investimento e consumo dos capitalistas determinam os lucros. As decisões de investimento, hierarquicamente mais importantes, são pautadas, entre outros determinantes, na disponibilidade de recursos representados pelos lucros acumulados e pelo acesso ao crédito. Kalecki mostra que a decisão de investir no próximo período é influenciada pelo lucro do período anterior, entretanto não é o único determinante, pois, se assim fosse, os lucros seriam constantes. Ele afirma, na obra *Teoria da Dinâmica*

Econômica, publicada em 1954, que os lucros “flutuam com o tempo” (KALECKI, 1977b, p. 66).

Com o objetivo de esclarecer mais o papel do investimento no ciclo econômico, Kalecki utiliza-se dos esquemas marxistas e propõe a divisão da economia em três departamentos: bens de investimento (I); bens de consumo para capitalistas (II); e bens de consumo para trabalhadores (III). A renda gerada em cada um dos departamentos, apropriada por capitalistas e trabalhadores, na forma de lucros e salários, forma a Renda Nacional. Alterações de produção e salários em cada departamento resultam em transferência de renda entre os departamentos, sem afetar o lucro total da economia, considerando-se a ausência de alterações nos preços. Vale notar que, segundo Kalecki, na determinação da renda, é fundamental entender-se como ela é apropriada por capitalistas e trabalhadores.

Como os lucros são determinados pelo investimento e consumo dos capitalistas, Kalecki procura entender quando são tomadas essas decisões e, inclusive, como se portam os empresários em momentos de crise, a qual faz parte do ciclo econômico. O autor afirma que os “lucros são determinados por decisões passadas de investir” (KALECKI, 1977b, p. 75). Há um hiato temporal entre a decisão de investir, a efetiva realização do investimento e, posteriormente, a obtenção dos lucros:

Imaginemos que haja então uma súbita mudança no investimento. A poupança aumentará imediatamente junto com o investimento e os lucros também subirão na mesma proporção. Contudo, o consumo dos capitalistas subirá somente depois de algum tempo, como resultado desse aumento primário dos lucros. Dessa forma, os lucros ainda estarão aumentando depois de já se ter detido o aumento do investimento e da poupança (KALECKI, 1977b, p. 75).

Dessa forma, o consumo dos capitalistas no período atual é fruto das decisões baseadas nos lucros de períodos anteriores. Dentro do ciclo econômico, esses períodos anteriores podem estar contidos em um momento de euforia ou crise. Em um momento de crise, os empresários tendem a ser mais conservadores em suas decisões de investimento. Tal postura pode ser refletida diretamente no nível de emprego e renda da economia. No artigo “O mecanismo da recuperação econômica”, Kalecki mostra que:

A ampliação do equipamento de capital, isto é, o aumento da riqueza nacional, contém a semente de uma depressão no curso da qual a riqueza adicional se comprova ser apenas potencial. Porque uma parte considerável do capital permanece ociosa e somente torna-se útil na próxima recuperação (KALECKI, 1977a, p. 27).

Nessa visão, o capitalista não reinveste, necessariamente, a nova riqueza gerada. Diante de uma crise, sua tendência é reter o capital, não investir. Kalecki mostra que, em um momento recessivo, cabe ao Estado gerar poder de compra adicional para movimentar a economia, mantendo os níveis de emprego e produção, sustentando a recuperação econômica. O autor adverte, ainda, que não pode haver um movimento brusco na taxa de juros que desestimule o investimento e coloque a perder o movimento de recuperação. Ele afirma que:

Deve-se adicionar que a pré-condição do sucesso da intervenção governamental – e também da recuperação natural – é a possibilidade de suprir a acrescida demanda por crédito através do sistema bancário, sem aumentar demais a taxa de juros. Se a taxa de juros crescesse de tal forma que o investimento privado fosse diminuído numa magnitude exatamente igual à do empréstimo tomado pelo governo, então obviamente não se criaria qualquer poder de compra, mas haveria apenas uma mudança em sua estrutura (KALECKI, 1977b, p. 28).

Rente a esse pensamento de que o investimento é o elemento propulsor da economia, Steindl (1912-1993) preocupou-se em esclarecer como a composição da riqueza acumulada reflete no investimento e como as poupanças do trabalhadores não assumem papel de relevância no sistema. Para ele, há dois tipos de poupança, a do empresário e a do rentista. O primeiro tipo de poupança gerará a acumulação interna da empresa, proporcionando o reinvestimento dos lucros, e o segundo tipo (a poupança do rentista) possui renda inelástica. Segundo Steindl, cabe ao empresário decidir o quanto investir no período seguinte, com base na acumulação interna e nas perspectivas para o novo ciclo. Já o rentista possui renda inelástica e não altera seu padrão de consumo frente às oscilações do ciclo econômico. Observe-se que há uma semelhança com o pressuposto colocado por Kalecki: os trabalhadores consomem toda a renda.

Ainda mais, Steindl (1986) mostra que o sistema vive um permanente desequilíbrio, pois há uma “má distribuição de lucros e da acumulação interna entre as indústrias” (p. 145). Mesmo considerando as diferentes categorias tratadas pelos autores, poderíamos traçar um paralelo com a ideia de Kalecki sobre os três departamentos — bens de investimento, bens de consumo para capitalistas e bens de consumo para trabalhadores —, isto é, cada departamento tem o seu próprio nível de distribuição dos fatores, gerando uma desigualdade entre eles.

Nesse contexto, Kalecki mostra o papel relevante do investimento dentro do ciclo econômico, enquanto Steindl diferencia a atuação do empresário e do rentista no tocante às decisões de investimento. Já o austríaco Hilferding (1985)

desentranha a importância do tempo e o papel do crédito dentro dos ciclos produtivos; analisa todo o tempo necessário para a compra de insumos e pagamento dos salários (capital inicial), o processo de produção até que a nova mercadoria esteja pronta e, depois, colocada à venda, para, finalmente, ser efetivamente transformada em dinheiro. Para ele, a soma final deverá ser superior aos dispêndios do processo de produção.

Hilferding (1985, p. 74) mostra “a influência do tempo de rotação sobre a magnitude do capital monetário” e como o crédito pode aumentar a potência do capital. Dado que “é do próprio mecanismo de circulação do capital que nasce a necessidade do capital monetário ficar ocioso em maior ou menor quantidade, por um tempo mais ou menos longo” (p. 78). Durante esse tempo em que o capital fica ocioso, não produzirá lucros, “o que constitui um pecado mortal do ponto de vista do capitalista” (p. 78).

O autor explica que cabe aos bancos quebrar essa ociosidade. O crédito concedido pelo sistema bancário permite que o capital ocioso no tempo t para um determinado capitalista seja colocado neste mesmo tempo t à disposição de outros capitalistas. Os bancos concedem o crédito quando surge uma lacuna entre os capitalistas, isto é, quando o crédito de circulação, dado pelos próprios capitalistas, torna-se escasso ou quando há uma paralização das vendas. Há a substituição do crédito comercial pelo crédito bancário.

Com isso, o crédito dado pelos bancos coloca em circulação o dinheiro que estava entesourado pelo capitalista. Hilferding aponta para a eclosão do poder financeiro. Expõe com toda clareza como os bancos passam a fazer parte do ato de investir do empresário. Afirma, também, que há uma relativa superioridade do banqueiro para com o industrial, pois o primeiro pode controlar e dominar o crédito, enquanto o segundo depende do crédito para gerar riqueza nova. O poder financeiro influencia o industrial. Os bancos centralizam o capital e cumprem com o papel da intermediação financeira.

Na mesma trilha de pensamento, Keynes (1979) afirma, no seu *Treatise on Money*, publicado em 1930, que o sistema bancário é um agente livre, pois não lhe compete a decisão de investir ou consumir. Cabe aos bancos captar os recursos dos outros agentes que decidiram poupar ou investir, com isso detêm o poder de determinar o investimento no “mundo dos negócios” e, por consequência, a poupança.

Ainda no seu *Treatise on Money*, Keynes, no capítulo 12, ressalta a definição de poupança e investimento. Uma é um ato do consumidor individual e consiste na reserva de parte da renda corrente, deixando de consumir no tempo presente. A outra, o investimento, é a decisão do empresário de começar um novo processo de produção ou manter o que já existe. Segundo Keynes (1979), o investimento pode acontecer de diferentes formas: sob a forma de riqueza adicionada ao capital imobilizado (fixo), ou capital produtivo (insumos) ou capital líquido. O capitalista deve decidir entre manter a liquidez, auferindo receita financeira e assumindo o papel de rentista, ou investir no processo produtivo, assumindo todos os riscos envolvidos e almejando ganhos superiores aos proporcionados pela taxa de juros. Keynes afirma enfaticamente que é da decisão tomada pelo empresário de investir (e não da poupança) que se tem o aumento (ou não) da riqueza. Como se sabe, nesse ponto, essa teoria causou uma ruptura com o pensamento dominante da época, cujo debate persiste até hoje.

Ao tratar do comportamento dos empresários, no capítulo 11 da obra citada, o autor mostra que a perspectiva acerca do resultado futuro, aliada à experiência, influencia a decisão no momento presente de investir. Keynes (2010) complementa essa ideia na obra *Teoria Geral*, publicada em 1936, ao afirmar que é a decisão de investir, baseada nas expectativas e na análise dos custos dos investimentos e da taxa de juros, definição fundamental que gerará a produção e o emprego do próximo período. Enquanto as decisões de produção, em função de mudanças nas expectativas, poderão ser revistas no curto prazo, o autor alerta que o mesmo não acontece com a decisão do investimento, que acontece com vistas às expectativas do longo prazo.

Dito de outra forma: é pela decisão do investimento que se tem o aumento do nível de emprego, da produção, da renda e do consumo. Keynes (2010, p. 72) afirma que “o processo de acumulação de capital para satisfazer o novo estado de expectativas pode levar a um nível de emprego e, também, a um montante de consumo corrente superiores aos que se verificarão quando alcançada a posição de longo prazo”. Pode-se interpretar que a ligação entre o curto e o longo prazo se dá por meio da “[...] existência de um equipamento duradouro que a economia futura se encontra ligada à economia presente” (p. 156).

Um elemento central utilizado pelos agentes capitalistas para atenuar as incertezas em torno das decisões de investimentos consiste nas convenções. Ao

projetar o futuro, Keynes (2010) mostra, no capítulo 12 da Teoria Geral, a importância das convenções para os agentes econômicos, as quais podem ser entendidas como o ato de “pressupor que o estado de coisas existente continuará por tempo indefinido, a não ser que tenhamos razões específicas para esperar uma mudança” (p. 161), além de que “[...] a avaliação do mercado existente, seja qual a forma porque foi alcançada, é a única correta em relação ao nosso conhecimento atual dos fatos [...]” (p. 162). As convenções seriam como um norte para os agentes, um elemento capaz de proporcionar maior segurança, considerando que todos estariam com o olhar voltado para o mesmo sentido. Ao mesmo tempo percebeu que as convenções possuem pontos falhos e afetam o volume de investimentos, por isso a decisão do investimento não poderia estar baseada, principalmente, nelas.

O pensador britânico enfatizou a importância da análise econômica de longo prazo e previu que: “A finalidade social do investimento bem orientado deveria ser vencer as forças obscuras do tempo e da ignorância que envolvem nosso futuro” (p. 164). Indo além, ao tratar do desajuste no nível de emprego, Keynes, na *Teoria Geral* (1936) afirma que:

... em condições de *laissez-faire*, talvez seja impossível evitar grandes flutuações do emprego sem uma profunda mudança na psicologia do mercado de investimentos, mudança essa que não há razão para esperar que ocorra. Daqui concluo que não se pode, com segurança, deixar nas mãos privadas a tarefa de regular o volume corrente do investimento (KEYNES, 2010, p. 309).

Mais ainda, no último capítulo da Teoria Geral, o autor afirma que: “os defeitos flagrantes da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e não equitativa repartição da riqueza e dos rendimentos” (p. 355). Ao tratar do desemprego, complementa que “é na determinação do volume e não da direção do emprego efetivo que o sistema atual falha” (p. 361). Isso significa que deveria haver emprego para toda a população economicamente ativa, mas como a busca pelo pleno emprego não é uma preocupação do mercado, nas célebres afirmações sobre a necessidade da coordenação do investimento, Keynes enfatiza o papel do Estado como o grande maestro e executor:

Concebo, pois que uma socialização abrangente do investimento será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique que se excluam todo o tipo de compromissos e dispositivos pelos quais o Estado possa cooperar com a iniciativa privada. [...] Se o Estado estiver em condições de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar esses instrumentos e a taxa básica de remuneração dos seus detentores terá realizado tudo o que é necessário. Para além disso, as necessárias medidas de socialização podem ser

introduzidas gradualmente sem afetar as tradições gerais da sociedade” (p. 360). [Mais ainda] “o novo sistema poderia ser mais favorável à paz do que o antigo (KEYNES, 2010, p. 362).

Conseqüentemente, cabe ao Estado atuar no sentido de atenuar as flutuações do investimento realizado pelos empresários, embora Keynes não tenha detalhado como seria tal atuação. No entanto pode-se entender que uma maior coordenação do investimento acontece quando há diretrizes anunciadas e aceitas pelos agentes, o que pode reduzir a incerteza quanto ao futuro e dar um caráter positivo às expectativas. O Estado pode afetar sobremaneira o nível de emprego e, com isso, manter uma estabilidade prolongada do sistema. Desse modo, o investimento pode ser incentivado e os atrativos para a especulação financeira, minorados.

Até aqui se tratou da relevância do investimento, do papel do capitalista e do que pode vir a ser desempenhado pelo Estado sobre as decisões de investir.

É sabido que o investimento é um elemento estabilizador da sociedade, seus resultados são observados a longo prazo, possibilitando a manutenção dos níveis de produção, emprego e renda. Vale destacar toda a instabilidade que circunda tais decisões, tendo em vista sua importância, conseqüentemente, assumem papel fundamental os mecanismos de financiamento destas. No entanto, para que isso aconteça, precisa-se de recursos suficientemente volumosos e contínuos que possibilitem o financiamento do investimento, elemento fundamental, porém não único, para a promoção do desenvolvimento econômico. Considerando que esses recursos não estejam disponíveis para todos, em qualquer momento, precisa-se de uma estrutura de financiamento do investimento, o que, sem dúvida, pressupõe levar em conta a complexidade do processo.

O desenvolvimento econômico traz consigo riscos que afetam a decisão de investimento dos agentes econômicos. Hermann (2010) afirma que o desenvolvimento econômico:

é um processo marcado por elevados custos, grandes incertezas e, conseqüentemente, elevados riscos, embora possa também envolver elevadas taxas de retorno privado, macroeconômico e social” (p. 235). [A autora complementa que são necessários os] “investimentos em setores, produtos e/ou processos produtivos novos; de grande volume de investimentos de longo prazo (p. 236).

Essas características fazem com que o financiamento do desenvolvimento econômico requeira, em diferentes situações, um arranjo especial, quer em economias com elevado grau de desenvolvimento, quer naquelas que ainda

demandam investimentos em setores estruturais, como infraestrutura, habitação, agricultura.

Mesmo assim, o setor privado, por si só, não assume todos os riscos e incertezas quanto ao retorno desses investimentos de longo prazo, seja no lado da oferta, seja no lado da demanda por capital. Por exemplo, agentes de grande porte não são capazes de, somente reinvestindo seus lucros ou recebendo aportes de capitais de seus sócios, levar a cabo investimentos cujo tempo de retorno alcance décadas.

Compreende-se que, dada a presença da incerteza e de outras peculiaridades do investimento com longo prazo de maturação, o arranjo especial é fundamental. Dessa forma, explicita-se a importância do papel a ser desempenhado por instituições financeiras, de capital público ou privado, doméstico ou estrangeiro, sobretudo aquelas que se proponham a atuar em empreendimentos de elevado risco e de baixa liquidez.

Fica evidente que, ao se tratar do investimento, necessita-se de um arranjo especial para seu financiamento, independentemente da propriedade do capital das instituições financeiras. Em se tratando de financiamento do desenvolvimento, percebe-se que, em função de seus riscos e do tempo de maturação das inversões, cabe, na grande maioria das vezes, aos bancos públicos promovê-lo, em especial os bancos de desenvolvimento. O que não descarta a atuação, conjunta, das instituições privadas no quesito de financiamento do investimento para manutenção da atividade econômica.

Perante a importância do investimento e necessidade de mecanismos para seu financiamento, cabe questionar quais os rios subterrâneos que irrigam a fonte que permite a manutenção da atividade econômica, dos níveis de produção e do emprego na sociedade. Além disso, qual é o protagonismo de um importante financiador de longo prazo, ou seja, dos bancos de desenvolvimento, e como historicamente respondem às mudanças sociais, econômicas e políticas da sociedade. São esses os questionamentos que são discutidos a seguir.

Para além do financiamento do investimento, no que concerne ao papel muitas vezes desempenhado por instituições financeiras públicas, pode-se destacar a atuação anticíclica, isto é, ação em momentos de crises, de forma a atenuar os efeitos deletérios sobre os níveis de produção e emprego. Freitas (2010) mostra que a atuação anticíclica dos bancos públicos foi reconhecida,

inclusive, em estudos empíricos. A autora ressalva que esses mesmos estudos demonstraram não haver “diferenças significativas entre bancos privados nacionais e estrangeiros” (p. 349) no comportamento procíclico dessas instituições. Ela vai além e qualifica como importante, ainda nos tempos atuais, os bancos públicos financiarem economias desenvolvidas como Alemanha, Espanha e França. Somam-se a esses países, outros como Japão, Coreia, China e Índia, que também têm o Estado participando de forma mista do sistema bancário (FREITAS, 2010, p. 350).³

Reforçando a ideia do caráter anticíclico dos bancos públicos, no contexto brasileiro, Salomão (2010) afirma que, sem essas instituições, o país teria enfrentado uma profunda recessão durante a recente crise econômica mundial e “outras economias que resistiram bem à crise e até cresceram significativamente em 2009, como a China e a Índia, também se serviram de seus bancos públicos” (p. 12).

1. 2. EMPREENDIMENTO METEÓRICO, INSPIRAÇÃO FUTURA

No século XIX, as instituições financeiras francesas e inglesas estruturavam-se de diferentes modos, nos países propulsores das modernidades industriais. A Inglaterra contava com os recursos advindos da Revolução Industrial e financiava a indústria com recursos de curto prazo, tomavam corpo os primeiros bancos industriais, consolidando o sistema financeiro que acompanha a evolução do capitalismo.

Uma primeira iniciativa, nos moldes do que seria um banco industrial, foi percebida no México, como nos mostra uma publicação das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2006, p. 4). No ano de 1821, foi fundado o Banco de Avio, com o propósito de “contribuir tanto para a construção de uma ferrovia Norte-Sul quanto para financiamentos de menor porte: empréstimos ao algodão, ferro, seda, lã e fábricas de papel ou empréstimos para maquinário comprado na Europa”.⁴

³ Não resta a menor dúvida de que essa proposta de Freitas foi abalada com o agravamento da crise soberana da zona do Euro.

⁴ “(...) contributed both to the construction of a North-South railway system and to smaller-scale financing: loans to cotton, iron, silk, wool, and paper manufactures, or lending for machinery purchased in Europe” (UNITED NATIONS, 2006, p. 4).

Outra iniciativa foi observada em Bruxelas, no ano de 1822. A *Société Générale pour Favoriser L'Industrie Nationale* foi formada como banco, “com o fim de vender ações e obrigações para auxiliar o financiamento de empreendimentos comerciais; nos trinta, já constituía o principal promotor e sustentáculo da indústria belga”, como explica Diamond (1960, p. 59-60).

A França foi pioneira na construção de um modelo para financiamento de longo prazo. O primeiro registro de uma instituição financeira de desenvolvimento foi na França, em 1852, o *Crédit Mobilier*, que destinava recursos para financiamento de projetos de longo prazo, visando ao aperfeiçoamento da indústria e mobilizando o desenvolvimento econômico, atuando na infraestrutura dos países (ABDE, 1994, p. 49). O *Crédit Mobilier* teve uma expansão vultosa e se tornou um modelo a ser seguido por outros países, além de mobilizar uma competição bancária antes adormecida. Por sua importância histórica e ao se tornar numa referência posterior no financiamento de longo prazo, vale a pena deter-se nesse empreendimento.

Na França do século XVIII e na quase totalidade do século XIX, o circuito financeiro era dominado por um determinado e restrito número de famílias. Ainda não se tinham os retornos consideráveis que seriam obtidos com investimentos feitos na indústria, situação diferente da vivida pela Inglaterra no mesmo período. Cameron (1953, p. 462) explica que as casas bancárias na França eram dominadas por uma elite, conhecida como *la haute banque*.⁵ Nesta, prevalecia a posição de ser “claramente contra qualquer inovação que afetasse a ordem estabelecida”.⁶ O autor explica que, durante a primeira metade do século XIX, as atividades bancárias regulares eram somadas a alguns negócios mercantis. Poucos entre *la haute banque* atuavam na emissão de papéis de empréstimos do governo, em operações com o Banco da França. Não eram percebidas, ainda, operações de longo prazo e apoio direto à industrialização.

Dentro de *la haute banque*, formaram-se os irmãos Pereire, Émile e Isaac, descendentes de portugueses judeus, que ficaram órfãos na infância e, na

⁵ “Ordinary commercial and investment banking functions were handled by the small but powerful group of private (unincorporated) bankers known as *la haute banque* and to a much smaller extent by a few *sociétés en commandite* (limited partner-ships), most of which went under in the tumult of 1848” (CAMERON, 1953, p. 462).

⁶ “On the whole, however, prevailing opinion within *la haute banque* was distinctly opposed to any innovation affecting the established order” (CAMERON, 1953, p. 462).

juventude, trabalharam na *Bourse*. Estes, então jovens, envolveram-se fortemente em um movimento, considerado como socialista, Saint-Simonismo. Eles desenvolveram e estruturaram ideias sobre a “mobilização do crédito’ e o ‘casamento’ entre o banco e a indústria” (CAMERON 1953, p. 463).⁷ Colocaram em prática essas ideias, atuando, inicialmente, na construção da ferrovia Paris – Saint-Germain (1835), ao investirem recursos próprios nesse negócio. Depois desse empreendimento, trabalharam junto aos Rothschild durante os próximos 15 anos, no apoio aos negócios com estradas de ferro.

Segundo Cameron, no início da segunda metade do século XIX, os irmãos Pereire receberam a autorização, por meio de um “decreto do presidente da República (Luis-Napoleão Bonaparte) em 18 de novembro de 1852”, para abrir um banco: *Société Générale du Crédit Mobilier* (CAMERON, 1953, p. 463).⁸ O *Crédit Mobilier* foi formado com uma proposta inovadora. Newmarch (1858, p. 445-6) cita a publicação em documentos oficiais, dias após a emissão do decreto de autorização, 23 de novembro de 1852:

A superioridade da constituição da Sociedade Geral consiste no modelo que inclui a emissão de Obrigações de Longo Prazo e no repagamento das Obrigações, *pari passu*, com o resgate de ações e bônus que Sociedade terá em sua carteira. A Sociedade Geral, conseqüentemente, não temerá crises políticas, industriais ou comerciais. Pelo contrário, pode-se afirmar que nestas conjunturas é que será capaz de prestar os melhores serviços: por ser a representante de um número considerável de empresas, o caráter de uma empresa garantidora, que apresenta, irá fazer valer a suas obrigações preferenciais sobre todos os outros investimentos privados. A Sociedade Geral será o escritório de intermediação entre Capitalistas e Indústria. Ela vai colocar um fim às condições onerosas frequentemente exigidas no momento atual para os decisivos investimentos na Indústria.⁹

Tal declaração, mesmo como proposta, era algo extremamente inovador. Newmarch (1858, p. 444-5) consolida em três os campos de atuação do *Crédit Mobilier*. O primeiro é de associação de comércio universal, executando e dando sequência a operações como construção de estradas de ferro, companhias de

⁷ “...the Saint-Simonian ideas of the "mobilization of credit" and the "marriage" of banking and industry are first elaborated in a practicable form” (CAMERON, 1953, p. 463).

⁸ “This renowned institution was chartered by a decree of the president of the Republic (Louis-Napoleon Bonaparte) on November 18, 1852 ...” (CAMERON, 1953, p. 463)

⁹ “The superiority of the constitution of the Society General consists in the scheme which it includes for the emission of Obligations at Long Term in such a manner that the repayment of the Obligations will proceed, *pari passu*, with the redemption of the Shares and Bonds which the Society will hold in its portfolio. The Society General will have, consequently, nothing to fear from political, industrial, or commercial crises. On the contrary, we may affirm that it is at those conjunctures when it will be able to render the greatest services: for being the representative of a considerable number of enterprises, the character of a Company of Assurance, which it presents, will secure to its Obligations preferences over all other particular investments. The Society General will perform the office of an intermédiaire between Capitalists and Industry. It will put an end to the onerous conditions commonly exacted at present for definitive investments in Industry” (NEWMARCH, 1858, p. 445-6).

gás etc. O segundo é a compra de sociedades e companhias de comércio já existentes. O terceiro é a operação como banco universal e corretora de câmbio. A estrutura de captação de recursos também é explicada por Newmarch (1858, p. 445): o capital social propriamente dito; depósitos bancários feitos pelo público em geral; emissão pelo *Crédit Mobilier* de um novo tipo de papel circulante.

Cameron (1953, p. 464) afirma que, desde o início, o *Crédit Mobilier* dominou a *Bourse* e as finanças francesas de forma geral. A atuação dessa instituição foi meteórica, e o sucesso dos negócios até 1855 abalou positivamente o mercado. Assim, o *Crédit Mobilier*, nas palavras do autor:

participou da criação das ferrovias francesas do Leste, Oeste, Sul e Grande Central, bem como em inúmeras pequenas empresas. Ele financiou o maior empreendimento privado na reconstrução e embelezamento de Paris; promoveu a fusão de seis *gasworks* concorrentes de Paris em uma companhia monopolista; fez o mesmo em várias outras cidades e para o serviço de ônibus de Paris e Londres. Um de seus maiores trabalhos foi a promoção da *Compagnie Generale Transatlantique*, com generosos subsídios do governo (1953, p. 464).¹⁰

O autor registra a influência e o poder do *Crédit Mobilier* nas finanças francesas até 1865, mesmo com a oposição das antigas instituições financeiras, sob a liderança dos Rothschild, e a concorrência advinda de novos entrantes (CAMERON, 1953, p. 464).

Para Cameron, o *Crédit Mobilier* também se destacou fortemente pela sua atuação fora dos territórios franceses, a começar por sua participação, em abril de 1853, na formação do *Bank für Handel und Industrie in Darmstadt*, conhecido como Darmstadter. A contribuição do banco *Darmstadter* foi tida como “crucial no crescimento da indústria alemã em meados dos anos cinquenta, que viu a formação de numerosas ferrovias, mineração e negócios metalúrgicos”.¹¹

Como o *Crédit Mobilier* não aportava somente recursos, mas também fazia parte dos negócios, foi um protótipo a ser seguido pela Alemanha. O autor complementa, ainda, que “(...) o *Darmstadter* foi o meio pelo qual a ideia do *Crédit Mobilier* espalhou-se pela Alemanha, este banco não só começou com capital

¹⁰ “It took part in the establishment of the Eastern, Western, Southern, and Grand Central railway networks of France, as well as numerous smaller companies. It financed the largest private undertaking in the reconstruction and beautification of Paris; it promoted the fusion of the six competing gasworks of Paris into one monopolistic concern and did the same for several other cities and for the omnibus service of both Paris and London. Among its greatest works was the promotion (with generous government subsidies) of the *Compagnie Generale Transatlantique*” (CAMERON, 1953, p. 464).

¹¹ “This bank (the Darmstadter, as it was usually known) played a crucial part in the boom of German industry in the middle fifties, which saw the formation of numerous railway, mining, and metallurgical enterprises” (CAMERON, 1953, p. 465).

francês, mas foi modelado pelo *Crédit Mobilier* e, até, contratou um dos seus primeiros gerentes daquela instituição” (CAMERON, 1953, p. 465).¹² Os outros bancos alemães que participaram do financiamento da industrialização desse país foram inspirados no modelo do *Darmstadter*.

Nessa expansão, na Áustria, os negócios do *Crédit Mobilier* foram tão exitosos que despertaram os Rothschild a atuarem de forma dura no impedimento do domínio dos Pereire. As primeiras negociações entre o governo austríaco e o *Crédit Mobilier* iniciaram-se em 1853 (CAMERON 1953, p. 466). A concessão temporária para a propriedade e operação da *Austrian State Railway* por estrangeiros foi dada em 1855. Estavam incluídos nessa concessão “fábricas, minas e outros negócios avaliados em 40 milhões de francos e uma garantia oferecida pelo governo de dividendos de 5,2% do capital original em ações”.¹³ O conselho de diretores, o chefe de operações da ferrovia e inúmeros engenheiros trabalharam de forma virtuosa neste negócio. A continuidade dos negócios e a criação do que poderia ser o *Crédit Mobilier* austríaco foi abalada pela concorrência com os Rothschild, que impediram, de forma muito pessoal, os Pereire. Percebe-se a estrutura de atuação nos outros empreendimentos do país, incluindo o banco *Kreditanstalt*, que seria a filial austríaca do *Crédit Mobilier*.

Na Espanha, foi criado o *Credito Mobiliario Español*. Um dos negócios de maior sucesso dos Pereire, como afirma Cameron ao explicar que:

Além de supervisionar seus interesses nas ferrovias da Espanha e subscrição de empréstimos do governo, fundou e operou minas de carvão e de ferro, coque e fábricas de briquetes, refinarias de açúcar, cerâmicas, docas e companhias de armazém, a empresa de seguros líder da Espanha (a Phenix Espaniol), e os *gasworks* Madri (1953, p. 470).¹⁴

Como não havia restrições na legislação espanhola quanto à participação de estrangeiros na economia, o autor conclui, categoricamente, que “o desenvolvimento das ferrovias espanholas, quando aconteceu, foi quase que

¹² “More importantly, the Darmstadter was the means by which the idea of the Credit Mobilier spread to Germany, for this bank not only began with French capital but was patterned after the Credit Mobilier and even drew one of its first managers from that institution” (CAMERON, 1953, p. 465).

¹³ “In addition, the transaction included factories, mines, and "domains" valued at almost 40 million francs and a guaranty by the government of dividends of 5.2 per cent on the original capital stock” (CAMERON, 1953, p. 466).

¹⁴ “In addition to supervising their railway interests in Spain and underwriting government loans, it founded and operated coal and iron mines, coke and briquette factories, sugar refineries, potteries, dock and warehouse companies, the leading insurance company of Spain (the Phenix Espaniol), and the Madrid gasworks” (CAMERON, 1953, p. 470).

inteiramente um produto e negócio do capital francês” (CAMERON, 1953, p. 470).¹⁵

Na Áustria, como já dito, houve um embate entre os Pereire e os Rothschild e, na Suíça, aconteceram as maiores perdas financeiras dos Pereire. Tal fato, contudo, não afetou a transformação positiva proporcionada pelas ferrovias. Os conflitos entre os Pereire e os Rothschild foram somados aos internos do país: entre campo e cidade, democratas radicais e aristocratas conservadores (CAMERON, 1953, p. 475).

Nesse afã de expansão, na Rússia, não houve uma atuação direta do *Crédit Mobilier*, mas sim de alguns de seus dirigentes, como pessoas individuais. Esse negócio não foi exitoso. A atuação do *Crédit Mobilier* contemplou, ainda, negócios na Itália, Holanda e no Império Otomano, também atuou como *broker* para o México.

