

## Governo, BNDES, governança

Prof. William Grava

21/02/2005

Quando foi anunciada a substituição de Carlos Lessa por Guido Mantega na presidência do BNDES não se criaram muitas ilusões nem se colheram muitas surpresas. Por um lado, esperava-se que o ímpeto da oratória baixasse, como de fato baixou. Uma ou outra escaramuça, como tem sido comum no atual governo, mas sem os grandes constrangimentos do passado recente. Por outro lado, esperava-se também uma posição dissonante com a da Fazenda e do Banco Central, que não surpreendeu e tem até o seu lado bom, porque o conservadorismo deve mesmo ser temperado pela intenção do crescimento. Até a potencial insubordinação em relação ao Ministro do Desenvolvimento parece sob controle, seja pelo estilo razoavelmente ameno de Mantega, seja pela coincidência de várias de suas bandeiras com as do Ministro Furlan.

Contudo, alguns fatos recentes dentro e fora do BNDES fazem a gente pensar sobre a condução dos negócios do banco e como a presença do Governo pode distorcer as coisas.

Recentemente o Governador Alkmin tem aparecido na imprensa protestando contra a dificuldade em aprovar o financiamento para a expansão do metrô de São Paulo. São R\$390 milhões para três novas estações da linha dois (Paulista). Embora o Estado seja experiente nesse tipo de financiamento, o benefício social seja inegável, bem a fonte de repagamento, espera há dois anos sem solução. Exatamente o período do Governo Lula. Com a mudança do comando do BNDES a situação parece ter piorado, em vez de resolver-se.

No protesto do Governador, o banco estaria sendo incoerente ao aprovar empréstimo semelhante, embora de valor menor, para o metrô de Caracas. Mais uma vez coincidência ou não, uma obra do controverso Presidente Hugo Chávez, amigo do Pres. Lula.

Na defesa do Presidente do BNDES, há o forte argumento de que também a obra de Caracas gera empregos e exportação brasileiros. A discussão é interminável, porque seria possível contra-argumentar que essa geração de empregos qualifica a obra para o BNDES mas não lhe dá prioridade sobre a de São Paulo que também gera empregos e, se não produz exportações, cria um benefício maior local. É contudo a continuação dos argumentos do Dr. Mantega que chama a atenção. Diz ele que a restrição do banco diz respeito ao orçamento Nacional, pois cada centavo emprestado seria transformado em gastos/investimentos do Governo Paulista que deveriam ter como contrapartida uma redução equivalente nos gastos do mesmo governo ou do Governo Federal. Vamos supor que ele esteja certo. Não sou um especialista na Lei de Responsabilidade Fiscal e provavelmente você também não é.

De posse desse argumento, é tentador examinar o que está acontecendo com o Governo Federal. Em meio à discussão da MP 232, o Planalto vem sendo atacado pelo aumento de gastos, principalmente com pessoal, que se financia com impostos crescentes. Some agora as duas coisas e o que é que você tem? O aumento dos gastos de pessoal de um lado e a restrição ao metrô de São Paulo do outro. Coincidência ou não, também o BNDES é controlado pelo Governo Federal.

É evidente que temos um problema de governança. Só para lembrarmos, uma definição coloquial de definir governança é dizer que ela trata de como a gestão de uma instituição (empresa, clube, governo) concilia os interesses dos diversos envolvidos. Um problema sério da governança está no fato de que a decisão, como

regra geral, cabe a um desses envolvidos, que passa a ter um conflito de interesse.

Se formos bem negativos, poderemos supor uma motivação política nas decisões do BNDES. Talvez seja um exagero, pela tradição desse banco, que é uma das instituições públicas mais respeitadas no país. Talvez seja realista, pelos interesses envolvidos e pelo fato de que o comando não é definido pela tradição, mas pelo governo de cada momento.

Se formos mais positivos, poderemos considerar que os argumentos do banco são sinceros e que as questões técnico-orçamentárias e não o partido que governa o estado é que foram levadas em consideração. Mesmo assim, sobra o fato de que o procedimento do banco está em linha com uma das partes interessadas, no caso o Governo Federal. O mesmo que não consegue reduzir seu endividamento. O mesmo que concorre com os agentes privados pelos recursos do mercado financeiro e de capitais pelos recursos privados disponíveis para o investimento.

Temos então um círculo vicioso. O Governo Federal tem um endividamento elevadíssimo, quase o dobro do endividamento do México, medido em proporção do PIB. Pratica juros elevados, como poucos países no mundo. Nosso mercado de capitais é pouco por várias razões, não só a dívida do Governo, mas de fato não consegue competir pelos mesmos recursos (ainda bem, ou teríamos uma crise no governo sem poder refinar a dívida). Sem outra alternativa, os investidores e os próprios governos estaduais e municipais precisam recorrer a um banco de desenvolvimento que é controlado pelo mesmo governo que, no início deste parágrafo, estava endividado. Ai se completa o círculo.

O BNDES é o único banco de desenvolvimento do mundo? Não, embora seja um dos mais importantes. Quem se compara a ele? Instituições como o BID e o Banco Mundial. E essas instituições são administradas como o BNDES? Não, porque não há a figura de um único governo com o absoluto controle da instituição. Mais ainda, embora alguns governos tenham necessariamente mais poder, como o americano, não são estes os que dependem da instituição. A consequência é óbvia: administração mais estável e de maior continuidade, preservação dos quadros acima de tudo a credibilidade que é mais difícil de se obter quando uma parte interessada controla toda a decisão.

Mas o BNDES poderia ser diferente? Poderia, assim como se esperava das agências, cujo processo foi abortado pelo atual governo. Administração com mandato definido, autônoma e com regras que falam mais alto do que as convicções partidárias ou ideológicas. Regulada e vigiada pelo Governo, mas não subordinada a ele. Como se esperava das agências, como ainda se espera do Banco Central, como também poderia ser para o BNDES. Sim, podia ser diferente.