

Prêmio **ABDE**

*Melhores práticas do
Sistema Nacional de Fomento*

COLETÂNEA DE TRABALHOS

Prêmio **ABDE**

*Melhores práticas do
Sistema Nacional de Fomento*



Prêmio **ABDE**

*Melhores práticas do
Sistema Nacional de Fomento*

COLETÂNEA DE TRABALHOS

ABDE
Rio de Janeiro, 2014



ASSEMBLEIA GERAL

Presidente
Luciano Coutinho

DIRETORIA

Presidente
Carlos Henrique Horn

1º Vice-Presidente
Vitor Cesar Ribeiro Lopes

Vice-Presidentes

Antonio Carlos Sampaio Quintiliano
Carlos Alberto dos Santos
Guilherme Narciso de Lacerda
Milton Luiz de Melo Santos
Paulo Roberto Evangelista de Lima
Rogério de Paula Tavares
Rubens Rodrigues Filho
Valmir Pedro Rossi

ABDE EQUIPE

Superintendente-Executivo
Marco Antonio A. de Araujo Lima

Gerentes

Cristiane Viturino
Fernanda Feil
Maressa Bessa
Thais Sena Schettino
Vera Regina R. Nascimento

Equipe técnica

Amanda Bior dos Santos
Dayane Tavares
Eduardo de Araújo P. Silveira
Jader Moraes
Leandro Rodrigues da Silva
Livia Marques
Noel Joaquim Faiad

DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

P935

Prêmio ABDE: melhores práticas do Sistema Nacional de Fomento / Associação Brasileira de Desenvolvimento. – Rio de Janeiro: ABDE Editorial, 2014.
200 p. ; 23 cm.

Coletânea de artigos premiados pela ABDE.

ISBN 978-85-60330-01-0

1. Desenvolvimento econômico – Brasil. 2. Desenvolvimento sustentável – Brasil. 3. Investimentos – Brasil. 4. Mercado financeiro – Brasil. 5. Instituições financeiras – Brasil. I. ABDE.

CDD- 338.10981

SUMÁRIO

- 7 **PREFÁCIO**
Unindo potências para financiar um grande Brasil
Carlos Henrique Horn
- 13 **INTRODUÇÃO**
Eduardo Grijó e Fernanda Feil
- VENCEDOR CATEGORIA 1 – FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO
- 23 Financiando a Infraestrutura da Inovação: a Desenvolve SP e o Parque Tecnológico de Sorocaba
Billy Matias e Fábio Fávero (Desenvolve SP)
- MENÇÃO HONROSA CATEGORIA 1
- 47 Programa Renova SP: Financiamento para Renovação da Frota de Caminhões
Paulo Roberto da Silva e Regina Bini Carrosa (Desenvolve SP)
- VENCEDOR CATEGORIA 2 – EXCELÊNCIA EM GESTÃO
- 65 A experiência da área de gestão de riscos do BNDES
Lavinia Barros de Castro (BNDES)
- CATEGORIA 2 – MENÇÃO HONROSA
- 97 Avaliação do Planejamento Estratégico numa Instituição Pública a partir do *Balanced Scorecard*: o caso BRDE
Marcos Aurélio Cunha (BRDE)

DEMAIS MONOGRAFIAS

- 129 Sistema de garantias e seguros: uma ferramenta de ampla cobertura funcional
Jowâner de Oliveira Araújo (Desenbahia)
- 161 A atuação pioneira da Fomento Paraná como agente financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)
*Gustavo Alexandre Duda Mattana
e Mario João Figueiredo (Fomento Paraná)*
- 177 Apoio à Inovação das MPME: Caso MPME Inovadora
Rafael Passos Dickie e Andrea Varela Ramos Fuchsloch (BNDES)

PREFÁCIO

Unindo potências para financiar um grande Brasil

Carlos Henrique Horn

Presidente da ABDE e diretor do BRDE

O ano de 2014 foi marcado por intensos debates sobre o futuro do Brasil em meio ao processo eleitoral que levou à reeleição da presidente Dilma Rousseff. Alguns desses debates, notadamente aqueles que versaram sobre as instituições e o funcionamento da economia brasileira, abordaram temas diretamente associados ao cerne da atividade da ABDE – Associação Brasileira de Desenvolvimento, qual seja, o financiamento do desenvolvimento econômico e o papel das instituições públicas. Neste prefácio, procuro recuperar a trajetória da associação nos últimos anos a fim de sistematizar sua agenda de trabalho em prol da construção de um verdadeiro **Sistema Nacional de Fomento** (SNF).

Fundada em 1969 no auge do processo de industrialização latino-americana do pós-guerra e que no Brasil viria a se estender até o final dos anos 1970, a ABDE nasceu com o propósito de representar os bancos de desenvolvimento. Esses bancos, com atuação em nível regional e articulados com o então BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico na condição de executores de programas da instituição federal, foram os principais financiadores do investimento produtivo no ciclo de crescimento daquele período. As crises da dívida e fiscal dos anos

1980 marcaram, todavia, o fim de uma época de expansão continuada da economia brasileira e impuseram toda sorte de dificuldades à ABDE e a seus associados, as quais se agravaram diante das políticas de redução da presença do setor público na atividade bancária executadas nos anos 1990. Inversamente, com a criação das agências de fomento em diversos estados da Federação desde os primórdios do novo século e, sobretudo, em face do papel desempenhado pelas instituições financeiras públicas para minimizar os efeitos da crise iniciada no setor bancário norte-americano em 2008, ajudando a sustentar o ritmo de crescimento da economia brasileira, a ABDE reafirmou-se como espaço privilegiado para o debate de questões sobre o financiamento do investimento e a atuação das instituições de fomento. Para tanto, concorreu igualmente a reavaliação em curso do papel dos bancos públicos pelas agências multilaterais. Na ABDE, o Plano de Ação de 2009 e o Planejamento Estratégico de 2011-2012 ilustram este novo contexto, que levou à edição da Carta ABDE de 2013 em defesa da importância das instituições de fomento como parte necessária de um sistema financeiro misto e firmemente orientado para a sustentação do processo de desenvolvimento brasileiro.

Não obstante a mencionada reavaliação recente do papel das instituições financeiras de desenvolvimento (IFD) pelas agências multilaterais, permanece ainda bem difundida no espectro político do país a tese da redução da presença do setor público na atividade bancária na linha elaborada ao final do século XX no Consenso de Washington ou Consenso Neoliberal. Em sua excelente síntese publicada pelo IPEA em 2010 (*Uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos*), Simone de Deos e Ana Rosa Mendonça listam as principais críticas normalmente dirigidas às IFD. Entendem os críticos que essas instituições possuem alta taxa de ativos que não performam e altos custos operacionais, costumam mascarar resultados por meio da rolagem de dívidas, são menos capitalizadas, recebem subsídios governamentais nem sempre explícitos, ocupam o espaço das instituições privadas (*crowding-out*), são utilizadas para maximizar objetivos pessoais de políticos e têm contribuição limitada para o desenvolvimento, concentrando seus empréstimos no setor público e nas grandes empresas. Como corolário, acreditam que a melhor política seria reduzir-lhes o tamanho ou, secundariamente, sujeitá-las ao mesmo arcabouço regulamentar e de supervisão que os entes privados o são.

Os problemas de atuação das IFD elencados por seus críticos não nos parecem suficientes para negar-lhes a existência, mas podem ajudar na definição de políticas e na gestão orientadas a melhorar seu desempenho. Nos anos de predomínio absoluto das ideias do Consenso Neoliberal, uma das poucas vozes de dissenso com projeção no debate público, o economista e Prêmio Nobel Joseph Stiglitz, bem lembrou em palestra realizada na ABDE, no Rio de Janeiro, que é muito fácil acabar com instituições financeiras públicas, mas é bastante difícil criá-las partindo do zero. Aos que não se afiliam à doutrina de que as IFD seriam intrinsecamente negativas, mas reconhecem seus problemas efetivos ou potenciais, cabe, portanto, entender as causas desses problemas e aplicar as medidas necessárias à sua superação.

De outro lado, os argumentos dos defensores das IFD mostram-se igualmente relevantes. Sem desconhecer os diferentes matizes observados nesses argumentos, estão bem difundidas as ideias de que as IFD preenchem falhas de mercado, geram externalidades positivas e reduzem o racionamento de crédito. Tais instituições podem direcionar crédito a segmentos que proporcionam ganhos de produtividade e que não encontram recursos para financiamento no setor privado, destacando-se os projetos de infraestrutura, de pequenas e médias empresas, de inovação e de desenvolvimento regional. Além disso, as IFD ajudam a evitar a frustração de políticas anticíclicas que ocorreria em face de escassez de crédito privado, ampliam a competição, promovem desenvolvimento e inclusão financeira e garantem solidez e segurança ao setor financeiro. Numa versão mais abrangente da defesa das IFD, entende-se que elas asseguram meios de financiamento à criação de capacidade produtiva, permitindo certa autonomia financeira à nação para a implementação de políticas de desenvolvimento, ao proverem linhas de fomento para setores prioritários não atendidos pelo setor privado, definirem novos produtos financeiros ou novas condições de produtos existentes e evitarem a fragilidade financeira.