Essa atuação internacional do *Crédit Mobilier* é sintetizada por Cameron em duas grandes ondas: “A primeira, com foco no ano de 1856, consistia em ferrovias por toda parte. A segunda, que teve lugar em 1863, foi exclusivamente destinada a operações bancárias propriamente ditas”.¹⁶ E ainda explica a forte concorrência sofrida por essa instituição tão inovadora:

Os primeiros sucessos do banco já tinham gerado uma série de imitadores e concorrentes, mas ele havia participado apenas no Banco de *Darmstadt* e no *Crédit Mobilier* espanhol. No ano de 1856 viram nada menos que sete desses imitadores e concorrentes fundados por franceses em solo estrangeiro – três deles pelos Rothschilds (CAMERON, 1953, p. 479).¹⁷

Cameron (1953, p. 485-6) propõe a divisão dos resultados da atuação do *Crédit Mobilier* em, ao menos, duas categorias: tangíveis e intangíveis. Os tangíveis são as operações no exterior, inclusive com abertura de filiais. Os intangíveis abarcam toda a transferência de conhecimento, desde engenheiros e técnicos, administradores, técnicas bancárias e organizacionais. Ao sintetizar a importância do *Crédit Mobilier*, Cameron expressa que:

¹⁵ “Spanish railway development, when it came, was almost wholly a product of French capital and enterprise” (CAMERON, 1953, p. 470).

¹⁶ “The foreign activities of the Credit Mobilier came in two great waves. The first, centering on the year 1856, involved railroads for the most part. The second, which took place in 1863, was even more exclusively confined to bank promotions” (CAMERON, 1953, p. 479).

¹⁷ “The early successes of the bank had already begotten a host of imitators and competitors, but it had participated it-self only in the Bank of Darmstadt and the Spanish Credit Mobilier. The year 1856 saw no less than seven such imitators and competitors founded by Frenchmen on foreign soil – three of them by the Rothschilds” (CAMERON, 1953, p. 479).

Talvez a mais importante de todas as suas contribuições para o desenvolvimento econômico tenha sido a ideia do desenvolvimento e do espírito de negócio que estava implícito na concepção do *Crédit Mobilier* (p. 485-6).¹⁸

Diante disso, o autor avança na reflexão, propondo que: Uma organização oficial gerida nacional ou internacional sobre os mesmos princípios do *Crédit Mobilier*, mas sem a necessidade de lucros imediatos poderia ter conseguido mais para o desenvolvimento econômico de longo prazo das nações atrasadas da Europa, entretanto, por uma questão prática, uma organização como esta era impensável sob as circunstâncias dos tempos (CAMERON, 1953, p. 488).¹⁹

Essa experiência pioneira e inovadora mostrou que as características do financiamento de longo prazo são específicas. Uma instituição como o *Crédit Mobilier* sofria as vantagens e as desvantagens em ser privada e com fins lucrativos, mostrando que as características das demandas de longo prazo do desenvolvimento nem sempre coincidiriam com as necessidades de um negócio que visava ao lucro, também, no período corrente.

Conhecida a inovadora e meteórica atuação do *Crédit Mobilier*, sua experiência foi fundamental para que a estrutura do financiamento de longo prazo se consolidasse. Foi o primeiro momento em que houve a atuação de uma instituição financeira sem somente ter objetivos de curto prazo. As bases do que seriam os bancos de desenvolvimento do século XX foram esboçadas com o *Crédit Mobilier*. Do mesmo modo que o sistema capitalista evolui, o sistema financeiro também se transforma, o que pode ser constatado na reconstrução do pós-guerra que desenvolveu um crescente número de instituições financiadoras do investimento.

Assim, no sistema financeiro do final do século XIX e durante o período que precede a I Guerra Mundial, as instituições que forneciam crédito de longo prazo eram conhecidas como bancos industriais. Depois, bancos hoje denominados bancos de investimento foram atuando no mercado de ações e criando recursos para o financiamento de longo prazo, até a crise de 1929 (BRUCK, 2001, p. 13). Há registros de tais bancos industriais criados no início do século XX, como o *Industrial Bank of Japan* (1902), o *Reconstruction Finance Corporation*, Estados Unidos (anos 1930), o *Istituto Mobiliare Italiano* (anos 1930)

¹⁸ Perhaps the most important of all its contributions to economic development was the idea of development and the spirit of enterprise which was implicit in the conception of the *Credit Mobilier* (CAMERON, 1953, p. 485-6).

¹⁹ “An officially sponsored national or international organization operating on the same principles as the *Credit Mobilier* but without the necessity of immediate profits might have accomplished more for the long-run economic development of the backward nations of Europe, but, as a practical matter, such an organization was unthinkable under the circumstances of the times” (CAMERON, 1953, p. 488).

e o *Industrial and Commercial Finance Corporation for Industry*, do Reino Unido (1945) (ABDE, 1994, p. 50).

Como é consenso entre os estudiosos, a crise de 1929 foi um momento de ruptura. No seu auge, de 1929 a 1932, com a paralisação da tomada de decisões, entre as quais as de longo prazo, o financiamento de longo prazo ficou estagnado. O risco das operações tornou-se impraticável. O setor privado já não podia mais atuar. Houve um período de transição, como afirma Bruck (2001, p. 13), até que “os governos e as instituições governamentais comprometidas com o desenvolvimento industrial, naquele momento, começaram a usar crédito público para financiar investimentos de longo prazo”.²⁰ O autor pontua que as primeiras iniciativas foram no hemisfério ocidental, na década de 1930, com: *Nacional Financiera* – NAFIN – México, 1934; *Corporación de Fomento de la Producción de Chile* – CORFO – Chile, 1939; e CAVENDES – Venezuela –. O estudo das Nações Unidas mostra que a crise de 1929 levou a uma redefinição do financiamento do desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2006, p. 3). Segundo o mesmo estudo, algumas instituições foram à bancarrota, enquanto outras foram criadas, conseqüentemente, o Estado teve que, necessariamente, atuar, de forma a ocupar espaços que não poderiam ficar vazios.

O chamado período pós II Guerra Mundial tornou-se especial ao abrir duas frentes de trabalho, entre outros fatores. Uma frente na Europa, que retomou sua economia graças ao Plano Marshall que impulsionou, segundo Bruck (2001, p. 13) “a reindustrialização e reconstrução da economia europeia”.²¹ A outra, nos países em desenvolvimento, cuja mola propulsora consistia em impulsionar o como “desenvolver o mundo não industrializado”.²²

Como fruto desse processo, emergiu uma reorientação dos organismos internacionais e dos bancos de desenvolvimento. Uma das ações da conferência de Bretton Woods (1944) foi a criação das Nações Unidas (ONU), em substituição à Liga das Nações e, dentro dessa estrutura e sem uma relação de subordinação,

²⁰ “During the years immediately following the great depression, a period of transition in investment financing started, during which governments and governmental institutions in the countries committed to industrial development started to use public credit to fill the acute shortage of long-term funds for investment financing” (BRUCK, 2001, p. 13).

²¹ “After the end of World War II, the Marshall Plan made possible the financing of the re-industrialization and reconstruction of the European economy” (BRUCK, 2001, p. 13).

²² “After World WAR II, a major task that the world started to face was the problem of how to develop the non-industrial world” (BRUCK, 2001, p. 14)

o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O Banco Mundial foi o grande propulsor do que vieram a ser os bancos de desenvolvimento.

Na tentativa de sistematização das instituições de financiamento de longo prazo, Mathew (2001, p. 119) classifica o surgimento de dois tipos de bancos de desenvolvimento na década de 1950, assim distingue:

um de propriedade estatal, com amplo planejamento e funções de financiamento, especialmente na América Latina e no Extremo Oriente; e outro, muitas vezes resultantes de iniciativas do Banco Mundial, de propriedade privada (incluindo acionistas estrangeiros), mas fortemente apoiado pelos governos, e se concentrando nas funções de avaliação e financiamento.²³

O autor aponta que a Índia era uma exceção, com acionistas minoritários privados em conjunto com o Estado.

O mesmo estudo das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2006, p. 4) aprofunda o olhar sobre essas instituições, categorizando-as e explicando, que no Pós II Guerra Mundial, foram criadas as Instituições Financeiras de Desenvolvimento (*Development Finance Institutions* – DFI –) com a utilização de recursos públicos, o que aconteceu ao longo de vários estágios, que foram evoluindo. Algumas foram empresas de financiamento do desenvolvimento (entidades públicas com atividades não bancárias), outras evoluíram como fundos de desenvolvimento (geralmente com base em contas especiais do Banco Central), até culminar com o que é hoje conhecido como bancos de desenvolvimento nacionais.

Tal análise das Nações Unidas ainda explicita que houve:

a expansão significativa de instituições intergovernamentais o que também influenciou o financiamento do desenvolvimento naquele momento. Daí que surgem bancos nacionais de desenvolvimento (NDBs) ligados com financiadores bilaterais, bancos de desenvolvimento regionais (RDBs) e de instituições financeiras globais, tais como o Banco Mundial (2006, p. 4).²⁴

Desse desenvolvimento histórico interessa destacar que, depois do Pós II Guerra e da fundação do Banco Mundial, o contexto da época favoreceu a constituição posterior dos bancos de desenvolvimento regionais, locais e nacionais. Para compreender a dinâmica de funcionamento de tais bancos é

²³ “The fifties saw the creation of two distinct types of development banks – some fully government-owned with broad planning as well as financing functions especially in Latin America and in the Far East; and others, often resulting from World Bank initiatives, owned entirely by private (including foreign) shareholders but heavily supported by governments, and concentrating on the appraisal and financing functions” (MATHEW, 2011, p. 119).

²⁴ “Of course, the significant expansion of intergovernmental institutions also influenced development financing at that time. NDBs linked up with bilateral donors, Regional Development Banks (RDBs) and global finance institutions such as the World Bank” (UNITED NATIONS, 2006, p. 4).

necessário detalhar a atuação dos bancos de desenvolvimento regionais, conhecidos na literatura internacional como *multilateral development banks* e, também, dos *regional development banks*, o que será exposto a seguir, no capítulo 2, para logo mostrar a atuação pontual dos bancos de desenvolvimento locais, tratados como *sub-regional development banks*.

CAPÍTULO 2

EXPERIÊNCIAS E TRAJETÓRIAS

Conhecer as experiências e trajetórias que possibilitaram arquitetar a malha e estrutura regional e local dos bancos de desenvolvimento é o que se propõe neste segundo capítulo. Sugere-se, com exemplos geográficos concretos, a percepção da pluralidade, diversidade e capacidade de empreendimento que distintas experiências de bancos locais trazem para este estudo. Espera-se que o contato com este amplo universo dos bancos de desenvolvimento permita, com maior ênfase, analisar um específico banco nacional de desenvolvimento.

Há um relativo consenso na literatura de que os bancos de desenvolvimento regionais eclodiram de forma estrutural e institucionalizada no pós II Guerra Mundial. Cabe a primazia nesse processo ao Banco Mundial que se destacou como instituição de caráter internacional como banco de desenvolvimento. Mesmo que, para Culpeper (1994, p. 459-60), houvesse iniciativas anteriores à II Guerra Mundial, tais como:

a ação dos países latino-americanos, que visando melhorar a cooperação internacional na região, pressionaram os EUA sem sucesso para a criação de um Banco Inter-Americano, o que aconteceu na Primeira Conferência Internacional Americana, em Washington, D. C., no ano 1890. Não intimidados, os latino-americanos continuaram a sua missão durante as décadas seguintes. Na verdade, uma convenção para a criação de um Banco Interamericano foi finalmente assinada pelos Estados Unidos em 1940, mas abandonada na Segunda Guerra Mundial.²⁵

As dificuldades que se apresentaram no passado continuaram no contexto geopolítico do final da década de 1950, com o início das tensões da Guerra Fria, as instabilidades políticas na América Latina e o regime instaurado em Cuba em 1959.

²⁵ "Latin American countries, seeking to improve international cooperation in their region, pressed the USA unsuccessfully for the creation of an Inter-American Bank at the First International American Conference in Washington, D. C. in 1890. Undaunted, the Latin Americans continued their quest during the following decades. In fact, a convention for the establishment of an Inter-American Bank was eventually signed by the United States in 1940 but abandoned in World War II" (CULPEPER, 1994, p. 459-60).

No itinerário da formação das instituições do Banco Mundial, encontramos que o BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – (*International Bank for Reconstruction and Development*, IBRD) foi a primeira instituição do Banco Mundial. Seu ato constitutivo foi, segundo Nelson (2012, p. 2), em “1945, com a assinatura de 28 países membros. Hoje, o BIRD tem quase que adesão universal, com 187 países membros. Apenas Cuba, Coreia do Norte e alguns microestados, como Vaticano, Mônaco e Andorra não são membros”.²⁶

Na sua fundação, o objetivo do BIRD foi o de fornecer empréstimos e financiamentos para governos. Hoje o próprio BIRD se autodefine como:

uma cooperativa de países que disponibiliza seus recursos financeiros e seu pessoal altamente treinando e a sua ampla base de conhecimentos para apoiar os esforços das nações em desenvolvimento para atingir um crescimento duradouro, sustentável e equitativo. O objetivo principal é a redução da pobreza e as desigualdades.²⁷

Na ordem cronológica, a segunda instituição gestada no interior do Banco Mundial foi a *International Finance Corporation* (IFC), em 1955. Seu propósito de financiar o setor privado nos países em desenvolvimento continua até hoje.

A terceira instituição pertencente ao Banco Mundial é a *International Development Association* (IDA), fundada no ano de 1960, com atuação específica nos países mais carentes, oferece financiamento para programas voltados à redução da pobreza, com baixas taxas de juros e longos prazos para pagamento. É bom lembrar que há outras instituições que fazem parte do Banco Mundial,²⁸ porém não atuam como bancos de desenvolvimento regionais, portanto não são abordadas neste estudo.

2.1 ARQUITETURA REGIONAL

A partir da consolidação do Banco Mundial como estruturador do financiamento de longo prazo, tomaram corpo os bancos de desenvolvimento

²⁶ “The IBRD was the first World Bank affiliate created, when its Articles of Agreement became effective in 1945 with the signatures of 28 member governments. Today, the IBRD has near universal membership with 187 member nations. Only Cuba and North Korea, and a few micro-states such as the Vatican, Monaco, and Andorra, are non-members” (NELSON, 2012, p. 2).

²⁷ Disponível em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/bancomundial>>.

²⁸ *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) e *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) são instituições do Banco Mundial. MIGA atua como facilitadora dos Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) dos investidores internacionais nos países em desenvolvimento. ICSID dispõe de mecanismos para conciliação e arbitragem de conflitos entre governos e investidores privados estrangeiros.

regionais. O primeiro organismo declarado como banco de desenvolvimento regional foi o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – (*Inter-American Development Bank* – IDB –), em 1959, entrando em operação no ano de 1960, que, mesmo saindo da esfera do Banco Mundial, consolidou-se sob a influência direta dos Estados Unidos.

Entre os pressupostos que motivaram a criação do BID, segundo Nelson (2012, p. 3), encontram-se os de dar atenção “a um forte desejo, por parte dos países latino-americanos, de ter um banco que atendesse suas necessidades e a preocupação dos EUA sobre a expansão do comunismo na América Latina”.²⁹ Essa colocação está em sintonia com a argumentação de Culpeper (1994) de que os países latino-americanos tinham se manifestado em favor de uma integração regional, com base nas entidades financiadoras, isto é, em um banco regional, o que foi citado anteriormente.

O BID tem, atualmente, como subsidiárias, o *Inter-American Investment Corporation* (IIC) e o *Multilateral Investment Fund* (MIF), ambas atuam com o setor privado nos países em desenvolvimento.

O segundo banco de desenvolvimento regional foi o Banco Africano de Desenvolvimento – *African Development Bank* (AfDB) –, criado no ano de 1964. As nações africanas, no contexto do pós II Guerra Mundial estavam se estruturando, com o fim do colonialismo. As primeiras discussões acerca da formação do AfDB foram em 1961, na ONU, como afirma Culpeper (1994, p. 460). O banco entrou efetivamente em operação somente no ano de 1966. Nelson (2012, p. 3) apresenta uma característica bem singular deste banco. Durante quase duas décadas, foi composto apenas por instituições africanas, com o objetivo de “promover uma mais forte união e cooperação entre os países de sua região”.³⁰ Um ponto a ser destacado é que a África do Sul só entrou no AfDB em 1994, após as primeiras eleições ocorridas com o fim do regime segregacionista: o *apartheid* (1948-1990).

O terceiro banco regional é o Banco Asiático de Desenvolvimento – *Asian Development Bank* (ADB) – fundado no ano de 1966. À semelhança do AfDB,

²⁹ “The IDB was created in 1959 in response to a strong desire by Latin American countries for a bank that would be attentive to their needs, as well as U.S. concerns about the spread of communism in Latin America” (NELSON, 2012, p. 3).

³⁰ “The AfDB was created in 1964 and was for nearly two decades an African-only institution, reflecting the desire of African governments to promote stronger unity and cooperation among the countries of their region” (NELSON, 2012, p. 3).

houve um tempo de maturação para sua constituição. Foram cerca de três anos entre a ideia da formação do banco asiático e a sua efetiva fundação. Culpeper (1994, p. 460) lembra que os EUA não apoiaram, no primeiro momento, essa iniciativa, no entanto, após a intensificação dos conflitos na Guerra do Vietnã, em abril de 1965, “o presidente Johnson lançou mão do desenvolvimento econômico para encabeçar uma iniciativa de paz na região, e, pouco depois, apoiou a proposta de criação de um banco regional”.³¹ Pairava um forte temor de que o ADB fosse efetivamente comandado pelos países desenvolvidos (principalmente Estados Unidos e Japão) e não atuasse como uma instituição regional dos países em desenvolvimento. Isso pode ser ilustrado com notícia veiculada na época, pelo *Economic and Political Weekly* (1966), que mostra claramente esse pano de fundo:

Tem sido amplamente divulgado o temor de que o ADB possa ser dominado pelos EUA, atuando pelo Japão e os outros países do sudeste asiático, que recebem grande ajuda militar e econômica deles. Se esses temores se tornarem realidade, o ADB seria apenas mais um instrumento da política americana nesta parte do mundo. [continua a informação] Ainda está para ser visto se esses temores serão desmentidos. Muito depende da cristalização das funções do ADB. Ele poderia servir como um poderoso agente catalisador para a cooperação regional, no planejamento e comércio, se tomarem a iniciativa no desenvolvimento regional da infraestrutura, navegação, centros de formação e pesquisa científica e tecnológica etc., fizer uma tentativa de integração racional do desenvolvimento de grandes complexos industriais nos países da região. O que a Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente deixou de fazer e o que a Comissão para a América Latina tem tentado na América Latina pode ser alcançado pelo ADB, desde que as suas políticas sejam bem concebidas.³²

No contexto geopolítico do Pós II Guerra Mundial e da Guerra Fria, na latitude asiática, o Japão era o país mais desenvolvido regionalmente, em que pese a forte injeção do capital norte-americano, não é estranho o temor da época em relação à imparcialidade no que se refere às operações do ADB. Para Wan (1995-1996), essa imparcialidade aconteceu de forma explícita, ainda que a

³¹ “Before 1965, the USA had been at most lukewarm to the idea of an Asian bank. But in April that year, President Johnson called for economic development to spearhead a peace initiative in the region, and shortly afterwards supported the proposal to establish a regional bank” (CULPEPER, 1994, p. 460).

³² “The fear has been widely expressed that the ADB would be dominated by the USA, acting through Japan and the other South-East Asian countries which receive large military and economic aid from it. If these fears come true the ADB would become just another instrument of American policy in this part of the world. It has still to be seen whether these fears will be belied. Much depends on the crystallisation of the functions of the ADB. It could serve as a powerful catalytic agent for regional co-operation in planning and trade if it took the initiative in the development of regional infra-structure, like shipping, scientific and technological research and training centres etc, and made an attempt at rational integration of the development of major industrial complexes in the countries of the region. What the Economic Commission for Asia and the Far-East has failed to do and what the Commission for Latin America has attempted in Latin America can be achieved by the ADB provided its policies are soundly conceived” (ECONOMIC AND POLITICAL WEEKLY, 1966).

maioria dos quadros técnicos e o presidente fossem japoneses, criando a tradição, que perdura até hoje, de ser um japonês que fique no comando do banco. Mesmo com essa situação, tudo indica que o banco pôde seguir adiante com ação própria.

Ao percorrer a trajetória histórica da formação dos bancos regionais, Culpeper (1994, p. 462) sugere, de forma muito clara, a estrutura de dominação dos bancos de desenvolvimento regionais. O que o próprio autor ilustra quando descreve que, no BID e no AfDB, os países em desenvolvimento são os emprestadores e acionistas majoritários, contudo os acionistas minoritários dos países desenvolvidos é que controlam efetivamente as operações. Já no ADB, emprestadores são acionistas minoritários, enquanto que os tomadores são majoritários e de países desenvolvidos.

Após realizar o percurso histórico dos bancos regionais, é necessário explicitar a estrutura de formação de capital desses bancos, o que permite, posteriormente, compreender a dinâmica interna das operações de financiamento.

É possível inferir que, dentre as múltiplas questões que surgiram nos primórdios do Banco Mundial, estava a viabilização de uma estrutura da formação do capital dos bancos de desenvolvimento regionais. Para Mistry (1995, p. 20), a concepção dessa estrutura foi idealizada antes da fundação do BIRD e nele aplicaram-se as principais regras, tais como: ter aporte somente dos governos; é proibido o aporte de recursos privados; o aporte inicial, cujo capital é dividido em subscrito e integralizado, é composto por 20% em efetivo (*paid-in capital*) e 80% em capital exigível ou garantias (*callable or guarantee capital*); da metade dos 20% do capital em efetivo, 2% podem ser entregues sob a forma de convertíveis (ouro ou dólares americanos) e 18% podem ser pagos na moeda local do país membro; a proporção entre o passivo e o ativo deve ser de um para um; e, finalmente, considera-se o capital subscrito na avaliação. A mesma normativa vale para os demais bancos regionais.

O autor aponta que os objetivos principais dessa arquitetura foram: permitir que todos os países tivessem acesso ao banco, com a redução da exigência de aporte em efetivo; evitar que desajustes de Balanço de Pagamentos impedissem a operação, com a possibilidade de aporte em moeda local; não depender exclusivamente de decisões de governo, com a captação de recursos no mercado de capitais internacional.

Para efetivar a operacionalização desses objetivos nos bancos regionais, Mistry (1995, p. 17-9) explica como funcionam as operações *hard* e *soft loan window*, a primeira não difere substancialmente do que praticam instituições que proveem recursos a longo prazo, já a segunda é específica para os bancos de desenvolvimento regionais.

As operações *hard loan window* são proporcionadas pelo capital constitutivo de cada banco. Esse capital é dividido em duas partes: caixa e exigível. A parte de cada Estado-membro no capital subscrito e realizado é negociada de forma proporcional, e tal negociação depende da estrutura dos bancos. É com base nesse capital que os bancos captam recursos no mercado financeiro internacional. Os instrumentos de captação utilizados são “emissões de títulos públicos, *private placements*, empréstimos sindicalizados e, também, empréstimos diretos de um país membro” (MISTRY, 1995, p. 17).³³ Como os bancos devem repassar o custo de captação e acrescer o *spread*, o termo *hard loan window* vem da impossibilidade de negociar condições diferenciadas nos termos da operação como prazo e taxa de juros. Disso depreende-se que a contraposição aos *hard loan window* são as *soft loan windows*.

O acesso dos governos aos recursos do *soft loan window* ocorre por meio dos bancos de desenvolvimento regionais, os quais operam por meio de organizações independentes e formalmente constituídas como fundos de desenvolvimento multilaterais – *multilateral development funds* (MDFs) -. A condição para um país membro tomar emprestado recursos desse fundo é fazer uma contribuição simbólica. A captação de recursos para o fundo ocorre por doações de países superavitários. Os empréstimos são realizados em condições muito favoráveis, *soft*. Não há cobrança de juros, apenas é repassado o custo administrativo (entre 0,5% e 1,0%), o prazo de pagamento é entre 35 e 50 anos, com dez anos de carência.

Enquanto os países que mais se beneficiam dessa modalidade *soft* são os governos dos países mais pobres, o *hard* parece estar voltado para o financiamento de longo prazo, portanto será o responsável pelos empreendimentos mais volumosos do desenvolvimento econômico. O que pode

³³ “Against their capital base the banks borrow resources on world capital markets through public bond issues, private placements and syndicated loans, or, occasionally, facilities made available for lending by a single member country” (MISTRY, 1995, p. 17).

ser exemplificado quando, na década de 1960, os bancos de desenvolvimento regionais atuaram fortemente no financiamento da infraestrutura e industrialização dos países. Posteriormente, no início da década 1970, passaram a prover recursos para agricultura e programas sociais.

Outro deslocamento significativo, sinalizado por Mistry (1995, p. 3), é que, em função da crise do petróleo, destinaram-se recursos para o investimento para o ramo energético, como hidrocarbonetos. Na década de 1980, a atuação foi diversificada para vários setores da economia e, em anos posteriores, passaram a ser promovidas atividades de proteção ambiental, governança, entre outras. Percebe-se uma diversificação da atuação dos bancos de desenvolvimento regionais.

Fiel a essa lógica de adaptação às mudanças, o fim da Guerra Fria levou à formação do quarto banco de desenvolvimento regional, o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (*European Bank for Reconstruction and Development* – EBRD –). Idealizado em meados de 1990 e constituído em maio de 1991.

O EBRD tem propósitos distintos dos demais bancos de desenvolvimento regionais. Há um cunho explicitamente político no apoio à reconstrução da democracia nos países até então comunistas da Europa Central e Oriental (ECO) e da antiga União Soviética. Ademais, tal instituição financia, principalmente, o setor privado, concedendo alguns empréstimos para governos dos países em transição, porém não pode operar com *soft loan windows* (Nelson, 2012).

Ao fazer uma avaliação sobre os bancos de desenvolvimento regionais nos anos 2010, Nelson (2012, p. 8) pontua as críticas apresentadas no tocante aos empréstimos realizados aos países em desenvolvimento. Uma das objeções é que essas nações poderiam ter outras fontes de financiamento, como recursos próprios ou mercado privado, o que disponibilizaria os recursos a serem destinados aos países mais pobres do mundo. Duas foram as respostas a essa crítica: de um lado, o fato de que a atuação dos bancos de desenvolvimento regionais são em prol das necessidades da população mais pobre dos países, apoiando projetos que o governo local não apoiaria. Do outro lado, o fato de que as operações acontecem em condições de mercado, pois majoritariamente são *hard loan windows*.

Numa outra perspectiva, Mistry (1995, p. 4) traça um prognóstico de atuação dos bancos de desenvolvimento regionais. Para ele, as instituições privadas tomariam o lugar dos bancos em termos relativos, ou até mesmo absolutos, e deveriam 'progressivamente' focar operações nas economias em desenvolvimento mais pobres, investir no capital humano, que não é financiado pelo mercado, e na infraestrutura institucional, essencial para o funcionamento adequado de uma economia de mercado.

De acordo com Mistry (1995, p. 4) a alteração de foco requeria revisões das instituições que, conseqüentemente, se tornariam:

uma importante linha de atividade, especialmente para catalisar investimentos que envolvem um tipo de risco e de períodos de maturação que podem requerer a participação do banco de desenvolvimento regional para prover segurança aos financiadores do mercado privado. Um rápido movimento nessa direção é esperado e está muito atrasado.³⁴

Não menos importante será levar em conta que o autor não faz referência ao papel estratégico e articulador das instituições, o que pode enfraquecer seu argumento.

Enquanto os bancos regionais cumprem a função geopolítica de canalizar os recursos para financiamento de longo prazo, os bancos locais constituem-se em instâncias mais próximas dos agentes econômicos, ainda que, com o mesmo propósito, diversifiquem suas atividades. A seguir, serão discutidos os mecanismos, estruturas e atuação dos bancos de desenvolvimento locais.

2.2. O TRIPÉ LOCAL: PLURALIDADE, DIVERSIDADE, EMPREENDIMENTO

Os bancos de desenvolvimento locais surgiram com o propósito de atender às necessidades mais particulares dos países, mantendo a sintonia com os bancos de desenvolvimento regionais. Há uma forte característica de proximidade geográfica, além de convergência de objetivos e necessidades entre os países membros.

³⁴ "This recent focus apart, in their traditional areas of activity MDB may need to consider a shift from financing governments and their agencies to financing investments undertaken directly by the private sector. This will become an important line of activity especially for catalysing investments involving the kind of risks and gestation periods which may require MDB participation to provide comfort to private market financiers. Rapid movement in that direction is to be expected and is long overdue. As private international capital market conditions and propensities change so should the functions and resource transfers of public institutions which were designed initially to overcome the shortcomings of imperfect capital market" (MISTRY, 1995, p. 4).

A aspiração de um caráter de complementaridade entre os bancos de desenvolvimento é apontada por Sagasti & Prada (2006, p. 101) como a “ideia geral que norteou a criação de instituições regionais e sub-regionais: executar funções específicas e localizadas, que nem sempre as instituições globais, ou mesmo as regionais, cobrem adequadamente”³⁵.

Titelman (2006, p. 246) mostra que, na década de 1970, foi instaurado o maior número de bancos de desenvolvimento locais. Estas instituições visavam, desde a constituição, à “mobilização de recursos de médio e longo prazo para o financiamento do investimento produtivo, preferencialmente em áreas que favorecessem a complementação econômica entre os países membros”.³⁶

Sagasti & Prada (2006) apontam, que mesmo tendo finalidades comuns:

Em geral, os bancos de desenvolvimento regionais e sub-regionais são muito heterogêneos, não só em termos de países e regiões que servem, mas também em relação a alocações e instrumentos financeiros, tamanho e solidez financeira, especialização, seletividade, encargos que cobram aos seus emprestadores e estratégias de mobilização de recursos, entre outras características (p.117-8).³⁷

Os autores complementam, ainda, que há equilíbrios a serem alcançados. Um deles é na relação de poder entre tomadores e emprestadores, que deve conciliar todos os interesses envolvidos. Outro equilíbrio é entre as funções propriamente ditas do banco de desenvolvimento:

mobilização de recursos financeiros que proporcionam aos países em desenvolvimento através de empréstimos concessionais e ordinários, capacitação, desenvolvimento institucional e transmissão do conhecimento, por meio de assistência técnica, subvenções, diálogo político, a divulgação das melhores práticas e suporte, pesquisa e ajuda para fornecer bens públicos regionais e globais os quais as instituições nacionais não podem fornecer na íntegra.³⁸ (p. 92)

³⁵“(…) idea general que ha regido la creación de las instituciones regionales y subregionales: cumplir funciones específicas y localizadas, que no siempre las instituciones mundiales, o ni siquiera las regionales, abarcan adecuadamente” (SAGASTI & PRADA, 2006, p. 101).

³⁶“(…) sus funciones se centraban principalmente en la movilización de recursos de mediano y largo plazo para El financiamiento de la inversión productiva, preferentemente em áreas que favorecieran la complementación económica entre los países miembros” (TITELMAN, 2006, p. 246).

³⁷“En general, los bancos regionales y subregionales de desarrollo son muy heterogéneos, no solo en cuanto a los países y las regiones que atienden, sino también en lo que respecta a asignaciones e instrumentos financieros, tamaño y solidez financiera, especialización, selectividad, cargos que cobran a sus prestatarios y estrategias de movilización de recursos, entre otras características” (SAGASTI & PRADA, 2006, p. 117-8).

