

Apontamentos de um Debate para a Necessidade de uma Instituição de Desenvolvimento na América Latina: O Caso Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

JOSÉ ALEX REGO SOARES (*)

1 Introdução

O artigo tem como objetivo explorar as condições que precederam a criação do BID e, desta forma, desenhando o longo processo de debate sobre a criação de uma instituição de fomento na América Latina.

A criação de uma instituição de fomento para a região é resultado de um amplo debate que envolve as relações de inserção internacional da região, no arcabouço geopolítico, sendo esta inserida no interior das primeiras *Conferencias Internacionales Americanas*, repercutindo os limites impostos pela conjuntura internacional junto à América Latina.

O debate se qualificava pela urgência de mecanismos de financiamento do desenvolvimento da região. Ao fim da Segunda Guerra, a demanda por instituição de fomento regional ganha maior visibilidade, com as possibilidades de uma maior oportunidade dos países da região de acesso à poupança externa, em especial dos Estados Unidos. Entretanto, a realidade não se alterou (PREBISCH, 1954).

A busca de recursos externos para o desenvolvimento regional constituiu uma dependência da poupança externa privada. O Investimento Externo Direto (IED) compõe uma contradição entre desenvolvimento e independência, conforme Pazos (1967). A necessidade do IED expõe a própria escassez de divisas internas para alavancar o desenvolvimento (DAM, 1976).

A partir desse debate, ganha força a criação de uma instituição de fomento regional, como forma de responder às necessidades de financiamento do desenvolvimento da América Latina, ao reverberar em vários segmentos políticos, sociais e econômicos da região.

Entretanto, a constituição de uma instituição de fomento regional apresenta alta complexidade de realização. As divergências de interesses geopolíticos e econômico-financeiros são contrastantes à constituição de uma instituição de financiamento do desenvolvimento regional. Ao retratarmos esse debate da criação do BID na década de 1950, constatamos o longo percurso histórico que o precede na virada do século XIX e se estende

durante toda a primeira metade do século XX (ALCAS, 2005).

As resistências enfrentadas para a constituição de uma instituição de fomento passam pela geopolítica e pela relação dos Estados Unidos com a região (BROIDE, 1972). Entretanto, os países da região buscavam a construção de uma instituição pública de fomento; a estratégia dos Estados Unidos, em especial no pós-guerra, era de esvaziar essa iniciativa. Como alternativa às demandas dos países da região, apresentava a arquitetura erigida de *Bretton Woods*, o Grupo Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o próprio *Eximbank*, um banco de financiamento das exportações e importações do governo dos EUA (SOARES, 2022).

2 O Debate Acerca de Uma Instituição de Fomento na América Latina

A economista Stephany Griffith-Jones (1984) sugere que, perante a falta de uma instituição financeira internacional pública, capaz de centralizar, coordenar e direcionar

os fluxos financeiros internacionais para os países em desenvolvimento, favorece-se uma dependência ou exposição sistemática aos fluxos financeiros internacionais, limitando, assim, as estratégias de desenvolvimento da região.

O debate que permeou a região ao fim da Segunda Guerra Mundial foi a condição sistêmica da falta de capacidade de alavancar recursos próprios para financiamento do desenvolvimento. Essa dependência teria que ser suprida por uma fluência contínua e sistêmica da poupança externa, via Investimento Externo Direto (IED), a fim de responder às condições internas de financiamentos do desenvolvimento dos países da região (PAZOS, 1967).

As condições históricas demonstram bem esse quadro e as características mais gerais da dependência da poupança externa numa condição paradoxal – a existência de necessidade de recursos externos, de forma sistemática, contribui para o estrangulamento das condições do desenvolvimento, e, nesse instante, reportamo-nos à leitura que exprime industrialização.

Raúl Prebisch tinha clareza desse fato ao externalizar a conjuntura que se analisava de forma particular. Assim, ele via os limites do desenvolvimento que não eram suplantados mesmo após o fim da Segunda Guerra a partir da organização de uma nova ordem inter-

nacional – nada se alterava para a região.