A digressão teórica anterior é útil para entender o marco mais geral de atuação da ABDE na sua condição de associação de representação das IFD brasileiras. Hoje, a ABDE reúne 28 IFD dentre instituições oficiais federais, bancos de desenvolvimento controlados por estados, agências de fomento, bancos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, banco cooperativo, a Finep e o

Sebrae. A validade teórica das IFD é a premissa estratégica que move a ABDE. Sob tal premissa, a associação vem procurando contribuir para a solução dos problemas do desenvolvimento econômico do Brasil, especificamente no que se refere, para utilizar uma expressão cara a Ignácio Rangel, ao comportamento do aparelho nacional de intermediação financeira. E assim definiu sua missão: ajudar a construir um Sistema Nacional de Fomento que apoie o desenvolvimento nacional em todas as suas dimensões – econômica, social e ambiental.

Ampliar a efetividade do SNF, por mais meritória que se mostre a missão, é tarefa que se encontra ainda longe de um bom termo. Inúmeras são as questões que se apresentam nessa construção. Em sua reflexão publicada na revista Rumos nº 275 (*Antigos problemas, novos desafios*), Lavínia Barros de Castro elenca vários desafios postos a um efetivo SNF: financiar inovação, compreender o significado das novas demandas sociais, atizar o espírito empreendedor, fomentar a competitividade, satisfazer as demandas de infraestrutura urbana e saúde decorrentes do envelhecimento da população, integrar as dimensões social e ambiental à dimensão econômica, complementar políticas de desenvolvimento regional e local, ser financeiramente sustentável e atender às novas demandas regulatórias. Ao enfrentar estes e outros desafios, há que se evoluir da condição atual de um agregado de instituições que tem o fomento ao investimento dentre suas principais funções para a de um arranjo efetivamente sistêmico.

A construção do SNF está no centro da agenda de trabalho da Associação tal como consagrado na Carta ABDE de 2013. Em nosso entender, um passo extraordinário neste sentido poderá vir de uma efetiva articulação entre as instituições federais especializadas no financiamento ao investimento e à inovação, mas sem capilaridade, e as instituições regionais em função da execução de uma política nacional de desenvolvimento regional, respeitadas as especificidades de cada estado e suas próprias políticas de desenvolvimento. Pode-se contrapor que essa articulação já existe, uma vez que muitas das IFD regionais são agentes repassadores de recursos do BNDES e da Finep e, posto que controladas por estados, devem obedecer aos ditames das políticas de desenvolvimento de seus controladores. Todavia, uma inspeção mais detalhada desta dupla questão da articulação entre os entes federais e regionais, de um lado, e da atuação das IFD como agentes de políticas de desenvolvimento, de outro, evidencia que há

enorme espaço a ser preenchido entre a situação nominal presente e o potencial de um efetivo Sistema Nacional de Fomento. O preenchimento desse espaço, aproximando o mundo real da promessa do SNF, requer a combinação de boa técnica e determinação política.

Muitas das medidas para a construção de um SNF encontram-se inscritas na Carta ABDE. Se lhe acrescentarmos um par de novas proposições, teremos, assim, uma agenda do SNF composta de sete pontos principais, a saber:

1. **Institucionalizar a articulação entre IFD federais e IFD regionais**, orientada para a execução de programas específicos de uma política nacional de desenvolvimento regional e de políticas estaduais de desenvolvimento.
2. **Ampliar as fontes de recursos das IFD regionais**, com adoção de critérios específicos para a definição de limites operacionais por parte das IFD federais; garantia de acesso direto a fundos de poupança compulsória, orçamentários e constitucionais; e ampliação das possibilidades de captação em mercado.
3. **Criar incentivos para o aumento da base de capital**, através de políticas para que os estados capitalizem as IFD regionais; de garantias de retenção de resultados das IFD; e da adoção de regime tributário diferenciado.
4. **Reduzir o custo de observância** associado a controles por vezes excessivos e meramente burocráticos dos órgãos supervisores.
5. **Enfatizar a criação de sistemas e fundos garantidores de crédito**, associados aos programas de financiamento direcionados a objetivos específicos das políticas de desenvolvimento (por ex., inovação em PME; apoio a atividades propulsoras em regiões de menor renda etc.).
6. **Investir fortemente na capacitação das IFD** para fazer com que seus técnicos atuem como verdadeiros agentes de desenvolvimento, capazes de combinar o crédito e outras modalidades de financiamento com o conhecimento de questões igualmente relevantes ao investimento produtivo (incentivos fiscais, normas para a concessão de terrenos públicos para empreendimentos, processos de licenciamento ambiental etc.).

7. **Melhorar continuamente a governança das IFD**, de modo que consigam cumprir sua missão institucional e, ao mesmo tempo, assegurar um adequado balanço risco-retorno.

A construção de um efetivo Sistema Nacional de Fomento pode ser vista como mais um capítulo do processo de fortalecimento institucional em curso no Brasil orientado para a recuperação da capacidade de planejamento e de execução de políticas de desenvolvimento. A perda dessa capacidade foi outro dos custos impostos pela crise fiscal da década de 1980 e pela orientação neoliberal que predominou nos anos 1990. Sua recuperação é tarefa imprescindível para o sucesso do projeto nacional de desenvolvimento econômico e social.

INTRODUÇÃO

Eduardo Grijó

Analista de projetos do BRDE e coordenador da Comissão de Estudos e Pesquisas da ABDE

Fernanda Feil

Gerente de estudos econômicos da ABDE

O Prêmio ABDE de Monografias sobre o Sistema Nacional de Fomento, ou simplesmente Prêmio ABDE, nasceu do entendimento de que a criação de um projeto que estimule o debate sobre o financiamento do desenvolvimento e as ações do Sistema Nacional de Fomento (SNF) está no cerne da missão da Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE). A entidade congrega as principais instituições de desenvolvimento envolvidas com o financiamento, apoio ao setor produtivo e atividades prioritárias ou estratégicas para o desenvolvimento sustentável.

O SNF é principalmente orientado pelo *funding* público do BNDES, Finep e fundos – constitucionais, de desenvolvimento ou orçamentários – que estabelecem as condições do crédito de longo prazo no Brasil. Suas instituições são os bancos públicos federais, bancos de desenvolvimento controlados por estados da Federação, bancos cooperativos, bancos públicos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, agências de fomento, Finep e Sebrae. O SNF contava, em 2013, com mais de R\$ 3 trilhões em ativos (46% dos ativos do Sistema Financeiro Nacional – SFN), saldo de operações de crédito de R\$ 1,4 trilhão (52,5% do total do SFN), patrimônio líquido de mais de

R\$ 166 bilhões (31% do total do SFN), e lucro de quase R\$ 16 bilhões (42% do total do SFN).

Uma das diretrizes do Planejamento Estratégico da ABDE é desenvolver ações que promovam o fortalecimento do SNF. O Prêmio foi concebido pelo esforço dos membros da Comissão de Estudos e Pesquisas, por meio de discussões e decisões ao longo do ano de 2014, e implementado pela ABDE. Sua principal finalidade é estimular a reflexão necessária ao aprimoramento constante do Sistema Nacional de Fomento e sua efetiva capacidade de impulsionar o desenvolvimento sustentável, encorajando a elaboração de trabalhos escritos de divulgação, reflexão e proposição sobre o financiamento do desenvolvimento.

A iniciativa procura aproximar as instâncias acadêmicas, a sociedade e entidades do SNF. Buscamos, nesta primeira edição, valorizar a experiência das Instituições Financeiras de Desenvolvimento associadas à ABDE com relatos de melhores práticas produzidos por funcionários que, direta ou indiretamente, foram responsáveis pelas ações relatadas e, com isso, valorizar a dinâmica do Sistema. Assim, alcançamos, também, os objetivos de valorização profissional e institucional, a troca de experiências entre os membros do Sistema e a divulgação da importância e resultados da atuação das instituições na promoção do desenvolvimento. Consideramos que o Prêmio é uma excelente oportunidade para a articulação do Sistema e divulgação de seus resultados, processos, programas, linhas de financiamento e ações.

O desafio aos concorrentes se concentrou em duas categorias de análise das monografias: **(I) Financiamento do Desenvolvimento**; subdividida nos seguintes temas relevantes: i. inovação; ii. desenvolvimento regional; iii. microcrédito; iv. operações estruturadas; v. sustentabilidade ambiental; vi. crédito rural; e vii. financiamento ao setor público; e **(II) Excelência em Gestão**. Uma das preocupações principais para o julgamento do Prêmio foi, além da relevância da prática relatada, a mensuração de seus resultados e seu alcance multiplicador, ou seja, sua capacidade de contribuir ao desenvolvimento e servir de exemplo e inspiração para outras instituições. Transcorridos sete meses desde o lançamento do Prêmio ABDE, é com grande satisfação que entregamos aos nossos associados e ao público em geral esta publicação contendo os trabalhos vencedores e as menções honrosas das duas categorias, acrescido dos três trabalhos subsequentes na pontuação geral do prêmio.

