

4th Workshop on New Developmentalism:
New theory and policy for developing countries - 2019

Contradictions pertaining to Mexico's liberal reforms: will state banks once again take up their leading role in development policy?

Edney Cielici Dias
Kurt E. von Mettenheim

ABSTRACT

The article is a draft version of a study concerning the liberal reforms of the Mexican financial. It is a case study of interest involving almost three decades of liberal hegemony which succeeded a developmental tradition. The methodology that has been adopted is that of historical analysis. The main interpretative theoretical propositions consist of an evidence-based study, with discussion therefore focusing on liberal theoretical propositions related to modernization and critical appraisal of the reforms. With the external debt crisis at the beginning of the eighties, Mexico set about dismantling its developmentalist model, in which the so-called "Banca de Desarrollo" (development banks) played a key role by offering credit to industry and infrastructure projects. Liberal thinking went on to become central to State government and policy. According to the liberal agenda, correcting faults of governance meant reining in state institutions and restricting their scope for implementing state policies. Bad management and financial recklessness of state banks favor that pro-market reforms. The "Banca de Desarrollo" survived but its goals changed and its power of action in the financial system and industry policy was reduced. Over the years, there has been a significant drop in bank credit, contrary to what was promised by the reforms. In other words, the privatizing agenda did nothing to resolve the "market failure" personified by the diminished credit supply. Nowadays, the example of Mexico also invites close comparison with Brazil. The Lopez Obrador administration has indicated the end of the liberal agenda and a raft of social policies. His government platform involves boosting the "Banca de Desarrollo" in order to promote social improvement goals. In Brazil, liberal reforms like those put in place by Mexico in the past have been announced by the present administration. For this reason, the case brings with it an intrinsically policy-oriented perspective for debates currently underway.

KEY WORDS: liberal reforms, financial system, private credit, public credit, development banks.

Contradições das reformas liberais no México: os bancos públicos retomarão seu protagonismo nas políticas de desenvolvimento?

Edney Cielici Dias
Kurt E. von Mettenheim

The great diversity of man's economic inventions provides tools for the creative statesman to use in devising policies that embrace divergent interests, and result in that "creation of agreement" which is the political art at its best. Development banking is one device that may be used to this end, but it is merely an example of a theme with infinite ramifications and possibilities.

Charles W. Anderson, in *Bankers as Revolutionaries: Politics and Development Banking in Mexico* (1963, p. 185).

1 - Apresentação

Este artigo é uma primeira versão de um estudo de caso sobre as reformas liberais no sistema bancário do México. A trajetória dos bancos públicos mexicanos se confunde com a própria história do país. O nascimento da *Banca de Desarrollo*, isto é, os seus bancos públicos de desenvolvimento (BDs), possui cores épicas dos ideais de Pancho Villa e Emiliano Zapata e do nacional desenvolvimentismo de Cárdenas. Instituídos no país a partir dos anos 1930, os BDs eram instrumentos de realização dos objetivos de modernização da economia nacional, com ações na agricultura, na infraestrutura e na indústria. A instituição de maior relevo histórico, a Nacional Financiera (Nafin), teve um papel decisivo na industrialização do pós-Segunda Guerra Mundial.

A partir dos anos 80, o Estado desenvolvimentista foi colocado em xeque pelo paradigma liberal defendido pelo Banco Mundial e o FMI. Essa agenda, com a

predominância do setor bancário mexicano por instituições estrangeiras, foi saudada como modernização financeira (Haber, 2013). A literatura sobre o Estado mexicano (Centeno; Maxfield, 1992; Schneider, 1999; Babb, 2001; Salas-Porras, 2014) enfatiza uma clara mudança de perfil ideológico da burocracia estatal de política econômica nas últimas décadas do século 20. A visão nacionalista deu lugar a um pensamento e uma orientação de políticas públicas fortemente liberais.

Sob a lente liberal, os bancos públicos eram vistos como instituições burocráticas ineficientes que distorciam os mecanismos de mercado. Eles foram submetidos a uma forte redução de ativos e na concessão de crédito, mas apresentam avanços de controle de governança. Atualmente, têm um papel subalterno ao sistema privado, mas apresentam bons resultados e solidez.

Nos últimos anos, o sistema financeiro mexicano apresenta-se sólido, rentável e sua regulação é qualificada, mas seu volume de crédito é baixo, bem como sua penetração na economia (Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2017). Se a Nafin se afigura hoje como uma instituição sólida, é certo que o governo mexicano não dispõe mais dela como poderoso instrumento de promoção do investimento.

O caso mexicano se aproxima do brasileiro no plano contextual de um país em desenvolvimento, com um Executivo presidencial forte, com órgãos administrativos mantidos sob seu controle e instrumentalização, em uma estruturação burocrática com chefias nomeadas politicamente. A orientação de política econômica mexicana nas últimas décadas se pautou marcadamente pelas reformas preconizadas pela ortodoxia liberal. Em contraste, as reformas bancárias pós-Plano Real sanearam o sistema financeiro brasileiro, mas fortaleceram os bancos públicos federais.

Este artigo está dividido em mais cinco seções além desta. A próxima seção faz uma síntese da discussão teórica sobre o crédito e os bancos públicos em perspectiva crítica aos defensores da liberalização financeira. A seção 3 trata da trajetória dos BDs mexicanos, do nacional desenvolvimentismo à hegemonia liberal. A seção seguinte mostra como se deu o processo de privatização e internacionalização do sistema bancário naquele país. O fim da agenda liberal é tratado na seção 5, em que se delineiam os desafios e interrogações presentes. A última seção, por sua vez, traz as considerações finais do trabalho.