³⁸“Los bancos multilaterales de desarrollo deben mantener un delicado equilibrio entre sus tres funciones principales: movilización de recursos financieros, que suministran a los países en desarrollo mediante préstamos ordinarios y en condiciones concesionarias; creación de capacidad, desarrollo institucional y transmisión de conocimientos, por medio de asistencia técnica, donaciones, diálogos sobre política, divulgación de prácticas óptimas y respaldo a la investigación; y ayuda para proporcionar bienes públicos regionales y globales que las instituciones nacionales no puedan proveer en su totalidad” (SAGASTI & PRADA, 2006, p. 92).

A principal dessas funções é a mobilização de recursos aos países membros, via empréstimos. Com a finalidade de atender tal função, que “para conceder empréstimos e oferecer diversos serviços financeiros e não financeiros aos países membros, requer-se uma combinação de confiança dos mercados, forte compromisso dos doadores e alto grau de credibilidade institucional” (SAGASTI & PRADA, 2006, p. 111).³⁹

O nível de mobilização de recursos não é um ponto de diferenciação entre os bancos regionais e os locais de desenvolvimento (SAGASTI & PRADA, 2006, p. 117-8). Há bancos de desenvolvimento locais com expressiva atuação. Prada (2012, p. 12) complementa ao afirmar que “tendo bancos de desenvolvimento locais fortes, também se chega um grau de especialização e uma diversidade de atuação nos países”.⁴⁰ Isto implica que há uma maior margem de atuação em cada país, de acordo com as particularidades de cada um deles e mantendo a sintonia como banco de desenvolvimento regional.

Uma externalidade positiva da ação enquanto banco de desenvolvimento local é apontada por Titelman (2006, p. 254-5). Para o autor, muitas vezes, os bancos de desenvolvimento local possuem uma melhor avaliação na classificação de risco que seus países membros. Tal fato, além de facilitar o acesso dos países membros aos recursos, reduz o custo da operação, o qual será menor para o tomador, em comparação às outras instituições.

Com o intuito de capturar a especificidade dos bancos de desenvolvimento locais, propõe-se agrupar os empreendimentos por Continente o que facilitará o entendimento sobre a atuação das instituições financeiras destinadas a subsidiar o financiamento do desenvolvimento econômico.

Chama a atenção o fato de que dos 48 países menos desenvolvidos do mundo, 34 deles (cerca de 70%) estão localizados na África Subsaariana. As demandas a serem atendidas são muitas e, entre tantas, um forte apoio a ser dado é para o combate à pobreza e melhora das condições de vida da população (CULPEPER, 2006, p. 74).

³⁹ “Para otorgar préstamos y ofrecer diversos servicios financieros y no financieros a los países miembros se requiere una combinación de confianza de los mercados, firme compromiso de los donantes y alto grado de credibilidad institucional” (SAGASTI & PRADA, 2006, p. 111).

⁴⁰ “Having strong SRDBs also allows for a degree of specialization and a diversity of approaches at the country level” (PRADA, 2012, p. 12).

Considerando a dimensão geográfica do Continente, a sua diversidade cultural e linguística e as múltiplas carências, cada banco está voltado, prioritariamente, ao desenvolvimento da própria região que o constitui. Os bancos de desenvolvimento local que respondem por essa tarefa no continente africano são: PTA Bank (*Eastern and Southern Africa Trade and Development Bank*); *East African Development Bank* (EADB); *Development Bank of Southern Africa* (DBSA); *Development Bank for Central Africa* (*Banque des Etats de l'Afrique Centrale* – BEAC –); e *West African Development Bank* (*Banque Ouest Africaine de Développement* – BOAD –).

Uma das características desses bancos africanos é sua capacidade de agrupamento por proximidade geográfica, assim PTA Bank (*Eastern and Southern Africa Trade and Development Bank*) foi formado pela COMESA (*Common Market for Eastern and Southern Africa*) e tem o *African Development Bank* como acionista. A missão do PTA é “estar na vanguarda do fornecimento de capital de desenvolvimento na sub-região, com foco no cliente e provendo financiamento de longo prazo, mobilizados nos mercados de capitais internacionais” (OPEV, 2010, p. 2).⁴¹

Três momentos marcam a trajetória do *East African Development Bank* (EADB): a sua constituição no ano de 1967, sua ruptura no ano de 1977 e a retomada em 1980. Os países membros que o compõem são: Quênia, Uganda, Tanzânia e Ruanda. Além dos países membros, há outros acionistas como o *African Development Bank* (AfDB), a *Netherlands Development Finance Company* (FMO), a *German Investment and Development Company* (DEG), *Africa Holdings and the Commercial Bank* (SBIC). O EADB financia projetos de infraestrutura, principalmente nos setores de transportes, energia e telecomunicações, como aponta o estudo da OPEV (2010, p. 2).

O objetivo principal do EADB é o de fortalecer o desenvolvimento socioeconômico e a integração entre os países membros, como explicam as pesquisadoras Kingah & Salimzhuarova (2012, p. 21), visto que o EADB

⁴¹ “The bank’s mission is to be at the forefront of providing development capital in the sub-region, through customer focused and long-term financing, mobilized from international capital markets” (OPEV, 2010, p. 2).

“desempenha um papel tríplice de prestador, consultor e parceiro do desenvolvimento”.⁴²

O *Development Bank of Southern Africa* (DBSA) foi fundado no ano de 1983 e seu capital é do governo da África do Sul. Kingah & Salimzhuarova (2012, p. 20) afirmam que o propósito do DBSA é “acelerar o desenvolvimento socioeconômico sustentável, financiando infraestrutura física, social e econômica”.⁴³ Dada a estrutura da área e o objetivo de fazer acontecer os projetos, as pesquisadoras explicam que o banco atua em múltiplas funções, tais como: “financiador, conselheiro, parceiro, executor e integrador”.⁴⁴ O banco torna-se uma referência na região.

O aglutinador dos países com menos recursos é o *Development Bank for Central Africa* (*Banque des Etats de l’Afrique Centrale – BEAC –*), fundado em 1975. Seus países membros são: Camarões, República Centro Africana, República do Congo, Gabão, Guiné Equatorial e Chade. As autoras (p. 22) explicam que o BEAC “posiciona-se como uma instituição internacional de financiamento do desenvolvimento que, principalmente, promove os maiores investimentos em infraestrutura ou programas agrícolas e projetos, bem como o desenvolvimento da iniciativa privada”.⁴⁵ O banco disponibiliza, também, operações de curto-prazo para as instituições financeiras nacionais e atua com múltiplas funções para mobilização de recursos financeiros, além de trabalhar com as entidades locais auxiliando os estudos de viabilidade de programas e projetos.

Não muito distante do anterior, encontra-se o *West African Development Bank* (*Banque Ouest Africaine de Développement – BOAD –*) que foi estabelecido no ano de 1973 e entrou em operação em 1976. É composto pelos países: Benim, Burkina-Faso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo. Kingah & Salimzhuarova (2012, p. 22) esclarecem que o BOAD oferece

⁴² “EADB plays a threefold role of lender, advisor and development partner” (KINGAH & SALIMZHUAROVA, 2012, p. 21).

⁴³ “The purpose of DBSA is to accelerate sustainable socio-economic development by funding physical, social and economic infrastructure” (KINGAH & SALIMZHUAROVA, 2012, p. 20).

⁴⁴ “The Bank plays a multiple role of financier, counsel, partner, implementer and integrator, aiming to mobilize finance and expertise for development projects” (KINGAH & SALIMZHUAROVA, 2012, p. 20).

⁴⁵ “In the current financial landscape of the Central African region, BDEAC positions itself as an international development financing institution that mainly promotes investments in major infrastructure or agricultural programs and projects as well as private sector development” (KINGAH & SALIMZHUAROVA, 2012, p. 22).

“empréstimos a longo e médio prazo para financiar projetos de investimento e de financiamento de recapitalização”.⁴⁶

Para responder a essa realidade, as especificidades de cada instituição complementam as demandas. Segundo Kingah & Salimzhuarova (2012, p. 24), há bancos voltados para o aprimoramento da infraestrutura financeira (*Development Bank of Southern African*) e outros que mantêm o foco na integração econômica e o desenvolvimento regional (*East African, West African e Central African Development Banks*).

Como é fácil deduzir, esse *pool* de bancos locais na África realiza as mais diversas funções, tanto no longo e meio prazo, quanto em operações de curto prazo, por isso sua vocação de promover o desenvolvimento econômico é um constante desafio. Conseqüentemente, dentro de cada realidade desse Continente tão vasto, as demandas em todas as dimensões, desde as financeiras, materiais, até os recursos humanos qualificados, o *African Development Bank* é essencial na manutenção e sobrevivência do sistema de desenvolvimento local.

Do outro lado do Atlântico, na América Latina, os fatores socioculturais, econômicos e políticos explicam as diferenças com a África e matizam suas possíveis semelhanças. Segundo Prada (2012), os bancos latino-americanos de desenvolvimento têm maior capacidade de atuação, uma vez que têm acesso a fluxos mais elevados de capitais, entre outras características.⁴⁷ Mesmo com essa boa participação dos países latino-americanos em bancos de desenvolvimento local, existe a dificuldade de acesso aos fluxos internacionais de capital (TITELMAN, 2006, p 255), que pode ser ampliada para as instituições dos outros continentes. Conforme o autor, os “bancos de desenvolvimento sub-regionais podem desempenhar um papel significativo na intermediação de recursos financeiros dos mercados internacionais para os países da região”.⁴⁸ O autor acredita na atuação anticíclica destas instituições.

Fundado em 1961, o *Banco Centroamericano de Integración Económica* financia o governo e a iniciativa privada, sendo sua prioridade atender os setores

⁴⁶ “The Bank’s financial products include long – and medium-term loans to finance investment projects and recapitalization funding. It extends financing to national financing institutions” (KINGAH & SALIMZHUAROVA, 2012, p. 22).

⁴⁷ O mesmo autor aponta que todos os países da América Latina participam em ao menos um banco de desenvolvimento local, a exceção é Cuba.

⁴⁸ “... los bancos de desarrollo subregionais pueden desempeñar un papel significativo en la intermediación de fondos financieros desde los mercados internacionales hacia los países de la región” (TITELMAN, 2006, p. 255).

exportadores, infraestrutura, eletricidade, comunicações, agropecuária e setores produtivos que proporcionem a complementação econômica entre seus países membros (TITELMAN, 2006, p. 250). São elegíveis para receber recursos financeiros: Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Honduras e Nicarágua. Panamá é contemplado na qualidade de país membro não fundador. Culpeper (2006, p. 78) registra como novidade que, nos últimos dez anos, os investimentos ao setor privado foram aplicados para as pequenas e médias empresas.

A *Corporación Andina de Fomento* (CAF) foi composta originalmente por: Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Outros países se incorporaram a CAF, inclusive a Espanha. Uma característica especial dessa instituição é a de ter 22 bancos privados da região como acionistas (CULPEPER, 2006, p. 79). Este banco atende tanto os governos como a iniciativa privada. Atualmente, a CAF tem diversificado seu portfólio de negócios, como banco de investimento, com operações de estruturadas para financiamento de projetos, participação acionária, emissão de título, com compra e garantia (TITELMAN, 2006, p. 249).

Os resultados obtidos com a CAF têm sido muito positivos e possuem destaque na literatura internacional. A CAF é reconhecida como uma das instituições mais dinâmicas entre os bancos de desenvolvimento locais da América Latina (OCAMPO, 2006, p. 29). Culpeper (2006, p. 80) assinala que isso “mostra que uma instituição financeira sub-regional pode operar com sucesso sem países industrializados entre seus acionistas e sem recorrer a financiamento em condições concessionárias”.⁴⁹

Na região caribenha, em 1969, é fundado o *Banco Del Desarrollo del Caribe*, BDC (*Caribbean Development Bank*), voltado para atender às necessidades dos países membros da Comunidade do Caribe (CARICOM), financiando tanto os governos como a iniciativa privada dos seus países membros. O banco, ao financiar empresas privadas, entra com a participação acionária (TITELMAN, 2006, p. 250). CULPEPER (2006, p. 79) faz referência aos empréstimos concessionários, disponibilizados aos países membros mais pobres.

Na América do Sul, encontra-se o *Fondo Financiero para El Desarrollo de La Cuenca del Plata* (FONPLATA), fundado em 1971, tem a participação da

⁴⁹ “La experiencia de la CAF demuestra que una institución financiera subregional puede operar con gran éxito sin contar con países industriales entre sus accionistas y sin recurrir al financiamiento en condiciones concesionarias” (CULPEPER, 2006, p. 80).

Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Seu objetivo é “financiar a realização de estudos, projetos, programas e obras que visam a promover o desenvolvimento econômico e a integração física da Bacia do Rio Prata” (TITELMAN, 2006, p. 250).⁵⁰ O autor constata que há uma concentração de recursos no apoio ao setor de transportes.

O mais recente banco de desenvolvimento local, 2007, da América Latina é o Banco do Sul (*Bank of the South*), iniciativa dos países que compõem a Comunidade Andina e Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Como se disse acima, os bancos latino-americanos são dinâmicos e importantes para o financiamento de diversos setores da economia, quer seja no setor privado, quer no setor público, isso faz com que alguns desses bancos mereçam reconhecimento internacional.

Mais dois empreendimentos locais, em outro Continente, podem ser mencionados como expressão da integração cultural e religiosa, contidos na diversidade de canais financeiros que supõem o fomento de bancos de desenvolvimento local: o Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB – *Islamic Development Bank* –) e o *Eurasian Development Bank* (EDB). Tida como a maior instituição de desenvolvimento no mundo árabe e islâmico, o IsDB foi fundado no ano de 1973, mas só entrou em operação em 1975 (OCAMPO, 2006, p. 28).

A peculiaridade do IsDB é “fomentar o desenvolvimento econômico e progresso social dos países membros e das comunidades muçulmanas, quer seja individualmente como em conjunto, de acordo com os princípios da Sharia, ou seja, a Lei Islâmica” (KINGAH & SALIMZHVAROVA, 2012, p. 19).⁵¹ O IsDB opera tanto com os governos como com a iniciativa privada, inclusive fazendo aporte no capital social. As autoras afirmam que o IsDB está “comprometido a reduzir a pobreza, promover o desenvolvimento humano, a ciência e tecnologia, a economia islâmica, bancos e finanças, e reforçar a cooperação entre os países membros, todos em colaboração com os seus parceiros de desenvolvimento”.⁵²

⁵⁰ “...su principal objetivo es financiar la realización de estudios, proyectos, programas y obras, tendientes a promover el desarrollo económico y la integración física de la Cuenca del Plata” (TITELMAN, 2006, p. 250).

⁵¹ “The main goal of the Bank is to foster the economic development and social progress of member countries and Muslim communities individually as well as jointly, in accordance with the principles of Shari’ah, that is, Islamic Law” (KINGAH & SALIMZHVAROVA, 2012, p. 19).

⁵² “The IsDB Group is committed to alleviating poverty, promoting human development, science and technology, Islamic economics, banking and finance, and enhancing cooperation amongst

O *Eurasian Development Bank* (EDB) foi formado no ano 2006 com o propósito de promover o crescimento econômico e a integração entre seus países membros, os quais constituem a Comunidade Econômica Eurasiática (*EurAsian Economic Community – EurAsEC –*).⁵³ De acordo com Kingah & Salimzhuarova (2012, p. 20) “a missão da EDB é facilitar o desenvolvimento das economias de mercado, o crescimento econômico e a expansão do comércio e de outros vínculos econômicos nos seus Estados membro, moldando e executando atividades de investimento”.⁵⁴

Até aqui, foram apresentadas algumas das experiências de bancos de desenvolvimento locais. Cabe, agora, discutir quais os pontos sensíveis de crítica, as sugestões que estudiosos propõem e a real necessidade de sua existência.

Culpeper (2006, p. 84) ressalta que os países mais pobres possuem também necessidades de financiamento de curto prazo, além das já comuns de longo prazo. O autor propõe às instituições regionais: “agir como um catalisador para obter ajuda e fluxos privados, ou em maior número ou com mais eficiência, ou possa desenvolver os mercados financeiros domésticos e ampliar a margem mobilização de recursos internos”.⁵⁵

Numa outra direção, Prada (2012, p. 27) levanta uma crítica pertinente ao sistema dos bancos de desenvolvimento que atuam na América Latina:

Há suficiente evidência anedótica e sistematizada sobre quão disfuncional o sistema de bancos multilaterais de desenvolvimento da América Latina e Caribe pode ser. Para cada exemplo de colaboração entre estas instituições, há vários exemplos de como eles duplicam esforços, envolvem-se em intervenções dispendiosas e ineficazes, e apoiam iniciativas e projetos com a política em mente, em vez de uma adequada avaliação de projeto, entre outras preocupações válidas.⁵⁶

Preocupados com a atuação dessas instituições, Sagasti & Prada (2006) apontam que uma coordenação mais efetiva da atuação do Banco Mundial com

member countries, all in collaboration with their development partners” (KINGAH & SALIMZHUAROVA, 2012, p. 19).

⁵³ Constituída no ano de 2000. Atualmente, são países membros: Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão.

⁵⁴ “Based in Almaty, the EDB’s mission is to facilitate the development of market economies, economic growth and the expansion of trade and other economic ties in its member states by forging and executing investment activities” (KINGAH & SALIMZHUAROVA, 2012, p. 20).

⁵⁵ “actuar como agente catalizador para obtener ayuda y flujos privados, ya sea en mayor cantidad o con más eficacia, o pueda desarrollar los mercados financieros nacionales y ampliar el margen de movilización de recursos nacionales” (CULPEPER, 2006, p. 84).

⁵⁶ “There is enough anecdotal and systematized evidence about how dysfunctional the MDB system in the LAC region can be. For each example of collaboration between these institutions, there are several examples on how they duplicate efforts, engage in costly and ineffective interventions, and support initiatives and projects with politics in mind instead of applying an adequate project evaluation, among other valid concerns” (PRADA, 2012, p. 27).

os bancos de desenvolvimento regionais e locais poderia levar a ganhos de um modo geral, com otimização de processo, compartilhamento de experiências e conhecimento. Contundentemente afirmam que as instituições “precisam ser complementares ao invés de competirem umas com as outras em oferecer apoio financeiro aos países membros” (p. 36).⁵⁷

Outro ponto levantado pelos pesquisadores é a pouca atenção dada pelos bancos de desenvolvimento à iniciativa privada. A burocracia envolvida nas operações pode ser uma das causas que dificultam a relação entre os bancos de desenvolvimento e a iniciativa privada. Eles sugerem, ainda, que os bancos de desenvolvimento “explorem fortemente meios e formas de apoio às cooperativas de crédito e outros mecanismos de micro financiamento” (SAGASTI & PRADA, 2006, p. 37).⁵⁸

Na contramão das propostas anteriores, Kingah & Salimzhuarova (2012, p. 24) sugerem que:

... os bancos sub-regionais e regionais tendem a se focar no apoio aos esforços de integração de suas regiões e, também, colocam em suas carteiras de investimento uma grande ênfase no suporte à infraestrutura. Alguns dos bancos têm colaborado nos últimos anos para enfrentar alguns problemas comuns. Uma área em que o Banco Mundial e os bancos de desenvolvimento continentais têm se empenhado foi em resposta à crise financeira nos países clientes.⁵⁹

Nessa mesma esteira conceitual, Sagasti & Prada (2006, p. 128) entusiasticamente afirmam que:

Os bancos multilaterais de desenvolvimento em geral e as organizações regionais e sub-regionais, em particular, têm demonstrado que constituem uma inovação institucional altamente valiosa no apoio ao desenvolvimento de seus países membros. Se não existissem, teriam que ser inventados.⁶⁰

Após a retrospectiva histórica dos bancos de desenvolvimento e a referência aos bancos regionais e locais, a seguir, serão tratadas as definições e papel dos bancos de desenvolvimento identificados na literatura econômica.

⁵⁷ “The WB and (S)RDBs need to complement each other rather than compete with each other in providing financial support for client states” (SAGASTI & PRADA, 2006, p. 36).

⁵⁸ “They could seriously explore means and ways of supporting credit unions and other micro funding mechanisms that have a direct impact on those who have had to bear the greatest impact of the crisis: the poor” (SAGASTI & PRADA, 2006, p. 37).

⁵⁹ “What comes out from this synopsis is that the sub-regional and regional banks all tend to focus on supporting integration efforts of their regions and also place great emphasis on infrastructure support in their investment portfolios. Some of the banks have been cooperating in recent years in addressing some common problems. One area where the World Bank and the continental development banks have been engaged has been in responding to the financial crisis in client countries” (KINGAH & SALIMZHUAUROVA, 2012, p. 24).

⁶⁰ Los bancos multilaterales de desarrollo en general, y los regionales y subregionales en particular, han demostrado que constituyen una innovación institucional sumamente valiosa para apoyar las actividades de desarrollo de sus países miembros. Si no existieran, habría que inventarlos” (SAGASTI & PRADA, 2006, p. 128).

CAPÍTULO 3

SOBRE METÁFORAS E SUSPEITAS

Uma das ideias centrais na abordagem da importância, dos mecanismos, da estrutura e da institucionalização do financiamento do investimento é que este requer um arranjo especial, delineado algumas páginas atrás. Tem-se percebido que, para que esse arranjo especial aconteça, é fundamental a presença de bancos de desenvolvimento, sejam locais, regionais ou nacionais, ou seja, ambas instâncias se solicitam mutuamente.

É fundamental abordar como a literatura compreende a natureza dos bancos de desenvolvimento, pois sua definição não é um consenso entre os estudiosos, bem como é difícil encontrar uma definição clássica para eles. O que existe é uma visão dominante acerca do papel dos bancos públicos de desenvolvimento e dos bancos de desenvolvimento de forma geral. Como exposto no capítulo anterior deste trabalho, essas instituições tomaram corpo no decorrer do amadurecimento capitalista, o grande ápice foi o pós II Guerra Mundial.

Do mesmo modo que Bruck (2001, p. 18) caracteriza em três tipos básicos a estrutura proprietária de bancos de desenvolvimento, de propriedade do Estado ou públicos, privados e de propriedade mista⁶¹, Smallridge & Olloqui (2011, p. 9-10) demarcaram em três fases a evolução dos bancos públicos de desenvolvimento. Para os autores, cada uma delas está relacionada com a teoria do desenvolvimento econômico que prevalecia em cada momento. As fases são: 1) visão desenvolvimentista ou intervencionista; 2) visão *laissez-faire* ou política; 3) visão ativista pró-mercado.

A primeira visão tomou corpo em torno do início da segunda metade do século XX. A teoria de desenvolvimento econômico da época considerava o investimento em capital um catalisador para o crescimento econômico. Os bancos públicos de desenvolvimento eram vistos como instrumentos do Estado para

⁶¹ "There are government-owned, or public, development banks; there are private development banks, and there are mixed ownership institutions" (BRUCK, 2001, p. 18).

suprir as deficiências do financiamento do desenvolvimento, isto é, financiamento do investimento. Assim, era percebida uma inadequação dos mercados, especialmente nos países em desenvolvimento. Em consequência, os bancos públicos de desenvolvimento deveriam atenuar a carência de financiamento de longo prazo em pontos chave da economia, entre eles a infraestrutura e os projetos industriais. Além do crédito rural, pequenas e médias empresas e habitação. Essa primeira fase foi denominada de *visão desenvolvimentista* ou *intervencionista*. Nesse período, houve uma proliferação dos bancos de desenvolvimento pelo mundo, o foco de disseminação foi o Sul da Ásia e América Latina (SMALLRIDGE & OLLOQUI, 2011, p. 9).

A segunda fase, vivenciada entre as décadas de 1970 e 1980, tendo como pano de fundo o *Consenso de Washington*, foi marcada pela liberalização dos mercados e restrição ao papel do Estado na economia. Questionaram-se as evidências do cumprimento dos objetivos dos bancos públicos de desenvolvimento, bem como o desempenho financeiro dessas instituições. Muitos bancos públicos foram privatizados em todo o mundo, outros tantos reestruturados ou, até mesmo, fechados. É a visão do *laissez-faire*, ou *visão política*, na qual o Estado não deve ter a propriedade das instituições financeiras, pois poderia diminuir a eficiência com alocação indevida de recursos e a politização da tomada de decisões.

A última fase proposta pelos autores é vista como a intermediária entre as anteriores. Se, na visão *laissez-faire*, deve-se evitar a intervenção do Estado e, na visão intervencionista, o Estado deve suprir as deficiências, segundo eles, atualmente, o “pêndulo começou a mudar para o ponto médio”.⁶² Percebe-se que o Estado como agente, fazendo-se valer dos bancos de desenvolvimento, pode complementar as atividades do setor privado e facilitar o desenvolvimento dos mercados.

Essa ação terá que ser voltada ao curto prazo e com estratégia de saída definida. Decorrente disso, a terceira fase é caracterizada pela visão do *ativismo pró-mercado*. Os bancos públicos de desenvolvimento poderão ter uma atuação dirigida a corrigir ou atenuar as falhas de mercado. Atuação esta que deve ser rigorosamente controlada para que sejam garantidos os resultados esperados. Os

⁶² “More recently, the pendulum has begun shifting to a midpoint...” (SMALLRIDGE & OLLOQUI, 2011, p. 9).

autores advertem, ainda, que eventuais custos a longo prazo devem ser analisados.

Propõe-se, neste estudo, que seja necessária uma avaliação sobre a atuação dos bancos públicos de desenvolvimento, como resposta à crise econômica mundial, recentemente deflagrada, dado que, em países onde houve uma atuação maior dos bancos de desenvolvimento, coordenada pelos Estados, os impactos da crise foram atenuados, portanto os mercados, por si sós, deram a forte amostra que não conseguem se recuperar sozinhos, ora pela falta de sincronia, ora pela lógica depredatória da perseguição de lucros.

Retoma-se que, na visão de Smallridge & Olloqui (2011), não se percebe o banco público de desenvolvimento como um instrumento articulado pelo Estado para coordenar o investimento na economia. Nessa concepção, a ação dessas instituições deve ser pautada pelos interesses do mercado, além de uma delicada análise de atuação, de forma a não prejudicar o suposto equilíbrio. Por isso, os autores se justificam:

Os bancos públicos de desenvolvimento operam dentro de uma estreita faixa aceitável de atividade, sem uma disciplina de análise das falhas de mercado para orientar o seu escopo de atuação, pode trazer resultados não produtivos e consequências indesejadas, incluindo efeito deslocamento (*crowding out*) de bancos comerciais, perdas financeiras, baixos ou nulos retornos para o desenvolvimento, distorção nos mercados e contingências fiscais (SMALLRIDGE & OLLOQUI, 2011, p. 8).⁶³

Diante desse cenário, as propostas para banco público de desenvolvimento são: 1) preencher as lacunas do mercado (*to fill a market gap*); 2) catalisar a oferta e estimular a demanda (*catalyze supply and stimulate demand*); 3) ser regulador bancário (*bank regulators*) – regulação financeira e política monetária (SMALLRIDGE & OLLOQUI, p. 5-8).

Para viabilizar essas propostas, na visão dos autores, o primeiro papel dos bancos públicos de desenvolvimento é o de preencher as lacunas de mercado, o mais preponderante. Essas lacunas são a razão de ser dos bancos públicos de desenvolvimento, as quais são percebidas quando projetos ou setores da economia não são atendidos pela iniciativa financeira privada. Por isso o Estado pode intervir, fazendo uso dos bancos públicos de desenvolvimento, com o

⁶³ “The PDB operates within a narrow band of acceptable activity; without the discipline of market gap analysis to guide its scope of activity, it may bring on any number of nonproductive results and unintended consequences including crowding out commercial banks, financial losses, low- to no-development returns, distorting markets and fiscal contingencies” (SMALLRIDGE & OLLOQUI, 2011, p. 8).

objetivo de compensar a deficiência, proporcionar benefícios econômicos e sociais para o país.

Nas palavras de Smallridge & Olloqui (2011, p. 5), essas lacunas surgem por duas razões:

relutância do setor privado em aceitar certos riscos considerados por eles muito altos ou o que possuem relativamente elevados custos de transações ou incapacidade do setor privado para assumir riscos ou para financiar certos tipos de negócio por causa de suas próprias limitações internas (acesso ao financiamento, limites de crédito, etc.).⁶⁴

Somem-se a isso alguns exemplos de atuação dos bancos públicos de desenvolvimento para preencher lacunas de financiamento em: projetos a longo prazo de infraestrutura; empresas consideradas estratégicas; setores carentes, pequenas e médias empresas ou atividades rurais em áreas geograficamente isoladas.

Entretanto os autores advertem que, mesmo que essas causas sejam necessárias, elas não são suficientes para justificar a atuação do banco público de desenvolvimento. Deve ser feita uma profunda análise das lacunas de mercados, os resultados esperados, impactos e custos. Afirmam, ainda, que, uma “análise incompleta ou incorreta das falhas de mercado e suas causas podem resultar em intervenção estatal ineficiente ou até mesmo danosa” (p. 7).⁶⁵

Se o primeiro papel é o de preencher lacunas, o segundo papel do banco público de desenvolvimento é catalisar a oferta e estimular a demanda. Na função de catalisar a oferta, os bancos devem mobilizar o capital de outras instituições financeiras e investidores. Se houver êxito e uma demonstração efetiva de resultados, os recursos privados podem substituir, gradualmente, os recursos públicos. Mas, se falhar, pode haver um *crowding-out* do setor privado.

A função de catalisador da oferta torna-se muito importante durante as crises (SMALLRIDGE & OLLOQUI, 2011, p. 7). Essa atuação proposta pelos autores leva à “síndrome da Bela Adormecida”, isto é, quando a economia está em ritmo normal, os bancos públicos não atuam, mas mantêm, em seus quadros, os especialistas e a geração dos recursos necessários para atuar na época de crise.

⁶⁴ “1) The private sector’s **unwillingness** to accept certain risks that they deem too high or that have relatively high transactions costs, or 2) The private sector’s **inability** to accept certain risks or to fund certain tenors because of their own internal limitations (access to funding, credit limits, etc.)” (SMALLRIDGE & OLLOQUI, 2011, p. 5).

⁶⁵ “Incomplete or incorrect analysis of the market gap and its causes can result in inefficient or even detrimental state intervention” (SMALLRIDGE & OLLOQUI, 2011, p. 7).

No tocante ao estímulo da demanda, segundo Smallridge & Olloqui (2011, p. 7), devem ser “privilegiados os setores e projetos que contribuam para o desenvolvimento econômico”.⁶⁶ Eles propõem, também, impulsionar a demanda por serviços financeiros, preenchendo lacunas não financeiras como:

oferecer treinamentos e serviços de consultoria para fortalecer e desenvolver a capacidade das pequenas e médias empresas poderia ajudá-las a construir e fortalecer a qualidade do crédito e torná-las mais elegíveis para obter financiamento de bancos comerciais.⁶⁷

O terceiro e último papel apontado pelos autores, ser regulador bancário, objetiva:

‘A segurança e solidez do sistema bancário’. Tem sido chamada de ‘política racional’, já que seu objetivo é ‘combater o relevante poder econômico e político de grandes bancos privados’. Com essa capacidade, os bancos públicos não servem apenas como um *backup* (contracíclico) de fonte de liquidez – suavizando os ciclos de crédito –, mas também com um papel mais abrangente de canal de transmissão da política monetária e um regulador das taxas de juros de mercado (2011, p. 8).⁶⁸

Outra função do papel regulador é a de prevenir o comportamento oligopolístico de parte dos bancos não comerciais, com o controle das taxas de juros. Porém os pesquisadores avisam que esse tema é muito sensível, pois requerer um vasto conhecimento de mercado por parte dos bancos públicos de desenvolvimento.