Participaram desta premiação 27 monografias oriundas de 11 instituições associadas, das quais 15 concorreram na categoria (I) Financiamento do Desenvolvimento e 12 na categoria (II) Excelência em Gestão. Os artigos versaram sobre diversos assuntos, como a importância de fontes de financiamento, investimento em Arranjos Produtivos Locais, desenvolvimento regional, crédito agrícola, micro-crédito, sustentabilidade, inovação e apoio a micro, pequenas e médias empresas, financiamento a infraestrutura, democratização do crédito, importância do SNF, tributação, relevância do desenvolvimento profissional, gestão, desenvolvimento de produtos, garantias, aprovação de projetos, risco e planejamento estratégico.

O trabalho vencedor na categoria (I) Financiamento do Desenvolvimento foi o artigo “**Financiando a Infraestrutura da Inovação – a Desenvolve SP e o Parque Tecnológico de Sorocaba**”, escrito por Billy Matias e Fábio Fávero, funcionários da Agência Paulista de Desenvolvimento (Desenvolve SP). O artigo aborda o financiamento ao Parque Tecnológico de Sorocaba, dentro da Linha Distrito Industrial, exemplo bem-sucedido de um projeto de investimento municipal que incorporou em seu escopo a preocupação com o estabelecimento tanto da infraestrutura física quanto institucional, ambas voltadas à inovação. O artigo não se furta a tratar das funções do SNF para o desenvolvimento econômico, sua importância para os investimentos nos municípios e, especificamente, as lacunas de suas operações na atividade de fomento à inovação e à pesquisa tecnológica no Brasil. Trata, também, da ação do Estado como indutor do desenvolvimento. O artigo delinea recomendações que podem ser derivadas desta experiência e aproveitadas pelas Instituições Financeiras de Desenvolvimento. O financiamento ao Parque Tecnológico de Sorocaba teve o diferencial de ter o município elaborando o projeto de desenvolvimento sem deixar de levar em conta as vocações econômicas do entorno. O projeto agrega as necessidades de infraestrutura física com as motivações e necessidades dos empreendimentos, considerando o potencial econômico local.

Ainda nessa categoria, o segundo colocado foi a monografia “**Financiamento para Renovação da Frota de Caminhões**”, escrita por Paulo Roberto da Silva e Regina Bini Carrosa, também funcionários da Desenvolve SP. O Programa Renova SP oferece financiamento com taxa de juros zero para proprietários de caminhões cujos veículos tenham idade igual ou superior a

30 anos e foi implementado em fase piloto na região portuária de Santos. O financiamento é oferecido pela agência por meio de duas linhas operadas pela instituição: Linha de Renovação de Frota, com recursos próprios, e a Linha BNDES Procaminhoneiro, com recursos originados do BNDES. O Programa objetiva a diminuição da idade média da frota de caminhões em circulação, garantindo a retirada dos veículos velhos de circulação e sua adequada destruição por empresas especializadas.

Por sua vez, o trabalho vencedor na categoria (II) Excelência em Gestão foi “**A experiência da área de gestão de riscos do BNDES**”, escrito pela funcionária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Lavínia Barros de Castro. A monografia trata da experiência da criação de uma área de gestão de riscos no BNDES entre 2007 e 2014. Lavínia escreve sobre a gestão de riscos na instituição feita devido à introdução das novas exigências regulamentares de Basileia II e III em meio ao conturbado período da crise financeira internacional e seus impactos para o Brasil. O artigo retrata os principais desafios que o banco enfrentou para se adaptar às mudanças do marco regulatório e da economia e as principais lições obtidas com esta experiência, dentre outras questões. Esta prática trouxe melhorias na governança corporativa, levantou dúvidas metodológicas quanto à melhor forma de mensurar riscos em situações em que existem prazos mais elevados do que os de bancos privados, tratou de garantias peculiares, de formas de captação, entre outros pontos importantes à mensuração do risco em instituições financeiras de desenvolvimento. O artigo também registra adaptações ao marco regulatório que se tornaram possíveis mediante diálogo junto a órgãos reguladores.

O segundo colocado nesta categoria foi o artigo “**Avaliação do Planejamento Estratégico numa Instituição Pública a partir do *Balanced Scorecard*: o caso BRDE**”, escrito por Marcos Aurélio Cunha, funcionário do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Para cumprir seu objetivo, o autor debruçou-se sobre os principais conceitos relacionados ao tema de forma a contextualizar a pesquisa além de utilizar os dados dos relatórios do Banco sobre o planejamento estratégico. O autor apresenta a metodologia adotada que buscou mesclar elementos tradicionais com os conceitos do *Balanced Scorecard*. Ainda, o trabalho relata a criação de grupo de trabalho para implantar o Planejamento

Estratégico e como foi realizada a formulação da filosofia estratégica da empresa, análise de ambiente e formulação de cenários para possibilitarem a criação do Mapa Estratégico, seus objetivos, metas e indicadores. Estes elementos são relacionados e avaliados como forma de representar as necessidades de um banco de desenvolvimento regional. Além disso, são feitas críticas e sugestões de ações.

A quinta monografia com maior nota foi “**Sistema de Garantias e Seguros – uma Ferramenta de Ampla Cobertura Funcional**”, escrita por Jowâner de Oliveira Araújo, colaborador da Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia). O artigo defende a importância das instituições financeiras de desenvolvimento para o fomento à economia regional. Argumenta, ainda, sobre a necessidade de desenvolver ferramentas para fornecer suporte à gestão de garantias e, dessa forma, atuar em seu potencial máximo na concessão de crédito. De acordo com o autor, o ciclo de vida das garantias se inicia antes do bem tornar-se garantia, com análise das suas condições e características. Esta análise é peculiar a cada tipo de bem. Garantias adquirem importância quando o mutuário não consegue honrar o seu compromisso financeiro, tornando-se inadimplente. O Sistema de Garantia e Seguro (SGS), implantado pela Agência, é uma ferramenta que cobre todo o ciclo de vida de um bem dado em garantia nas diversas fases do financiamento (Atendimento, Enquadramento, Análise, Deliberação, Contratação, Liberação, Acompanhamento, Renegociação e Liquidação). O SGS possui funções de: controle de seguro, controle de averbação de garantias evolutivas, liberação parcial de garantias, complementação de garantias, emissão de carta de pendência de documentação ou de solicitação de cobrança de tarifa de avaliação. Por fim, o SGS utiliza o padrão de classificação de bens e tipos de garantias do Banco Central.

O sexto trabalho apresentado foi “**A atuação pioneira da Fomento Paraná como Agente Financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS**”, escrito pelos colaboradores Gustavo Alexandre Duda Mattana e Mario João Figueiredo da Agência de Fomento do Estado do Paraná (Paraná Fomento). Os autores consideram a atuação da instituição um marco para o SNF, uma vez ter sido esse o primeiro credenciamento do Fundo a ser concedido a uma agência de fomento. Essa experiência permite evidenciar os pontos positivos e

dificuldades existentes na operação do FGTS, bem como servir de orientação às demais agências de fomento que desejem replicar a experiência em seus estados. O trabalho trata de todo o processo de credenciamento, desde a etapa inicial, na qual foi identificada a possibilidade de habilitação das agências de fomento como agentes financeiros, passando pelo histórico do Fundo, detalhamento de sua governança e do mecanismo de habilitação, até o processo da contratação da primeira operação. O artigo aponta, ainda, sugestões de ações futuras que podem ser realizadas pelas agências de fomento e pela ABDE, junto ao Conselho Curador do FGTS, ao Agente Operador do FGTS (Caixa Econômica Federal), e ao Agente Gestor dos Recursos do FGTS – Ministério das Cidades, visando potencializar a atuação regional do Fundo e o impacto das ações do SNF.

Finalmente, o sétimo artigo publicado foi o “**Apoio à Inovação das MPME – Caso MPME Inovadora**”, escrito por Rafael Passos Dickie e Andrea Varela Ramos Fuchsloch, colaboradores do BNDES. O artigo trata da linha de financiamento destinada à inovação, criada pelo banco. A linha tem como objetivo suprir as necessidades de investimento em inovação com recursos de longo prazo e de capital de giro. O artigo argumenta que programas bem estruturados e criados em prol do desenvolvimento possuem enorme potencial transformador e são ferramentas que possibilitam gerar diferenciais e atrativos para segmentos e projetos específicos. Adicionalmente, têm a prerrogativa de facilitar o trabalho das instituições financeiras repassadoras. De acordo com os autores, a iniciativa do BNDES elucida o papel desempenhado pelo financiamento público a setores específicos na economia brasileira. Tal programa se destina a aumentar a produtividade das micro, pequenas e médias empresas brasileiras, apoiando a comercialização de inovações. O seu fator inovativo foi a análise facilitada dos beneficiários ao retirar o foco do produto/projeto inovador e colocá-lo na empresa que está realizando esforços para inovar.