2 – A teoria e seus críticos

A literatura sobre o papel dos bancos públicos pode ser dividida em duas perspectivas excludentes e rivais. A primeira delas se refere à visão liberal dos mercados financeiros, segundo a qual os bancos públicos seriam inibidores do crédito privado; a segunda aponta a relevância dessas instituições.

A visão liberal tem sua síntese na (i) *tese da repressão financeira*. Em economias em que a taxa de juros real é artificialmente baixa, de acordo com essa teoria, os mercados financeiros não se desenvolvem porque não há estímulos para poupar – o que implica baixo nível de investimento. Para evitar essa distorção, propõe-se a intervenção limitada nesses mercados, sobretudo aquela que gere taxas de juros abaixo da de equilíbrio. Isso significa que a atuação dos BDs, por oferecer crédito subsidiado, causa repressão financeira e deveria ser evitada (Gurley; Shaw, 1955; Shaw, 1973; Matos; Mckinnon, 1973 apud Araújo; Cintra, 2013).

A atuação do Estado deveria assim se resumir à supervisão das instituições financeiras, à manutenção do aparato jurídico garantidor dos direitos de propriedade e do cumprimento dos contratos, à manutenção do equilíbrio macroeconômico, com a livre determinação dos juros pelo mercado (Hermann, 2011). O problema dessa abordagem está, no entanto, nos pressupostos: os mercados financeiros não são competitivos, a informação é escassa e concentrada na mão de poucos agentes.

A (ii) *crítica keynesiana* aponta que, em economias com mercados de capitais pouco desenvolvidos, a oferta de crédito direcionado e taxas de juros inferiores às de mercado são cruciais para permitir que os empresários tenham acesso a fontes de recursos (Araújo; Cintra, 2013). Mercados imperfeitos impedem que a taxa de juros seja flexível o suficiente para equilibrar a oferta e a demanda de fundos de empréstimo. Em uma situação de informação imperfeita, o processo de alocação deixa de ser baseado nos preços e a hipótese de repressão financeira não faria sentido. Em economias menos desenvolvidas, os mercados financeiros não possuem fontes de financiamento de longo prazo. Isso justifica a intervenção governamental com BDs (Stiglitz, 1993; Araújo; Cintra, 2013).

Em abordagem da (iii) *perspectiva regulatória*, considera-se o dilema entre a regulamentação e a contratação de agentes privados, por um lado, e a propriedade estatal, por outro. Um governo, com objetivo de promoção do desenvolvimento, poderia criar um BD ou contratar prestador privado para essa tarefa. Para Hart,

Shleifer e Vishny (1997), o provedor privado terá incentivos para redução de custos, mas como os objetivos de desenvolvimento são de difícil monitoramento, a redução poderia comprometer o potencial de crescimento de longo prazo. Exemplo disso seria cortar o departamento de pesquisas, reduzindo a capacidade de analisar projetos de grandes externalidades. Esse tipo de risco seria minorado com instituições públicas, pois os bancos públicos atribuem um peso menor ao lucro, podendo se adaptar melhor aos objetivos de desenvolvimento (Yeyati; Micco; Panizza, 2007).

A corrente das (iv) *vantagens competitivas institucionais* de bancos públicos se baseia na perspectiva histórica de que os bancos públicos surgiram para reparar falhas de mercado e financiar projetos que não encontraram acesso a crédito nos termos oferecidos pelos mercados (Mettenheim, 2015; Mettenheim; Butzbach, 2012). Essa abordagem, complementar às proposições keynesianas, ressalta que os bancos públicos tendem a superar bancos privados em funções essenciais, como o custo de operações, o balanceamento de ativos e passivos, a criação de reservas, a gestão de liquidez, a manutenção da confiança de depositantes, a gestão de problemas relacionados à assimetria de informações, aos custos de agência, ao racionamento de crédito, à drenagem de capital e outras falhas de mercado. Os bancos públicos são ferramentas de viabilização de políticas públicas, portanto, instrumentos para governar. Aportes de recursos governamentais nessas instituições ampliam o alcance das políticas em razão do próprio efeito multiplicador do crédito – assim podem fazer mais com menos.

Na avaliação crítica de trabalhos empíricos sobre as experiências de liberalização financeira, FitzGerald (2007) aponta a necessidade de reavaliar o papel dos bancos comerciais no desenvolvimento dos países, pois novas oportunidades de negócio os têm afastado do crédito ao setor produtivo, em especial o crédito de longo prazo. Assim, a decisão de fechar os BDs, justificada por suas pesadas perdas e sua vulnerabilidade à pressão política, não apontou opções alternativas para as necessidades de crédito de longo prazo e para o desenvolvimento financeiro.