Prebisch avança, ainda, na sua preocupação:

Nos quatro anos que vão de 1950 a 1953, as inversões líquidas de capital proveniente dos Estados Unidos e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento chegaram a uma média anual de cerca de 421,7 milhões de dólares (1). Além desses recursos destinados diretamente ao desenvolvimento Econômico, o Banco de Exportações e Importações realizou empréstimos especiais a alguns países para resolver dificuldades das suas balanças de pagamento; se incluíssem esses empréstimos, o total de recursos invertidos na América Latina teria chegado a uma média anual de 527 milhões de dólares. Essa média anual de inversões, no valor de 421,7 milhões de dólares, demonstra a insuficiência do esforço internacional no desenvolvimento econômico da América Latina. Mas não é apenas isso: a própria composição dessa cifra nos revela que os dois estabelecimentos mencionados que operam com recursos públicos concorreram inicialmente com 79,2 milhões de dólares, ou seja, apenas 18 por cento daquele total. O restante, 342,5 milhões, corresponde às inversões de capital privado dos Estados Unidos (PREBISCH, 1954, p. 15).

Uma faceta do IED que não podemos ignorar repercute no interior

das economias da região foi assegurar importantes posições aos seus proponentes no médio e no longo prazo no que diz respeito aos mercados consumidores da região e aos ciclos de produtos, prolongando a vida dos mesmos – ainda que o IED não venha a cumprir em termos gerais algumas expectativas, seja pela altíssima perspectiva dadas as suas funções, ou, ainda, pelo volume total dos investimentos de fato realizados.

O caráter ou a intenção do financiamento privado foi, no primeiro momento, ampliar mercados e, depois, consolidar esses mercados com base numa série de ações previstas nos mecanismos de financiamento externo.

O primeiro momento refere-se, como destacado, à maneira como ocorre a entrada desses capitais para o financiamento. Tal processo aprofunda a problemática da industrialização, consolidando diferenças importantes entre os vários setores e constituindo, assim, reservas de mercado não para a indústria nacional, mas justamente para as indústrias internacionais, já que as mesmas estavam orientadas para a produção e o abastecimento do mercado interno e se preservando em relação à concorrência internacional (SOARES, 2022).

O segundo ponto, a nosso ver, é exatamente a grande dependência com relação ao capital financeiro

internacional. É precisamente pela falta de dinâmica que se estabelece e com uma baixa autonomia na capacidade de financiamento interno que se situa uma anomalia do desenvolvimento, consolidando-se de maneira sem precedentes uma divisão interna do trabalho entre o capital nacional focado em bens de consumo não duráveis e o capital internacional em bens de consumo duráveis.

A divisão aprofunda-se e enrijece as contradições do desenvolvimento regional, aumentando a dependência em função da própria capacidade de geração da taxa de lucro entre o capital nacional e o capital externo, dada pela fragilidade dos ciclos dos fluxos financeiros e construindo-se, assim, uma verdadeira barreira à integração regional em função das estratégias formadas por esses capitais internacionais e suas ações.

A relação aprofunda-se entre os capitais em função da própria condição de acesso aos capitais internacionais e aos novos financiamentos gerados pela matriz e pelo seu grau de prioridade. Em relação ao investidor nacional, sobram as condições internas áridas de recursos para financiamento, que limitam a própria acumulação de capital e diversificação e, em última instância, a própria integração regional e internacional.

O fato produz um resultado bastante óbvio, como destacam Stanzi-

ck e Godoy (1972), ao se referirem à entrada cada vez mais crescente de capitais externos em setores importantes (dinâmicos) da economia latino-americana, derivando-se, desta forma, um aumento significativo de capitais externos em setores importantes ou mesmo estratégicos para o desenvolvimento das economias da América Latina.

Em última instância, dá-se uma sangria de recursos, via remessas de lucros e exposição à dependência dos ciclos financeiros internacionais que colocam as economias da região em franca debilidade¹. Este fato afeta a própria acumulação de capital, impactando na balança de pagamentos e nos fluxos correntes na conta capital.

Nesse quesito, Felipe Pazos subsidia-nos da seguinte forma:

Direct investment is a business activity rather than a financial transaction. Direct investment is usually in the hands of large corporations that have all the resources – organization, experience, technical and administrative ability, patents, trademarks, distribution channels, etc. – necessary for the establishment of stocks, with large odds of success (PAZOS, 1967, p.196).