Temos a convicção de que todos os trabalhos vencedores do Prêmio e os demais aqui publicados nos levam a considerar, também, esta uma experiência exitosa em que os objetivos da troca de melhores práticas foram alcançados. Consideramos a necessidade de ampliação do escopo do Prêmio ABDE em sua segunda edição, a ser realizada no ano de 2015, passando a incluir agentes e avaliações oriundas de fora do SNF, como as universidades, por exemplo.

Avançamos, assim, para a divulgação de informações e análises de cunho acadêmico que nos ajudem a refletir sobre nossa atuação.

Por fim, gostaríamos de agradecer a todos os envolvidos no processo de realização desta primeira edição do Prêmio ABDE, especialmente aos esforços dos membros da Comissão de Estudos e Pesquisas, presidida pelo também presidente da ABDE e diretor do BRDE, Carlos Henrique Horn. Ainda, especial agradecimento deve ser direcionado aos membros da equipe julgadora, que fizeram excelente trabalho em prol do sucesso deste projeto.

Deixamos nossa gratidão e parabéns a todos os inscritos nesta edição do Prêmio. Estamos certos de que a semente do debate sobre o financiamento ao desenvolvimento irá gerar frutos para a sociedade e para o Sistema Nacional de Fomento em particular.

Tema 1: Financiamento do desenvolvimento

ANDRÉ CUNHA

Professor associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Pesquisador do CNPq (desde 2005). Foi professor visitante na University of Leiden (Holanda), professor da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) (1995-2003) e assessor da Diretoria do BRDE (1999-2003). Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) (2002) e pós-doutor em Economia pela University of Cambridge (2012).

CLEOFAS SALVIANO JUNIOR

Analista do Banco Central do Brasil desde 1992. Foi assessor econômico da Secretaria Executiva – Ministério do Trabalho e Coordenador Geral da Assessoria Econômico-Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) (1986), e mestre em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (USP) (1993).

JORGE DE PAULA COSTA AVILA

Analista na Petrobras, conselheiro na Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica (Fucapi) e professor adjunto na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Foi presidente no INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial e diretor executivo na Finep. Engenheiro pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Administração pela mesma universidade e doutor em Saúde Coletiva pela UERJ.

Tema 2: Excelência em gestão

LUIZ CLÁUDIO DIAS REIS

Superintendente-executivo do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Foi gerente de Comunicação Social da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE) e editor da revista Rumos, publicação oficial da ABDE (1988-2012). Formado em Jornalismo, Publicidade e Propaganda pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), com especialização (MBA) em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV-RJ).

LUIZ ALBERTO BASTOS PETITINGA

Professor adjunto da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Foi presidente do Conselho de Administração e da Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A (Desenbahia). Economista pela UFBA e mestre pela mesma instituição, com foco na área de Economia Regional.

DANIELA MAGALHÃES PRATES

Professora livre-docente da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Graduada em Ciência Econômica pela Universidade de São Paulo (USP) (1992), mestre e doutora em Ciência Econômica pela Unicamp (2002), com bolsa-sanduíche da Capes (na Universidade de Paris 13).

Financiando a Infraestrutura da Inovação: a Desenvolve SP e o Parque Tecnológico de Sorocaba

Billy Matias e Fábio Fávero (Desenvolve SP)

1. Introdução

No Brasil o Sistema Nacional de Fomento é formado por bancos públicos federais, bancos de desenvolvimento controlados por estados da federação, bancos cooperativos, bancos públicos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, agências de fomento, a Finep e o Sebrae – instituições cuja finalidade consiste no fomento ao desenvolvimento. Tal sistema deve sua existência à percepção do papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico, em oposição às teorias econômicas clássicas, que defendem o Estado mínimo como mecanismo regulador suficiente para o funcionamento ótimo da economia (CUNHA *et al.*, 2014).

Neste sentido, a função deste leque de instituições seria:

i) fomentar o desenvolvimento econômico, ofertando créditos para setores e modalidades em que os bancos privados não têm interesses, dados os maiores riscos e as menores rentabilidades (habitação popular, rural, infraestrutura urbana, exportações etc.) e/ou maiores prazos de maturação e volumes (inovação tecnológica,

matriz energética, de transporte e de telecomunicações etc.); *ii*) estimular o desenvolvimento regional, por razões semelhantes; *iii*) expandir a liquidez da economia em momentos de reversão do estado de confiança, caracterizando uma ação anticíclica (ARAÚJO *et al.*, 2011, p. 9).

Porém, na literatura econômica não é homogênea a interpretação da função do Estado enquanto fator do desenvolvimento econômico, independentemente do tipo de intervenção realizada, tendo havido muita controvérsia a seu respeito ao longo dos últimos anos, especialmente em momentos de crise financeira e econômica, em que o papel do Estado na economia é colocado no centro do debate. Neste sentido, Araújo *et al.* (2011) diferencia o debate específico sobre os bancos de fomento e seus similares em três abordagens e suas derivações: a visão convencional, a visão das falhas de mercado e a pós-keynesiana, que apresentamos a seguir.

A visão convencional (ou clássica) seria aquela na qual basicamente se proclamaria que o mercado promoveria a alocação mais eficiente de recursos, especialmente em termos de disponibilização de crédito para os investimentos, inclusive apontando-se os riscos dos bancos de fomento funcionarem como elementos causadores de repressão financeira. Esta visão seria mais pró-mercado, e predominante em organismos financeiros internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, os quais, por sua projeção internacional e por serem referência na formação de conhecimento sobre o tema, influenciariam fortemente as receitas macroeconômicas nacionais (CUNHA *et al.*, 2014).

A visão que salienta as falhas de mercado admitiria o funcionamento imperfeito do mercado de crédito ou a existência de mercados financeiros incompletos ou desestruturados, sendo estas falhas as responsáveis pela não realização do que defendem as visões clássicas. Neste sentido, seria aceitável a intervenção das instituições de fomento para complementar estas lacunas. As fontes privadas de financiamento, por sua própria lógica de funcionamento e preocupação com o lucro, seriam mais avessas a situações de riscos e/ou de baixa lucratividade, como no caso de projetos de maturação de médio ou longo prazo, investimentos em inovação ou em infraestrutura física, tornando-se aceitável a complementação proporcionada pela atuação de bancos de desenvolvimento.

Já a visão pós-keynesiana se centraria na ideia de que os níveis de emprego e renda são influenciados pelos níveis autônomos de investimento, inclusive os oriundos do governo, o qual pode, através destes, induzir o consumo agregado da economia, influenciando positivamente os níveis da atividade econômica e de emprego. Desta forma, instituições de crédito destinadas ao fomento público e privado seriam braços operacionais do governo que poderiam influenciar a demanda agregada da economia, através da oferta de crédito aos investimentos, os quais teriam um efeito multiplicador sobre a economia nacional. Nesta visão, o sistema de fomento vai além da suplementação das lacunas privadas de crédito para os investimentos, já que ele tem como missão atuar igualmente como um fator catalisador proativo do desenvolvimento econômico.

Porém, este debate sobre o Estado como indutor das condições de desenvolvimento econômico nacional apresenta inclusive implicações de caráter político quando observado em âmbito internacional, o que sugere cautela quanto às explicações de vinculação clássica, especialmente as chamadas abordagens convencionais e o papel do Estado nelas.

Neste sentido, Ha-Joon Chang (2004) aponta como historicamente os países considerados mais desenvolvidos pressionam os países menos desenvolvidos, através de instituições internacionais como o Banco Mundial e o FMI, a limitarem a atuação dos respectivos Estados como indutores do desenvolvimento econômico, apesar do fato de eles mesmos terem feito no passado a opção de usar políticas institucionais de proteção e incentivos à economia e de estímulo ao desenvolvimento tecnológico. Tal constatação contribui para a avaliação do papel do Estado como membro relevante na indução do desenvolvimento e por derivação lógica, de suas instituições de fomento como fontes alternativas de financiamento ao desenvolvimento.

Outro exemplo interessante desta dinâmica é apresentado por Moraes e Silva (2013), em que os autores apresentam como os EUA (nação tida como referência em termos de funcionamento livre dos mecanismos de mercado) aplicaram sistematicamente recursos financeiros e institucionais voltados ao desenvolvimento local e à consolidação e formação de sua infraestrutura física e o embrião de seu sistema nacional de inovação, através do apoio a universidades públicas estaduais.