Em estudo político-institucional, Dias (2017) aponta que os BDs são capacidades do Estado e fonte de poder para os Executivos nacionais, que têm incentivos para mantê-los e ampliá-los. Caso faltem aos BDs adaptabilidade e/ou autopreservação, tendem a sofrer conversão ou a ser extintos. Na perspectiva da literatura institucional, os modelos que mais se aplicam aos bancos públicos são os de *layering* (evolução por agregação de atribuições) e *conversion* (sujeição a

reformas, a mudanças de escopo etc.). Os BDs mexicanos, nos anos 80 e 90, revelaram fragilidades financeiras e administrativas que os tornaram alvo de reformas. O processo de conversão da Nafin revela um aspecto pouco notado no *script* liberal: a extinção do BD não é necessariamente a solução desejada – o melhor, para o mercado, é preservá-lo em papel subalterno, favorecendo as instituições privadas.

De acordo com a resenha da literatura desta seção, há justificativa para a atuação de bancos públicos. Apenas para uma corrente, a da repressão financeira, a presença dessas instituições não se justificaria – mas aceitar essa tese significa admitir pressupostos irrealistas. As trajetórias dos BDs, por sua vez, são condicionadas por sua capacidade de manter ou não sua coerência financeira e o cumprimento de seu mandato.

3 – A conversão da *Banca de Desarrollo*

Os bancos estatais de fomento são instituições político-econômicas tradicionais no México, com origens no século 19, tendo sua formatação moderna de banco de desenvolvimento ocorrida antes da Segunda Guerra Mundial. Segundo Anderson (1963), os BDs emergiram de um quadro amplo de legitimidade do dispositivo de crédito público como um todo no país.

De acordo com Huidobro Ortega (2012), a criação dos BDs reforçou a institucionalização do governo mexicano à época, contribuindo para sua legitimidade, ao funcionarem como instâncias de controle, organização e concertação entre grupos de interesse, por meio do direcionamento e condicionalidades de uso de seus recursos financeiros. Ao longo da história mexicana, existiram pelo menos 15 bancos governamentais e mais de 30 fundos de incentivo especializados, atuando para a industrialização do país, o incentivo à produção agrícola e a constituição da infraestrutura urbana (López, 2011; Luna, 2009).

A participação dos bancos governamentais, em especial da Nafin, no processo de industrialização mexicana significou o desenvolvimento de um quadro de pessoal qualificado e de capacidades burocráticas e de intervenção no sistema financeiro. Os BDs se firmaram como agentes financeiros de recursos governamentais, na captação e direcionamento de *funding* do mercado financeiro internacional, na capacitação para gerenciamento de projetos e de empresas. Segundo López (2011),

em que pesem direcionamentos para demandas dos grupos de interesse, a Nafin adotou até os anos 80 postura gerencial, com dado nível de insulamento burocrático, obtendo rentabilidade positiva e mantendo uma boa carteira de ativos.

A fragilidade institucional que favoreceu sua conversão ocorreu no próprio período de reformas liberais. Verificaram-se conduta temerária e corrupção de gestores dos bancos governamentais no governo Salinas de Gortari (1988-1994), capturando instrumentos de apoio ao financiamento para atender interesses políticos, especialmente por meio da outorga de créditos mediante intermediários financeiros privados, bancários e não bancários. A rápida expansão da rede de intermediários financeiros estimulou decisões imprudentes de captação de fundos no exterior, concessão de crédito e análises de risco ineficientes, além de práticas fraudulentas (Stallings; Studart, 2006).

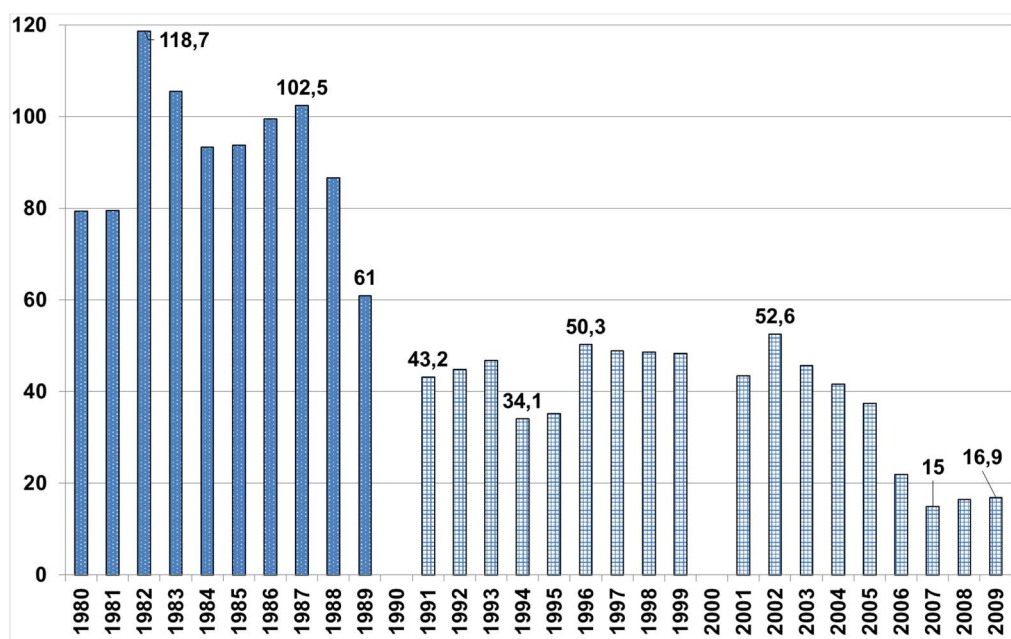
Nos anos 80, os BDs passaram a atuar cada vez mais de modo complementar aos bancos comerciais. A Nafin, de banco voltado à formação bruta de capital, cujo volume de financiamento à indústria teve uma média anual de 7,8% do PIB entre 1960-1970 (López, 2011), passou a atuar por meio de intermediários financeiros privados e no apoio às micro, pequenas e médias empresas, pois o modelo de crescimento econômico sofreu reorientação, diminuindo a importância do setor produtivo nacional em razão do setor exportador de baixo valor agregado (Mora, 2007; Levy, 2013). O banco vendeu ativos e participações no controle de empresas industriais e definiu em sua nova Lei Orgânica um limite máximo de participação direta no controle de empresas em até 15% por um período máximo de até três anos (Mora, 2007). A diminuição dos BDs no financiamento à economia foi drástico. Segundo dados do governo mexicano, os BDs representaram apenas 0,8% do PIB ao ano no Financiamento do setor privado entre 2000 e 2012.