Nesse espectro conceitual, Smallridge & Olloqui (2011) definem que o papel fundamental dos bancos de desenvolvimento é:

contribuir para o desenvolvimento econômico e/ou social, apoiando os agentes econômicos e segmentos que são atendidas pelo setor privado, mas que, no entanto, são considerados de extrema importância à política econômica do governo. Em outras palavras, os bancos públicos de desenvolvimento devem tratar as falhas do mercado e desempenhar um papel complementar aos bancos comerciais e às demais fontes de financiamento e capital de risco, ao invés de deslocá-los.⁶⁹

⁶⁶ “...stimulate demand for financing in sectors and projects that will contribute to economic development” (SMALLRIDGE & OLLOQUI, 2011, p. 7).

⁶⁷ “PDB that offers training and advisory services to strengthen and build SME capacity could help improve the creditworthiness of the SME and make it more eligible for commercial bank financing” (SMALLRIDGE & OLLOQUI, 2011, p. 8).

⁶⁸ “A third rationale used by governments to justify state intervention in the banking sector is to ensure “the safety and soundness of the banking system.” This has been termed the “political rationale” since its aim is to “counter the substantial economic and political power of large private banks” (Hanson, 2004). In this capacity, public banks would serve not only as a backup (and counter-cyclical) source of liquidity—smoothing out credit cycles—but also in a more comprehensive role as a transmission belt for monetary policy and a regulator of market interest rates” (SMALLRIDGE & OLLOQUI, 2011, p. 8).

⁶⁹ “As such, the fundamental role of the PDB is to contribute to economic and/or social development by supporting economic agents and segments that are underserved by the private sector, but are nevertheless deemed to be of critical importance to the government’s economic policy. In other words, PDBs should address market failures and play a complementary role to commercial banks and other sources of finance and risk capital, instead of crowding them out” (SMALLRIDGE & OLLOQUI, 2011, p. 21).

Uma vez que é reconhecido o papel ímpar dos bancos públicos de desenvolvimento, nesta análise não se pode ficar unicamente com a visão dos pesquisadores do IDB, Smallridge & Olloqui (2011), pois, segundo essa visão, todas as funções dos bancos públicos estão voltadas a intervenções pontuais e com o claro intuito de preencher as lacunas de mercado.

Defende-se, neste trabalho, que a atuação dessas instituições pode contribuir para uma coordenação dos investimentos. Por meio delas, o Estado pode atuar com vistas a resultados de longo prazo, e o setor privado pode atender às necessidades de curto prazo. Mais ainda, deve haver uma integração de esforços e conhecimentos para capacitar os empresários e levantar necessidades pelo lado da demanda. Com isso, devem ser traçados planos de médio e longo prazo, que conduzam a uma melhoria das condições de vida da população.

Com o exposto até aqui, é possível inferir que essa coordenação do investimento por parte do Estado pode emanar da proposta de Keynes, na Teoria Geral (1936), como já discutido neste trabalho. Na verdade, o que se pretende sublinhar é que, no pensamento de Keynes, já havia uma ideia de socialização do investimento, no qual o Estado assumiria o papel de *grande maestro e executor*.

Retoma-se que, na visão do IDB, os bancos públicos de desenvolvimento assumiram o papel de preencher as lacunas e, consoante com essa visão, a ONU oferece uma complementação nos seguintes termos:

as instituições financeiras criadas para promover o desenvolvimento econômico, muitas vezes têm como objetivos o desenvolvimento social e integração regional, principalmente proporcionando financiamento de longo prazo para facilitar o financiamento de projetos que gerem externalidades positivas (UNITED NATIONS, 2006, p. 9).⁷⁰

Assim sendo, o mesmo estudo apresenta as principais ações dos bancos nacionais de desenvolvimento para implementar seus objetivos, definidas essas ações como os *cinco A's*:

Analisar os impactos econômicos e sociais dos projetos que procuram financiamento; Acompanhar os investidores a longo prazo através de empréstimos de longo prazo; Assistir setores que são essenciais para o crescimento por meio de assistência técnica; Atrair investidores desempenhando um papel de catalisador para as operações de financiamento; Atenuar o impacto negativo da crise financeira por meio de financiamentos que não acompanhem os ciclos econômicos, oferecendo empréstimos, mesmo durante períodos de recessão e reunindo esforços com instituições financeiras regionais.⁷¹

⁷⁰ “national development banks can be defined as “financial institutions set up to foster economic development, often taking into account objectives of social development and regional integration, mainly by providing long-term financing to, or facilitating the financing of, projects generating positive externalities” (UNITED NATIONS, 2006, p. 9).

⁷¹ “NDBs also design and implement their development objectives through rather similar actions, as illustrated below:

Embora na mesma senda de conceituação, Bruck (2001, p. 11) propõe uma diferenciação entre os bancos de desenvolvimento e as demais instituições financeiras. O autor aponta duas características que são levadas em conta na análise de concessão a qualquer financiamento: “a) análise econômica do projeto e b) observar o princípio de atuação como um emprestador de última instância, ou seja, fornecer financiamento somente quando não foi possível, em termos razoáveis, a partir de qualquer outra fonte”.⁷² Um banco de desenvolvimento deve ir além da verificação da taxa financeira de retorno do projeto e fazer uma análise econômica do projeto como um todo. A metodologia para essa análise pode levar em conta apenas aspectos econômicos ou aspectos sociais e de distribuição de renda.

A avaliação econômica consiste em examinar se o projeto trará benefícios para a sociedade em geral, mensurar o valor desse benefício econômico e analisar se será incrementado nível de emprego e renda. Na avaliação de aspectos sociais e de distribuição de renda, estima-se a possibilidade de o projeto aumentar a distribuição de renda ou contribuir para a melhora de outros indicadores sociais.

Uma vez posto que o banco de desenvolvimento atue preenchendo as características anteriores de diferenciação, os objetivos e as funções dos bancos de desenvolvimento, de acordo com Bruck (2001, p. 26), podem ser sucintamente agrupados.⁷³ Assim, o financiamento de projetos de desenvolvimento, que significa ir além dos aspectos meramente financeiros, requer que sejam incluídas a análise da natureza e a qualidade do projeto, bem como a viabilidade técnica e a eficiência econômico-financeira.

(i) Appraising the economic and social development impacts of projects looking for financing;
(ii) Accompanying investors over the long run through long-term loans;
(iii) Assisting sectors that are essential to growth through technical assistance;
(iv) Attracting investors by playing a role of catalyst for financing operations;
(v) Alleviating the negative impact of financial crises through a financing that does not follow the economic cycles, by offering loans even during downturns and by pooling efforts with regional financing institutions” (UNITED NATIONS, 2006, p. 9).

⁷² “a) an economic appraisal of a project; and b) to observe the principle of acting as a lender of last resort, that is, to provide financing only when not available from any other source on reasonable terms” (BRUCK, 2001, p. 11).

⁷³ “Financing of development projects; promotion of development projects; long-term financing and capital market development; financial agents and catalysts; technical assistance function” (BRUCK, 2001, p. 26-8).

Outro objetivo e função, ainda segundo Bruck (2001, p. 26), é a promoção de projetos de desenvolvimento que consiste em assumir os riscos de promover projetos inovadores e ousados tecnicamente. Mais uma função e objetivo é a do financiamento de longo prazo e desenvolvimento do mercado de capitais, que se propõe assumir os riscos do financiamento de projetos de longo prazo, para aumentar a oferta de recursos nesta modalidade. Esses bancos de desenvolvimento tornam-se fomentadores do desenvolvimento do mercado de capitais.

Somam-se a esses mais dois objetivos dos bancos de desenvolvimento, de acordo com o autor. Serem agentes financeiros e catalisadores, isto é, de um lado, assumirem a posição de agentes financeiros que advém da possibilidade de cofinanciar projetos, ao prepararem uma operação estruturada de financiamento e, também assumirem o papel de catalisadores, que consiste em auxiliar emprestadores na obtenção de novas fontes de financiamento. Finalmente, a função de assistência técnica consiste em que os bancos de desenvolvimento promovam o atendimento às necessidades de orientação e consultoria a temas específicos, tanto no próprio país como fora dele, o que supõe que os recursos financeiros para o pagamento destes serviços devam estar incluídos nos projetos.

Outra definição é sugerida por Pena (2001, p. 9), que destaca que os bancos de desenvolvimento constituem “uma forma de intermediação financeira destinada a ajudar o país a alcançar um nível mais elevado e sustentável de desenvolvimento”, o qual “inclui todo o espectro de progresso socioeconômico”.⁷⁴ O autor postula mais uma definição para bancos de desenvolvimento “como uma forma de intermediário financeiro que concede financiamento a projetos de investimento de alta prioridade em uma economia em desenvolvimento”.⁷⁵ Ambas as definições têm o propósito de levar o país a um maior nível de desenvolvimento.

Após definir os bancos de desenvolvimento, Pena (2001, p. 10) sintetiza em dois os seus objetivos. Um é o de aumentar o nível de poupança, e outro o de

⁷⁴ “Development banking is a form of financial intermediation designed to help the country reach a higher and sustainable level of development. On the broader context, the desired level of development includes the whole spectrum of socio-economic progress” (PENA, 2001, p. 9).

⁷⁵ “Development banking is also defined as a form of financial intermediary providing financing to high priority investment projects in a developing economy” (PENA, 2001, p. 9).

investimento. O aumento do nível de poupança, segundo o autor, é obtido com a atração de capital estrangeiro, desenvolvimento do mercado doméstico de financiamento e mobilização de fontes não tradicionais de capitais. Já o aumento do nível de investimento é obtido com o investimento em projetos que requerem alto volume de capital, grande risco e financiamento de longo prazo, ou seja, são os projetos de desenvolvimento (*development projects*). Os bancos comerciais não apoiam estas iniciativas em função das próprias características do negócio.

De acordo com a visão de Pena (2001, p. 13-7), o papel principal dos bancos de desenvolvimento é fornecer os “ingredientes que faltam” para o país sustentar e aprimorar o seu nível de desenvolvimento econômico. Os “ingredientes que faltam” nas economias em desenvolvimento são: capital, tecnologia, divisas e empreendedorismo.⁷⁶

Para prover esses “ingredientes”, os bancos de desenvolvimento, na visão do autor, devem desempenhar cinco papéis.⁷⁷ O primeiro é o de introdutor que antecipa as necessidades e fornece os recursos, cujos exemplos repousam na tecnologia e na disseminação do empreendedorismo. O segundo é o de ser uma instituição criadora que fomenta novas metodologias, técnicas e sistemas para aumentar o capital e estimular investimentos em áreas não tradicionais. O terceiro papel consiste em atuar como catalisador, estruturando e participando em operações que financiem projetos vitais para desenvolvimento econômico. Aqui, a iniciativa privada, ao ver a participação do banco de desenvolvimento, sente-se mais confiante no investimento. Ser o protetor do desenvolvimento, quarto papel, consiste em garantir que os beneficiários do projeto realmente recebam os benefícios dele. O último papel proposto é ser o banco de última instância, atuando em segmentos não apoiados pelos bancos comerciais.

Torres Filho (2009) aponta que os bancos de desenvolvimento são responsáveis por um aspecto importante no direcionamento do crédito. Diferente dos autores anteriores, atribui um papel menos secundário para o banco de desenvolvimento e esboça uma definição dos bancos de desenvolvimento, atribuindo a eles quatro aspectos. O primeiro, o “controle público de suas

⁷⁶ “The primary role of development banks is to supply the “missing ingredients” needed to sustain the current level of economic development and to bring the country into a higher level. For many developing countries, the missing ingredients include capital, technology, foreign exchange, and entrepreneurship” (PENA, 2001, p. 13).

⁷⁷ “initiator; institution builder; as a catalyst; development advocate; bank of last resort” (PENA, 2001, p. 14-7).

decisões”, o segundo, o “financiamento de investimentos de longo prazo na indústria e na infraestrutura”, o terceiro “a disponibilidade de fundos em moeda nacional” e, finalmente, “a capacidade de originar crédito diretamente junto ao público” (TORRES FILHO, 2009, p. 48-9).

Acrescenta-se a essa proposta a ideia de que os bancos públicos não devem ser entendidos, entre outras funções, somente como “instituições que possam suprir lacunas do mercado, dado o caráter crucial do financiamento de determinadas decisões de gasto” (DEOS E MENDONÇA, 2010, p. 64). A partir desse ponto, e baseadas na análise de Minsky (2008), as pesquisadoras ampliam o papel dos bancos como instituições:

capazes de contribuir para a maior eficiência no atendimento a determinados segmentos dos mercados financeiros (ou de crédito), mas também como instituições que podem assegurar maior estabilidade ao sistema financeiro e à economia como um todo (DEOS E MENDONÇA, 2010, p. 66).

Além disso, nessas instituições há outros objetivos além dos lucros. Essas instituições “podem e devem ser utilizadas para enfrentar situações tais como instabilidade e geração de desigualdades, que resultam do funcionamento normal dos mercados” (DEOS E MENDONÇA, 2010, p. 69).

Com todas as ressalvas cabíveis num estudo desta natureza, pode-se afirmar que a atuação dos bancos de desenvolvimento de propriedade dos Estados, de modo mais geral, não deve estar restrita aos momentos de crise. Essas instituições podem efetivamente assumir um protagonismo social e econômico, sendo um dos instrumentos do Estado para coordenação do investimento, dentro de um plano nacional de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, os bancos de desenvolvimento devem ir além da análise de indicadores econômicos e sociais de projetos.

Reforça-se a apreciação de que os projetos devem estar em sintonia com um plano geral do Estado e, nessa circunstância, têm que ser avaliados como parte de um todo. Dito de outra maneira, resulta, no mínimo, estranho sugerir que se forneçam apenas os “ingredientes que faltam”. Uma vez levada às últimas consequências, a questão desses ingredientes leva à metáfora culinária de uma receita, cujo resultado, para que seja bom, não basta apenas fornecer os ingredientes que faltam, mas sim ditar a receita. Neste caso, os bancos de desenvolvimento é que deveriam fornecê-la, submetendo-se ao *menu* formulado pelo Estado.

Em um patamar metafórico, a síndrome da ‘*Bela Adormecida*’ poderia ser substituída por uma ação efetiva e constante das instituições financeiras. Essas ações são capazes de gerar uma altíssima sinergia e haveria toda uma estrutura preparada para enfrentar tanto as crises quanto os *booms* econômicos, sem momentos “à espera de”, mas sim construindo efetivamente ciclos econômicos sustentáveis e prósperos.

A plasticidade conceitual proporcionada pelas concepções kaleckiana e keynesiana autorizam afirmar que o investimento é o eixo central nos ciclos econômicos responsáveis pela geração de riqueza. Mais ainda, que a decisão acerca dele é um ponto fundamental para a manutenção e o aumento da produção, do nível de emprego, do consumo e da renda da sociedade. De tal forma que os empresários poderiam ser impelidos a investir, dentro de um plano harmônico de Estado, encontrando todo o suporte necessário nos bancos de desenvolvimento. Não o contrário: o mercado ditando as regras, o Estado suprimindo as lacunas.

A força argumentativa dessa última proposição, na qual o Estado é reduzido à mera subserviência do Mercado, encontra numa das maiores economias mundiais o seu campo de indagação. Nada mais instigante que perscrutar como é metabolizado o arsenal teórico sobre os bancos de desenvolvimento, até aqui discutido, num país conhecido por sua milenar tradição cultural. No meio disso, entender a complexa teia de relações entre a economia capitalista e o Estado totalitário, e a sua *sui generis* internacionalização, impõe a tarefa de compreender a evolução do sistema financeiro chinês, o papel dos bancos e tratar, especificamente, o protagonismo do *China Development Bank* (CDB). São esses os fios condutores dos próximos capítulos, na II parte.

Começa-se essa tarefa com uma abordagem geral sobre um olhar econômico retrospectivo da China, apontando para suas particularidades que elucidam as características desse país no limiar do século XXI. Logo, a partir das transformações econômicas, transita-se nas transformações do sistema financeiro chinês, pós-abertura (1978). Depois se identificam os impactos na China da crise econômica mundial (2008-2009) para, finalmente, analisar a atuação do *China Development Bank*, como elemento crucial para o desenvolvimento do investimento chinês, a peculiaridade do banco nacional, permitindo ilustrar, na prática, o que na teoria já foi discutido.

Il Parte

CAPÍTULO 4

UM OLHAR RETROSPECTIVO

A China é uma República Popular que abriga cerca de 20% da população mundial (1,3 bilhões de habitantes), cuja atual organização geopolítica é um regime totalitário, no qual o governo centraliza seu poder, por meio de estrutura de províncias e municípios. Recorda-se que, desde 1949, o Partido Comunista Chinês é a única expressão política do país, sendo os canais de decisão do governo os encontros ordinários, conhecidos como Congressos. A China é a segunda maior economia do mundo, responsável por 14% do PIB mundial em 2011, perdendo apenas para os EUA com 19% (WORLD ECONOMIC OUTLOOK, 2011).

Em um contexto econômico, é importante lembrar o processo gradativo de abertura econômica da China iniciado em 1978, seguido do ingresso do país, em 1980, no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial. Mais de duas décadas depois (2001), a China assinou importante acordo para entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC). Nesse acordo, foram assumidos compromissos, principalmente após esse seu ingresso na OMC, que culminaram em profundas mudanças estruturais na economia e sociedade chinesas.

Essas lentas e gradativas transformações foram primeiramente implementadas em forma de projeto piloto numa determinada província ou município e depois de avaliados os resultados, foram ampliadas. Mesmo assim, as desigualdades regionais não foram atenuadas. O país continua tendo uma região costeira desenvolvida, com altíssimas taxas de crescimento econômico, ao mesmo tempo em que as regiões central e ocidental sofrem com a má distribuição dos escassos recursos, eterno dilema do governo central.

Outro forte dilema, para o governo e a sociedade, é o paradoxo de tentar assumir os pressupostos capitalistas no nível econômico e manter a organização social e política nas mãos do poder centralizador do Estado totalitário. Evidentemente, fala-se em abertura econômica e se nega, até no discurso, a

abertura política e social. Resulta retórico insistir em que a palavra *democracia* ainda não seja permitida.

O impacto econômico que a fundação da República Popular (1949) provocou, segundo os pesquisadores Allen, Qian & Qian (2007, p. 4-5), mudou drasticamente o sistema financeiro organizado até então, no qual, Xangai era um dos principais centros financeiros da Ásia, da primeira metade do século XX. Nos 30 anos que se seguiram, a partir de 1950, todas as empresas e instituições capitalistas estiveram estatizadas, pois passaram a ser de propriedade do Estado.

O sistema financeiro chinês foi centralizado sob o jugo de apenas uma instituição: o Banco Popular da China. Esse banco foi, e continua sendo, controlado pelo Ministério das Finanças. O Banco Popular da China assumiu a função de banco central e de banco comercial, por quase trinta anos. A consequência lógica: o país se fechou para o mundo.

Colocada uma lupa sobre a industrialização, observa-se que ela havia se desenvolvido somente na zona costeira, enquanto o interior do país tinha como principal atividade a agricultura. A industrialização chinesa era um dos mais importantes objetivos do Partido Comunista, quando da fundação da República Popular (DÉMURGER *et al.*, 2002). Com o propósito de superar as deficiências, a China trilhou os mesmos caminhos que os da então União Soviética ao adotar princípios e práticas, como afirmam esses autores:

os princípios marxistas de propriedade coletiva com o Estado como administrador e do igualitarismo generalizado, e as práticas stalinistas do planejamento centralizado para a alocação de recursos, supressão de indústrias leves e serviços em favor de indústrias pesadas e de minimização do comércio e as ligações financeiras com as economias capitalistas (p. 158).⁷⁸

Além desses princípios implementados na União Soviética, o líder chinês Mao Tsetung estabeleceu um terceiro princípio: autossuficiência econômica regional.⁷⁹ A operacionalização dessa *inovação* resultou na transferência de muitas indústrias da região costeira para o interior do país. Esses negócios foram chamados de empresas da terceira frente. No entanto os investimentos do Estado em infraestrutura não acompanharam o processo, e muitas dessas empresas

⁷⁸ "(1) the Marxist principles of common ownership with the state as trustee and of generalized egalitarianism, and (2) the Stalinist practices of central planning for resource allocation, suppression of light industries and services in favor of heavy industries, and minimization of trade and financial linkages with the capitalist economies" (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 158).

⁷⁹ "Mao added a third guiding principle to China's economic policymaking, the principle of regional economic self-sufficiency: a region should be self-sufficient not only in food production but in industrial goods as well" (Démurger *et al.*, 2002, p. 158).

sequer chegaram a ser estabelecidas, ou seja, não houve êxito nessa política. Os pesquisadores Démurger *et al.* (2002, p. 159) apontam que “uma proporção significativa das fábricas realocadas não puderam produzir nada por muitos anos, os equipamentos enferrujaram e foram sucateados”.⁸⁰

Nesse desastre econômico, estima-se que “100 yuans de investimento em ativos fixos em 1978 renderam 70 yuans de produção das empresas de terceira frente, em comparação a 141 yuans por parte das empresas costeiras” (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 160).⁸¹ A produtividade da região costeira é explicada por “*pools* consolidados de gestores e técnicos, melhores ligações entre as indústrias e as economias locais, além de uma infraestrutura mais desenvolvida”.⁸²

Diante disso, o governo central percebeu as evidências de que a estratégia escolhida não estava proporcionando os resultados desejados. Foi feita uma mudança de rota. Entre “1972 e 1978 a China reduziu sua discriminação contra os investimentos em províncias costeiras e aumentou sua interação econômica com as economias capitalistas” (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 160).⁸³ Foi sendo construída uma nova orientação política e econômica. Nas relações internacionais, os Estados Unidos começaram um processo de reaproximação, em função do contexto geopolítico da época.

O ano de 1978 foi emblemático para que as portas do país começassem a se movimentar. Os primeiros sinais oficiais de abertura da China para o mundo foram demonstrados. Na 3ª sessão plenária do 11º Congresso Nacional do Partido Comunista da China (dezembro de 1978), foi mudado o enfoque do governo. Os autores acima sintetizam que “a estratégia no plano interno foi a descentralização da produção agrícola, a descentralização do sistema fiscal e da

⁸⁰ “A significant proportion of the relocated factories could not produce anything for many years, and the equipment rusted into junk” (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 159).

⁸¹ “It has been estimated that 100 yuan of fixed asset investment in 1978 yielded 70 yuan of output from the third-front enterprises, compared to 141 yuan from the coastal enterprises” (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 160).

⁸² “The primary causes of the higher productivity of the coastal industries were that the coastal provinces had deeper pools of management and technical expertise, better linkages between the industrial enterprises and the local economies, and a more developed infrastructure” (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 160).

⁸³ “From 1972 to 1978, China reduced its discrimination against investments in the coastal provinces and increased its economic interaction with the capitalist economies” (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 160).

desregulamentação dos preços, a estratégia no plano internacional foi a Política de Portas Abertas” (p. 161).⁸⁴

Tal descentralização fiscal consistia na negociação, no primeiro nível, para definição da tributação entre o governo central e as províncias; no segundo nível, entre as províncias e o governo local (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 161).

Com a desregulamentação dos preços, formou-se um sistema dual, com transferência de renda entre os produtores do interior e as fábricas costeiras. Os pesquisadores Démurger *et al.* (2002, p. 161) evidenciam a discrepância entre o tratamento dado aos preços dos produtos provenientes das províncias centrais e das províncias ocidentais (fornecedoras de matéria-prima), e as da costa (industrializada), após a desregulamentação. Os preços das matérias-primas mantiveram-se baixos, enquanto que as indústrias da zona costeira puderam ampliar a receita.

Na área agropecuária, os preços dos produtos também foram flexibilizados. Levy, Nonnenberg & De Negri (2006, p. 82) explicam que o “governo central fixava a cota de produção que cada comunidade deveria entregar a um preço predeterminado. O restante da produção poderia ser negociado livremente no mercado”.

A Política de Portas Abertas tinha por objetivo “atrair investimento direto estrangeiro e promover comércio exterior em áreas específicas” (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 161).⁸⁵ Para isso, foram criadas as Zonas Econômicas Especiais (ZEE), que consistem em uma demarcação geográfica de território, onde, paradoxalmente, se vive um regime econômico capitalista.

As empresas que desejam entrar nas ZEEs devem cumprir com os critérios estabelecidos pelo governo e, como contrapartida, usufruem de uma série de benefícios. Essa relação vem sendo desenvolvida ao longo dos anos. Levy, Nonnenberg & De Negri (2006, p. 84) explicam que, nas ZEEs, as empresas “recebem diversos incentivos fiscais, terrenos e edificações; localizam-se ao lado de fornecedores e de outras indústrias semelhantes, além de centros de

⁸⁴ “The strategy on the domestic front was the decentralization of agricultural production, the decentralization of the fiscal system, and the deregulation of prices; the strategy on the international front was the Open Door Policy” (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 161).

⁸⁵ “The Open Door Policy consisted of attracting foreign direct investment and promoting foreign trade in targeted areas” (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 161).

pesquisa, incubadoras de empresas, laboratórios de ponta, infraestrutura de energia e transporte”.

Mas todo esse processo de abertura econômica foi muito controlado e paulatino, como dito anteriormente. As duas primeiras províncias escaladas para a abertura foram Fujian, Guangdong e Shenzhen, tendo esta última um destaque especial por ser designada para ter a primeira ZEE. Foi estratégica, pois está localizada a menos de 18 quilômetros de Hong Kong. Nas palavras dos autores Levy, Nonnenberg & De Negri (2006, p. 83):

a criação da primeira Zona Econômica Especial (ZEE) da China em Shenzhen, quase um subúrbio de Hong Kong, permitiu o deslocamento daquela produção industrial para a República Popular da China, ao mesmo tempo em que Hong Kong migrava sua produção para produtos superiores na escala tecnológica.

As demais autorizações aconteceram ao longo do tempo. Ao analisar os dados da Tabela (1), observa-se, primeiramente que, em 1979, foram criadas as três primeiras ZEEs, todas nas províncias de Guangdong; em 1980, uma ZEE na província de Fujian e, em 1984, registra-se um forte incremento na quantidade de permissões:

Tabela 1
Cronologia de estabelecimento das regiões de política especial

Ano de aprovação	Número e tipo de zona constituída	Localização geográfica
1979	3 Zonas Econômicas Especiais	Guangdong
1980	1 Zona Econômica Especial	Fujian
1984	14 Cidades Costeiras Abertas	Liaoning, Hebei, Tianjin, Shandong, Jiangsu, Shanghai, Zhejiang, Fujian, Guangdong e Guangxi
	10 Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Liaoning, Hebei, Tianjin, Shandong, Jiangsu, Zhejiang e Guangdong
1985	1 Zona de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Fujian
	3 Zonas Econômicas Costeiras Abertas	Delta do Rio Pearl, Delta do Rio Yangtze e Fujian
1986	2 Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Shanghai
1988	Cinturão Costeiro Aberto	Liaoning, Shandong, Guangxi e Hebei
	1 Zona Econômica Especial	Hainan
	1 Zona de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Shanghai
1990	Nova Área de Pudong	Shanghai
1992	13 ligações nas principais cidades costeiras portuárias	Tianjin, Guangdong, Liaoning, Shandong, Jiangsu, Zhejiang, Fujian e Hainan
	10 principais cidades ao longo do rio Yangtze	Jiangsu, Anhui, Jiangxi, Hunan, Hubei e Sichuan
	13 Zonas Fronteiriças de Cooperação Econômica	Jilin, Heilongjiang, Inner Mongolia, Xinjiang, Yunnan e Guangxi
	Todas as cidades que são capitais de províncias do interior e regiões autônomas	
	5 Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Fujian, Liaoning, Jiangsu, Shandong e Zhejiang
1993	12 Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Anhui, Guangdong, Heilongjiang, Hubei, Liaoning, Sichuan, Fujian, Jilin e Zhejiang
1994	2 Zonas de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	Beijing e Xinjiang

Fonte: Démurger *et al.* (2002, p. 164)

Em 1992, a Política de Portas Abertas foi estendida ao país todo. Uma consequência dessa permissão foi a criação, sem a devida autorização oficial, de ZEEs pelos governos locais. Uma consequência foi que, “na sequência da aplicação do programa de austeridade em 1993, a maior parte dessas zonas não aprovadas foi fechada, e as políticas regionais tendem a se igualar ao longo do tempo” (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 163).⁸⁶

⁸⁶ “Following the implementation of the austerity program in 1993, most of these unapproved zones were closed, and regional policies have tended to equalize over time (at least up to 2000)” (DÉMURGER *et al.*, 2002, p. 163).

Ao criarem-se as ZEE formou-se um mercado de trabalho diferenciado aos olhos do ocidente, pois os trabalhadores sob um regime social totalitário ingressam no mercado de trabalho das empresas capitalistas, o que não deixa de ser uma contradição.

Para Levy, Nonnenberg & De Negri (2006) esse fato configura novas características do mercado de trabalho chinês. Entre elas o maciço deslocamento dos trabalhadores da zona rural para a zona urbana, o que provoca uma vasta oferta de mão de obra. Esses trabalhadores são minimamente qualificados, altamente disciplinados e dotados de bom senso hierárquico. Outra característica é que o governo, por sua vez, proíbe a criação de organizações de empregados. Segundo esses autores, “mecanismos de regulação das relações de trabalho e direitos trabalhistas são praticamente ausentes na sociedade chinesa” (p. 83). Mais uma característica gira em torno dos direitos trabalhistas, como exemplo, apontado pelos pesquisadores a “inexistência de férias (afora três semanas anuais de feriados), semana de trabalho de sete dias e ausência de aviso prévio” (p. 86). Finalmente, apontam outra característica, a de que os salários nominais são flexíveis, isto é, podem ser reduzidos.

Deduz-se que, além do baixíssimo custo da mão de obra ainda ser considerado uma vantagem competitiva da economia chinesa, mesmo diante de tímidas reivindicações de melhorias das condições de trabalho e avanço em setores de alta tecnologia, isso tende a se manter por um longo período de tempo, em função das características estruturais da China.

Se, de um lado, empresas instaladas nas ZEE precisam de mão de obra, como caracterizadas, do outro lado, o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) é o combustível que impulsiona o recente desenvolvimento chinês (LEVY, NONNENBERG & DE NEGRI, 2006, p. 84). As empresas multinacionais instalam-se nas ZEEs, onde, além de desfrutarem de condições especiais, já relatadas anteriormente, ao exportarem têm “isenção de impostos de importação para matérias-primas, peças e componentes” (p. 84). Essa *acomodação*, segundo os autores, permite que as empresas multinacionais aproveitem “as peças e componentes produzidos pelas filiais localizadas nos países vizinhos” (p. 84). Um ponto desfavorável ao ingresso do IDE é a quase inexistente proteção à propriedade intelectual. Entretanto afirmam, ainda, esses autores que, “no caso específico da China, os demais incentivos muito mais do que compensam os

prejuízos decorrentes dessas práticas” (LEVY, NONNENBERG & DE NEGRI, 2006, p. 84).

Outro elemento pontual a partir da abertura da economia chinesa são as taxas de poupança. Para esses pesquisadores brasileiros, as taxas de poupança dos chineses são muito elevadas, mesmo para os padrões asiáticos. Explicam que essas taxas:

refletem, pelo lado das famílias, a ausência de um estado de bem-estar social, obrigando-as a poupar de forma a assegurar recursos para despesas de saúde, educação e previdência. Pelo lado das firmas, contribuem as altas margens de lucro e a ausência de política de distribuição de dividendos, mesmo por parte das estatais (LEVY, NONNENBERG & DE NEGRI, 2006, p. 86).

Esses mesmos estudiosos alertam para a vantagem proporcionada pelas economias de escala, o que faz a China ter mais um redutor dos custos de produção. Essa é mais uma característica que torna esse país tão peculiar.