Além disso, tendo em vista a relação que o desenvolvimento tecnológico possui com o desenvolvimento econômico, especialmente na economia globalizada e centrada nas tecnologias da informação da atualidade, cabe ainda fazer uma observação sobre a ação do Estado como indutor do processo de inovação tecnológica, tendo em vista como este processo pode impactar nos níveis de produtividade e no valor agregado da economia nacional.

Blanchard (2011) aponta uma correlação positiva neste sentido para países desenvolvidos como França, Japão, EUA e Reino Unido, ao indicar que a taxa de crescimento do produto por trabalhador (e, por derivação, o crescimento do PIB), no período entre 1950 e 2004, foi diretamente correlacionada às taxas de progresso tecnológico destes países, indo além das análises que relacionam o desenvolvimento econômico a altas taxas de acúmulo de capital.

Blanchard (2011) também ilustra este aspecto em um horizonte temporal relativamente curto, por exemplo, ao apontar o caso dos EUA, em que na segunda metade da década de 1990 houve um boom de investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), desta maneira impactando os indicadores nacionais de progresso tecnológico, e cujos impactos no Produto Interno Bruto (PIB) foram de um crescimento dentro de uma média anual de mais de 4%, assim como nos números referentes à produtividade do trabalho, que tiveram um crescimento dentro de uma média de 2,5% e que resultou, igualmente, em uma baixa nas taxas de desemprego do período.

Em comparação, o Brasil apresenta algumas lacunas no que diz respeito aos investimentos em pesquisa e tecnologia. Série estatística para intervalo entre os anos 2000 e 2012, comparando os investimentos em pesquisa e desenvolvimento por país, em termos percentuais do seu PIB, indica que o Brasil investiu em média 1% de seu PIB nesta área, enquanto países desenvolvidos, com maior PIB total, como os EUA, investiram uma média que variou entre 2,5% a 2,8%, o Japão, com seus investimentos variando entre 3% e 3,5%, e a Alemanha investindo algo entre 2,5% e 3% no período¹, o que indica, além de um maior montante

1 Para fins comparativos, o valor do respectivo PIB destes países em 2012 equivaleu aos seguintes valores – Brasil: US\$ 2,2 trilhões, EUA: US\$ 16,2 trilhões, Japão: US\$ 5,9 trilhões e Alemanha US\$ 3,4 trilhões. Dados disponíveis em: <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/selbasicFast.asp>>. Acesso em 25 ago. 2014.

total destes países investidos em pesquisa, uma maior prioridade político-econômica para este tipo de investimento.

Quando se faz a diferenciação destes mesmos percentuais por fonte de financiamento, ou seja, quanto deste investimento em pesquisa e desenvolvimento é feito pelo setor privado ou pelo setor público, novamente a diferença é nítida, na medida em que nos países citados acima, mais da metade do dispêndio dentro do período considerado é efetuado pelas empresas (no Japão, em alguns anos o percentual atinge o patamar de 75%), enquanto que no Brasil há uma relativa acomodação da estatística numa proporção de 45% e 55%, respectivamente, para o setor privado e o governamental².

Estas estatísticas demonstram o quanto uma parcela importante das empresas nacionais não percebem a necessidade de investimentos em P&D como estratégia de negócios, indicando uma lacuna importante para a atuação das agências de fomento, e que vai além dos incentivos econômicos e financeiros, mas abrange uma necessidade de modificação de padrões culturais de relacionamento com o processo de inovação, na medida em que estes têm um impacto fundamental no desenvolvimento econômico, como as economias dos países desenvolvidos, apresentados acima, ilustram por si mesmas.

Frente a esta necessidade estratégica, além de garantir as condições mínimas de funcionamento da economia, através da política macroeconômica, e de providenciar créditos nas lacunas privadas para tanto, através das instituições de fomento, o Estado tem também importante papel de estímulo através de subsídios à inovação e ao progresso tecnológico, por conta dos impactos que estes têm sobre a economia nacional.

E para melhor orientar a atuação do Estado nesta área, cabe fazer uma ponderação dos fatores condicionantes do desenvolvimento tecnológico e da inovação, e quais são os seus catalisadores. Como fundamentação deste aspecto específico, Blanchard (2011) argumenta que:

(...) a maior parte do progresso tecnológico alcançado pelas economias modernas é consequência de um processo monótono: o resultado das atividades de pesquisa e

2 Os dados sobre os dispêndios comparativos de investimento em pesquisa e tecnologia por país estão disponíveis em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/2076.html>>. Acesso em 25 ago. 2014.

desenvolvimento (P&D) das empresas. Os gastos industriais com P&D respondem por cerca de 2% a 3% do PIB de cada um dos quatro países que examinamos (Estados Unidos, França, Japão e Reino Unido) [...] Os gastos com P&D das empresas dos Estados Unidos correspondem a mais de 20% de seus gastos com investimento bruto e a mais de 60% de seus gastos com investimento líquido (BLANCHARD, 2011, p. 229).

Porém, da perspectiva empresarial, o investimento em pesquisa e desenvolvimento está sujeito à preocupação de como gerar mais lucros, tendo em vista que “há, contudo, uma diferença importante entre comprar uma máquina e gastar mais com P&D. A diferença é que o resultado da P&D é, fundamentalmente, constituído de ideias. E, ao contrário de uma máquina, uma ideia pode potencialmente ser utilizada por muitas empresas ao mesmo tempo” (BLANCHARD, 2011, p. 229).

Para Blanchard (2011), os fatores que condicionam o investimento em P&D são dois: *fertilidade do processo de pesquisa* – como os investimentos se transformam em ideias e produtos; e a *apropriabilidade³ dos resultados da pesquisa* – ou seja, como as empresas se apropriam dos seus investimentos em pesquisa transformando o tempo e o dinheiro investidos em retorno financeiro. Para ele, a fertilidade é influenciada pela dinâmica existente entre pesquisa básica e aplicada, enquanto a apropriabilidade diz respeito ao contexto institucional e a incentivos legais para o investimento em P&D, como as patentes e os mecanismos de proteção da propriedade intelectual gerada por este investimento. Como se pode ver, ambas as variáveis são influenciadas por fatores ambientais, de contexto institucional, dentro do qual a ação de fomento pode agir.

Entre as ferramentas disponíveis para o Estado fomentar o desenvolvimento tecnológico está a de incentivar a criação de parques tecnológicos e projetos de incubadoras de empresas⁴. Sucintamente, parques tecnológicos são complexos de desenvolvimento tecnológico que visam fomentar mercados baseadas no

3 O termo apropriabilidade foi o termo encontrado pela tradutora Luciana do Amaral Teixeira para o original em inglês: “*appropriability*”.

4 As definições de parque tecnológicos e incubadoras de empresas foram retiradas do site da ANPROTEC (Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores). Disponível em: <<http://anprotec.org.br/site/pt/incubadoras-e-parques/perguntas-frequentes/>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

conhecimento, por meio da integração da pesquisa científica e tecnológica, negócios/empresas e organizações governamentais em um local físico, criando as condições para um relacionamento dinâmico entre estes grupos, desta forma interferindo diretamente nos eixos da fertilidade e da apropriabilidade da pesquisa voltada à inovação tecnológica, conforme conceituados acima por Blanchard (2011).

Além de prover espaço para negócios baseados em conhecimento, Parques Tecnológicos podem abrigar centros para pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, inovação, incubação, treinamento, prospecção, como também infraestrutura para feiras, exposições e desenvolvimento de marketing de produtos e processos inovadores. Eles são formalmente ligados (e, usualmente, fisicamente próximos) a centros de excelência tecnológica, universidades e/ou centros de pesquisa.

Já as incubadoras têm por finalidade amparar o estágio inicial de empresas nascentes que se enquadram em determinadas áreas de negócios. Uma incubadora de empresas pode ser definida como um ambiente flexível e encorajador no qual são oferecidas facilidades para o surgimento e o crescimento de novos empreendimentos. Além de assessoria na gestão técnica e empresarial da organização, a incubadora oferece a possibilidade de serviços compartilhados, como laboratórios, serviços de secretaria etc., essencialmente procurando assegurar aos seus participantes uma apropriabilidade em termos de retorno econômico e financeiro sobre o tempo e os recursos voltados a pesquisa e desenvolvimento de processos e produtos inovadores.

Como se pode inferir, estas iniciativas de influência do contexto procuram atenuar os riscos diretamente ligados à inovação, primeiro por aproximar os diversos atores que influenciam o processo de inovação, como universidades, empresas e incubadoras, incentivando a fertilidade do processo de pesquisa e, em segundo lugar, dando suporte à gestão e dinâmica empresarial voltada à transformação deste processo de pesquisa em retornos financeiros aos investimentos realizados.