Paralelamente à privatização e à abertura ao capital estrangeiro dos bancos comerciais, nos anos 1990, intensificou-se o processo de conversão dos BDs, o que pode ser visualizado no Gráfico 1, que mostra a redução do papel dos BDs em relação aos bancos privados, na comparação da carteira de crédito. A relação “Carteira de Crédito Banca de Desarrollo/Carteira de Crédito dos Bancos Comerciais”, em porcentagem, caiu de 118%, em 1982, para 16,9% em 2009 – percentual este que permaneceu relativamente estável nos anos recentes.

O número de empresas apoiadas pelas atividades de financiamento, capacitação e informação da Nafin caiu drasticamente de 142.210 para 15.722 entre

os anos de 1994 e 2000 (LUNA, 2009). O *downsizing* verifica-se também com relação ao quadro de funcionários – no caso da Nafin, eram 4.231 em 1988, chegando a 1.013 em 2010 e mantendo-se nesse patamar até os dias atuais.

Gráfico 1 – Relação Carteira de Crédito da Banca de Desarrollo/Carteira de Crédito dos Bancos Comerciais (%) – 1980-2009



Fonte: Luna (2009).

O período entre os anos 2000 e 2006 caracteriza-se pela “estabilização e modernização” dos BDs (México, 2011). A preocupação com a exposição ao risco dos bancos governamentais foi bastante contemplada, uma vez que o índice de capitalização das entidades da *Banca de Desarrollo* se manteve em níveis muito seguros, representando, na média, quase o dobro dos valores exigidos pelo Acordo de Basileia I (1988) e bem acima do Acordo de Basileia III (2010), com índices de morosidade de acordo com as melhores práticas bancárias internacionais (Nacional Financiera, 2014).

Hoje, a *Banca de Desarrollo* é segmentada em um grupo central constituído por seis bancos governamentais, com atuação especializada em setores específicos da economia e, ao lado de outras entidades públicas (fundos de incentivo e órgãos descentralizados), constitui o sistema de fomento mexicano. a *Banca de Desarrollo* é constituída pelos seguintes bancos:

- **Banco Nacional de Obras Públicas y Servicios Públicos (Banobras, 40% dos ativos da BD em 2014)** – Fundado em 1933, tem uma atuação mais focada para os investimentos de empresas paraestatais em obras públicas. Possui em 2014 40% dos ativos da BD.
- **Nacional Financiera (Nafin, 27% dos ativos da BD)** – Agente financeiro histórico de desenvolvimento do governo federal desde a sua criação em 1934.
- **Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext, 18% dos ativos da BD)** – Criado em 1937, apoia o comércio exterior por meio de outorga de créditos e garantias para exportação e importação.
- **Sociedad Hipotecária Federal (SHF, 8% dos ativos da BD)** – Criada em 2001, atua especialmente como agente no setor habitacional para bancos e intermediários financeiros.
- **Banco Nacional del Ahorro y Servicios Financieros (Bansefi, 4% dos ativos da BD)** – Criado 2001, tem tendo por objetivo estimular a poupança popular.
- **Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjercito, 3% dos ativos da BD)** – Criado em 1946, atua em um setor restrito, basicamente concedendo crédito aos membros das Forças Armadas.

Em 2015, o financiamento da Nafin foi proveniente de empréstimos interbancários e organizações internacionais (42%), de operações do mercado financeiro (16%), títulos bancários (2%) e de uma proporção reduzida do capital social (7%). A Nafin paga dividendos ao seu controlador, isto é, a União (Moreno-Brid; Caldentey; Valdez, 2018).

A crise de 2008 teve forte impacto na economia mexicana. A atuação anticíclica da BD implicou aumento de 35% de sua carteira de ativos (World Bank,

2012). Os organismos internacionais reconheceram a importância da BD no período posterior à crise econômica de 2008, demonstrando certa preocupação com o crescimento de suas atividades, mas flexibilizando as propostas de reformas com a defesa de mecanismos que conferissem maior flexibilidade de atuação, de acordo com a necessidade conjuntural ou de correção de “falhas de mercado” (World Bank, 2012; Huidobro Ortega, 2012).

4. A privatização e internacionalização dos bancos privados

A história dos bancos privados é particularmente acidentada no México. O presidente José López Portillo, no início dos anos 80, expropriou os bancos privados alegando que estes tiveram lucros excessivos e estabeleciam acordos monopolistas com dinheiro público. Pretendia-se então expandir o crédito para a população em geral de forma acessível e aumentar o controle estatal sobre a atividade (Turrent, 2007).