Nessa retrospectiva histórico-econômica, contextualizou-se a pujança contraditória da China contemporânea, na qual a geopolítica do sistema capitalista instalou-se, aproveitando a incipiente abertura econômica que as ZEEs proporcionaram. Fascina, nesse processo, observar a maneira específica como tanto o governo quanto o sistema econômico, ainda a sociedade, articulam as contradições deflagradas. Tal visão panorâmica subsidia a pontualização dos elementos nevrálgicos do sistema financeiro chinês, preocupação das próximas páginas.

CAPÍTULO 5

TRANSFORMAÇÕES DE UM SISTEMA

Logo no início da fundação da República Popular da China foi constituído o Banco Popular da China. Essa instituição estava subordinada ao Ministério das Finanças e era o braço que operacionalizava as decisões do governo central. Como se tratava do único banco do país, desempenhava as funções de banco central, comercial, de desenvolvimento, gestão das reservas internacionais, das taxas de juros e de câmbio (CINTRA, 2009).

A implementação da política de portas abertas, a partir de dezembro de 1978, levou o país a dar início a uma série de reformas econômicas. O FMI propôs uma categorização das reformas em quatro fases, registradas por Mehran *et al.* (1996, p. 10), e Dias (2004, p. 87) acrescenta uma quinta fase. Para facilitar a visualização de tais fases, a seguir são apresentadas esquematicamente:

Tabela 2
Categorização das reformas econômicas chinesas entre 1978 – 2001

Período	Principais acontecimentos
1979-1984	reestabelecimento do sistema bancário
1984-1988	estabelecimento de um autêntico sistema bancário de dois pisos, diversificação e tentativa de liberalização do setor
1988-1991	retificação, interrupção da liberalização
1992-1996	retomada das reformas, constituição de novos bancos
1997-2001	reestruturação do setor bancário, com a recapitalização das instituições

Fonte: Mehran *et al.* (1996, p. 10) e Dias (2004, p. 87)

Essas mutações sofridas pelo sistema financeiro chinês que, num primeiro momento, a Tabela (2) esquematiza, estão organizadas em dois momentos, um cronológico, 1978-2001, e outro estrutural e organizacional. Tal artifício didático ajuda na compreensão do funcionamento do sistema financeiro chinês contemporâneo.

5.1. DOS PRIMÓRDIOS DA ABERTURA AO LIMIAR DO SÉCULO XXI

Desde 1950, as instituições financeiras que continuaram em operação na China estavam subordinadas ao Banco Popular da China, o qual respondia diretamente ao Ministério das Finanças, como já explicado anteriormente. Ambas as instituições respondiam ao Conselho de Estado, órgão supremo do país.

Sob a tutela do Banco Popular da China, atuavam alguns bancos especializados, entre eles, o Banco da China (*Bank of China* – BOC –) e o Banco de Construção da China (*People's Construction Bank of China* – PCBC –). Esses estabelecimentos foram os primeiros a sentir os primórdios do processo de abertura, pois, em 1979, passaram a responder direto ao Conselho de Estado, obtendo autonomia perante o Banco Popular da China (MEHRAN *et al.*, 1996, p. 10).

Fundado em 1908, o Banco da China, que foi mantido como banco especializado pela República Popular da China, subordina-se, a partir de 1949, ao Banco Popular da China (DIAS, 2004, p. 69). A especificidade dessa instituição era o comércio exterior e operações em moeda estrangeira. Quando desmembrado do Banco Popular da China (março de 1979), teve papel de destaque na integração da China no mercado internacional. Allen *et al.* (2012, p. 5) lembram que essa instituição foi destacada para atuar no comércio exterior e investimentos.

O Banco de Construção da China, outro banco especializado, constituído em 1954, tinha como função financiar projetos de construção de habitação urbana (DIAS, 2004, p. 69-70). Esteve ligado, hierarquicamente, ao Ministério das Finanças, até outubro de 1979, quando passou a ser *autônomo* e foi responsável por investimentos em ativos fixos, especialmente fábricas (ALLEN *et al.*, 2012, p. 5).

As operações financeiras destinadas a apoiar a área rural ficaram a cargo do Banco de Agricultura da China (*Agricultural Bank of China* – ABC –), mais um banco especializado. Seus serviços bancários destinados aos pequenos produtores rurais ficaram sob a responsabilidade das cooperativas de crédito rural (*Rural Credit Cooperatives* – RCC –), supervisionadas pelo *Agriculture Bank of*

China (MEHRAN *et al.*, 1996). Cintra (2009, p. 132) explica que as RCCs “recolhem depósitos e concedem crédito a famílias e empresas comunitárias, desempenhando papel relevante no desenvolvimento da agricultura e das vilas rurais”.

Nesse período, foram autorizadas a funcionar as primeiras instituições não bancárias (*Non Banking Financial Institutions – NBFIs –*). As empresas internacionais de fundos de investimento (*International Trust and Investment Corporations – ITIC –*) constituem uma modalidade de NBFIs que começaram a atuar na China, especialmente nas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs). Cintra (2009, p. 132) sugere que, atualmente, são “supervisionadas pela *China Banking Regulatory Commission*, gestoras de ativos e de propriedades”.

No decorrer dos processos de abertura, o Estado deixaria de financiar diretamente os negócios das estatais (*state-owned enterprises*), seguindo a determinação do governo, “a alocação de fundos de investimento mudasse gradualmente de dotações orçamentárias para empréstimos bancários, sujeitos a taxas de juros e reembolso do principal” (MEHRAN *et al.*, 1996, p. 11).⁸⁷ As empresas atenderam a solicitação, entretanto o sistema bancário ainda não estava preparado para analisar projetos e a capacidade de pagamento do tomador, como afirmam os pesquisadores. Os bancos forneceram crédito para o cumprimento de metas de produção, apenas.

Posto esse cenário nacional, os sinais de abertura econômica para a comunidade internacional deram-se a partir de 1980, assim a China entra no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional (FMI). O governo declarou oficialmente (setembro de 1983) que a única função do Banco Popular da China era a de ser banco central. Essa mudança de atuação entrou em operação, formalmente, a partir de primeiro de janeiro de 1984 (DIAS, 2004, p. 68).

Nesse mesmo ato, o governo constituiu o Banco Industrial e Comercial da China (*Industrial and Commercial Bank of China – ICBC –*), mais um banco especializado com o propósito de ser um banco comercial, de operações de curto prazo e para atender, principalmente, a economia urbana (DIAS, 2004, p. 68).

⁸⁷ “Following a 1979 directive of the State Council, the allocation of investment fund was to shift gradually from budgetary grants to bank loans, subject to interest rates and repayment of principal” (MEHRAN *et al.*, 1996, p. 11).

Fechou-se, assim, a distribuição das funções antes atribuídas somente ao Banco Popular da China.

Denominados de *Big Four*, os quatro bancos estatais especializados, anteriormente mencionados, assumiram algumas das funções do Banco Popular da China que, a partir disso, passou a atuar exclusivamente como banco central. Mehran *et al.* (1996, p. 12) ressaltam que a China é o único país socialista que possui sistema bancário de dois pisos. Os pesquisadores advertem que o Banco Popular da China não exerce somente as funções típicas de um banco central, dada a presença de planos de crédito do governo, associados às políticas de empréstimos que lhe cabe operacionalizar, direcionadas em função das decisões da República.

Com a nova reforma do sistema financeiro, o governo reestruturou a demanda, alterando a disponibilidade de recursos para as empresas estatais (*state-owned enterprises*). Em outubro de 1984, essas empresas deixaram de contar com as dotações orçamentárias, ou seja, o Estado, sendo o financiador, foram substituídas definitivamente pelos empréstimos bancários (MEHRAN *et al.*, 1996, p. 11).

Na sequência, o êxito nas cooperativas de crédito rural levou à criação de instituições semelhantes nas cidades. Foram constituídas as cooperativas de crédito urbano (*Urban Credit Cooperatives – UCC –*), sob a supervisão do Banco Industrial e Comercial da China (ICBC). Mais ainda, foram criados novos bancos, com atuação nas províncias. Em 1986, todos os bancos foram autorizados a terem operações internacionais (MEHRAN *et al.*, 1996, p. 12).

O rolo compressor dessa abertura fica evidente quando os dois bancos universais entraram em operação: Banco das Comunicações (*Bank of Communications – BOCOM –*) e *CITIC Industrial Bank*. Estes poderiam competir com os *Big Four*. Dentro do propósito do processo de abertura, os pesquisadores ressaltam que foi permitido a alguns bancos estrangeiros abrirem filiais nas ZEEs, contudo não lhes era autorizado transacionar em *renmimbi* (moeda nacional). Com essas permissões, o governo introduziu, gradualmente, a concorrência bancária (MEHRAN *et al.*, 1996).

Note-se que a principal inovação desse período, apontada por Mehran *et al.* (1996, p. 11), refere-se ao aumento das instituições financeiras não bancárias (NBFIs), que incluem as cooperativas rurais e urbanas, os fundos de investimento

(*Trust and Investment Corporations – TIC –*), corretoras e distribuidoras (*securities houses*), companhias de seguro, *leasing* e financeiras (*finance companies*).

Apesar dessa fase de diversificação e inovação, em 1988, a política de abertura do sistema financeiro sofre uma freada em função de um plano econômico de estabilização (programa de retificação). Nesse período, foram implementadas medidas para recentralizar a atuação dos bancos e das NBFIs, como descrevem Mehran *et al.*:

o papel do crédito direcionado recuperou importância (a parte do orçamento do governo no financiamento do investimento subiu novamente), não havia mais uniformidade nas taxas de juros, como a flexibilidade dada aos bancos para definir as taxas dentro de margens pré-especificadas foi reduzida e as autoridades reativaram a prática anterior de limitar o negócio financeiro das empresas para um único banco (1996, p. 13).⁸⁸

Mesmo no contexto de retração, houve um avanço na área financeira desse período, que foi o da abertura do mercado secundário de ações, com a criação da Bolsa de Valores de Xangai (1990) e da Bolsa de Valores de Shenzhen (1991), tudo isso de forma controlada. O economista brasileiro Cintra (2009, p. 141-2) explica que foram instituídas classes de ações, de acordo com a moeda a ser transacionada, a praça comercial e comprador.

Atenuadas as razões do recuo da abertura, entre 1992-1996, emerge uma nova fase com a retomada das reformas financeiras, foram criados os três *policy banks* e se realizou a regulamentação do setor financeiro. Mas, no dizer de Mehran *et al.* (1996, p. 14):

No início de 1992, as autoridades declararam o fim do programa de retificação e anunciaram a sua intenção de acelerar o processo de reforma e abertura da economia. O período de 1992 testemunhou uma expansão do setor bancário e, em 1994, a criação de três *policy banks*, designados para serem os principais veículos de empréstimos baseados em políticas no futuro.⁸⁹

Nesse período do primeiro quinquênio da década de 1990, vale a pena deter-se em alguns acontecimentos. Dias (2004, p. 74) descreve que o sistema de câmbio dual (oficial e de mercado) foi abolido em 1994, desde então existe somente a taxa de câmbio de mercado. A autora faz alusão à Lei das

⁸⁸ “Considerable recentralization took place; the role of directed credit regained significance (the share of the government budget in investment financing went up again); there was more uniformity in interest rates as the flexibility given the banks to set rates within prespecified margins was reduced; and the authorities reverted to the previous practice of limiting enterprises' banking business to one bank only” (MEHRAN *et al.*, 1996, p. 13).

⁸⁹ “In the early 1992, the authorities declared an end to the rectification program and announced their intention to accelerate the process of reforming and opening the economy. The period since 1992 has witnessed an expansion of the banking sector and, in 1994, the establishment of three policy lending banks, designated to be the main vehicles for policy-based lending in the future” (MEHRAN *et al.*, 1996, p. 14).

Companhias, de 1994, que possibilitou a instituição de um novo tipo de banco: comercial com forma de Sociedade Anônima. A política para concessão de créditos voltou a ser pautada por critérios comerciais, mas dentro dos objetivos sociais e políticos do governo (p. 75). Esse processo de regulamentação levou à formação, logo em 1992, da *China Securities Regulatory Commission (CSRC)* para regulamentar e fiscalizar o mercado de capitais (CINTRA, 2009, p. 132-3).

Estruturalmente é muito importante a constituição, em 1994, dos *policy banks: Agricultural Development Bank of China; China Development Bank; e Export-Import Bank of China*. Cada uma dessas instituições tinha um propósito muito bem estabelecido. Os três bancos deveriam atuar no financiamento de projetos autorizados pela Comissão Nacional de Reforma e Desenvolvimento. Assim, conclui o economista, “os quatro grandes bancos estatais chineses poderiam se concentrar mais na área comercial” (CINTRA, 2009, p. 129).

O primeiro *policy bank, Agricultural Development Bank of China*, “ficou responsável pelo financiamento das aquisições pelo Estado de produtos agrícolas e dos projetos de desenvolvimento agrícola, sendo financiado pela emissão de títulos de dívida colocados junto a outras instituições financeiras”. Já o segundo, o *China Development Bank*, “deveria conceder crédito para projetos de infraestrutura e fomento de determinadas indústrias, financiado por uma combinação de contribuições do Ministério das Finanças, emissão de dívida colocada junto a outros bancos e ao público, e uma parte dos depósitos do *China Construction Bank*”. E o terceiro, *Eximbank China*, “deveria fornecer crédito de longo prazo para a importação e exportação de bens de capital e facilitar a implementação de acordos de cooperação internacional, devendo ser financiado por meio de contribuições do Ministério das Finanças e de emissão de dívida” (CINTRA, 2009, p. 129).

Nesse influxo de abertura, em 1994, foi regulamentada a operação dos bancos estrangeiros na China, com a promulgação do Regulamento do Investimento Estrangeiro das Instituições Financeiras. Em 1995, foram publicadas a Lei do Comércio Bancário, visando à regulação prudencial e supervisão do Banco Popular da China, e a Lei Orgânica do Banco Central. Esta estabeleceu um “sistema de banco central” ocidentalizado no formato chinês, dado que o Banco Popular da China responde formalmente ao Conselho de Estado, além de

ter estrutura e função peculiares no sistema financeiro chinês, como explica Dias (2004, p. 78-83).

Em 1996, o Banco Popular da China tornou-se membro do BIS (*Bank of International Settlements*), dando sequência ao processo de abertura à comunidade internacional iniciado em 1978. Envereda-se, assim, para a 5ª fase de reforma do sistema financeiro chinês, que termina com a entrada da China na OMC em 2001 (DIAS, 2004, p. 82).

Após mais de dez anos do Banco Popular da China ter sido declarado oficialmente que sua função única seria a de banco central, ainda havia traços da atuação do “banco do país”. Isso se explica porque, em 1998, lançou-se um plano de centralização das operações (nove escritórios regionais ao invés de um em cada província). Fazia-se necessário que fosse assumido um “papel exclusivo de banco central, gerindo a expansão da moeda e do crédito doméstico, administrando as taxas de juros e de câmbio e as reservas internacionais” (CINTRA, 2009, p. 133). No meio de toda essa estrutura erigida para a abertura do sistema chinês, trafegam, de forma imperceptível, vultosos passivos insolventes gerados pelas empresas estatais (*stated-owned enterprises*), as quais compulsoriamente deixaram de obter recursos do governo para obter empréstimos e financiamentos junto aos bancos estatais, o que constitui mais uma peculiaridade do sistema financeiro chinês. Consequentemente, a qualidade da operação não era avaliada com rigor, incluindo a capacidade de pagamento e o tipo de negócio, portanto formou-se um volume elevado, frente aos parâmetros internacionais, de créditos não recuperáveis conhecidos como *Non-Performing Loans* (NPLs).

Perante esse panorama, o governo, engenhosamente, procurou salvar as instituições financeiras. Dias (2004) esquematiza em três sucessivas tentativas de recuperação dos bancos: “recapitalização; a criação das AMC (*Asset Management Company*) a quem foram vendidas os NPLs; a conversão da dívida em ações das empresas devedoras – *equity-swaps*” (p. 86).

Na primeira etapa de recapitalização, foi feito um aporte de capital pelo governo nos bancos, porém insuficiente, pois o volume dos NPLs não foi reduzido. A segunda etapa, entre 1999-2000 consistiu na criação de *Asset Management Company* (AMC). A autora explica que:

AMC é uma instituição financeira não bancária estatal com personalidade jurídica independente, sob o controle do Conselho de Estado, cujo objeto social é a compra de NPL aos bancos comerciais estatais, a sua gestão e venda, tentando recuperar esses ativos e reduzir os prejuízos, num prazo de 10 anos (DIAS, 2004, p. 88).

Em tal período, houve a conversão das dívidas das empresas estatais em ações, que passaram a ser de propriedade das AMCs (DIAS, 2004, p. 91). Isso gerou uma alteração no capital social, explica a autora. Há uma menor participação do governo na administração dos negócios e uma possibilidade de interferência positiva na administração das SOEs, apesar de falidas. Todavia vale lembrar que o governo continua sendo, em linha geral, o último proprietário.

Todo esse período é ilustrado por Cintra (2009, p. 132-3) e resumido de forma sucinta:

A reestruturação dos quatro grandes bancos comerciais estatais envolveu a transferência de uma parte do estoque de créditos inadimplentes (US\$ 307 bilhões) para quatro companhias de gerenciamento de ativos (*asset-management companies*) – Huorong, Great Wall, China Orient e Cinda, uma para cada um dos quatro bancos comerciais estatais, em 1998 – cuja média de recuperação tem sido de 20,5% dos empréstimos. Os bancos receberam pelo valor de face, o valor equivalente em bônus emitidos pelas companhias de ativos (implicitamente garantidas pelo Estado). O governo também injetou US\$ 105 bilhões no sistema bancário para recapitalizá-lo (entre 1998 e 2005). Com a reestruturação patrimonial e a expansão de novos empréstimos, o estoque de créditos inadimplentes nos quatro grandes bancos comerciais estatais reduziu de 31,1% dos seus empréstimos em 2001 para 10,1%, em 2005, e 6,7%, em 2007.

O vaivém da abertura progressiva do sistema financeiro chinês possibilitou capturar os meandros que permitem compreender a maneira como tal sistema ultrapassou o século XX e surpreendeu o mundo no século XXI, ao se tornar uma das maiores economias. Propõe-se, agora, explorar o emaranhado dessa realidade financeira.

5.2 IMPACTOS E TRANSFORMAÇÕES

O início do século XXI foi um período de mais transformações no sistema bancário chinês. Os grandes bancos estatais abriram o capital, inclusive para estrangeiros. O problema dos passivos irrecuperáveis (NPLs), como se assinalou anteriormente, continuou sendo um desafio durante a primeira década de 2000. Outro dilema para as autoridades chinesas foi, e continua sendo, o surgimento de um sistema financeiro não oficial, conhecido como paralelo (*underground*) ou sombra (*shadow*).⁹⁰

⁹⁰ Tema que merece uma análise aprofundada, mas que ultrapassa os limites deste trabalho.

Como já se disse, a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) levou o país a assumir uma série de compromissos visando à abertura econômica. Martin (2012, p. 12) detalha que “sob os termos do acordo de 2001 para adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), a China concordou em abrir gradualmente os seus mercados financeiros ao longo de cinco anos para a concorrência estrangeira”.⁹¹

Nesse acordo da OMC, o Estado Chinês assumiu o compromisso de que os bancos estrangeiros teriam acesso ao mercado financeiro chinês em condições compatíveis com as instituições financeiras domésticas. A partir de 2001, teve início a formação de um arcabouço de regulamentação para atuação das instituições estrangeiras e, ao mesmo tempo, os privilégios das instituições domésticas foram sendo diminuídos. Uma das medidas tomadas decorrentes dessas mudanças foi que: “a *China Banking Regulatory Commission* (CBRC) assumiu as funções [em 2003] de regulação e fiscalização do sistema bancário, antes atribuídas ao Banco do Povo” (CINTRA, 2009, p. 132-3).

No ano de 2006, o Estado promulgou o Decreto nº 478 (Regulamentação da República Popular da China sobre a administração de bancos de capital estrangeiro), o qual “instituiu a política geral de operações de bancos estrangeiros na China” (MARTIN, 2012, p. 13).⁹² O autor pontua que foi feita uma diferenciação entre os bancos de capital estrangeiro e suas filiais (quer sejam 100% de capital estrangeiro, quer sejam as *joint venture* entre chineses e estrangeiros) e uma filial de um banco estrangeiro. Os serviços oferecidos pelos bancos são similares, entretanto o governo exige requisitos diferenciados para operação. Salaria o pesquisador que há restrições na atuação entre instituições domésticas e estrangeiras. Um exemplo descrito por Martin (2012, p. 13) é a proibição aos bancos estrangeiros para fornecer financiamento para automóveis. Mesmo diante

⁹¹ “Under the terms of its 2001 World Trade Organization (WTO) accession agreement, China agreed to gradually open its financial markets over a five year period to foreign competitors” (MARTIN, 2012, p. 12).

⁹² “On November 11, 2006, China’s State Council promulgated Decree No. 478, “Regulations of the People’s Republic of China on Administration of Foreign-funded Banks,” establishing the general policy of foreign bank operations in China. The regulations differentiated between “foreign-funded banks” (which includes “wholly foreign-funded banks” and “Chinese foreign joint venture banks”) and their branches, and a branch of a foreign bank. While the types of financial services the two types of foreign banks were authorized to provide were almost identical, they were subject to different minimum capital requirements” (MARTIN, 2012, p. 13).

das mudanças, percebe-se, ainda, que as condições para atuação de um banco estrangeiro não são as mesmas para um banco nacional.

Mais de uma década depois da abertura da negociação do mercado secundário, Cintra (2009, p. 144) assinala a criação de três Bolsas de Mercadorias e Futuros no ano de 2005, conquanto o financiamento continuasse ocorrendo pelo crédito bancário. O economista aponta que “os mercados acionários – domésticos, de Hong Kong e de praças estrangeiras – desempenharam papel reduzido no financiamento das empresas chinesas (apenas 6% do financiamento externo das corporações); o mercado de dívida privada era bastante restrito”. Diante desse cenário, os bancos constituem um pilar da economia chinesa nos anos 2000, sendo o grande financiador da abertura econômica.

Um dimensionamento da estrutura do sistema financeiro chinês é apresentado na Tabela (3).

Tabela 3

Estrutura do Sistema Financeiro Chinês (2012)

Instituições¹	Ativos²	Participação no total de ativos (%)	Participação dos ativos no PDB³ (%)
Sistema Bancário	113,3	100,0	234,2
Grandes Bancos Comerciais	53,6	47,3	117,8
<i>Joint Stock Commercial Banks</i>	18,4	16,2	37,7
<i>City Commercial Banks</i>	9,9	8,8	19,7
Outras instituições ⁴	31,3	27,6	59,0

Fonte: CRBC, 2010; estatísticas da CRBC; IMF (2011), *apud* MENDONÇA (2013)

1. O sistema conta também com 4 companhias de administração de ativos bancários
2. dezembro de 2011, em trilhões de RMB
3. dados de 2010 IMF (2011)
4. contém os *policy banks*

Martin (2012, p. 12) descreve os quatro tipos de bancos oficiais em operação atualmente na China, além do sistema não oficial. A diferenciação entre os bancos oficiais se dá pela estrutura de propriedade do capital e da função no sistema financeiro.

Os quatro tipos de bancos oficiais são: estatais (***policy banks***) – *wholly state-owned banks* –; antigos bancos estatais agora privatizados, mas tendo o Estado chinês como acionista majoritário – ***equitized commercial banks*** ou ***joint-stock companies*** –; bancos locais (***local banks***), cujo capital é do governo das províncias ou dos municípios; e, finalmente, **bancos comerciais *joint-stock***,

constituídos após a reforma bancária e com menor participação do Estado no capital – “*private commercial banks*–.

É importante comentar cada tipo de banco oficial para compreender a sua operacionalização dentro do sistema financeiro. Assim, os *policy banks*, o **primeiro tipo de banco oficial** constituído pelos bancos estatais, agrupam: *Agricultural Development Bank of China* (ADBC), *China Development Bank* (CDB) e *Export-Import Bank of China*. Esses bancos captam recursos por aportes do governo central e por emissão de títulos, que são bem aceitos pelo mercado. Como o custo de captação é muito baixo, os *policy banks* têm raio de manobra para atuar de acordo com os objetivos de cada direção, em sintonia com o que é estabelecido pelo Estado (MARTIN, 2012, p. 16).

Segundo o autor, a destinação dos recursos captados pelo ADBC e *Export-Import Bank of China* estão em linha com o papel de cada um deles, respectivamente: concessão de crédito para produção agrícola e comércio exterior. Outro ponto a destacar é a melhoria no sistema de gestão de riscos e redução do volume dos NPLs. Não resta a menor dúvida de que é de se esperar tal fato de uma instituição que pretende manter-se ao longo do tempo.

Quanto ao *China Development Bank* (CDB), cuja análise será feita mais adiante, pode-se dizer que foi um dos mais valiosos instrumentos do Estado para efetuar as maiores transformações econômicas e sociais, o que fez com que o país estivesse entre as principais economias mundiais.

O **segundo tipo de banco oficial** é constituído pelos *equitized commercial banks* ou *joint-stock companies*, que são os *Big Four*⁹³, na década de 1980, configurados no princípio da reforma do sistema financeiro chinês, os quais sofreram modificação na estrutura do capital na década de 2000. Martin (2012, p. 2) afirma que “a partir de 2005 a China começou a transformar os bancos estatais em sociedades por ações, processo chamado de *equitization*”.⁹⁴

Assim sendo, passaram à categoria de *joint-stock companies* (*equitized banks*), mantendo o Estado como principal acionista: Banco de Agricultura da China (*Agricultural Bank of China* – ABC –), Banco da China (*Bank of China* –

⁹³ A saber: Banco de Agricultura da China (*Agricultural Bank of China* – ABC –); Banco da China (*Bank of China* – BOC –); Banco de Construção da China (*People’s Construction Bank of China* – PCBC); Banco Industrial e Comercial da China (*Industrial and Commercial Bank of China* – ICBC).

⁹⁴ “Starting in 2005, China began transforming the wholly state-owned banks into joint-stock corporations, a process it calls “*equitization*”” (MARTIN, 2012, p. 2).

BOC –); Banco de Construção da China (*People’s Construction Bank of China – PCBC –*); Banco Industrial e Comercial da China (*Industrial and Commercial Bank of China – ICBC –*).

O primeiro banco a abrir o capital foi o *China Construction Bank* que, em 2005, captou US\$ 9,23 bilhões na Bolsa de Hong Kong. O segundo foi o *Bank of China* (junho de 2006), que captou US\$ 11,2 bilhões, também na Bolsa de Hong Kong. O terceiro foi o *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC), em outubro de 2006, o qual levantou US\$ 19,1 bilhões (CINTRA, 2009, p. 134). O último foi o ABC, em julho de 2010, que alavancou US\$ 22,1 bilhões, como informam Allen *et al.* (2012, p. 18).

Observe-se que o processo de abertura do capital visava a “criar o espaço e os incentivos para que os dirigentes de cada banco operassem como um banco comercial com fins lucrativos, com menor interferência do governo central da China” (MARTIN, 2012, p. 3).⁹⁵ O que não aconteceu na prática não se verificou como previsto, pois os principais executivos ainda são indicados pelo acionista majoritário, ou seja, o governo central. Segundo o autor, a “regulamentação bancária continua a restringir os tipos de serviços financeiros que podem ser prestados, a quantidade de crédito que podem ser oferecidos, as taxas de juros que podem cobrar e outros aspectos das operações dos bancos” (p. 19).⁹⁶ Mesmo assim, para o autor, essas instituições dominam o sistema bancário chinês, além de serem as mais dinâmicas e inovadoras do país. Apesar disso, a relação com o governo, na visão do especialista, está equilibrada nos *equitized banks*:

parecem estar se esforçando para equilibrar os objetivos do banco para lucrar e expandir as operações seguindo os objetivos gerais da política econômica, estipulados pelo Conselho de Estado, PBOC [Banco Popular da China], e outras entidades governamentais. Além disso, os *equitized banks* também levam em consideração as necessidades financeiras de seus principais clientes – as empresas estatais chinesas e as grandes corporações privadas – para assegurar o repagamento de dívidas e manter boas relações com figuras cada vez mais influentes no sistema político da China (MARTIN, 2012, p. 21).⁹⁷

⁹⁵ “The intent of equitizing the state-owned commercial banks was to create the space and the incentives for the officers of each bank to operate it as a for-profit commercial bank with less interference from China’s central government” (MARTIN, 2012, p. 3).

⁹⁶ “However, the central government was unwilling to fully relinquish control over the equitized banks. Banking regulations continue to restrict the types of financial services they can provide, the amount of credit they can extend, the interest rates they can charge, and other aspects of the banks’ operations” (MARTIN, 2012, p. 19).

⁹⁷ “The equitized banks seem to be striving to balance the goals of the bank to earn profits and expand operations with the overall economic policy objectives stipulated by the State Council, PBOC, and other government entities. In addition, the equitized banks also take into consideration the financial needs of their major clients—China’s SOEs and larger private corporations—to insure repayment of their outstanding loans and maintain good relations with increasingly influential figures in China’s political system” (MARTIN, 2012, p. 21).

Exposto o processo de abertura de capital dos *Big Four*, o foco de atenção direciona-se para o **terceiro tipo de banco oficial**: os bancos locais (*local banks*) que se agregam em vários tipos de instituições financeiras. O denominador comum entre esses bancos é a atuação regional, ora com os governos, ora com as empresas, e seu diferencial perante os grandes bancos é a melhor percepção para avaliação do risco de crédito das empresas da própria região. Entre os bancos locais, encontram-se: bancos urbanos comerciais (*city commercial banks* – maior número); bancos de vilas e municípios; bancos rurais comerciais; bancos de cooperativas rurais e cooperativas rurais de crédito (MARTIN, 2012, p. 4).⁹⁸

Dentre esses bancos, destaca-se o processo de abertura de capital ocorrido nos anos 2000, pois os bancos urbanos comerciais também foram contemplados. Cintra (2009, p. 131) aponta que os *city commercial banks* “após 2001 passaram a absorver capital estrangeiro”. Os acionistas desses bancos são “agências governamentais locais, sociedades de investimento e outras entidades legais, e investidores individuais” (MARTIN, 2012, p. 21).⁹⁹ Essas instituições são de pequeno porte e, na sua maioria, possuem menor nível de depósitos bancários de pessoa física, em comparação com os *equitized banks*.

O **quarto** e último **tipo de banco oficial**, ainda com base no autor acima, abarca os bancos comerciais privados (“*private*” *commercial banks*). Estes podem ser de propriedade de chineses ou de estrangeiros (p. 5). O especialista afirma que o China Minsheng Bank (fundado em Pequim, 1996) foi o primeiro banco comercial privado a não ter o governo como acionista majoritário. Essas instituições não estão limitadas a um atendimento local e podem ter filiais dentro do país. Há possibilidade de haver conflitos entre os acionistas, governos *versus* instituições privadas (p. 23-4).

Interessa, neste caso, salientar que, no tocante à ‘divisão das tarefas’:

as atividades dos quatro grandes bancos comerciais estatais permaneceram concentradas na concessão de empréstimos às empresas estatais; enquanto os *joint-stock commercial banks* e os *city commercial banks*, um pouco mais voltados para as empresas não estatais (pequenas e médias empresas). Dessa forma, o setor bancário, sob a liderança dos quatro bancos comerciais estatais, com cobertura nacional, gerencia a massa da poupança das famílias e fornece grande parte do *funding* para as corporações (CINTRA, 2009, p. 138).

⁹⁸ “Local banks also include village and township banks, rural commercial banks, rural cooperative banks, and rural credit cooperatives” (MARTIN, 2012, p. 4).