Neste panorama, Castro (2014) aponta como esta necessidade de contexto propício para a inovação é uma das lacunas das instituições de fomento brasileiras. Pesquisa sobre a inovação brasileira do IBGE (2013) demonstra que, para as atividades de Pesquisa e Desenvolvimento interno, o percentual financiado pelas próprias empresas é de 87%, sendo o restante distribuído entre as principais fontes públicas de financiamento da inovação, como o BNDES e a Finep.

Para Castro (2014), entre as razões sistêmicas para o baixo financiamento à inovação está a baixa demanda por recursos – as empresas não inovam ou têm recursos próprios em caixa para investir em P&D; a dinâmica de financiamento não acompanha as especificidades do processo de inovação, em termos de riscos, definições mercadológicas, prazos e maturação de desenvolvimento; e aversão a operações de financiamento ou às necessidades de gestão criadas com o processo de financiamento, por parte das empresas. Em termos individuais, a existência ou não de linhas específicas voltadas à inovação condicionam a atuação das instituições de fomento nesta demanda.

E para estes autores, por sua capilaridade e conhecimento das realidades locais e regionais, os bancos e instituições de fomento de caráter regional têm o potencial de contribuir para modificar este cenário da inovação em nível estadual, especialmente no bojo de projetos que tenham em si um caráter integrado entre as instituições de pesquisa, como as universidades e as Fundações de Amparo à Pesquisa (FAP), empresas, incubadoras e o poder público.

Financiamento ao desenvolvimento municipal

Dentro deste amplo leque de ações que o Estado pode assumir como ente indutor do desenvolvimento econômico, há um eixo de atuação de destaque que são as linhas de crédito para municípios, que buscam atender a uma demanda específica da realidade da administração local. Assim, procura-se suprir esta demanda através da existência de fontes alternativas de recursos financeiros para a realização de investimentos nestes entes.

Pela Constituição Federal, são competências dos Municípios organizar e prestar serviços de caráter local, especialmente o transporte público, além de complementar as ações do governo federal nas áreas de saúde e educação. Para criar as condições econômicas para o atendimento destas competências, a Constituição estabeleceu fontes de receita específicas para a atuação municipal, além de transferências obrigatórias repartidas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Em termos de receitas tributárias dos Municípios, se prevê o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), o ITBI (Imposto sobre a Transmissão Intervivos

de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis) e o ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza). Além destes, os Municípios podem estabelecer taxas voltadas à execução de serviços públicos locais bem como a contribuição de melhoria, voltada à execução de obras públicas.

Tais fontes de receitas se vinculam diretamente ao porte do Município, sendo proporcionais à sua população, e também à sua dinâmica econômica local e ao nível de participação do setor de serviços na economia local, fatores estes que afetam o montante que pode ser arrecadado, tornando estas fontes insuficientes para as despesas de cidades de baixa concentração de população ou uma economia centrada nos setores primário ou terciário (Cepam, 2008).

Previendo estas limitações orçamentárias, a Constituição estabeleceu um conjunto de transferências obrigatórias aos Municípios, as quais são cotas do total arrecadado com impostos federais e estaduais. No nível federal, existe o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), que recebe 23,5% da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e de Renda (IR), e os distribui conforme critérios regionais e de população. Também é repartido com os Municípios 50% do total arrecadado com o ITR (Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural).

Em nível estadual, está estabelecido que 25% do total arrecadado com o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) é distribuído conforme uma série de critérios, entre os quais o valor adicionado, calculado pela Secretaria da Fazenda do Estado (caso de São Paulo). Há uma tendência de que Municípios que tenham uma maior dinâmica econômica e maior tributação e população recebam mais repasses (Cepam, 2008). Também é repassado aos Municípios 50% do total arrecadado com IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), conforme o local da placa do veículo.

Para destacar a importância destas fontes externas para a dinâmica orçamentária municipal, estudo do Cepam qualificou o percentual que estas receitas oriundas das transferências obrigatórias representam no total da receita municipal do Estado de São Paulo (excluída a capital). Somando-se apenas a cota-parte do ICMS e IPVA e dos repasses do FPM, do ITBI e do IR chegamos a 41,3%, sem considerarmos na equação os repasses federais para educação e saúde, que têm as despesas correspondentes vinculadas diretamente. Em termos de receitas

próprias, ao considerarmos os impostos e taxas de prerrogativa exclusiva dos Municípios chegamos a apenas 17,8 % da receita total.

Porém, mesmo com esta complementação da receita municipal ainda há outro problema no orçamento que se relaciona com a natureza econômica das despesas realizadas. Grande parte das despesas municipais são correntes, ou seja, voltadas à manutenção dos serviços existentes e pagamento de pessoal. Essa realidade limita o que as prefeituras podem executar em termos de despesas de capital, ou seja, investimentos, que, se executados, poderiam resultar em obras e melhorias para a infraestrutura local e gerar um incremento nos indicadores sociais e econômicos ao atraírem empresas e negócios que poderiam produzir um aumento do PIB local e gerar empregos.

Tal situação faz com que, para fazer frente às suas demandas de investimento, os Municípios recorram a operações de crédito de maneira a suplementar as suas receitas e de modo que possam continuar a fazer investimentos, evitando o comprometimento dos gastos com despesas correntes. Pesquisa mostra, por exemplo, que os municípios foram responsáveis por mais de 40% da formação bruta de capital fixo (FBCF⁵) entre as esferas governamentais em 2008, o que os fez ser a esfera com maior parcela no investimento, frente à União e aos governos estaduais. Além disso, é essa rubrica que garante a base para o desenvolvimento futuro dos municípios, gerando aumento do produto econômico, de empregos e de serviços (AFONSO; JUNQUEIRA, 2009).

E é nesta lacuna dos investimentos municipais que atuam agências de fomentos, a exemplo da Desenvolve SP, através do oferecimento de linhas específicas para estes, especialmente em termos de aderência às suas demandas específicas de investimento, como a instalação ou reforma de Distritos Industriais, pavimentação e reforma de vias públicas, ações de infraestrutura urbana em geral. Estas ações buscam indiretamente incentivar a economia local, resultando em uma atração de negócios e investimentos privados, entre outros benefícios econômicos e sociais.

Assim, dentro deste escopo do Estado como indutor do desenvolvimento e do progresso tecnológico, e em específico, o potencial das instituições participantes

5 Este indicador aponta quanto as entidades privadas ou públicas investem nos chamados bens de capital, como máquinas e equipamentos, obras civis, entre outros.

do sistema de fomento de financiarem os investimentos municipais voltados à dinamização da economia local, através de obras de infraestrutura urbana e de serviços, queremos apresentar nas próximas seções um caso financiado pela Desenvolve SP e que conciliou estas duas missões essenciais do Sistema Nacional de Fomento no desenvolvimento.

O Parque Tecnológico do Município de Sorocaba combinou o financiamento a obras de infraestrutura urbana voltadas ao desenvolvimento de um distrito industrial, cujo pressuposto é a instalação posterior de empresas e indústrias que gerarão emprego e renda locais. Dentro deste mesmo projeto foi prevista a criação de uma infraestrutura física e institucional voltada à inovação e à pesquisa tecnológica, agregando maior potencial econômico à iniciativa, assim como uma maior durabilidade e sustentabilidade dos seus resultados, inclusive em termos de impactos na economia regional.

2. Apresentação da instituição financeira de desenvolvimento

A Desenvolve SP – Agência de Desenvolvimento Paulista, é uma instituição financeira vinculada ao governo do Estado de São Paulo que promove, desde 2009, o desenvolvimento sustentável do Estado por meio de operações de crédito de longo prazo para as pequenas e médias empresas paulistas, bem como para os municípios do estado. A Desenvolve SP já financiou projetos em 231 municípios do estado, estando inclusas nesse número as linhas voltadas às empresas e ao setor público, totalizando 1.188 operações de crédito. O desembolso total acumulado totalizou mais de R\$ 1,5 bilhão, direcionados a projetos de investimento e ao desenvolvimento sustentável do Estado de São Paulo nas diversas linhas disponibilizadas pela instituição.

Especificamente dentro da atuação da Desenvolve SP voltada ao financiamento municipal, a instituição disponibiliza linhas com longos prazos para projetos de implantação ou ampliação da malha viária, parques industriais, centros de comercialização ou distribuição agropecuária, além da construção ou reforma de arenas multiuso para eventos esportivos, econômicos, culturais e sociais, instalação ou manutenção da infraestrutura de iluminação pública e investimentos voltados ao incremento das ações ambientais dos Municípios, como

projetos de reflorestamento e de gestão dos resíduos sólidos. De acordo com o projeto das prefeituras, a Desenvolve SP também opera com repasses do BNDES, nas linhas Provias e PMAT (Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos).