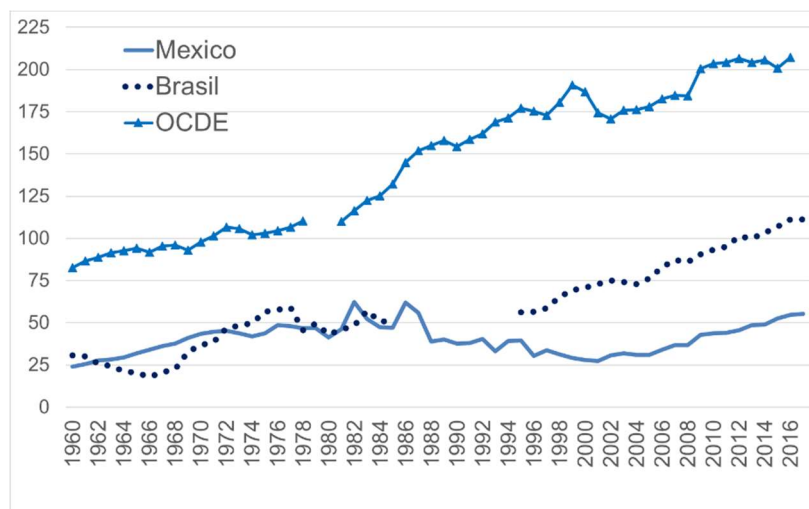
Coube à administração de Carlos Salinas promover a privatização da banca no início dos anos 90. A iniciativa contou, na época, com ampla aprovação porque as fraquezas do sistema bancário nacionalizado eram cada vez mais evidentes. Os depositantes não estavam satisfeitos com o mau serviço que recebiam e a oferta de crédito às pessoas físicas era limitada (Murillo, 2002).

A lua-de-mel com os bancos reprivatizados foi excessivamente breve, pois logo o sistema bancário sofreu o talvez o mais severo período de sua história com a Crise Tequila (1995). A principal causa dos danos aos bancos veio dos efeitos da crise do balanço de pagamentos, que forçou forte desvalorização cambial. Mas houve, adicionalmente, problemas com a avaliação da capacidade de solvência de alguns compradores dos bancos (Turrent, 2007).

Com a aprovação do Nafta (North American Free Trade Agreement), em 1993, ampliou-se a possibilidade de participação de bancos estrangeiros, correspondente até então a um percentual de 0,5% dos ativos bancários (Turrent, 2007). Em 2004, 87,5% dos ativos bancários se encontravam na mão de bancos estrangeiros (Avalos; Trillo, 2006).

Como mostram Haber e Musacchio (2008), os bancos estrangeiros revelaram-se extremamente avessos ao risco, o que se refletiu na redução do crédito. Em um balanço geral, pode-se dizer que o México acabou por ter um sistema bancário mais forte, mas que empresta menos para o setor privado e com taxas e comissões das mais caras no mundo (Beck; Peria, 2010). Diversos analistas – como Stallings e Studart (2006), FitzGerald (2007), Luna (2009) e Marois (2013) – reformas orientadas para o mercado não promoveram a prometida retomada do crescimento econômico e trouxeram a vulnerabilidade da economia mexicana à especulação financeira internacional. Os bancos privados, de fato, voltam-se para os mercados mais lucrativos e com menos risco (Avalos; Trillo, 2008).

Gráfico 2 – Crédito financeiro ao setor privado (% do PIB), – OCDE, Brasil e México – 1960-2017



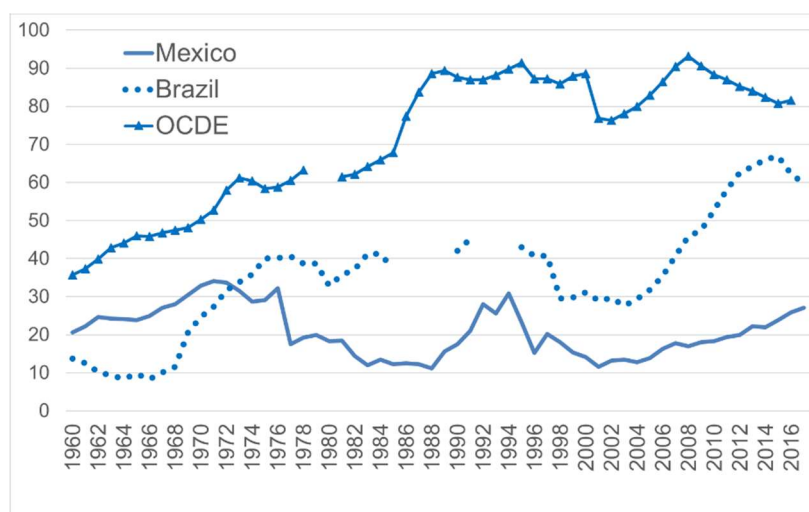
Fonte: Banco Mundial.

O sistema financeiro mexicano, apesar de crescimento recente, possui um volume de crédito flagrantemente baixo. De fato, considerando-se o crédito financeiro ao setor privado, o México apresentou em 2017 o percentual de apenas 55,2% do PIB – na comparação com o Brasil, com 111,4% do PIB, o indicador mexicano equivale a menos da metade, conforme mostra o Gráfico 2. No caso do grupo da OCDE, que inclui o próprio México, verifica-se um crescimento continuado do indicador, em

patamar mais elevado. Na comparação com o Brasil, nota-se uma trajetória de evolução próxima entre os dois países até o final dos anos 80. A partir de 1995, isto é, após a internacionalização dos bancos mexicanos e da crise Tequila, traça-se um descolamento das trajetórias dos dois países, com o Brasil a um ritmo superior. A curva mexicana mostra queda acentuada de patamar após a reforma, só voltando a eles em anos mais recentes.