⁹⁹ “Like the *equitized banks*, the *city commercial banks* have been largely transformed into private joint stock companies, with shares owned by local government agencies, investment companies and other legal entities, and individual investors” (MARTIN, 2012, p. 21).

Allen *et al.* (2012, p. 12) advertem que “a dominação dos *Big Four* também implica que o grau de concorrência no setor bancário tem sido baixo”, o que certamente carece de maior estudo para ser corroborado.¹⁰⁰ Mesmo após essas transformações “o sistema financeiro chinês persiste dominado pela intermediação bancária e pelas instituições públicas, de propriedade dos diversos níveis da Administração – central, provincial e local” (CINTRA, 2009, p. 135).

Caracterizados os bancos oficiais que atuam na China, observado o peso dessas instituições no sistema financeiro, é importante notar que a regulação do sistema financeiro chinês, nos anos 2000, está a cargo de quatro instituições (Quadro 1), a saber: Banco Popular da China; *China Banking Regulatory Commission* (CBRC); Ministério das Finanças (Ministry of Finance – MoF –) e *State Administration of Foreign Exchange* (SAFE).

Quadro 1

Instituições reguladoras do sistema financeiro chinês

Instituição	Responsabilidade
Banco Popular da China	política monetária
China Banking Regulatory Commission	regulação bancária
Ministério das Finanças	política fiscal
State Administration of Foreign Exchange	política cambial

Fonte: Martin (2012)

O Banco Popular da China é o banco central e, como tal, responsável pela política monetária chinesa. Martin (2012, p. 9) explica que são utilizados os instrumentos tradicionais, tais como: “estabelecimento de requisitos de reserva para os bancos e outras instituições financeiras, a definição da taxa de desconto (taxa de juros) para empréstimo intrabancário; e controle da oferta de moeda (via a emissão de moeda e as operações de mercado aberto)”.

Observe-se a seguinte peculiaridade: são utilizados instrumentos não tradicionais como: “a fixação das taxas de juros de referência para depósitos e empréstimos em *renmimbi* (RMB) e a atribuição de limites de crédito para os

¹⁰⁰ “The dominance of the Big Four banks also implies that the degree of competition within the banking sector has been low” (ALLEN *et al.*, 2012, p. 12).

bancos chineses” (MARTIN, 2012, p. 9).¹⁰¹ Consequentemente, o controle da taxa de juros exercido pelo Banco Popular da China pode ser considerado como um ponto controverso.

Decorrente disso, é imposta uma barreira à concorrência entre os bancos comerciais, mais ainda, é possível resultar, segundo Huang *et al.* (2010, p. 3), “em taxas de depósito reais negativas dadas as restrições de teto”. Acrescenta-se que esse controle, segundo o autor (p. 17), não permite o ajuste entre risco e retorno de cada operação e instituição.

Explicitada a atuação do Banco Popular da China, como banco central, a miragem dirige-se para a *China Banking Regulatory Commission*, que foi constituída em 1997, após a crise asiática, a qual é a responsável pela regulação bancária. Sua atuação refere-se a: “autorizar o estabelecimento e escopo dos negócios dos bancos na China, formular e fazer cumprir os regulamentos bancários; auditar e supervisionar todos os bancos que operam na China, além de compilar e publicar informações sobre o setor bancário da China” (MARTIN, 2012, p.9).¹⁰²

Sobre o Ministério das Finanças, a principal instituição da China de portas fechadas, é possível afirmar que, com o processo de abertura, gradualmente foi deixando funções, como acima explicado. Nos anos 2000 é o responsável pela política fiscal. Apesar de ter um claro papel, continua a exercer o seu poder sobre o sistema financeiro, devido ao fato de que é o acionista de muitos bancos, além de opinar e influenciar o “Conselho de Estado, que deve aprovar todas as políticas dos principais bancos” (MARTIN, 2012, p. 11).¹⁰³

Cabe administrar a política cambial chinesa à *State Administration of Foreign Exchange* (SAFE), fundada em 1978. Ainda segundo esse autor, para cumprir tal função, é responsável pela “manutenção de estatísticas do balanço

¹⁰¹ “As the main administrator of monetary policy, the PBOC manages the traditional instruments of monetary policy: setting reserve requirements for banks and other financial institutions, setting the discount rate (interest rate) for intra-bank lending; and controlling the supply of money (via the issuance of currency and open market operations). In addition, the PBOC utilizes two regulatory tools not available to the U.S. Federal Reserve—the setting of benchmark interest rates for RMB-denominated deposits and loans, and the allocation of credit limits to Chinese banks” (MARTIN, 2012, p. 9).

¹⁰² “Its main functions are to: authorize the establishment and business scope of banks in China; formulate and enforce banking regulations; audit and supervise all banks operating in China; and compile and publish information on China’s banking sector” (MARTIN, 2012, p. 9).

¹⁰³ “In addition, the views of the MoF are influential with the State Council, which must approve all major banking policies” (MARTIN, 2012, p. 11).

de pagamentos, regulamentação e fiscalização das operações de câmbio, e pela gestão de divisas da China” (p. 12).¹⁰⁴ Os detalhes do portfólio de investimentos não são divulgados. O especialista Martin (2012) afirma que a SAFE pode atuar como um banco, ao fornecer divisas para negócios de empresas no exterior.¹⁰⁵

Note-se que a presença explícita e implícita do Estado chinês dissemina-se em todas as esferas do sistema financeiro e essa interferência direta fica mais patente ao se aproximar de comando dos bancos, dada uma estrutura comum de governança. Martin (2012, p. 26) elucida como se constituem três níveis de comando: “Diretores Executivos Seniores, Conselho de Administração e Conselho de Supervisores”.¹⁰⁶ Enquanto os diretores executivos seniores são indicados pelo Partido Comunista Chinês e devem ser membros dele, o Conselho de Administração agrega “diretores executivos seniores, pessoas designadas pelos acionistas majoritários e, supostamente “conselheiros independentes”, os quais são também altos funcionários do governo ou das agências financeiras, raramente são cidadãos estrangeiros” (MARTIN, 2012, p. 26).¹⁰⁷ O Conselho de Administração zela pelas políticas gerais do banco e acompanha as atividades dos principais executivos.

O Conselho de Supervisores é composto por pessoas indicadas pelo Partido Comunista Chinês, representantes do sindicato dos bancários, acionistas majoritários e supervisores “externos”. O papel desse Conselho é o de “monitorar a atividade financeira, controlar gestão de risco e risco do banco, assim como o desempenho do Conselho de Administração e dos altos funcionários do banco” (MARTIN, 2012, p. 26).¹⁰⁸

¹⁰⁴ “Its main function is to manage China’s foreign exchange, including maintaining balance of payments statistics, regulating and monitoring foreign exchange transactions, and managing China’s foreign exchange (forex) reserves” (MARTIN, 2012, p. 12).

¹⁰⁵ Dispensa comentários o poder de barganha concentrado nessa instituição, pois a China detém uma das maiores reservas internacionais mundiais, cuja magnitude seria capaz de promover uma hecatombe mundial.

¹⁰⁶ “All of China’s banks share a common governance system, involving senior bank officers, a board of directors, and a board of supervisors” (MARTIN, 2012, p. 26).

¹⁰⁷ “The Board of Directors consist of a mix of senior bank officials, persons appointed by major shareholders, and supposedly “independent directors”. However, some of the “independent directors” are also senior officials in governmental financial agencies or with other financial institutions. In a few cases, some of the “independent directors” are foreign nationals” (MARTIN, 2012, p. 26).

¹⁰⁸ “The board of supervisors for Chinese banks monitor the financial activity, risk management and risk control of the bank as well as the performance of the board of directors and the senior officials of the bank” (MARTIN, 2012, p. 26).

Não resta a menor dúvida de que o governo chinês tem-se esforçado por se aparelhar de mecanismos que viabilizem uma economia nos moldes capitalistas, para isso incentiva que as instituições financeiras se equipararem aos seus pares internacionais, com uma visão de mercado. Como mostra Martin (2012, p. 26-7), quando expôs que a CBRC tem tomado iniciativas com esse propósito, como a adoção das melhores práticas internacionais pelas instituições financeiras chinesas. Tudo isto acontece com uma forte intervenção do Estado em todas as instituições financeiras e suas decisões. Como se viu, é evidente que essa intervenção não é mais do que os resquícios do lastro ideológico do Estado chinês, dado que não há uma autonomia, mesmo atuando dentro de um plano de ação definido pelo Estado, o que poderia nortear as instituições e não limitá-las.

Discutida a estrutura do sistema financeiro num país totalitário, têm-se as condições necessárias para compreender o fascinante percurso que a China fez ao absorver os impactos da recente crise econômica mundial, lançando mão rapidamente de um espetacular plano de recuperação da atividade econômica. Inicia-se, então, o capítulo 6 pela descrição dos nefastos impactos dessa crise, logo se aborda a resposta e se analisa um dos principais instrumentos que a viabiliza.

CAPÍTULO 6

DA CRISE À PROCURA DE RESPOSTA

As crises econômicas são inerentes ao capitalismo. A recente crise do sistema financeiro internacional, deflagrada na maior economia mundial (EUA), mostrou o quão interligadas estão as economias mundiais. No ano de 2007, os Estados Unidos poderiam ter vivido uma crise clássica de crédito. Entretanto o abalo mundial sofrido nos anos 2008-2009 proporcionou a pior crise mundial dos últimos tempos, somente comparada à Grande Depressão.

O risco das operações não pôde ser acompanhado pelas autoridades monetárias, devido ao fato de que os Acordos de Basileia¹⁰⁹ disciplinaram apenas as instituições financeiras sob a jurisdição dos Bancos Centrais, internacionalmente, e as inovações financeiras resultantes da busca por um sempre maior ganho levou a sofisticadas arquiteturas financeiras. A regulamentação financeira, de fato, não foi suficiente. A crise mostrou as fortes deficiências do mercado que era tido como de funcionamento perfeito, no qual a intervenção do Estado deveria ser a menor possível. Não foram observadas as intrínsecas relações entre o sistema bancário e o não bancário. Acreditou-se que os níveis de governança, até então existentes, eram por si sós capazes de controlar os riscos.

O ápice da crise, que na época era somente financeira, aconteceu no dia 15 de setembro de 2008, quando o governo norte-americano recusou-se a socorrer o centenário banco Lehmann Brothers, permitindo sua falência. Instaurou-se uma *crise de confiança global*. Durante aquele mês de setembro, o mundo esteve diante de uma eminente catástrofe mundial. Perante esse quadro,

¹⁰⁹ O primeiro Acordo da Basileia foi firmado em 1988 (Basileia I) e definiu mecanismos para mensuração do risco de crédito e estabeleceu a exigência de capital mínimo para fazer frente aos riscos assumidos pelas instituições financeiras. Em 2004, foi estabelecido o Novo Acordo de Capital (Basileia II), o qual flexibilizava parcialmente a exigência de capital, fortalecia a supervisão bancária e a maior transparência junto ao mercado.

as autoridades monetárias das economias avançadas reagiram de modo sincronizado, injetando liquidez na economia e reduzindo as taxas básicas de juros. O mercado financeiro respondeu positivamente às políticas adotadas e, perto do final do mês de outubro de 2008, inicia-se o movimento de recuperação. A crise financeira foi contida, mas passou a ser configurada a crise econômica.

Atingidos os países emergentes pela crise financeira mundial, devido ao efeito-contágio, os canais de transmissão foram variados e envolveram, conforme Prates (2011):

a conta corrente, queda dos preços das *commodities* e da demanda mundial e aumento das remessas de lucros pelas empresas e bancos, e a conta financeira, menor ingresso de investimento direto, saída dos investimentos de portfólio, interrupção das linhas de crédito comercial e forte contração dos empréstimos bancários (p. 344).

Mesmo diante de uma crise mundial deflagrada nas economias desenvolvidas, houve uma fuga dos capitais dos países emergentes em busca da “estabilidade” das economias avançadas. A reação imediata de países como Brasil, China e Índia foi a de se valerem do sistema de bancos públicos para estancar a crise e promover a recuperação econômica interna. O que não se observou em outras economias emergentes “onde o processo de desregulamentação financeira resultou na desmontagem de sistemas de financiamento público e na privatização dos bancos estatais” (PRATES e BIANCARELLI, 2009, p. 22).

A tarefa das próximas páginas é a de se aproximar, detalhadamente, do contexto chinês, o qual também foi atingido pela crise econômica mundial e de esclarecer as condições que permitiram à economia reagir, freando rapidamente os incalculáveis impactos negativos no país.

6.1. SEGREDOS E ESTRATÉGIAS

Não é difícil imaginar a complexidade capilar que a crise assumiu, na medida em que se foi expandindo pela geopolítica mundial, passando de um problema global a inúmeras crises locais. Infelizmente o tempo não foi a melhor solução e ainda persiste, haja vista a crise na zona do euro.

Ao se atentar para a conjuntura interna da China, no momento da eclosão da crise, na compreensão dos pesquisadores, o momento econômico era

restritivo, com adesão de políticas anti-inflacionárias e contenção do consumo (MORRISON, 2009, p. 3; COOK e LAM, 2009, p. 7). Morrison (2009, p. 1), na época, descreve que “a desaceleração econômica global atual (especialmente entre seus principais mercados de exportação, os Estados Unidos, a União Europeia e Japão) está tendo um impacto negativo significativo sobre o setor de exportação da China e indústrias que dependem de fluxos de IDE”.¹¹⁰

Ao elemento global soma-se a dimensão temporal, dado que a: “velocidade com que os efeitos da crise nos países capitalistas desenvolvidos foram repassados para a economia da China, dependente de exportações, foi inesperada e dramática” (COOK e LAM, 2009, p. 7). Mais ainda, na dimensão nacional, as contas do governo chinês foram abaladas, isso porque a China detém uma das maiores reservas cambiais do mundo e, grande parte dessa reserva, está atrelada ao dólar, além da posição dos bancos chineses em títulos *sub-prime* norte-americanos (elementos detonadores da crise financeira). O que é ratificado por Morrison (2009) quando afirma:

o Departamento do Tesouro [dos EUA] estima que, a partir de junho de 2008, as participações da China em valores mobiliários dos EUA totalizaram US\$ 1.205 bilhões (acima dos US\$ 922.000 milhões dólares americanos em junho de 2007), tornando-se o segundo maior detentor estrangeiro de tais valores mobiliários (depois do Japão) (p. 2).¹¹¹

Na mesma direção, o especialista lembra que os empreendimentos do governo chinês também detinham valores substanciais em títulos das agências Fannie Mae e Freddie Mac (elementos chave para a gestação da crise financeira). Morrison adverte que o governo chinês não divulga detalhes sobre seus investimentos. O que se sabe é a informação divulgada pelos bancos. Completa, ainda, que essa exposição não abalou o resultado final dos bancos.

Os impactos da crise mundial na economia chinesa podem ser sucintamente resumidos na sequência: a desaceleração do mercado imobiliário em diversas cidades, afetando, por consequência, o setor de construção civil, inclusive diminuição dos preços e taxa de ocupação dos imóveis; as perdas em bolsa de valores; a diminuição do ritmo do comércio internacional e ingresso de

¹¹⁰ “The current global economic slowdown (especially among its major export markets—the United States, the EU, and Japan) is having a significant negative impact on China’s export sector and industries that depend on FDI flows” (MORRISON, 2009, p. 1).

¹¹¹ “The Treasury Department estimates that, as of June 2008, China’s holdings of U.S. securities totaled \$1,205 billion (up from \$922 billion in June 2007), making it the 2nd largest foreign holder of such securities (after Japan)” (MORRISON, 2009, p. 2).

IDE; a queda na produção industrial; e, por último, o desemprego (MORRISON, 2009, p. 4).

Os desdobramentos desses impactos, sentidos com “os efeitos mais dramáticos na economia real foram o encerramento de empresas e perda de empregos” (COOK e LAM, 2009, p. 8).¹¹² Os pesquisadores lembram que, junto aos trabalhadores desempregados no último trimestre de 2008, somam-se os novos entrantes e os trabalhadores da economia informal, os quais sequer constam na estatística do governo.

As dimensões do desemprego eram imaginadas, mas pouco divulgadas a sua quantificação, Dezem (2009) informa que cerca de 20 milhões de trabalhadores chineses demitidos das indústrias nas grandes cidades voltaram para o campo. A jornalista complementa que a estimativa do governo, em fevereiro de 2009, era de que aproximadamente 15,3% dos 130 milhões de chineses migrantes já voltaram para suas cidades de origem.

Paralelo a esse processo interno da China, no mundo se desvendava, a cada dia, a dimensão de uma crise, equiparável somente à Grande Depressão de 1929. A percepção pelo Estado chinês da gravidade da situação externa e das dimensões das consequências diretas da queda abrupta das exportações, a diminuição considerável do IDE e da propagação do desemprego, levou-o a uma reação imediata, volumosa e eficiente. De outro lado, não difícil imaginar o custo social que China pagaria por essa hecatombe da crise mundial.

Perante esse cenário, Morrison (2009, p. 5) chama a atenção sobre a resposta que o governo deu: “além de cortar as taxas de juros e aumentar o crédito bancário, a China implementou uma série de políticas para estimular e reequilibrar a economia, aumentar os gastos dos consumidores, reestruturar e subsidiar certos setores, e aumentar a renda dos agricultores e trabalhadores rurais pobres”.¹¹³ No mesmo sentido, Cook e Lam (2009, p. 8) registram que:

a redução sucessiva das taxas de juros (cinco vezes em quatro meses a partir de meados de setembro, resultando em uma queda de 2,16%); abrindo o controle de crédito e reduzindo a porcentagem de reserva; corte de impostos; descontos fornecidos aos exportadores; fundos criados para pagar os salários devidos aos trabalhadores demitidos nas empresas falidas e uma série de

¹¹² “The most dramatic real economy effects are on company closures and lost jobs” (COOK e LAM, 2009, p. 8).

¹¹³ “In addition to cutting interest rates and boosting bank lending, China has implemented a number of policies to stimulate and rebalance the economy, increase consumer spending, restructure and subsidize certain industries, and boost incomes for farmers and rural poor” (MORRISON, 2009, p. 5).

iniciativas introduzidas para ajudar os trabalhadores migrantes demitidos e os recém-formados desempregados.¹¹⁴

Isso se traduziu, em termos práticos, no anúncio em 9 de novembro de 2008, que o governo “iria implementar um pacote de estímulo por dois anos, no valor de 4 trilhões de yuans (US\$ 586 bilhões – equivalente a 13,3% de 2008 do PIB da China), em grande parte dos investimentos voltados para projetos de infraestrutura” (MORRISON, 2009, p. 6).¹¹⁵ Tal pacote trouxe, além dos investimentos em infraestrutura, o apoio ao desenvolvimento concretizado nas “casas populares, infraestrutura rural, transporte, saúde e educação, meio ambiente, indústria, reconstrução em função de desastres naturais, impostos e finanças” (COOK e LAM, 2009, p. 10).¹¹⁶

No mesmo pacote, informa-se que o governo selecionou na indústria 10 setores estratégicos para o crescimento econômico chinês que deveriam ter apoio na promoção da competitividade de longo prazo: “automóveis, aço, construção naval, têxteis, máquinas, eletrônicos e de informação, indústria leve (como produtos de consumo), produtos petroquímicos, metais não ferrosos e logística” (MORRISON, 2009, p. 6).¹¹⁷

Enquanto isso, os bancos foram chamados a ser os articuladores do plano de estímulo da economia chinesa. Martin (2012, p. 20) relata o dilema vivido pelos *equitized banks*, os quais sofreram a pressão, por parte do governo e do Banco Popular da China, para prover mais recursos às pequenas e médias empresas — maiores empregadoras de mão de obra — porém detentoras de maior risco de não pagamento em detrimento das empresas maiores.

¹¹⁴ “China has responded to the slowing down of its economy and the impacts of the crisis with more expansionary macro-economic policies and a massive fiscal stimulus package. Among the policies rapidly introduced to limit the depth and cushion the impacts of economic slowdown, interest rates were successively cut (five times in four months from mid-September, by 2.16%); credit controls relaxed and reserve ratios reduced; taxes cut; rebates provided to exporters; funds set up to pay wages owed to laid-off workers in bankrupt enterprises and a number of initiatives introduced to assist laid-off migrant workers and unemployed college leavers” (COOK e LAM, 2009, p. 8).

¹¹⁵ “On November 9, 2008, the Chinese government announced it would implement a two-year 4 trillion yuan (\$586 billion) stimulus package (equivalent to 13.3% of China’s 2008 GDP), largely dedicated to infrastructure projects” (MORRISON, 2009, p. 6).

¹¹⁶ “The package focuses on ten areas, including low-income housing, rural infrastructure, transportation, health and education, environment, industry, disaster rebuilding, taxes and finance” (COOK e LAM, 2009, p. 10).

¹¹⁷ “The Chinese stimulus program includes steps the government intends to take to assist 10 pillar industries (i.e., industries deemed by the government to be vital to China’s economic growth) to promote their long-term competitiveness. These industries include autos, steel, shipbuilding, textiles, machinery, electronics and information, light industry (such as consumer products), petrochemicals, non-ferrous metals, and logistics” (MORRISON, 2009, p. 6).

Por outro lado, a CBRC apontava para o risco das operações e alertava para o não aumento dos NPLs. Na visão de Martin (2012), os bancos não cederam às pressões e mantiveram sob controle o risco do negócio.¹¹⁸ Analisando especialmente o setor bancário e o mercado financeiro chinês, na visão de Allen *et al.* (2012, p. 49-50), a crise não afetou seriamente, dado o papel do governo chinês, que é, ao mesmo tempo, regulador e acionista majoritário das principais instituições.¹¹⁹ Contrário a essa opinião, Huang (2010, p. 75) afirma que ainda há o risco de se tornarem impagáveis nos próximos anos as operações realizadas entre 2008-2009, particularmente nos *Big Four*.¹²⁰

De qualquer modo, os efeitos da crise foram sentidos pela população e pelo governo. O início do ano de 2009 não trouxe consigo uma rápida recuperação. O governo continuou agindo para conter os efeitos da crise. Assim, no mês de abril de 2009 foi anunciado pelo Estado um plano para criação de um sistema de saúde universal, com investimento de US\$ 124 bilhões durante três anos. No setor agrícola foram anunciados planos, também, para aumentar os subsídios aos agricultores (MORRISON, 2009, p. 7).¹²¹

Pode-se afirmar que a crise afetou seriamente a economia chinesa, principalmente no campo das exportações. O governo interveio rapidamente para evitar turbulências sociais, dado que a economia é um dos pilares de sustentação do regime totalitário (MORRISON, 2009).

¹¹⁸ "Some of the bank officials commented on a dilemma they faced in 2008 when China's central government was trying to stimulate the economy by pumping more credit into the market. The PBOC and other government officials pressured the equitized banks to provide more loans to SMES, rather than larger companies, as this would supposedly create more jobs and be subject to less public criticism. During the same time, the CBRC reminded banks about the dangers of nonperforming loans (NPLs) and cautioned the banks about offering credit to riskier companies. Because the equitized banks generally perceive SMEs as higher risk than larger companies which have a credit history with the bank, the bank officials said that the banks generally resisted the pressures from the government to lend to SMEs during the financial crisis" (MARTIN, 2012, p. 20).

¹¹⁹ "In fact, the Chinese banking sector and financial markets were not affected much by the 2007-2009 global financial crisis. Though we recognized earlier in the paper that government's dual roles as regulator and as majority owner can be problematic, this can also be beneficial both in terms of preventing and coping with a crisis" (ALLEN *et al.*, 2012, p. 49-50).

¹²⁰ "These 'policy loans' were behind the unusually high non-performing loan ratios of the Chinese banks in the late 1990s. During the 2008-09 global financial crisis, the commercial banks, especially the "Big Four", were called upon to accelerate loan extension to support economic growth. The banks complied, with new loans totaling 9.6 trillion yuan in 2009, almost double of the annual target set by PBOC at the beginning of the year. However, such dramatic loan expansion will likely result in rapid growth of non-performing loans in the coming years" (HUANG, 2010, p. 75).

¹²¹ "On April 7, 2009, the Chinese government announced plans to spend \$124 billion over the next three years to create a universal health care system". (...) "The government has also announced plans to boost agricultural subsidies to farmers" (MORRISON, 2009, p. 7).

Em sintonia, os pesquisadores Cook e Lam (2009, p. 11) afirmam que “a China tem que equilibrar o objetivo imediato de crescimento e de emprego, a fim de evitar perturbações sociais graves em casa, com a necessidade fundamental para reorientar a sua economia, reduzindo a sua dependência das exportações e promovendo a demanda doméstica”.¹²²

Ao mesmo tempo, cabe a dúvida se os investimentos apresentados no plano de recuperação proposto pelo governo aconteceriam, independentemente da crise. Isso, porque não se tem acesso nem às informações, com detalhamento dos dados disponíveis na época, nem às previsões do governo, portanto o que pode ser feito é uma análise *a posteriori*. Então Morrison (2009) traz para debate a falta de clareza sobre quais projetos já estavam nos planos no governo antes da crise, o que é coerente.

Nesse cenário, os dois atores principais são, de um lado, o governo impulsionando a demanda interna, com a finalidade de atenuar as consequências advindas da dependência dos mercados externos, fazendo valer suas propostas perante o sistema financeiro. Do outro lado, os bancos submetidos a um dilema que oscila entre atender as exigências do governo de forma cega ou assumir uma efetiva postura de mercado, analisando os riscos das operações e buscando lucros nos negócios.

Observe-se que, diante desse dilema, há um dispositivo certo na figura do Estado como coordenador e articulador do investimento na economia. Como foi descrito, boa parte dos elementos para que a China entrasse numa profunda recessão e implodisse num caos social estavam colocados, porém isso não aconteceu.

Conscientemente ou não, o governo chinês coloca em prática o que está na teoria kaleckiana e keynesiana, segundo a qual é o investimento que gera riqueza, e cabe ao Estado atenuar suas flutuações, respectivamente. Justifica-se, portanto, que se focalize aquele que atuou como instrumento essencial do Estado, operacionalizando o plano da retomada econômica: o *China Development Bank*. A partir do conhecimento da sua história, ficará compreensível a maneira como deflagrou diversos mecanismos que movimentaram a economia, o que

¹²² “In particular, China has to balance the immediate objective of growth and employment, in order to avoid serious social disruption at home, with the fundamental need to reorient its economy by reducing its export dependence and promoting domestic demand” (COOK e LAM, 2009, p. 11).

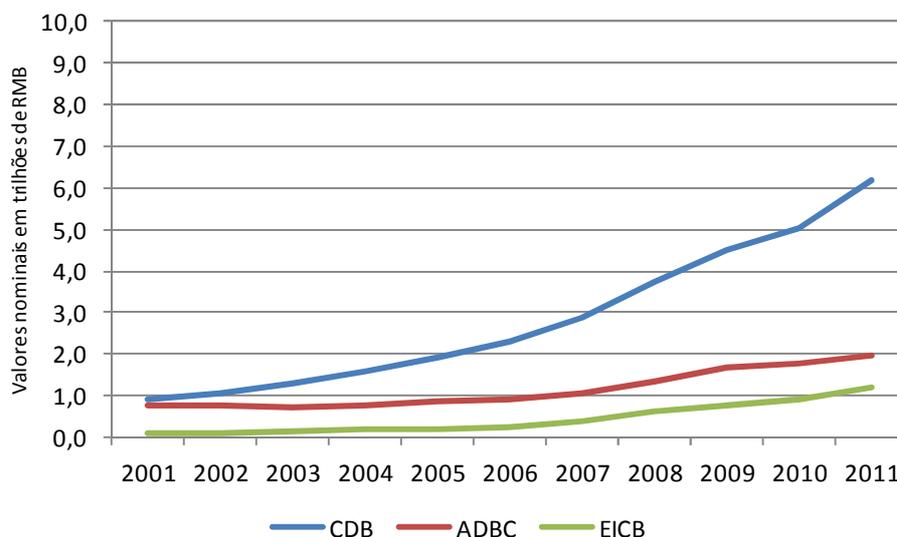
permitirá, finalmente, auferir algumas considerações finais sobre a surpreendente articulação dos dilemas, contradições e paradoxos do sistema financeiro chinês.

6.2. CONFIGURAÇÃO DO PROTAGONISTA

O inovador banco de desenvolvimento chinês, *China Development Bank* (CDB), fundado em 1994, foi um dos instrumentos que operacionalizou as políticas de recuperação da crise, formuladas pelo governo central.

Desde o início dos anos 2000, tem sido o *policy bank* detentor dos maiores ativos (Gráfico 1).

Gráfico 1
Evolução dos ativos totais dos *policy banks*



Fonte: CEIC, dados dos balanços dos bancos, *apud* MENDONÇA (2013)

ADBC (*Agricultural Development Bank of China*)

CDB (*China Development Bank*)

EICB (*Export-Import Bank of China*)

O CDB, quando da sua fundação, foi “um pioneiro no desenvolvimento do setor de infraestrutura, indústrias de base e de apoio” (RELATÓRIO ANUAL

2008).¹²³ Em 1998, foi designado para apoiar também projetos de infraestrutura urbana, o que levou a uma mudança de atuação.¹²⁴

Nesse mesmo período (1997-1998), deu-se a crise asiática que atingiu a China num momento de fragilidade financeira, visto que a grande maioria dos bancos estava altamente contaminada com os *Non Performance Loan* – NPLs, passivos impagáveis (DOWNS, 2011, p. 12). Não era diferente a posição do CDB, pois, em 1997, os NPLs representam 42,65%. Como se disse anteriormente, houve uma ação do Estado de saneamento geral dos bancos. O CDB, a partir de 1998, obteve êxito na redução progressiva desse indicador.

Outra chave de mudança foi que, nesse mesmo ano (1998), Chen Yuan assumiu a presidência do CDB. É interessante notar que, em quase todas as notícias e trabalhos sobre o CDB, é lembrada a atuação de Chen Yuan — permaneceu na presidência até 2008, quando houve uma reorganização acionária, e é o atual presidente do Conselho —. Chen Yuan goza de muito prestígio dentro do Partido Comunista Chinês, também, no mundo financeiro internacional. Foi vice-governador do Banco Popular da China entre 1988 e 1998. É filho de um dos mais influentes e renomados economistas da China, Chen Yun, que, inclusive, foi um dos pensadores do movimento que culminou com a fundação da República Popular da China.

Na presidência do CDB, Chen Yuan teve autonomia de atuação, de acordo com Downs (2011, p. 10), para executar as “estratégias e políticas de desenvolvimento a médio e longo prazo”, estabelecidas pelo governo central.¹²⁵ Dentro dessa autonomia, a especialista pontua que Chen Yuan usou muito de seus contatos internacionais, estabelecidos enquanto trabalhou no Banco Popular da China. Com o propósito de alinhar a operação do CDB com a de um banco internacional de primeira linha, uma das iniciativas foi a criação, em 1999, de um conselho consultivo internacional (*International Advisory Council*), em que

¹²³ “Fourteen years ago, as a newly established policy bank, CDB was a pioneer in the development of the infrastructure sector, basic industries and pillar industries” (ANNUAL REPORT 2008).

¹²⁴ “During 1998, in order to implement the State's policies for increasing domestic demand and stimulating investment, we extended our focus from large national projects to urban infrastructure projects” (ANNUAL REPORT 2008).

¹²⁵ “CDB's mission is to support the Chinese government's medium-to long-term development strategies and policies. Consequently, the strategic priorities of the Chinese government, as they are understood at any given time, define the parameters in which Chen operates” (DOWNS, 2011, p. 10).

constaram como participantes Paul Volcker (ex-presidente do *Federal Reserve System* – EUA –) e Andrew Crockett (ex-funcionário do *Bank of England*).