Proporcionada, desta forma, uma condição ímpar, a procura por recursos para financiar o desenvolvimento deriva da própria dependência do modelo de acumulação, herdado do período colonial dentro

de um arcabouço sistemático em que a busca por poupança externa expõe as contradições do modelo de desenvolvimento latino-americano, as quais, no limite, são a própria debilidade de acumulação de capital, conforme Dam nos apresenta:

Así llegamos a la conclusión de que la escasez de divisas constituye el mayor impedimento en el rápido y constante desarrollo económico de América Latina, y que tanto el capital extranjero como el capital del área deben hacer un máximo esfuerzo por aumentar el flujo neto de moneda internacional convertible hacia América Latina. Más adelante nos atreveremos a sugerir algunos métodos que pudieran facilitar dicho flujo, en años venideros (DAM, 1976, p. 85).

Assim, Dam busca justificar-se por meio de uma forma de problematização que entendemos ser pertinente:

Se estima que, en 1965, el monto del capital extranjero en América Latina se elevó a unos U\$S 2.600 millones. Según el distinguido economista mexicano Víctor Urquidi, el capital extranjero representa un poco menos del 10% del capital tangible de América Latina, el cual estima en unos U\$S 300.000 millones (*op. cit.*, p. 86).

A alternativa vislumbrada a fim de sanar essa condição foi pensar em um modelo institucional de

financiamento regional, “independente”, que emerge dessa condição. Assim, uma alternativa apontada é a criação de uma instituição de fomento, um banco de desenvolvimento latino-americano, que fosse capaz de responder à escassez de capital de risco ou capital social e, ainda, financiar o desenvolvimento regional partindo de um projeto de integração regional. Essa interpretação está presente desde o final do século XIX e durante toda a metade do século XX, até a criação de fato do BID como a instituição que seria capaz de organizar e financiar o desenvolvimento na América Latina.

3 A Construção de Uma Instituição de Fomento Como Resposta à Demanda por Investimentos

A partir dessa contextualização, podemos, agora, avançar na análise histórica sobre a criação de uma instituição de fomento regional como forma de responder às necessidades do financiamento do desenvolvimento da América Latina.

As condições históricas que se colocaram ao fim da Segunda Guerra tornam, em termos práticos, a constituição de uma instituição de fomento na região algo complexo. O que observamos é uma extrema divergência de interesses geopolíticos e econômico-financeiros, contrastantes à constituição de um banco de desenvolvimento regional. Os países da América Latina

enfrentaram resistências importantes nesse período para articular uma proposta viável de criação de uma instituição de fomento, em especial por parte dos Estados Unidos, por sua política para a região (SOARES, 2022).

Assim, os países da região baseavam-se na constituição de uma instituição pública de fomento, enquanto a conjuntura internacional levava ao financiamento privado, distanciando a região de um processo de integração. Até a metade do século XX, além dos fatores econômicos, a conjuntura política era estranha a essa demanda na maior parte do tempo.

Os países da região não se arrefeceram e procuraram viabilizar ao longo do tempo alternativo as próprias perspectivas de desenvolvimento utilizando instrumentos particulares. Em vários países da região surgiram, mesmo que de forma isolada, as primeiras instituições de fomento (com diversos nomes, como caixas rurais, bancos, institutos de fomento) como tentativa de responder à demanda por recursos. Seu único propósito era dinamizar a produção em diversos setores da economia ou mesmo atuando como mecanismos anticíclicos.²

Nesses casos, para organizar e articular a industrialização via instituições de fomento públicas, ou mesmo financiar outros setores da economia (como infraestrutura

básica, agricultura), tal iniciativa era uma forma de responder às próprias demandas, dadas as dificuldades institucionais relacionadas à baixa capilaridade do sistema financeiro nacional e às prioridades em relação à estratégia que poderia ser formulada no desenvolvimento de todos os países. Alcas buscou interpretar tal situação da seguinte forma:

Un rasgo o denominador común en los países en desarrollo, particularmente en América Latina, es la ausencia o escaso desarrollo de los mercados de capitales que justamente satisfagan los requerimientos de inversión, esto es la financiación a mediano y largo plazo. Para llenar este vacío surgió la necesidad (al menos conceptualmente) de crear un sistema especializado para la intermediación de recursos en el mediano y largo plazo, y facilitar los servicios extra bancarios no cubiertos por la banca comercial tradicional. Este, quizás, es el fundamento sobre el cual descansa la creación de bancos de desarrollo en los años indicados, en la medida que se conciben a estas instituciones como contribuidoras al desarrollo de mercados de capitales por medio de la emisión de títulos –valores y estímulos de las empresas para que acudan a dichos mercados (ALCAS, 2005, p. 10).