Nota-se comportamento semelhante ao se considerar o crédito doméstico oferecido apenas pelo setor bancário, conforme o Gráfico 3. A recuperação da oferta de crédito bancário no México, após as crises dos anos 90, se deu de maneira muito mais lenta do que no Brasil, em que os bancos públicos foram capitalizados e tiveram papel ativo no crédito direcionado.

Gráfico 3 – Crédito bancário ao setor privado (% do PIB), – OCDE, Brasil e México – 1960-2017



Fonte: Banco Mundial.

Há que se notar que ambos sistemas bancários tenderam à concentração e a uma maior solidez regulatória. Análises de mercado são unânimes em apontar a solidez bancária dos dois países. O nível de concentração é também semelhante. Em 2006, os cinco maiores bancos mexicanos respondiam por 80% dos ativos bancários – o dado brasileiro era de 60%. Em 2016, verificavam-se 70% para o México e 82%

para o Brasil (Banco Central, 2018). Cabe frisar que o que diferencia a oferta de crédito bancário entre os dois países é oferta de crédito dos bancos públicos, pois sem ela os dados brasileiros seriam próximos aos do México.

5. Desgaste da agenda liberal e tendências recentes

Há décadas, a economia mexicana está presa à armadilha de baixo crescimento, agravada por uma crescente incidência de pobreza que agora afeta mais de 50% da população (Moreno-Brid; Caldentey; Valdez, 2018). A visão crítica às reformas liberais ganhou força nos últimos anos, pois, após décadas, não deram conta de equacionar os graves problemas do país.

As mudanças realizadas no sistema financeiro mexicano ao longo das últimas três décadas reduziram a importância dos BDs, afastando-os de seu mandato de promoção ampla do desenvolvimento econômico. Desde então, os bancos têm atuado de forma complementar às finanças privadas, o que envolve preservar a rentabilidade desse sistema, além de refinanciar passivos de empresas e bancos privados em momentos de crise econômica e atender finalidades conjunturais do governo, como nas funções de agente financeiro para captação no mercado interno e externo e nas privatizações (Gallegos; Brando, 2013; Marois, 2013; Bruck, 2005).

Existe consenso entre os analistas de que o sistema financeiro tem operado abaixo de sua capacidade e o mercado de capitais continua pouco aprofundado (Deloitte, 2013; Chapa; Molanos, 2013; Gallegos; Brando, 2013; México, 2013). Dado esse quadro, o governo Peña Nieto (2013-2018) elaborou uma proposta de Reforma Financeira dentro de um conjunto de medidas estruturais para a economia. Pretendeu manter o papel complementar e de estímulo dos bancos de desenvolvimento para o financiamento por meio dos bancos comerciais e dos intermediários financeiros privados. Foram realizadas mudanças importantes nos BDs, no sentido de promover maior autonomia de gestão, reformar o quadro de pessoal e salários e impulsionar seu papel no sistema financeiro, além de exigências menos restritivas com relação à preservação do capital das instituições.

A ausência de infraestrutura, quadros técnicos e profissionais para a análise de projetos e de risco, especialmente na Nafin e no Bancomext, é um fator

que vem sendo elencado como um dos grandes problemas para a efetivação do novo mandato dos BDs (Levy, 2013).

De modo geral, a avaliação sobre a reforma financeira é de que a mudança em aspectos normativos, administrativos e operacionais não foram suficientes para a retomada dos níveis de financiamento da economia mexicana anteriores à década de 80 (Gallegos; Brando, 2013; Levy, 2013). Outros analistas frisam questões mais institucionais, entre elas a falta de uma política industrial efetiva (Moreno-Brid; Caldentey; Valdez, 2018).

Como visto, a oferta de crédito é restrita por parte dos bancos. Do ponto de vista da demanda, cabe notar que as exportações de baixo valor agregado (*maquilas*) se constituem em motor do crescimento econômico do país (Levy, 2013), com mais de 3 milhões de empregos em 2019 (segundo dados oficiais do Inegi), mas sua demanda por financiamento é baixa em relação às fontes locais de crédito. A informalidade é outro fator de enfraquecimento da demanda de crédito – cerca de 29% do total da atividade econômica entre 2005 e 2012 se deveu a informais (Inegi), que não têm acesso a crédito bancário.

O programa de governo do Morena (Movimiento Regeneración Nacional), partido do atual presidente, compartilha o diagnóstico de insuficiência na oferta de crédito no país (Morena, 2018). A plataforma de desenvolvimento de López Obrador está baseada nos bancos públicos, severamente reduzidos ao longo de décadas. Nesse ponto, trata-se de uma mudança clara de agenda governamental.

O programa de governo de Obrador prevê a retomada de políticas industriais no sentido de qualificar a pauta manufatureira mexicana e, com isso, reduzir a dependência de entrada de capital estrangeiro no balanço de pagamentos. Pretende-se aumentar o nível salarial dos trabalhadores da indústria ao induzir mais valor adicionado nas etapas de produção doméstica.