Como economista, Chen é o protagonista de duas importantes inovações financeiras no CDB, as quais foram seguidas, depois, por outros bancos chineses: “disponibilização de crédito para o mercado doméstico garantido por empresas estatais locais [*local government investment corporations* (LICs)] e empréstimos para investimentos internacionais das empresas estatais [*state-owned enterprises* (SOEs)], especialmente em energia e recursos naturais” (MARTIN, 2012, p. 17).¹²⁶

Na visão de Martin, ao ter o crédito garantido pelas empresas locais, há uma redução do risco para o banco, conseqüentemente, segundo Downs (2011, p. 15), com essa estratégia, “as autoridades locais deram a Chen sua garantia pessoal de que os mutuários daquela localidade pagariam o CDB, assim suas reputações estavam em risco”.¹²⁷ O CDB foi o pioneiro entre os grandes bancos chineses a apoiar negócios no exterior para que as estatais tivessem ação global.

O CDB tornou mais técnica a decisão sobre os empréstimos, foi feita uma divisão entre “as pessoas que avaliam os pedidos de empréstimo daquelas com autoridade para tomar decisões de crédito” (DOWNS, 2011, p. 14).¹²⁸ Como registra a pesquisadora, foram criados comitês para avaliação de crédito, e os pedidos que não estavam adequados começaram a ser recusados. Deu-se um estranhamento por parte dos dirigentes das empresas estatais depois das primeiras recusas.

Logo no início dos trabalhos de Chen, o CDB passou a vender títulos no mercado interbancário chinês, dado que antes vendiam somente aos bancos estatais e com taxa de juros fixa, o que resultava em um pequeno *spread* (DOWNS, 2011, p. 15-6). Outra inovação, evidentemente sagaz, foi o

¹²⁶ “Two of the more important innovations promoted by Chen are providing credit for domestic projects collateralized by local government investment corporations (LICs) and supplying loans for international investments by state-owned enterprises (SOEs), particularly energy and natural resources investments. The domestic investments are notable because of the innovative means for securing the loans. The international loans are important because they have helped finance China’s early effort to encourage its firms to go global” (MARTIN, 2012, p. 17).

¹²⁷ “Moreover, local officials gave Chen their personal assurance that borrowers within their jurisdiction would pay back CDB, so their reputations were at risk” (DOWNS, 2011, p. 15).

¹²⁸ “Chen sought to depoliticize the lending process and ensure that CDB would earn positive returns by instituting a new system for processing loan applications that separated the individuals who evaluate loan applications from those with the authority to make lending decisions” (DOWNS, 2011, p. 14).

aproveitamento por parte do CDB, a partir de novembro de 2002, em ser “um dos primeiros e mais agressivos bancos a aproveitar a estratégia de *Going Out* da China” (MARTIN 2012, p. 18).¹²⁹ Complementa essa ação, segundo Downs:

a liderança chinesa identificou que a escassez interna crescente de recursos de energia e minerais, como minério de ferro e de cobre, seria uma ameaça cada vez mais aguda para a realização de metas de desenvolvimento a longo prazo da China e Chen respondeu a estratégia proposta, fazendo do CDB um dos principais apoiadores da expansão internacional da energia chinesa e empresas de mineração (DOWNS, 2011, p. 24).¹³⁰

Um dado que ilustra essa colocação é que, já em 2003, o CDB forneceu uma linha de crédito, no valor de US\$ 230 milhões, para a estatal Sinochem fazer uma aquisição no exterior (Atlantis – subsidiária da norueguesa *Petroleum Geo-Service*, PGS), sendo a primeira, de muitas outras, das operações do CDB na área de energia e mineração no mundo.

No ano de 2005, o CDB se uniu a NDRC (*National Development and Reform Commission*), segundo Downs (2011), com o propósito específico de “fornecer apoio financeiro adicional para os principais projetos de investimento no exterior, incluindo o desenvolvimento de recursos naturais”.¹³¹ O CDB também financiou o desenvolvimento da infraestrutura “para fornecer energia e fontes minerais para a China” (DOWNS, 2011, p. 27).¹³²

Outra estratégia de atuação do CDB é o fornecimento de crédito para empresas de energia e mineração estrangeiras que possuam relações comerciais com empresas chinesas. Os exemplos significativos são as operações com o Brasil, Rússia e Turcomenistão (DOWNS, 2011, p. 27).¹³³

Após isso, o CDB tornou-se uma instituição financeira internacional, um banco de primeira linha que apoia os negócios das empresas chinesas, privadas ou estatais, no exterior. Mais ainda, tornou-se um facilitador global. Nessa

¹²⁹ “CDB was also one of the first and most aggressive banks to take advantage of the China’s “Going Out” strategy” (MARTIN, 2012, p. 18).

¹³⁰ “The Chinese leadership had identified the growing domestic shortages of energy and minerals such as iron ore and copper as an increasingly acute threat to the realization of China’s long-term development goals, and Chen responded by making CDB a key supporter of the international expansion of Chinese energy and mining companies” (DOWNS, 2011, p. 24).

¹³¹ “In 2005, CDB joined hands with the NDRC to provide additional financial support for key overseas investment projects, including the development of natural resources” (DOWNS, 2011, p. 26-7).

¹³² “CDB finances the development of infrastructure to deliver energy and mineral supplies to China” (DOWNS, 2011, p. 27).

¹³³ “CDB provides credit to foreign energy and mining companies, especially those which offer Chinese firms long-term supply contracts, upstream equity positions or equipment manufacturing contracts. The loans that CDB offered to energy companies and banks in Russia, Brazil and Turkmenistan in 2009 are the most prominent examples” (DOWNS, 2011, p. 27).

empreitada, a partir de 2006, o CDB implementou a tática de criar escritórios, sem vínculo orgânico com as embaixadas, pelo mundo afora. Estes possuem autonomia de trabalho ao estabelecer contato com o governo e/ou com as empresas locais. Um dos “objetivos mais importantes é ajudar as empresas de mineração e energia chinesas a encontrar oportunidades de investimento”. A pesquisadora reforça que “as parcerias estabelecidas pelo CDB com instituições financeiras no exterior têm facilitado a expansão internacional de empresas chinesas” (DOWNS, 2011, p. 29-30).¹³⁴

Fica evidente que o CDB expandiu muito suas atividades na China, inclusive no apoio às empresas chinesas, o que despertou a atenção dos bancos comerciais, que perceberam que estava sendo criada uma concorrência (desigual) entre um banco estatal e os bancos comerciais. Criou-se uma pressão para que o CDB fosse transformado em um banco comercial. Downs chega afirmar que a pressão tomou corpo em janeiro de 2007, quando “o primeiro-ministro Wen anunciou durante a Terceira Conferência Nacional do Trabalho Financeiro que todos os três *policy banks* seriam transformados em bancos comerciais, o primeiro seria o CDB” (DOWNS, 2011, p. 18-9).¹³⁵

No final de 2008, o CDB adquiriu o *status* de banco comercial, o que significou uma alteração em sua estrutura societária. Ato seguido, formada a *China Development Bank Corporation*, em dezembro de 2008, cujos acionistas iniciais foram o Ministério das Finanças (51,3%) e Huijin Central (48,7%). No relatório anual do CDB de 2008, é reforçado que o Ministério das Finanças é vinculado diretamente ao Conselho de Estado e Huijin é uma empresa estatal. Sendo assim, o CDB continuou sendo um banco de propriedade do Estado chinês, porém com uma estrutura societária diferenciada, sendo que os dirigentes

¹³⁴ “The branch offices began to dispatch work teams abroad in 2006. The teams, which operate out of Chinese embassies, gather information about the host countries, establish relationships with local officials and businesses, and provide logistical support for visiting CDB officials. One important objective of the work teams is to help Chinese energy and mining companies find investment opportunities” (DOWNS, 2011, p. 29).; “Second, CDB’s partnerships with foreign financial institutions have facilitated the international expansion of Chinese firms” (DOWNS, 2011, p. 30).

¹³⁵ “The proponents of commercializing CDB appeared to secure a victory in January 2007 when Premier Wen announced during the Third National Financial Work Conference that all three policy banks would be converted to commercial banks, beginning with CDB” (DOWNS, 2011, p. 19)

escolhidos para a CDB *Corporation* foram Chen Yuan e antigo membro do Banco de Comunicações, Jiang Chaoliang (DOWNS, 2011, p. 20).¹³⁶

Rente a essa estruturação de capital, em junho de 2011, como informado no relatório anual desse ano de 2011, um novo acionista, também de propriedade do Estado chinês, aportou RMB 10 bilhões na CDB *Corporation*, o Conselho Nacional de Segurança Social da República Popular da China (*National Council for Social Security Fund*). Como aconteceu uma injeção de capital pelo novo acionista minoritário (e não um movimento de compra e venda de ações), a estrutura dos acionistas praticamente se manteve: Ministério das Finanças (50,2%), Huijin Central (47,6%) e *National Council for Social Security Fund* (2,2%).

Entretanto a necessidade de resposta à crise internacional alterou os planos de fazer do CDB um genuíno banco comercial, especialmente no que se refere à abertura de capital, como ocorrido com os *Big Four*. Downs (2011, p. 21) afirma que:

a crise financeira global possibilitou ao CDB uma oportunidade de enfraquecer o processo de comercialização, demonstrando seu caráter insubstituível de *policy bank* no qual os líderes da China podem contar para promover suas prioridades de política interna e externa.¹³⁷

É interessante indicar que, dentro da iniciativa do CDB ser reconhecido como uma instituição internacional e, também, ser colocada em prática a estratégia de apoio às empresas chinesas em 2007, antes da crise ser detonada, o CDB foi designado a financiar o recém-criado fundo de desenvolvimento China-África, sendo o primeiro fundo chinês voltado especificamente para atuar em operações com a África (MARTIN, 2012, p. 18).¹³⁸

De acordo com o Relatório Anual de 2007, esse fundo foi dividido em fases, a estimativa é ter um total de US \$ 5,0 bilhões, desses o CDB investiu US\$ 1,0 bilhão na primeira fase. Já as informações apontadas no relatório anual de

¹³⁶ “CDB nominally became a commercial bank at the end of 2008. In December, CDB began operating as a joint-stock company, CDB Corporation, with registered capital of RMB 300 billion provided by its two shareholders, the Ministry of Finance and Central Huijin.⁵⁵ The central authorities appointed Chen Yuan chairman and Jiang Chaoliang, the former chairman of the Bank of Communications, president of CDB Corporation. (These appointments probably reflected both Chen Yuan’s staying power and the Chinese leadership’s desire to have a rising star from one of China’s top commercial banks help guide the reform of CDB.)” (DOWNS, 2011, p. 20).

¹³⁷ “the global financial crisis provided CDB with an opportunity to undermine the commercialization process by demonstrating its indispensability as a policy bank that China’s leaders can rely on to advance their domestic and foreign policy priorities” (DOWNS, 2011, p. 21).

¹³⁸ “The China-Africa Development Fund was established as the first domestic fund focusing on investing in Africa. The fund aimed at raising a total of USD 5.0 billion, out of which USD 1.0 billion was invested by CDB in phase one” (ANNUAL REPORT 2007).

2011, de um lado, dão conta sobre outro fundo, também com aporte inicial de um bilhão de dólares, o Programa China-Caribe, projetos que visam ao “financiamento do mundo em desenvolvimento”. De outro lado, em 2011, “o CDB solidificou sua posição como o principal credor internacional da China, tendo uma presença comercial em 116 economias de todo o mundo”.¹³⁹

Não obstante ter “considerável autonomia, não é um ator totalmente independente, pois todos os projetos internacionais do CDB exigem a aprovação do Conselho de Estado” (DOWNS, 2011, p. 80).¹⁴⁰ Esse crivo do Conselho de Estado ratifica a coordenação do investimento de uma forma geral na economia chinesa.

Na mensagem do presidente Chen Yuan, no Relatório Anual (2011), é reforçada a missão do CDB de “implementar a política macroeconômica nacional e ajudar no desenvolvimento de uma economia robusta”. Com o objetivo de atingir essa missão, Chen Yuan explica que continuam “a alavancar forças com o financiamento de longo prazo, por empréstimos concentrados e investimento em infraestrutura básica, indústria e setores estratégicos”.¹⁴¹

Não resta a menor dúvida sobre ser a posição estratégica do CDB um forte financiador do investimento na economia chinesa. Além do financiamento a grandes projetos nacionais de infraestrutura, de repercussão internacional, como o controvertido Projeto de Transferência de Água do sul para o norte e a atual maior usina hidrelétrica do mundo, a Barragem das Três Gargantas, o CDB apoia projetos sociais e de bem-estar para a população de baixa renda – intensificados após a crise econômica mundial.

Fica claro que o CDB é um poderoso instrumento a serviço dos interesses do governo, na implementação dos planos nacionais. É também um articulador visionário no estabelecimento de parcerias estratégicas, quer seja para o banco, quer seja para as empresas chinesas. É óbvio que, na eventual condição de ser

¹³⁹ “In 2011, CDB solidified its position as China’s leading international lender, with a business presence in 116 economies across the globe. Our portfolio emphasizes financing in the developing world; we completed Phase I lending of the China-Africa Development Fund and initiated a billion-dollar China-Caribbean Lending Programme” (ANNUAL REPORT 2011, p. 13).

¹⁴⁰ “Although CDB has considerable autonomy, it is not an entirely independent actor. All of CDB’s international projects require the approval of the State Council” (DOWNS, 2011, p. 80).

¹⁴¹ “As our mission is to implement national macroeconomic policy and assist in the development of a robust economy, we continue to leverage our strengths in medium- to long-term financing by concentrating lending and investment in infrastructure, basic industry, and strategic sectors” (ANNUAL REPORT, 2011).

efetivamente um banco comercial, com capital aberto, a sua atuação, ao visar a objetivos de médio e longo prazo, poderia ser avaliada de forma diferenciada de como é um *policy bank*.

Propõe-se que, para perceber os interstícios da evolução das atividades do CDB, faça-se uma análise detalhada sobre sua atuação como um banco de desenvolvimento, financiador do investimento chinês de longo prazo. Com isso, finalmente, será possível expor as finas conexões que explicam a originalidade da forma como a China se posicionou face à crise econômica mundial, fazendo-se valer do CDB, entre outros instrumentos.

6.3. OS ELOS DA RESPOSTA

A robustez do *China Development Bank* pode ser ponderada de diversos modos, entre eles, o plano de internacionalização, matizações sinalizadas anteriormente, dos negócios do CDB que contemplava a aquisição acionária de bancos pelo mundo. Alia-se a essa miragem de atuação no campo externo, uma pronta resposta ao plano de recuperação da economia, no final do ano de 2008, no campo interno.

No afã de apoiar as empresas chinesas em negócios de energia e minerais no exterior, no ano de 2007, o CDB estendeu seu portfólio de negócios e fez investimentos da ordem de £1.5 bilhão no banco inglês Barclays (DOWNS 2011, p. 30).¹⁴² Segundo a autora, naquele mesmo ano foram feitos outros negócios de instituições chinesas com o exterior. *China Investment Corporation* (CIC) investiu “US\$ 3,0 bilhões na participação de cerca de 10% na empresa norte-americana de *private equity* Blackstone e US\$ 5,6 bilhões por cerca de 10% no banco de investimento dos EUA Morgan Stanley” (2011, p. 32).¹⁴³ Essa parceria foi estratégica, tanto do ponto de vista comercial (banco especializado em *commodities*) quanto operacional. Essa aquisição visava a “acelerar a aquisição

¹⁴² “CDB’s highest-profile cross-border deal—the acquisition of a 3.1 percent stake in England’s largest commercial bank, Barclays, in 2007 for £1.5 billion—was also partly aimed at bolstering CDB’s ability to help China access energy and minerals abroad” (DOWNS, 2011, p. 30).

¹⁴³ “Tasked with diversifying China’s foreign exchange reserves away from U.S. government debt instruments, CIC first turned to Wall Street in search of solid investment returns, spending \$3 billion for a nearly 10 percent stake in the US private equity firm Blackstone and \$5.6 billion for almost 10 percent of US investment bank Morgan Stanley” (DOWNS, 2011, p. 32).

de novas tecnologias e experiência de gestão” (RELATÓRIO ANUAL CDB, 2007).¹⁴⁴

Porém o abalo proporcionado pela crise mundial para os líderes chineses foi forte e levou a uma retratação dos investimentos em instituições financeiras ocidentais. Downs (2011, p. 32) descreve de forma quantitativa as perdas sofridas pelas instituições chinesas,

As ações do Barclays Bank, pelas quais o CDB pagou £ 7,20 (US\$ 14,81) por ação, fechou em £ 1,54 (US\$ 2,24) em 31 de dezembro de 2008, uma perda de 79%. CIC também acumulou enormes as perdas em suas participações em instituições financeiras ocidentais ao final de 2008. O investimento do fundo soberano Blackstone havia caído em 78%, enquanto o investimento no Morgan Stanley caiu 66%. No final de 2010, no entanto, CDB e CIC tinham recuperado parte de suas perdas, embora suas participações ainda valessem substancialmente menos do que foi pago por elas.¹⁴⁵

Perante a frustração frente à má performance dos investimentos realizados nas instituições ocidentais e à retração das aprovações do Conselho de Estado para a manutenção desses investimentos, o CDB deslocou sua atuação internacional para o ramo de energia. Assim, operacionalizou-se uma nova estratégia:

CDB não tem um vínculo com o petróleo e gás natural em si, mas sim sobre a receita gerada pela venda desses suprimentos às empresas chinesas. A companhia de petróleo chinesa deposita o seu pagamento para o óleo e as entregas de gás natural em uma conta mantida pelo mutuário no CDB, da qual CDB retira os juros, taxas principais e outros pagamentos devidos. Alguns dos fornecimentos envolvem projetos de infraestrutura, contratos de empresas chinesas ou compra de equipamentos chineses.” [ainda] “essas operações ajudam a China a acessar a energia que necessita para alimentar o crescimento econômico contínuo, fornecendo às empresas de petróleo da China contratos de abastecimento de longo prazo e infraestrutura para oferecer alguns desses suprimentos para a China (DOWNS, 2011, p. 39; 65).¹⁴⁶

¹⁴⁴ “Establishing the Bank’s strategic cooperation and relationship with Barclays Bank also represents an important step in accelerating the acquisition of new technologies and management experience” (ANNUAL REPORT, 2007).

¹⁴⁵ “The value of these investments plunged as the global financial crisis deepened. Shares of Barclays Bank, for which CDB paid £7.20 (\$14.81) per share, closed at £1.54 (\$2.24) on December 31, 2008, for a loss of 79 percent. CIC had also racked up huge paper losses on its stakes in Western financial institutions by the end of 2008. The sovereign wealth fund’s investment in Blackstone had plummeted by 78 percent, while its investment in Morgan Stanley was down by 66 percent. By the end of 2010, however, CDB and CIC had recouped some of their losses, although their stakes were still worth substantially less than what they paid for them” (DOWNS, 2011, p. 32).

¹⁴⁶ “Each of the EBLs made by CDB is secured by revenue earned from deliveries of oil or natural gas to a Chinese oil company. CDB does not have a lien on the oil and natural gas itself but rather on the revenue generated by the sale of these supplies to Chinese firms. The Chinese oil company deposits its payment for the oil and natural gas deliveries into an account held by the borrower at CDB, from which CDB withdraws the interest, principal and other fees it is owed. Some of the deals involve infrastructure projects, contracts for Chinese firms, or the purchase of Chinese equipment” (DOWNS, 2011, p. 39). “CDB’s EBLs further the State Council’s objective of enhancing China’s energy supply security. These transactions help China access the energy it needs to fuel continued economic growth by providing China’s oil companies with long-term supply contracts and the infrastructure to deliver some of those supplies to China” (DOWNS, 2011, p. 65).

Além de fazer frente ao planejamento de longo prazo da economia chinesa, o CDB tirou vantagens financeiras do deslocamento de ramo de atuação, como se verifica na afirmação de Chen Yuan: “[...] investir em energia e minerais é uma boa maneira de se proteger contra a queda do dólar e dos preços das *commodities*” (CHEN YUAN *apud* DOWNS 2011, p. 73).¹⁴⁷

Ao se adentrar no campo interno, num cenário sem crise econômica mundial, pode-se inferir, o CDB passaria um ano bem especial no tocante às suas operações. A decisão do Conselho de Estado de começar a privatização dos *policy banks* pelo CDB certamente alterou o funcionamento dessa instituição. No Relatório Anual (2008), é afirmado que:

Durante os três primeiros trimestres de 2008, o Banco seguiu rigorosamente as diretrizes do Banco Popular da China com respeito à subscrição de empréstimos, fez ajustes dinâmicos e reestruturou suas próprias atividades, levando em conta a evolução das necessidades do mercado de crédito e a fim de assegurar que os recursos do Banco fossem totalmente utilizados dentro dos limites estabelecidos.¹⁴⁸

Tudo indica que, ao comparar as informações contidas nos relatórios de 2007 e 2008, não há evidências de que novos e volumosos projetos estivessem sendo apoiados pelo CDB no decorrer do ano de 2008, isso porque os principais projetos, até o terceiro trimestre de 2008, já estavam sendo financiados em 2007, tais como: Transferência de Água sul-norte, Olimpíadas de 2008 em Pequim, Shanghai World Expo 2010, tratamento de água do Lago Taihu, recuperação de desastres de neve e gelo, além de reconstrução pós-terremoto.¹⁴⁹ Embora se tratasse de projetos chave nacionais, eles estavam em andamento em períodos anteriores, o que destoa, aparentemente, da característica inovadora do banco.

Todavia, após o plano de resposta do governo chinês para conter os avanços das consequências da crise na economia chinesa, o CDB foi chamado a cumprir o seu papel, qual seja o de atuar efetivamente como uma instituição capaz de assegurar os investimentos para manutenção da atividade econômica. Conforme atesta o Relatório Anual de 2008,

¹⁴⁷ “According to Chen, investing in energy and minerals is a good way to hedge against a declining dollar and rising commodity prices” (DOWNS, 2011, p. 73).

¹⁴⁸ “During the first three quarters of 2008, the Bank strictly followed the PBOC's guidelines with respect to loan underwriting, and made dynamic adjustments and restructured its own activities to take account of changes in the market's credit requirements and in order to ensure that the Bank's resources were fully utilised within the prescribed limits” (ANNUAL REPORT 2008).

¹⁴⁹ “South-to-North water diversion project, the 2008 Beijing Olympic project, the 2010 Shanghai World Expo event, the Taihu Lake water treatment project, the snow and ice disaster recovery project, and the post-earthquake reconstruction projects, among others” (ANNUAL REPORT 2008).

Em novembro de 2008 o Estado elegeu 10 políticas e medidas com o objetivo principal de estimular a demanda doméstica e garantir o crescimento econômico na China. O Banco foi destacado imediatamente e respondeu decididamente ao impulso dado por este pacote de estímulo, alavancando os investimentos que foram feitos ao longo dos anos anteriores, por meio de seus processos de planejamento, estabeleceu projetos prioritários, processos robustos de crédito e pré-eminente priorização e preparação do trabalho.¹⁵⁰

Assim, o CDB estava pronto para voltar a atuar como um *policy bank*. Torna-se imperativo lembrar as definições e os papéis dos bancos de desenvolvimento, apresentados em capítulos anteriores. No ano de 2008, até o momento em que o CDB respondeu prontamente ao plano de recuperação da economia chinesa, na verdade, encontrava-se na *síndrome da Bela Adormecida*, com todo o aparato do banco, se não congelado, com atuação restrita, pois até então estava unicamente oferecendo os “ingredientes que faltavam”, ou seja, preparando a estrutura de atuação para mercado, ao apenas dar continuidade aos projetos de longo prazo já em andamento.

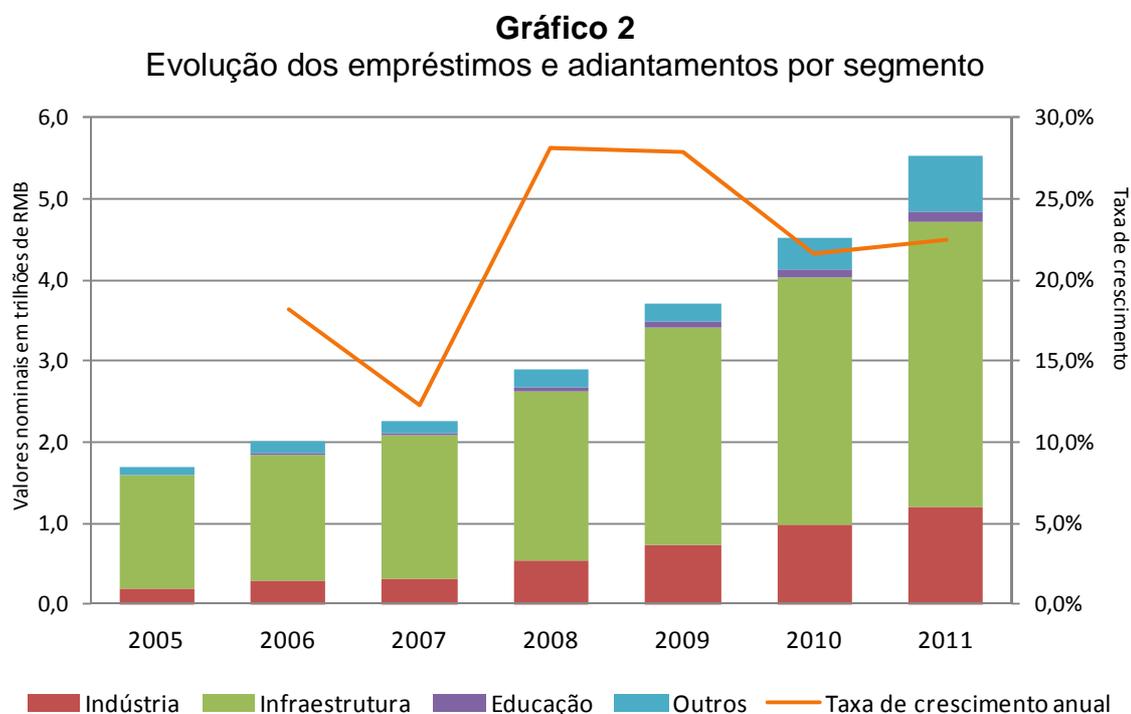
A força desse argumento precisa ser demonstrada, ainda que, como foi dito em outro momento, não tenha sido possível o acesso aos dados deflagrados de forma detalhada. Mesmo assim, é possível fazer algumas inferências a partir dos dados consolidados que são analisados, a partir dos gráficos seguintes.

Ao analisar o total de empréstimos e adiantamentos, não se percebe uma ruptura no padrão de crescimento desses ativos financeiros, portanto se deduz que poderia haver uma alteração no padrão dos empréstimos e adiantamentos em 2008, caso a crise financeira não tivesse se transformado em uma crise econômica internacional. Observe-se que há aumento nominal crescente em todos os setores (Gráfico 2), mas se percebe um incremento relativo na indústria e educação em detrimento da infraestrutura, embora a taxa de crescimento dos empréstimos e adiantamentos apresente um declínio entre 2006-2007 (de 18% para 12%) e posterior incremento de 28% entre 2007-2008, estabilizando-se neste nível entre 2008-2009. Percebe-se um novo patamar (20%) da taxa de crescimento entre 2010 e 2011. Com esses dados, só é possível constatar a oscilação da taxa de crescimento dos empréstimos e adiantamentos do CDB,

¹⁵⁰ “In November 2008, the State issued ten policies and measures with the principal objective of stimulating domestic demand and ensuring economic growth in China. The Bank was well placed to immediately and decisively respond to the impetus of this stimulus package through leveraging the investments that had been made over the previous years through its forward-looking planning processes, established project pipeline, robust credit processes and pre-eminent prioritisation and preparation work” (ANNUAL REPORT, 2008).

porém, entre 2008 e 2009, mantém-se a taxa de crescimento, a partir disso se infere que esse fato reflete a pujante atuação do CDB.

Esse movimento pode ser mais bem entendido quando desmembrados os dados por tipo de indústria e detalhada a infraestrutura.¹⁵¹

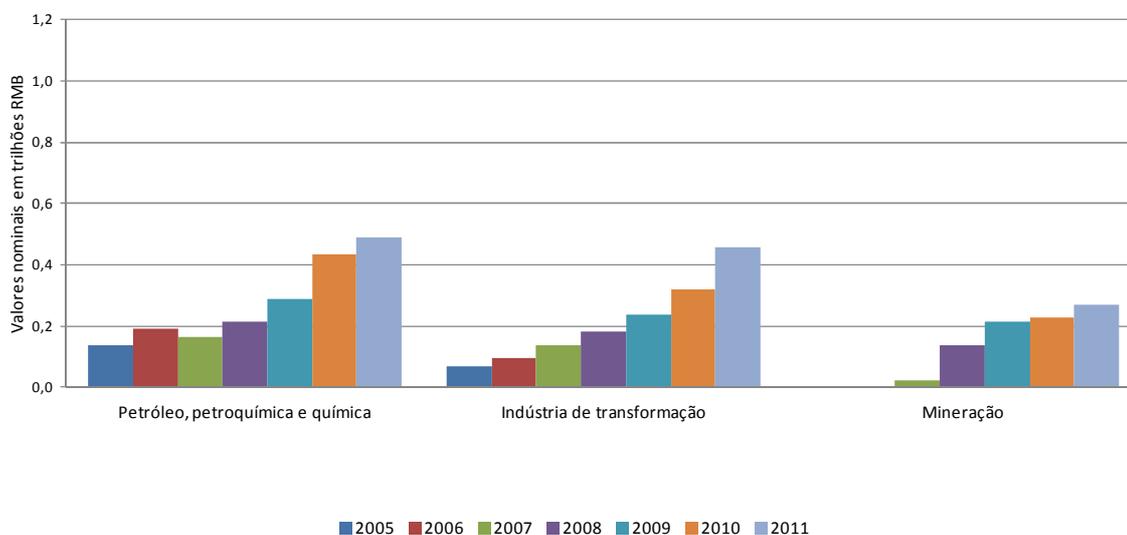


Fonte: Relatórios Anuais CDB

Se analisada a distribuição dos empréstimos e adiantamentos por tipo de indústria (Gráfico 3), no ano 2008, registra-se, de um modo geral, um aumento nesses ativos financeiros, em torno de 65%, em relação a 2007. Na análise da variação entre 2009 e 2010, observa-se que o incremento foi significativo, especificamente o segmento de petróleo, petroquímica e química sofreu um acréscimo de 50%. Corrobora-se a posição anteriormente assinalada sobre o deslocamento do ramo de atuação do CDB, enfatizando os investimentos em petróleo fora e dentro da China, depois de 2008. Na mesma direção, as indústrias de transformação e mineração também sofreram considerável expansão nos investimentos.

¹⁵¹ Os dados apresentados pelo CDB mostram posições de estoque, isto é, retratos em determinadas datas. Infelizmente, não foi possível uma análise de fluxo, capturando o movimento dentro de períodos.