A importância das instituições é um fato, como bem destaca Harvey (2003), “mediador fundamental das estruturas e dos poderes fi-

nanceiros e institucionais.” (p. 107). Contudo, a dinâmica da acumulação depende de muito mais do que reformas institucionais em si, e são as condições históricas do processo de desenvolvimento das relações econômicas que vão tratar de efetivar essas condições. De antemão, a formação de uma instituição de fomento ou mesmo instituições não é, por si mesma, uma resposta adequada para o desenvolvimento; mesmo assim, esse fenômeno esteve na ordem do dia como uma resposta às diversas situações e particularidades que se colocavam como obstáculos aos países da região.

As bolsas na América Latina não são algo estranho à conjuntura econômica latino-americana, pois desde os finais do século XIX³ operam na região. Entretanto, individualmente, não correspondem à constelação de instituições financeiras eficientes para cumprir a tarefa de centralização de capital para alavancagem dos investimentos.

Destarte, a simples presença de bolsas de valores, por exemplo, na América Latina, não viabiliza as condições para dinamizar o imperativo dos investimentos. A ausência de mercados de capitais é mais reflexo da própria dinâmica do desenvolvimento capitalista na região do que simplesmente das condições de incerteza institucional e do não favorecimento dessa relação entre os mercados latino-americanos por falta de regras

claras, como realçam Basch e Kybal (1971).

Chang (2004), um novo institucionalista, vai mais longe ao afirmar categoricamente, baseando-se em Keynes, que “o capitalismo funciona melhor quando o mercado de capitais tem um papel secundário.” (p. 168). Independentemente da afirmativa de Chang, parece-nos mais contundente olhar as condições a partir do próprio desenvolvimento das forças produtivas no interior das economias da região.

No entanto, somente a partir das décadas de 1940 e 1950 os Estados latino-americanos começaram a trabalhar na criação de instituições financeiras em virtude da própria demanda latente no interior dos países, ainda que sem maiores perspectivas macroeconômicas e da política internacional e, o mais importante, sem muita clareza sobre limites das mesmas, em função da atuação, e sem equacionar as condições internas necessárias para a constituição de investimentos imperiosos para o desenvolvimento dos países.

Objetivamente, uma das soluções vislumbradas pela elite regional (tanto intelectual, quanto política) foi pensar em um arranjo institucional que fosse capaz de responder da melhor maneira possível aos entraves do desenvolvimento. A ideia central foi buscar uma resposta de caráter institucional global, uma tentativa de superar

as condições dos entraves do desenvolvimento e da integração regional decorrentes do modelo primário-exportador.

Trata-se de uma interpretação institucional: de um banco de fomento regional capaz de suprir a demanda por investimentos e romper por si próprio os entraves de uma economia primária exportadora e sua relação com a condição que envolvia fatos externos para a resolução da dependência.

4 Conclusão

A criação do BID é resultado de longo processo histórico de disputas econômicas e políticas dos países da região com a principal potência econômica mundial no interior dos vários fóruns internacionais. Mais do que a necessidade de financiamento do desenvolvimento regional, era sem dúvida uma pauta geopolítica que envolvia um modelo próprio para a região.

O caso não era constituir uma instituição de fomento, mas uma instituição que estava sob a égide de arcabouço teórico que se distanciava significativamente das diretrizes do pensamento econômico tradicional gestado nos países centrais. Desta forma, não era apenas mais uma instituição, seria sim, a instituição do desenvolvimentismo assentada no estruturalismo cepalino.

Nos arcabouços pretéritos iniciais da formação de uma instituição de grande porte na América Latina, havia ações a serem desenvolvidas nos itens moeda e câmbio, além de uma estratégia de desenvolvimento, como se propôs em 1939, e até mesmo no encontro de Quitandinha, em 1954 (SOARES, 2022).