A *Banca de Desarrollo* é o instrumento mais mencionado em toda a plataforma de governo, seja para o setor industrial, como para agricultura e serviços, bem para políticas sociais (Morena, 2018). Para obter mudanças no sentido preconizado, o desafio é redicionar essas instituições para essas tarefas, obedecendo a coerência financeira, mas não se pautando pela lógica das instituições privadas, voltadas primordialmente para obter maiores dividendos.

A agenda do governo de esquerda mexicano, a crer na viabilidade de seu conteúdo programático, é dependente das históricas capacidades de execução de

políticas públicas da *Banca de Desarrollo*. Remontando às origens do sistema bancário do país, passado mais de um século, os bancos públicos ressurgem como os instrumentos da revolução produtiva e social ansiada pela maioria.

6. Conclusões

A transformação dos BDs no México se insere na complexidade e nos dilemas enfrentados em processos de reforma em um país em desenvolvimento. As intenções de promover a expansão do crédito e do desenvolvimento por meio de reformas de mercado não é algo direto, sendo possível se tornar insatisfatório na medida em que promove rupturas sem considerar o contexto político-institucional preexistente. A engenharia institucional envolve ganhadores e perdedores, mas não necessariamente resultados em direção ao desejado. A privatização das finanças, como visto, resultou na contração do crédito, efeito inverso ao esperado.

A trajetória da Nafin é ilustrativa tanto da constituição de capacidades burocráticas, o que envolveu *expertise* de coordenação do setor produtivo e do mercado financeiro, como do desenvolvimento de instrumentos de atuação do Estado sobre a economia nacional durante o período desenvolvimentista. A competência técnico-institucional foi colocada em xeque nos anos 80 em razão de altas captações externas com grande risco cambial e operações problemáticas com intermediários financeiros. Esses fatores, cabe notar, não estiveram presentes na trajetória de instituições bem-sucedidas em outros países, como o BNDES, no Brasil, que opera em moeda nacional e sua burocracia foi suficientemente forte para evitar que suas operações pudessem comprometer sua sustentabilidade financeira.

A *Banca de Desarrollo* sucumbiu junto com o projeto desenvolvimentista mexicano. A estratégia de adaptação ao novo *status quo* foi a de se acomodar em um Estado que procurava se autoconter na receita de sua elite dirigente e financeira.

Ao retornar a esquerda ao poder, depois de décadas, busca-se resgatar os antigos instrumentos financeiros capazes de colocar em prática políticas públicas para o setor produtivo e para a promoção social. Esse resgate de capacidades estatais, por sua vez, não é automático e envolve uma ampla agenda de qualificação e *know-how* perdido ao longo dos anos. Tampouco, trata-se de uma mera volta ao passado, pois

a sociedade mexicana certamente tem demandas por políticas mais transparentes e socialmente mais justas, como sugere a manifestação nas urnas em 2018.

Por fim, neste estudo de caso sobre o México, cabe uma observação sobre o Brasil. A abordagem tecnocrática-liberal que se pretende implantar agora de forma radical no Brasil encontrou seus limites no México sem deixar os resultados desejados. Cabe notar que o renovado protagonismo dos BDs não é exclusividade mexicana. Ele se dá em diversos países, conforme pode ser verificado, entre outras fontes, no Plano Europeu de Investimentos (Dias, 2017).

Em um quadro de severa contração econômica, o Brasil vai contra essa tendência, adotando uma estratégia minimalista para sua principal instituição de fomento, o BNDES, e com a redução da capacidade de ação da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil. Ensaia-se assim o malsucedido experimento liberal mexicano com décadas de atraso e na contramão do mundo. Danos em experimentos dessa natureza podem ser bastante duradouros, como mostrou este artigo. Estudos de caso, enfim, podem, em antiga tradição, ser úteis para evitar a repetição de erros.

Referências

Anderson, Charles W. (1963). Bankers as Revolutionaries: Politics and Development Banking in Mexico. in Glade, William P. and Charled W. Anderson *The Political Economy of Mexico*. (Madison, WI: The University of Wisconsin Press), pp. 103-185.

Araújo, V. L. F. C.; Cintra, Marcos Antonio Macedo (2013). O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira. In: Cardoso JR. José Celso; Bercovici, Gilberto (Orgs.). *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*, Série Diálogos para o Desenvolvimento, n. 10, IPEA, Brasília.

Avalos, M.; **Trillo**, F. Hernandez (2006). "Competencia Bancaria en Mexico." Cepal. Mexico City, Naciones Unidas Comision Economica Para America Latina y el Caribe -CEPAL: 81.

Babb, Sarah (2001). *Managing Mexico: Economists from nationalism to neoliberalism*. Princeton University Press.

Banco Central do Brasil (2018). Relatório de Economia Bancária – 2017. Brasília.

Beck, Thorsten; **Peria**, María Soledad Martínez (2010). "Foreign bank participation and outreach: Evidence from Mexico." *Journal of Financial Intermediation* 19: 52–73.

Bruck, Nicholas (2005). Future role of national development banks in the 21st century. Group Meeting, Rethinking the Role of National Development Banks. Nova York: United Nations.

Centeno, Miguel Angel; Maxfield, Sylvia (1992). The marriage of finance and order: changes in the Mexican political elite. *Journal of Latin American Studies*, v. 24, n. 1, p. 57-85.

Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2017). *El sistema Financiero Mexicano Diagnóstico y Recomendaciones*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Ciudad de México.

Chapa, Enrique Díaz-Infante; **Molano**, Manuel (2013). La Reforma financiera y los riesgos del crédito. Publicaciones IMCO – Economía, Instituto Mexicano para la Competitividad.

Deloitte (2013). *Análisis de iniciativa de Reforma Financiera*, Deloitte, Mexico.

Dias, Edney C. (2017). *Rédeas do estado e do investimento: as trajetórias dos bancos nacionais de desenvolvimento*. Tese, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política.

FitzGerald, Valpy (2007). Desarrollo financiero y crecimiento económico: una visión crítica. *Principios*, 7: 5-28.

Gallegos, José Luiz de la Cruz; **Brando**, Derna Vanessa Veintimilla (2013). Banca de desarrollo y crecimiento económico en México, la necesidad de una nueva estrategia. *Análisis Político*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Oficina México, n. 5, ago.

Gurley, J. G.; **Shaw**, E. S. (1955). Financial aspects of economic development. *The American Economic Review*, v. 55, n. 4.

Haber, Stephen (2005). Mexico's experiments with bank privatization and liberalization, 1991-2003. *Journal of Banking & Finance* 29: 2325-53.

_____; **Musacchio**, A. (2013). "These Are the Good Old Days: Foreign Entry and the Mexican Banking System," NBER Working Paper No. 18713.

Hart, Oliver; **Shleifer**, Andrei; **Vishny**, Robert W. (1997) The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics*, v. 112, n. 4, p. 1127–1161.

Hermann, Jennifer (2011). Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 3 (123), jul./set.

Huidobro Ortega, Marco Alberto (2012). Breve historia de la banca de desarrollo mexicana. *Análisis Económico*, n. 65, v. XXVII, jan./abr. p. 171-206.

Levy, Noemi (2013). Reforma financiera y banca de desarrollo: créditos o ilusiones. *Economía Informa*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, v. 382, p. 3-17.

López, Pablo (2011). La experiencia mexicana con la Banca de Fomento: Nacional Financiera entre 1940 y 1982. In: ROUGIER, Marcelo (Org.). *La Banca de Desarrollo em América Latina, Luces e Sombras em la Industrialización de la Región*. Fondo de Cultura, Buenos Aires.

Luna, Marcia Luz Solorna (2009). Nacional Financiera, balance y perspectivas del pilar industrial de la banca de desarrollo. *Economía Informa*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Marois, Thomas (2013). Historical precedents, contemporary manifestations: crisis and the socialization of financial risk in neoliberal Mexico. *Review of Radical Political Economics*, v. 20, n. 10, p. 1-23.

Matos, E. N.; **Mckinnon**, R. I. (1973). *Money & Capital in Economic Development*. Washington: The Brookings Institution.

Mettenheim, Kurt E. von (2015). Vantagens Competitivas Institucionais de Bancos Públicos. *Desenvolvimento em Debate*, INCT-PPED, Rio de Janeiro.

_____.; **Butzbach**, Olivier (2012). Alternative banking: Theory and evidence from Europe. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 32, n. 4.

México (2011). Secretaria de Hacienda y Crédito Público. *Banca de Desarrollo*, 2011.

_____. (2013). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo*, 2013-2018.

Miranda, Mario Rojas (2009). La banca de desarrollo en México 1940-2009: ¿instrumento para el desarrollo? *Economía Informa*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, n. 361, nov./dez., p. 68-79.

Mora, Miguel Luis Anaya (2007). La banca de desarrollo en México. Series CEPAL – *Financiamiento del Desarrollo*, Santiago de Chile, n. 190, mai., 66p.

Morena – Movimiento Regeneración Nacional (2018). Proyecto De Nación 2018- 2024.

Moreno-Brid, Juan Carlos; **Caldentey**, Esteban Pérez; **Valdez**, Laura (2018). Changing Challenges in the Modernization of Nacional Financiera. In Griffith-Jones, Stephany and Ocampo, José Antonio *The Future of National Development Banks*. Oxford Scholarship Online.

Murillo, J. A. (2002). La banca en México: privatización, crisis y reordenamiento. Ensayo de Trabajo, Banco de México.

Nacional Financiera (2014). *La Reforma financiera comentada*. Cidade do México: Nacional Financiera SNC, 490 p.

Salas-Porras, Alejandra (2014). Las élites neoliberales en México: ¿ cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 59, n. 222, p. 279-312.

Shaw, E. S. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press.

Schneider, Ben Ross (1999). The desarrollista state in Brazil and Mexico. In *The Developmental State*, edited by Meredith Woo Cumings. New York: Cornell University Press.

Stallings, Barbara; Studart, Rogério (2006). *Financiamiento para el desarrollo: América Latina desde una perspectiva comparada*. Santiago de Chile: United Nations Publications.

Stiglitz, J. (1993). The Role of the State in financial markets. In: *Annual Bank Conference on Development Economics, 1993*. Washington: The World Bank.

Turrent, E. (2007). *Historia sintética de la banca en México*. Banco de México.

World Bank (2012). *Rethinking the Role of the State in Finance. Global Financial Development Report*, Washington.

Yeyati, E. I.; Micco, a.; Panizza, U. (2007). A Reappraisal of State-Owned Banks. *Economía*, v. 7, n. 2, p. 209-259.