3. Descrição e objetivos do produto

Como delineado acima, a Desenvolve SP disponibiliza aos municípios diversas linhas específicas, operadas com recursos próprios da instituição, como a Linha Arena Multiuso (LAM), voltada à construção ou reforma de estádios municipais, entre outros itens, ou a Linha Via SP, direcionada a melhorias e reformas da infraestrutura viária e obras relacionadas, assim como as linhas com repasses de recursos do BNDES (especificamente o Provias e o PMAT – Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais). Cada uma destas linhas apresenta em seu detalhamento quais são seus itens financiáveis específicos, de acordo com o seu objetivo, além das condições de financiamento, como a taxa de juros e a correção monetária utilizada, prazos totais para amortização e eventuais carências.

O recebimento dos pleitos se inicia através de um documento chamado Carta Consulta, que é um breve esboço de todo o projeto que se pretende financiar, detalhando o projeto de investimento, além de apresentar dados do Município, suas estatísticas econômicas e algumas informações fiscais. A Desenvolve SP faz uma análise do enquadramento da proposta dentro da linha pleiteada, e delibera por sua aprovação.

Nos casos de aprovação, a liberação do crédito ocorre apenas após a comprovação da saúde financeira e de uma análise da capacidade de endividamento dos Municípios, através de aprovação da operação pela Secretaria do Tesouro Nacional, dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os prazos e as taxas de juros variam conforme a linha em que se enquadrar o município.

Dentro destas opções, a Linha Distrito Industrial (LDI), financiada com recursos próprios da Desenvolve SP, foi concebida a partir da perspectiva de criar condições aos municípios investirem em suas infraestruturas voltadas à instalação de empresas e indústrias, com o objetivo de aumentar a oferta de empregos e de dinamizar a economia local, com um aumento do produto econômico

municipal, e, indiretamente, com o aumento da receita municipal para outros investimentos.

Para tanto, o financiamento através da linha engloba os seguintes itens: projetos técnicos de topografia e sondagem; terraplanagem; implantação de sistema de esgoto; implantação de sistema de água; implantação de sistema de drenagem; implantação de sistema elétrico e pavimentação. Ou seja, são financiáveis itens que sejam voltados à execução de obras direcionadas a construção ou reforma da infraestrutura de um Distrito Industrial do Município, sendo estes itens apresentados na Carta Consulta para o pleito e sujeitos à análise de enquadramento feita na Desenvolve SP.

4. Resultados do produto

Dentro das linhas da Desenvolve SP voltadas aos Municípios, os dados indicam que até agosto de 2014 a agência recebeu mais de 350 pedidos de financiamentos. Estes pedidos se encontram em diferentes etapas, desde a análise de enquadramento junto às linhas disponíveis, tramitação junto à Secretaria do Tesouro Nacional, contratação ou mesmo em fase de amortização após a realização dos investimentos.

Destaca-se entre as solicitações o projeto da prefeitura de Sorocaba financiado no âmbito da LDI, e que exemplifica situação que pode ser replicada como modelo em outros estados e por outras agências de fomento e bancos de desenvolvimento, na medida em que o projeto ali desenvolvido combinou uma proposta de financiamento à infraestrutura física direcionada à instalação de indústrias com um projeto ousado de inovação voltado ao progresso tecnológico, através da criação de um parque tecnológico para a instalação de empresas e instituições de pesquisa.

Projeto de Implantação do Distrito Industrial Norte de Sorocaba

Este projeto foi financiado pela LDI no Município de Sorocaba, cidade com cerca de 600 mil habitantes, distante 90 km da cidade de São Paulo. O primeiro destaque a ser ventilado é o de que o financiamento da Desenvolve SP deu-se

no bojo de um projeto de maior alcance elaborado anteriormente ao pleito feito à agência⁶. Contextualizando, o Município de Sorocaba vinha, desde 2006, discutindo medidas de proteção à indústria local, tendo em vista as quedas nas exportações da indústria instalada e a entrada de produtos concorrentes estrangeiros de menor valor agregado em termos de conteúdo local.

Nesta conjuntura econômica, e como um dos eixos da política estadual de desenvolvimento econômico, o governo do Estado de São Paulo emitiu Decreto nº 50.504, em fevereiro de 2006, o qual instituiu um Sistema Paulista de Parques Tecnológicos, que seriam distribuídos conforme as vocações econômicas e tecnológicas regionais. Entre outras medidas, o decreto previa, para aqueles projetos de desenvolvimento de Parque Tecnológico que se qualificassem nos seus requisitos, a disponibilização de repasses financeiros para estudos técnicos e de viabilidade, assim como de recursos voltados à construção e instalação destas estruturas, caso aprovados os respectivos projetos.

Assim, o poder público municipal de Sorocaba, em conjunto com entidades empresariais e educacionais, se mobilizou para estruturar a proposta que resultou no projeto do Parque Tecnológico de Sorocaba (PTS), e que inicialmente recebeu verba do governo do Estado para estudos da viabilidade econômico-financeira.

A proposta objetivava a criação do Parque Tecnológico dentro de área de 1,8 milhão de m² do Distrito Industrial no Norte do município, com reserva de espaço de mais de 600 mil m² para a preservação da biodiversidade local. A concepção do projeto envolvia a constituição do espaço como um polo regional de inovação e pesquisa, considerada a vocação econômica do entorno, notadamente as indústrias automotivas e das áreas de metalmeccânica e eletroeletrônica.

No projeto estava prevista a construção de um edifício Núcleo do Parque Tecnológico, com espaço para a estrutura de gestão e administração, uma incubadora tecnológica, módulos para laboratórios de universidades e empresas (variando em tamanho entre 67 e 85 m²), centro de convenções (2 auditórios de 100 lugares, 1 auditório de 500 lugares e hall para exposições), área de convivência comum, e um espaço para restaurante.

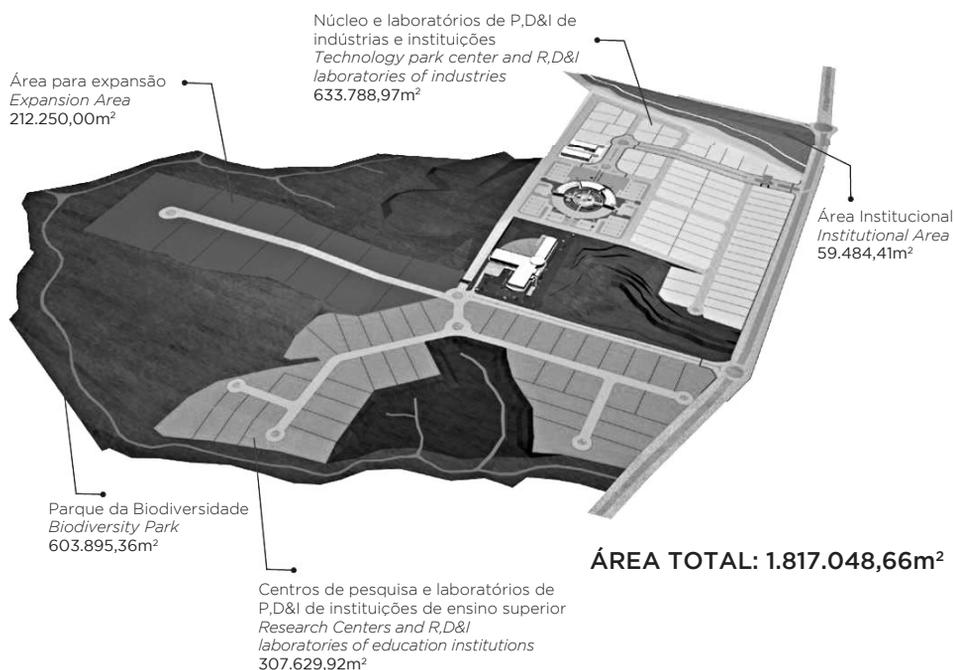
6 Agradecemos a contextualização que nos foi apresentada por Mario Tanigawa e Marcelo Ferreira, respectivamente, Diretor e Coordenador de Operações Técnicas da EMPTS (Empresa Municipal Parque Tecnológico de Sorocaba), responsável pela gestão administrativa do Parque.

Além deste edifício, o projeto previa mais de 630 mil m² de lotes a serem disponibilizados a empresas e indústrias de base tecnológica interessadas em construir/installar operações de pesquisa e desenvolvimento na localidade; cerca de 307 mil m² de lotes disponíveis a instituições de ensino e pesquisa instalarem centros de pesquisa e laboratórios e uma área de 212 mil m² para projetos de expansão.

A Desenvolve SP participou desta iniciativa através de financiamento com recursos da Linha Distrito Industrial, após recebimento de Carta Consulta em setembro de 2011, sendo que a proposta aprovada para financiamento foi a de realização de investimentos de infraestrutura voltados à implementação do parque tecnológico em espaço destinado a estruturação de um Distrito Industrial na região Norte do município, além de financiar uma parcela das obras que são voltadas diretamente à construção do edifício Núcleo do Parque Tecnológico⁷, que posteriormente seria administrado por uma autarquia municipal.