Referências

- ALCAS, R. C. **La banca de desarrollo en América Latina**. Unidades de Estudios Especiales. CEPAL, Santiago de Chile, 2005.
- BALASSA, B. À procura de uma teoria de integração econômica. In: WIONCZEK, M.S. (Org.). **A integração econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Gráfica O Cruzeiro, S.A., 1966.
- BAMBIRRA, V. **O capitalismo dependente latino-americano**. Florianópolis: Insular, 2012.
- BASCH, A.; KYBAL, M. **Os mercados de capitais da América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- BROIDE, J. **Banco interamericano de desarrollo: sus antecedentes y creación**. Washington. Centro cultural del BID, 1972.
- CHANG, H.-J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- DAM, A. V. **El papel que juega el capital extranjero en América Latina**. Los empresarios y la integración de América Latina. Instituto para la integración de América Latina (INTAL). B. I. D. Instituto para la Integración de América Latina Banco Interamericano de Desarrollo Cerro 264 – Buenos Aires, 1976, p. 81-100.
- GRIFFITH - JONES, S. **International finance and Latin America**. New York: St. Martin's Press, 1984.
- HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2003.
- KATZ, F.J. **Questionando as teorias da dependência e a financeirização: o Brasil na encruzilhada do desenvolvimento do capitalismo**. São Paulo: Plêiade, 2011.
- PAZOS, F. The role of international movements of private capital in promoting development. In: ADLER, J. H. (Ed.). **Capital movements and economic development**. New York: St. Martin's Press, 1967.
- PREBISCH, R. **A cooperação internacional na política de desenvolvimento latino-americana**. I informe preliminar da Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina. II Recomendações e Exposições de Motivos da Junta Preparatória designada pela Secretaria Executiva da Comissão Econômica para a América Latina Preparados para a Reunião de Ministros da Fazenda ou de Economia na IV Sessão Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos, que se celebrará no Rio de Janeiro em novembro de 1954. Nações Unidas. RJ, 1954.
- SOARES, J. A. R. **Investimento e desenvolvimento na América Latina: os (des) caminhos no processo de criação do banco interamericano de desenvolvimento BID**. Curitiba, Paraná: Editora Appris, 2022.
- SORJ, B. Modos de produção e imperialismo: modelos alternativos. In: SORJ, Bernardo; CARDOSO, Fernando Henrique; FONT, Maurício (Ed.). **Economia e movimentos sociais na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- STANZICK, K-H; GODOY, H. H. **Inversiones extranjeras y transferencia de tecnología en América Latina**. Sesiones del seminario realizado en Santiago de Chile, del 24 al 30 de octubre de 1971. ILDIS-FLACSO, 1972.
- ângulos teóricos e políticos. Do ponto de vista crítico podemos consultar, entre tantos: Bambirra (2012). Para uma interpretação ligada ao *mainstream* ver Balassa (1966). A interpretação de Sorj (1985) se colocaria entre ambas. Em Katz (2011), podemos ver a crítica ao conjunto da Teoria da Dependência, tanto das teses do bloqueio quanto das da financeirização.

2 Alcas nos apresenta uma síntese referente à breve história das instituições de fomento nos países latino-americanos: “Es en los años treinta donde se inicia la creación sistemática de IFD, debido en particular a la crisis mundial de 1929 y la consecuente recesión que indujo a los gobiernos de los países de la región a asumir un papel activo en el fomento y la financiación de la producción. Posteriormente, durante la segunda guerra mundial se interrumpe el flujo del comercio de bienes manufacturados hacia América Latina y se plantean nuevas estrategias de desarrollo “hacia adentro” y políticas de sustitución de importaciones, que se extienden en las décadas de los años cuarenta y cincuenta. Así, entre 1930 y 1940 se crearon 36 instituciones; entre 1940 y 1950 se crearon 51 instituciones; y entre 1950 y 1960 se crearon un total de 45 IFD” (ALCAS, 2005, p. 9).

3 A Bolsa de Valores de Santiago é de 1893; a de Lima é de 1861. A fundação da Bolsa Livre em São Paulo, correspondendo aos primórdios da Bovespa, é de 1890; já a da Cidade do México deu-se em 1880. Podemos, ainda, ver o destaque dado no informe da Bolsa de Buenos Aires intitulado Del informe sobre el ejercicio del año 1887: “Es de esta Bolsa de donde han salido los recursos que han transformado la Nación, bancos, ferrocarriles, puentes, puertos, crédito público y privado, todo se elabora aquí, y desde Buenos Aires, hasta los confines de la República no nace una asociación ni se inicia un progreso que no encuentre forma, capital y protección en nuestro seno”. Disponível em: <http://www.bcba.sba.com.ar/institucional/historia/27/09/2019>.

(*) *Doutor pelo Programa de Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (PROLAM/USP) e Pós-Doutorando pela Faculdade de Economia e Administração pela Universidade de São Paulo (FEA/USP). (E-mail: jalex.economia43@gmail.com).*