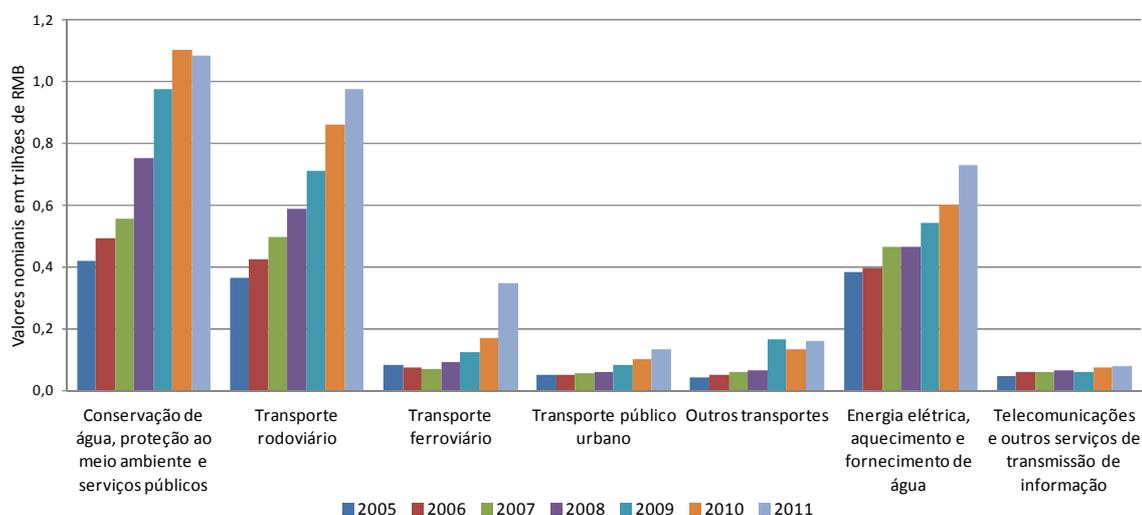
Gráfico 3
Distribuição dos empréstimos e adiantamentos por tipo de indústria



Fonte: Relatórios Anuais CDB

Quando examinada a distribuição dos empréstimos e adiantamentos para infraestrutura (Gráfico 4), é expressivo o volume entre 2008-2009. Alerta-se para o incremento de cerca de 20%, em 2008, se comparado com 2007, mais ainda, cerca de 30% em 2009, ao se comparar a 2008. Comparando 2009 com 2007, verifica-se que os empréstimos e adiantamentos concedidos pelo CDB à infraestrutura foram duplicados. Em praticamente todos os segmentos, houve um aumento nas posições, com exceção feita a telecomunicações e serviços de transmissão de informação, que praticamente mantiveram os mesmos valores nominais. Isso ratifica a suspeita de que o governo chinês valeu-se fortemente do CDB para aquecer a economia interna.

Gráfico 4
Distribuição dos empréstimos e adiantamentos em infraestrutura



Fonte: Relatórios Anuais CDB

Posto isso, percebe-se que algumas áreas passaram a ter destaque para o CDB, a partir de 2008, embora fizessem parte do portfólio de negócios do banco desde 2003. Essas áreas estão categorizadas pelo banco como “desenvolvimento social e bem-estar das pessoas”. Entre elas encontram-se o apoio às pequenas e médias empresas, a estudantes (tanto para o pagamento dos cursos quanto para os recém-formados), à habitação para baixa renda e aos produtores rurais. A Tabela (4) agrupa a evolução dos empréstimos concedidos para essas áreas no período em análise:

Tabela 4
Empréstimos concedidos em setores ligados ao desenvolvimento social e bem-estar das pessoas (em bilhões de RMB)

Rubrica	2007	2008	2009	2010	2011
Pequenas e médias empresas	34,0	55,0	1.006,5	1.222,6	1.550,0
Estudantes	2,8	6,6	11,9	19,9	29,9
Habitação para a população de baixa	30,0	81,6	168,0	299,5	460,0

Fonte: Relatórios Anuais CDB

Os empréstimos em 2007 às pequenas e médias empresas totalizaram RMB 34 bilhões (aumento de 48% em relação a 2006). Em 2008, o saldo foi de RMB 55 bilhões e são apresentados dois empreendimentos como os principais projetos apoiados: cooperativa de empresas avalistas na província de Zhejiang –

Credit Enhancement through Group Cooperation of Guarantor Companies – e um projeto piloto na Mongólia de empréstimos para mulheres. Registra-se um salto significativo em 2009: de RMB 55 bilhões para RMB 1.006 bilhões e de dois principais projetos para o apoio em 20 segmentos de pequenas e médias empresas. O apoio continuou em 2010, totalizando RMB 1.223 bilhões. Dispensa comentários a ordem de grandeza do aumento registrado pelo CDB nesta rubrica, como se pode observar na evolução mostrada na Tabela (3). Mas vale a pena sublinhar que esse segmento é um dos maiores geradores de postos de trabalho. Portanto explica-se a atuação do CDB como instrumento do Estado para operacionalização do plano de recuperação da economia.

No campo da educação, o CDB tinha como saldo de empréstimos para estudantes, ao final de 2008, o valor de RMB 6,6 bilhões, lembrando que, em 2007, os desembolsos foram apenas de RMB 2,8 bilhões. Já em 2009, o valor praticamente dobrou em relação ao ano anterior, chegando a RMB 11,9 bilhões. O estímulo à educação continuou em 2010 e 2011, alcançando, respectivamente, a marca de RMB 19,9 bilhões e RMB 29,9 bilhões. Uma das explicações possíveis que justifiquem essa injeção de recursos pode ser a necessidade de conter um eventual caos social, perante uma juventude inconformada com a impossibilidade de, por um lado, ingressar no mercado de trabalho, e, de outro lado, de continuar sua educação escolar.

Os empréstimos voltados à habitação para a população de baixa renda em 2007 tiveram um acréscimo de cerca de 150% em relação ao ano anterior, totalizando RMB 30,2 bilhões (Tabela 3). Em 2008, houve novos empréstimos no valor de RMB 47,6 bilhões, acumulando RMB 81,6 bilhões. Com a eclosão da crise econômica, o saldo praticamente dobrou, em 2009 e 2010, fechando o ano, respectivamente, em RMB 168,0 bilhões e RMB 299,5 bilhões. Fica patente a atuação do CDB como um instrumento do Estado, para atenuar a baixa do setor de construção civil. Se considerado que esse é um setor de altíssima empregabilidade, ao se investir maciçamente nele, diminuiu, automaticamente, o impacto nesse setor do desemprego.

Curiosamente, o apoio à formação de trabalhadores rurais migrantes só é registrado no Relatório Anual de 2009, do CDB. Indica-se que foram apoiados nesse ano 139 projetos, no valor de RMB 5,8 bilhões. Como já dito, um dos impactos da crise teve como consequência o volumoso retorno dos migrantes

desempregados, das zonas costeiras (Região Oriental) para o campo (Região Central e Ocidental). Intui-se que foi necessário ocupar essa mão de obra disponível. É óbvio o efeito direto do desemprego provocado pela queda nas exportações.

Enfim, o papel protagônico do CDB é *ad hoc*, devido à função que lhe foi atribuída como banco de desenvolvimento nacional. A China conseguiu não perder o seu ritmo de crescimento e evitar o colapso. O efeito-contágio da crise, sem dúvida, foi contido, o que, na opinião de Huang (2010, p. 25; p.79), deveu-se à separação do mercado de capitais global que não permitiu um maior avanço da crise econômica mundial na China. Nesse sentido, o controle sobre a conta capital foi um dos principais atenuadores.

Feita essa análise, retoma-se que, até aqui, foram identificados os impactos que a crise mundial teve na economia chinesa; descreveu-se o papel fundamental do governo para responder prontamente com um plano de recuperação da economia — estimulando a demanda interna e tendo o CDB como alicerce nesse plano; ressaltou-se que, apesar de tudo isso se realizar sob premissas capitalistas no discurso, mas implementadas de forma centralizada e autoritária, a crise interna da China poderia ter sido mais grave.

Sabido o peso da China no PIB global, é possível imaginar os desdobramentos na economia mundial, devido à plasticidade da disseminação ao longo da geografia universal, enraizando, não só suas transações comerciais e financeiras, mas também se posicionando como uma perigosa credora internacional.

Mesmo com esse aparente quadro positivo de superação da crise econômica, não se descarta, na especulação dos especialistas, o advento de uma nova crise econômica mundial, com suas respectivas consequências sociais. Iminente crise que pode ter a China como personagem principal do fator detonador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi no complicado tabuleiro de xadrez da crise econômica mundial (2008-2009), que a China acionou seu complexo arsenal ideológico-político a serviço de mecanismos econômicos e financeiros que fizessem frente à crise. No decorrer desta pesquisa, discorreu-se sobre o fascínio da acertividade das respostas e as suspeitas de estas serem fruto de uma reação engendrada. Tornou-se nítido o exemplo do poder proporcionado pelo investimento na economia, bem como sua capacidade estabilizadora na sociedade como um todo.

A aproximação de autores entendidos aqui como clássicos auxiliou no aguçamento da percepção deles. Assim, depreendeu-se da teoria de Kalecki que, em momento recessivo, cabe ao Estado gerar poder de compra adicional para movimentar a economia e sustentar sua recuperação em momentos de crise, mantendo os níveis de emprego e produção.

Ao pensar na riqueza dos agentes (empresários, trabalhadores e rentistas), refletida no investimento, Steindl assinala que cabe ao empresário decidir o quanto investir no período seguinte, com base na acumulação interna da empresa e com as perspectivas para o novo ciclo. Tal decisão nas mãos do empresário produz desequilíbrios constantes no sistema. Por isso, o protagonismo é do empresário, dado que o rentista não altera seu padrão de consumo, e o trabalhador não assume papel relevante nesse quesito, visto que consome toda sua renda.

Complementa-se que o empresário não investe somente com base em recursos próprios, necessita de crédito para sustentar os ciclos produtivos. Hilferding esboça a eclosão do poder dos bancos frente aos capitalistas, deixando transparecer a supremacia que emerge do capital financeiro. Keynes vai além, vê os bancos como agentes livres, dotados de tal poder que permitem o controle sobre os ciclos, capazes de impulsionar ou paralisar a economia. Os bancos, na condição de agentes livres, afetam, diretamente, o elemento propulsor da economia, isto é, o investimento. O eixo conceitual da visão keynesiana preconiza

de forma contundente que é da decisão tomada pelo empresário de investir, não da poupança, que se tem o aumento, ou não, da riqueza.

O desdobramento dessa argumentação explica que é a decisão acerca do investimento que proporciona o aumento da produção, do nível de emprego, do consumo e da renda da sociedade. De forma preponderante, o investimento acontece com vistas a longo prazo e exige considerável aporte de recursos financeiros. Explorar as formas pelas quais se requer a estrutura para o financiamento do investimento resulta em um *arranjo especial* — expressão que, como se viu, condensa inúmeros processos. Isso, porque somente o setor privado não é capaz de sustentar o investimento, principalmente em momentos de crise, nos quais deve haver uma postura anticíclica. Vale enfatizar que, nessas circunstâncias, os bancos de desenvolvimento assumem um papel de destaque.

Certa perceptividade histórica sugere que um dos *fornos* da Revolução Industrial, na França do século XIX, originou a formação da pioneira, visionária e meteórica instituição que teve por objetivo ser intermediária entre a indústria e o governo: o *Crédit Mobilier*. Empreendimento fantástico, sofredor das graças e das desgraças de ser privado e com fins lucrativos. Não restringido aos limites geográficos, foi capaz de impulsionar várias economias europeias e *além mar*, proporcionando recursos para o financiamento do desenvolvimento. Sua robustez propagou métodos de gestão técnica e operacional, nas instituições que fundava e nos empreendimentos que financiava. Apesar dessa pujança, a busca do efetivo lucro dentro dos períodos (no curto prazo), o envolvimento das pessoas jurídicas e físicas (houve uma clara disputa pessoal entre famílias) e a forte concorrência, formada no mercado antes inexplorado, culminaram na falência dessa instituição.

Num exercício de imaginação analítica, o desenvolvimento econômico como norte comum para a sociedade como um todo, isento de vantagens pessoais, poderia ter sido bússula a ser seguida pelo *Crédit Mobilier*. Entretanto, como é de consenso, tal bússula é própria das instituições públicas. Mas essa limitação não pode ser atribuída a ele, o que não desmerece a criativa e fascinante atuação que inspirou novos empreendimentos e permite afirmar que ele proporcionou o desenho arquitetônico do que vieram a ser os bancos de desenvolvimento dos séculos vindouros.

Na mesma esteira histórica, o pós II Guerra Mundial configurou-se como momento profícuo de instituições voltadas ao financiamento do investimento. A

experiência inicial do Banco Mundial foi fundada, seguida pela dos bancos de desenvolvimento regionais, locais e nacionais, constituindo-se para os governos em canais de captação de recursos para o financiamento de longo prazo. Tal acesso para o setor privado foi mais tímido nessas instituições, principalmente, naquele momento de reconstrução pós conflito bélico.

No naipe de diversas atribuições dos bancos regionais e locais está a de articular os diversos perfis sociais presentes na geografia em que atuam, como ilustram as instituições do continente africano onde, diante de tantas carências, os bancos locais assumem os mais variados papéis, não se restringindo apenas às operações de médio e longo prazo, como de ordinário lhes é característico. Ainda, proporcionam, até mesmo, o auxílio para a elaboração de projetos de apoio financeiro.

Outra interessante característica desses bancos é ilustrada na plasticidade performática com que o *Islamic Development Bank* — IsDB — articula, ora uma geografia aglutinada pelo vetor religioso, o Islã, ora sua atuação como banco de desenvolvimento local. Obviamente não é seu objetivo responder ao religioso, mas se dispensada essa especificidade socio-cultural ficaria impossibilitado de cumprir seu papel de mola propulsora dos países membros.

Mesmo com esse potencial articulador de diversidades, os bancos regionais e locais podem ser alvo de críticas. Entre elas, a de que os bancos de desenvolvimento não possuem uma ação sincronizada e a de que o objetivo comum de serem promotores do desenvolvimento econômico, que viabilize o bem estar de toda sociedade, não é prioritariamente almejado. Evidentemente que, de modo geral, não existe consenso sobre a definição e as atribuições dos bancos de desenvolvimento, como também, não há um modelo ideal.

Essa afirmação toma corpo quando se retoma a ideia de elemento propulsor na economia, visto que um banco de desenvolvimento deve ir além de suprir lacunas e ser capaz de, efetivamente, proporcionar a manutenção e incremento do investimento na economia, o que pode contribuir para uma sociedade cuja população economicamente ativa esteja empregada. Conjunto de elementos esses que consolidam as bases de “*um sistema mais favorável à paz*”, lembrando as palavras de Keynes ao tratar da socialização do investimento.

Numa outra direção, retorna-se ao tabuleiro de xadrez para redimensionar o papel da China numa das mais profundas crises do sistema, agora global, dos

últimos tempos. Enfatizou-se, de maneiras diferentes, como a China, com suas dimensões monstruosas, em poucas décadas ascendeu a um patamar que a converteu num dos pilares da economia mundial.

Perguntas que subjazem transversalmente nesta pesquisa: no momento da eclosão da crise econômica, como a China foi afetada? Qual a filigrana que tece o surpreendente rápido plano de ação do governo chinês? Não é exagero afirmar que há um forte indício de que o Estado chinês demonstrou ser exemplo prático das proposições teóricas de importantes economistas, como apresentado neste trabalho. Enfatiza-se que esse Estado fez valer sua capacidade de atuação para enfrentar os efeitos da crise e manter o nível de emprego da economia, então fortemente dependente das exportações.

Atenta-se para o fato de que a recente crise econômica mundial (2008-2009) aconteceu em um momento em que a China vivia internamente uma política econômica restritiva, com retração do consumo e dos investimentos. No plano do sistema financeiro, os três bancos que permaneceram genuinamente estatais, os *policy banks*, iniciavam processos de abertura de capital, a começar pelo *China Development Bank*, detalhado neste trabalho.

Não se deve esquecer de que a China estava, nos anos de 2007-2008, em meio a um processo de internacionalização de empresas e instituições financeiras, portanto um engenhoso leque de aquisições de ações em bancos e em outras instituições financeiras foi aberto, com o propósito de alavancar os negócios das empresas chinesas. Com o advento da crise financeira, essa internacionalização resultou em perdas consideráveis, o que levou a uma alteração no portfólio de negócios dos empreendimentos chineses. Assim, quando a crise financeira foi transformada e tomou curso de crise econômica, os países, de uma forma muito geral, tiveram que socorrer suas economias a fim de evitar um colapso generalizado.

Perante isso, o Estado chinês teve que responder pronta e ativamente para que os impactos internos proporcionados pela crise mundial não se transmutassem em crise social – o que não seria de difícil contorno para um governo totalitário, dado seus mecanismos sofisticados de repressão física e simbólica. Compreende-se, portanto, que a resposta do Estado veio com o estímulo da economia interna, a fim de equilibrar a queda do mercado externo. Não resta a menor dúvida de que a construção de casas populares, o apoio às

empresas de pequeno e médio porte, infraestrutura rural, transporte, saúde e educação foram elementos-chave para conter os abalos sociais. Acionar esses elementos configurou-se no muro de contenção que barrou o avanço dos impactos negativos da crise dentro do país.

Nesse cenário, o *China Development Bank* (CDB) constituiu-se em valioso instrumento do Estado para operacionalizar o plano de recuperação econômica, o que fez dele elemento fulcral da resposta à crise. Vale lembrar que isso aconteceu em 2008, ano peculiar para o CDB, visto que estava em processo de abertura de capital. Nesse contexto, num curto intervalo de tempo, é possível associar esse período de transição do banco a definições metafóricas propostas pela visão dominante. Dito em outras palavras, enquanto o processo de privatização se gestava, deu-se a impressão de que o CDB somente cuidava de projetos em andamento: apenas atento a fornecer os ingredientes que faltavam para o mercado. No momento da crise, ativou-se todo seu aparelho bancário, daí sua semelhança com *a Bela Adormecida*.

Refina-se, ainda mais, a análise sobre o CDB. Numa leitura rápida, pode-se acreditar que foi a conjuntura mundial e um certo grau de casuismo que fizeram com que essa instituição conseguisse ocupar papel importante na recuperação da economia chinesa. Porém, apurados os dados, aqui discutidos, no CDB, percebeu-se que não houve uma alteração profunda na evolução dos ativos financeiros, mas sim, qualitativa, a qual foi capaz de mudar o curso recessivo que estava sendo formado na economia chinesa. A atuação direta do CDB em projetos de formação de trabalhadores rurais é o exemplo decisivo dessa mudança qualitativa. Outro exemplo, de forma obliterada, foi o incremento nos projetos de apoio às pequenas e médias empresas. Vale apontar que exerceu funções mais amplas que as tradicionais exercidas por bancos de desenvolvimento, indo além do financiamento do investimento.

Entre as explicações encontradas para a rápida recuperação chinesa, pode-se citar a abertura controlada do mercado e o fato de a China, detentora de uma das maiores reservas internacionais do mundo, exercer o controle da conta de capital que, no seu conjunto, propiciou que não ficasse à deriva dos fluxos internacionais.

Conclui-se, pelo que se pôde apurar nesta pesquisa, que houve dois movimentos deflagrados pelo Estado chinês. O primeiro movimento, centrípeto,

por meio do qual o Estado, como o eixo central, paralisa o processo de privatização dos *policy banks*, a tempo de se utilizar deles maciçamente na execução do plano de aquecimento do mercado interno, como resposta à crise.

O segundo movimento, centrífugo, desencadeia-se com a ampliação da atuação de negócios pelo mundo, aproveitando-se do momento recessivo internacional que permitiu fazer aquisições vantajosas de empresas e propriedades desvalorizadas pela China afora. Soma-se a sua expansão a ampliação das relações com os países emergentes, como Brasil e Rússia. Sem falar, ainda, da ampliação efetiva de participação no continente africano, inclusive com doações aos bancos locais. Ambos movimentos, centrípeto e centrífugo, foram muito bem regidos pelo Estado chinês.

Não é dissimulada aqui uma postura cética diante do desenvolvimento chinês, com pretensa combinação, de um lado, de elementos capitalistas, mesmo com as suas contradições e mazelas, e, do outro lado, de elementos socialistas que aspiram a um crescimento econômico, mas que não aliam uma modulação harmônica entre os planos político e social.

Além disso, a mídia, alimentada ora pelos governos, ora pelos meios acadêmicos, divulga, até a exaustão, elevadas taxas de crescimento da economia chinesa como um todo, as quais constituem uma expressão geográfica da desigualdade no crescimento, visto que as taxas na região costeira são maiores, enquanto, na região ocidental e central, registram um menor crescimento. Essa *mass media* esconde as ligações entre o crescimento e as desigualdades sociais, disseminando um imaginário de crescimento econômico dissociado da *equidade* social.

Como se discutiu aqui, há uma demonstração evidente de que o Estado chinês exerce seu papel coordenador do investimento, de maneira altamente eficiente. Tal processo de investimento acontece, aparentemente, de uma forma planejada e anunciada, do que se despreende que o crivo de aprovação do Conselho de Estado é indispensável. Tem-se, assim, um conjunto de elementos que garantem, ou não, a estabilidade econômica do país.

Posto tudo isso, se consideradas todas as condições que favorecem a China decolar no crescimento econômico, é o não balanceamento entre crescimento e desenvolvimento que a impede de ascender, efetivamente, ao patamar das economias desenvolvidas. Mais ainda, é a não realização plena, na

prática, do que significa e a que se propõe o desenvolvimento econômico propriamente. Cabe, aqui, sugerir para futuras pesquisas a comparação entre o CDB e o BNDES, o que permitiria um contraponto entre dois países que têm em comum, entre outros, terem-se valido de seus bancos públicos, no processo de recuperação da crise econômica mundial (2008-2009).

Enfim, a China apresenta um crescimento econômico vertiginoso, descompassado com as condições de qualidade de vida da população que o proporciona, o que constitui um paradoxo. À semelhança do regime capitalista propriamente dito, o regime chinês está assentado no princípio de exploração. Ainda constitui um enigma a manutenção desse paradoxo.

Com todas as ressalvas que isso implica cabe ao economista questionar-se sobre determinadas opções de modelos econômicos, que trazem consequências humanas, tais como: vive a sociedade chinesa *um sistema favorável à paz*? A população economicamente ativa está empregada em condições justas de trabalho? Proporcionam-se, realmente, as condições de acesso igualitário para todos os serviços básicos que qualquer Estado se propõe fornecer, quais sejam: educação, moradia e saúde?

Como toda pesquisa, este trabalho datado e circunstanciado, os dados e suas conclusões são destinados ao debate que é, no exercício da ciência, sua vocação.

REFERÊNCIAS

ABDE, Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento. *Financiamento do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1994.

ALLEN, Franklin, Jun QIAN, and Meijun QIAN. China's financial system: past, present, and future, mar. 2007. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=978485>>.

ALLEN, F. *et al.*, China's Financial System: opportunities and challenges. NBER Working Paper n. 17828, feb. 2012, rev. apr 2012.

BRUCK, N. Development Banking Concepts and Theory. In: *Association of Development Financing Institutions on Asia and the Pacific (ADFIAP)*. Principles & Practices of Development Banking. V. 01, p. 09-39, 2001.

BRUCK, N. The role of Development Banks in the Twenty-First Century. In: *Association of Development Financing Institutions on Asia and the Pacific (ADFIAP)*. Principles & Practices of Development Banking. V. 03, p. 61-90, 2002.

CALVINO, I. *Por que ler os clássicos*. Companhia das Letras. 1993.

CAMERON, R. E. *The Crédit Mobilier and the Economic Development of Europe*. Journal of Political Economy, The University of Chicago Press. v. 61, n. 6, p. 461-88, dec. 1953

CINTRA, M. A. M. As Instituições Financeiras de Fomento e o Desenvolvimento Econômico: as experiências dos EUA e da China. In: *Ensaio sobre Economia Financeira*. FERREIRA, F. M. R. & MEIRELLES, B. B. (Orgs.) Rio de Janeiro: BNDES. p. 109-49. 2009.

COOK, S. e LAM, W. The Financial Crisis and China: what are the implications for low income countries? Pesquisa coordenada pelo Institute of Development Studies, Sussex e financiada por UK Department for International Development (DFID). 2009. Disponível em <<http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=7B8C7043-B1B2-7E18-AA0388270CFE906A>>.

CULPEPER, R. *Regional Development Banks: Exploiting Their Specificity*. Third World Quarterly, published by: Taylor & Francis, Ltd. v. 15, n. 3, p. 459-82, sep. 1994.

CULPEPER, R. Reforma de la arquitectura financiera mundial: el potencial de las instituciones regionales. *Cooperación financiera regional*. Santiago: Livros CEPAL (91), p. 57-90, 2006.

DÉMURGER, S. *et al.*. Geography, Economic Policy, and Regional Development in China. In: *Asian Economic Papers*, v. 1, n. 1, p. 146-97. Center for International Development and the Massachusetts Institute of Technology. 2002

DEOS, S. & MENDONÇA, A. R. R. Uma Proposta de Delimitação Conceitual de Bancos Públicos. In: *Bancos Públicos e Desenvolvimento*. JAYME JR., F. G. & CROCCO, M. (Orgs.). Rio de Janeiro: IPEA, v. 1, p. 49-72, 2010.

DEZEM, V. *Governo chinês estima retorno de 20 milhões de trabalhadores ao campo*. Valor Online. Publicado em 02 fev. 2009.

DIAMOND, W. *Bancos de Fomento*. Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

DIAS, Margarida Maria Pinheiro Godinho. *A China no Séc. XXI : a evolução do sistema bancário e o futuro das reformas econômicas*. Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão. 2004

DOWNS, E. *Inside China, Inc: China Development Bank's cross-border energy deals*. John L. Thornton China Center Monograph Series, n. 3, mar. 2011.

ECONOMIC AND POLITICAL WEEKLY. *Asian Development Bank*, v. 1, n. 15, p. 611, nov. 26, 1966.

FREITAS, M. C. P. Dinâmica Concorrencial e Bancos Públicos: questões conceituais. In: *Bancos Públicos e Desenvolvimento*. JAYME JR., F. G. & CROCCO, M. (Orgs.). Rio de Janeiro: IPEA, v. 1, p. 329-59. 2010.

HERMANN, J. Desenvolvimento Financeiro e Concorrência Privada: desafios para a funcionalidade macroeconômica dos bancos públicos. In: *Bancos Públicos e Desenvolvimento*. JAYME JR., F. G. & CROCCO, M. (Orgs.). Rio de Janeiro: IPEA, v. 1, p. 233-57. 2010.

HILFERDING, R. 1973. *O Capital Financeiro*. São Paulo: Nova Cultural (Coleção Os Economistas), 1985.

HUANG, Y. *et al.*. Financial Reform in China: Progresses and Challenges. China Macroeconomic Research Center, Peking University, China. 2010.

KALECKI, M. 1935. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. MIGLIOLI, J. (Org.) São Paulo: Editora HUCITEC, 1977a.

KALECKI, M. 1954. *Teoria da Dinâmica Econômica*. Trad. ALMEIDA, P. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Economistas), 1977b.

KEYNES, J.M. 1930. *A Treatise on Money*. V. 1, CWJMK, V. V. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1979.

KEYNES, J.M. 1936. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Trad. RESENDE, M. Lisboa: Relógio D'Água Editores, 2010

KINGAH, S. & SALIMZHUAROVA, A. *How Regional and Global Development Banks responded to the Financial Crisis?* United Nations University Institute on

Comparative Regional Integration Studies. UNU-CRIS Working Papers W-2012/5 Brugge. 2012.

LEVY, P. M., Nonnenberg, M. B., & De Negri, F. O crescimento econômico e a competitividade chinesa. Boletim de conjuntura, 73. IPEA. p. 81-8. 2006.

MARTIN, M. F. China's Banking System: Issues for Congress. Congressional Research Service. 7-5700. R42380. 2012.

MATHEW, P. M. Government and Development Bank Relationship. In: *Association of Development Financing Institutions on Asia and the Pacific (ADFIAP). Principles & Practices of Development Banking*. V. 01, p. 119-29, 2001.

MEHRAN, *et al.*. Monetary and Exchange System Reforms in China: an experiment in gradualism. FMI Occasional Paper n. 141, Washington DC, 1996.

MENDONÇA, A.R.R.. *Sistema financeiro Chinês e o financiamento do crescimento*. [Mimeo]. 2013.

MINSKY, H. 1986. *Stabilizing an unstable economy*. McGraw Hill, 2008.

MISTRY, P. *Multilateral Development Banks*. FONDAD, 1995

MORRISON, W. M. China and the Global Financial Crisis: implications for the United States. Congressional Research Service 7-5700. RS22984. 2009

NELSON, R. M. Multilateral Development Banks: overview and issues for congress. Congressional Research Service, 7-5700, R41170, apr. 18, 2012.

NEWMARCH, W. *On the Recent History of the Credit Mobilier*. Journal of the Statistical Society of London, published by: Wiley-Blackwell for the Royal Statistical Society, v. 21, n. 4, p. 444-53, dec., 1858

OCAMPO, J. A. *La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos*. Cooperación financiera regional. Santiago: Livros CEPAL, (91), p. 13-55, 2006.

OPEV, Operations Evaluation Department. *Unlocking the Potential of Africa's Sub-Regions Review of Bank Group Assistance to Sub-Regional Development Banks*. African Development Bank (ADB), 2010.

PENA, A. D. Principles of Development Banking. In: *Association of Development Financing Institutions on Asia and the Pacific (ADFIAP). Principles & Practices of Development Banking*, v. 02, p. 09-46, 2001.

PRADA, F. World Bank, Inter-American Development Bank, and Subregional Development Banks in Latin America: dynamics of a system of multilateral development banks. ADBI Working Paper 380. Tokyo: Asian Development Bank Institute. 2012.

PRATES, D. M. As Economias Emergentes no Contexto da Crise Financeira Mundial. In *Macroeconomia do Desenvolvimento*. OREIRO, J. L.; PAULA, L. F.;

BASILIO, F. (Orgs.) Editora Universitária – Universidade Federal de Pernambuco. 2011

PRATES, D. M. & BIANCARELI, A. M. Panorama do ciclo de crédito recente: Condicionantes e características gerais. Subprojeto II. Mercado de crédito bancário. In: *Projeto de estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos*. BNDES, CECON – Instituto de Economia/ Unicamp, 2009.

RELATÓRIO ANUAL, China Development Bank, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

SAGASTI, F. & PRADA, F. *Bancos regionales de desarrollo: una perspectiva comparativa*. Cooperación financiera regional. Santiago do Chile: Cepal, p. 91-129. 2006.

SALOMÃO, L. A. Prefácio. In: *Bancos Públicos e Desenvolvimento*. JAYME JR., F. G. & CROCCO, M. (Orgs.). Rio de Janeiro: IPEA, v. 1, p. 9-15, 2010.

SMALLRIDGE, D & OLLOQUI, F. de. *A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks*. Washington: Inter-American Development Bank (IDB), Institutional Capacity and Finance Sector, TECHNICAL NOTES No. IDB-TN-225, 2011.

STEINDL, J. *Maturidade e Estagnação no Capitalismo Americano*. Trad. MAIA, L. M. G. São Paulo: Editora Abril, 1986.

TITELMAN, D. *La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe*. Cooperación financiera regional. Santiago: Livros CEPAL, (91), p. 241-68. 2006.

TREVISAN, C. Os estrangeiros e a reforma do sistema financeiro chinês. In. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica* n. 9 – jul./dez. 2006

TORRES FILHO, E. T. Mecanismos de Direcionamento do Crédito, Bancos de Desenvolvimento e a Experiência Recente do BNDES. In: *Ensaio sobre Economia Financeira*. FERREIRA, F. M. R. & MEIRELLES, B. B. (Orgs.) Rio de Janeiro: BNDES, p. 13-56, 2009.

UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, *Rethinking the Role of National Development Banks*. 2006.

WAN, M. *Japan and the Asian Development Bank*. Pacific Affairs, v. 68, n. 4, University of British Columbia, p. 509-52. 1995-1996.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK. International Monetary Fund. 2011.