Figura 1

PROJETO DO PARQUE TECNOLÓGICO



7 Também financiaram a construção do Edifício Núcleo o governo do Estado de São Paulo e a prefeitura de Sorocaba, com recursos da ordem R\$ 12 milhões e R\$ 14 milhões, respectivamente.

Figura 2

PANORAMA DO PARQUE TECNOLÓGICO (EM OBRAS)



Figura 3

EDIFÍCIO NÚCLEO



A Desenvolve SP, após a análise e tramitação do pedido, autorizou a liberação de um montante de mais de R\$ 17 milhões em 2012, sendo que o Município de Sorocaba disponibilizou como garantia de pagamento o repasse de suas cotas de ICMS em caso de inadimplência, desta forma garantindo a sustentabilidade financeira da operação.

A estrutura física do Parque Tecnológico foi concluída em julho de 2012, incluindo as obras de infraestrutura do entorno, como as obras de pavimentação e de acesso, e o Edifício Núcleo, localizando-se atualmente junto à Av. Itavuvu, 11.777, próximo à rodovia Castelo Branco, que permite o acesso às cidades de Campinas e São Paulo. O PTS também fica próximo à fábrica de veículos da Toyota que começou a operar em 2012.

Situação do Parque Tecnológico hoje⁸

O modelo de gestão do Parque é compartilhado entre a EMPTS (Empresa Municipal Parque Tecnológico de Sorocaba), que trata da parte administrativa do parque, como finanças, obras e necessidades de infraestrutura, e a organização social Inova Sorocaba, que cuida da gestão dos negócios tecnológicos, trabalhando diretamente com as empresas e laboratórios instalados, lidando com o processo de seleção das instituições a se instalarem e ofertando o apoio necessário no que se refere à gestão dos negócios, gestão dos projetos de inovação e busca de fontes de financiamento aos projetos, além de promover a integração entre as instituições instaladas através da realização de eventos.

No que se refere à estrutura física do edifício Núcleo, vale destacar que nela existem salas de *coworking* – espaços para empresas de áreas diferentes trabalharem paralelamente, laboratórios de uso comum, salas de integração e descanso, salas de reunião, além de eventos de integração entre as diferentes instituições instaladas, sendo que esta estrutura se insere dentro de uma proposta de integração dinâmica das diversas entidades presentes no local. Retomando os fatores condicionantes do processo de pesquisa de Blanchard (2011), esta proposta,

⁸ Agradecemos às informações e documentação apresentada a este respeito por Rodrigo Mendes - Diretor de Ciência, Tecnologia e Inovação e Paulo Camargo – Assessor Técnico, ambos da Inova Sorocaba, organização social gestora do eixo de pesquisa e inovação do Parque Tecnológico, além de sua incubadora de empresas.

desde a concepção física do prédio, voltou-se diretamente a uma preocupação com a dinamização da fertilidade do processo de pesquisa, na medida em que aproxima, constantemente, os diferentes pontos da cadeia de inovação e pesquisa, notadamente as instituições de ensino e empresas que investem em P&D.

A instalação de empresas ou instituições de ensino é feita através de Chamada Pública para empresas de base tecnológica, instituições de ensino superior e instituições científicas e tecnológicas interessadas em instalar laboratórios e/ou centros de pesquisa, para outorga de Concessão ou Permissão Onerosa de Uso de áreas situadas dentro do Parque Tecnológico, os lotes delimitados no projeto inicial. A seleção é feita através de inscrição de projeto, o qual será avaliado em termos de critérios como a base tecnológica do projeto, seu potencial de inovação, sua viabilidade financeira e a qualidade da equipe a se instalar. Destaca-se que o PTS está aberto para todas as áreas de pesquisa, mas possui como prioridades as seguintes áreas: metalmecânica, eletroeletrônica, automotiva, energias limpas e TIC (tecnologia da informação e comunicação), por conta das vocações econômicas do entorno regional.

A primeira empresa se instalou em fevereiro de 2013. Atualmente, o Parque Tecnológico conta já com oito empresas instaladas e desenvolvendo pesquisas, e quatro em processo de implantação ou ainda com projetos de instalação, todas com pesquisas nas áreas de engenharia, metalmecânica, TIC, entre outros enfoques. Quanto às Instituições de Ensino Superior (IES), o Parque já conta com a presença de seis universidades instaladas e desenvolvendo pesquisas em laboratórios próprios, além de um laboratório da Scania em conjunto com a Poli-USP⁹, estando este em processo de construção em um dos lotes reservados para empresas interessadas em se instalar, sendo a pesquisa voltada à área de motores movidos a biocombustível.

Em termos de resultados diretos, e apesar do processo de inovação considerar processos de prazos mais longos, pode-se constatar, por exemplo, seis depósitos de patentes e 20 processos de depósito, no que se refere às empresas instaladas, e quatro patentes já obtidas pelas Instituições de Ensino Superior, o que é ainda mais relevante se considerarmos o curto período desde a instalação destas instituições no Parque Tecnológico.

9 Escola Politécnica da USP.

Além dos laboratórios e centros de pesquisas das empresas e das IES existe outra estrutura instalada voltada à inovação, o chamado Poupatempo da Inovação, que é coordenado pela Inova Sorocaba e que presta assessoria nas mais diversas áreas envolvidas no processo de inovação e criação, englobando: indicação de fontes para a captação de recursos para P&D¹⁰; levantamento de fontes e benefícios fiscais voltados à inovação; orientação jurídica e econômica na área de propriedade industrial e intelectual e de transferência tecnológica; orientação em gestão de projetos de inovação; fomento a parcerias e a internacionalização.

Além disso, há um espaço denominado Sebrae Lounge, onde consultores desta instituição prestam assessoria em gestão de negócios às empresas com projetos de inovação tecnológica. Também é importante destacar que na área do Edifício Núcleo está instalada uma incubadora de empresas de base tecnológica, sendo que atualmente ela conta com duas empresas incubadas e desenvolve projetos de pesquisa e de negócios. Além da incubadora interna há uma outra incubadora externa ao Parque, no centro da cidade, e vinculada diretamente a EMPTS, sendo que a sua localização tem a finalidade de dar visibilidade a estas empresas incubadas frente a empreendedores locais.

Quanto a desdobramentos futuros, além de novas instituições dispostas a se instalarem nos lotes disponíveis na área do PTS está prevista a futura instalação de um *crash test*, que é um espaço onde são feitos testes de impacto de veículos automotores contra barreiras indeformáveis (blocos de concreto ou ferro) ou deformáveis (bloco deformável metálico), com o objetivo de avaliar a segurança automotiva para verificar se cumprem determinadas normas de segurança de proteção à colisão em situações de acidente de trânsito. Também está prevista a instalação de uma certificadora de pneus, atestando o padrão de qualidade do produto nacional e importado.

5. Recomendações e sugestões

Entre as muitas lições que podem ser compartilhadas da experiência bem-sucedida de financiamento ao Parque Tecnológico de Sorocaba está a importância

10 Está em negociação um convênio de representação para que a Inova Sorocaba seja representante das linhas de inovação administradas pela Desenvolve SP, como a Finep Inovacred, voltada ao financiamento de projetos de inovação.

da elaboração de projetos de desenvolvimento econômico pelos Municípios que visem à incorporação de maneira muito bem definida das vocações econômicas do entorno regional, buscando ir além das necessidades de infraestrutura física, procurando entender as motivações e necessidades de empresas ou indústrias, pesquisando o potencial econômico de instalação no local e ofertando complementarmente serviços que possibilitem um maior valor agregado a esta atividade empresarial, o que no caso do PTS foi uma completa infraestrutura de inovação, indo além da tradicional política centrada apenas em incentivos fiscais.

Assim, a lição de alcance multiplicador do caso de Sorocaba dá-se pelo fato de que o projeto voltado à construção da infraestrutura de um distrito industrial vinculou-se, de início, a uma proposta inovadora, na medida em que o projeto já trazia em seu bojo não só criar as condições físicas para a atração de indústrias ao município, mas criando igualmente um espaço que estimulasse a fertilidade do processo de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, já que propôs a aproximação, em um mesmo local físico, das diferentes pontas do processo inovador, qual seja, universidades, centros de pesquisa e empresas interessadas no desenvolvimento de novos processos e produtos, incluindo eventuais *startups*, através da incubadora de empresas.

Esta infraestrutura física vinculou-se igualmente a uma preocupação em atenuar os riscos empresariais de investimento em tecnologia, por seu grau de incerteza e tempo de maturação maior, tornando estes investimentos um fator de agregação de valor aos produtos e serviços, através de incentivos financeiros e institucionais claros para pesquisa e inovação, o que também impacta na competitividade e no valor agregado da economia local.

Feitas estas considerações, seguem algumas recomendações pontuais derivadas da experiência deste projeto para as instituições participantes do Sistema Nacional de Fomento e também para os municípios contratantes de linhas de financiamento público:

- Criação de incentivos e mecanismos para uma maior interlocução entre poder público e entidades empresariais, de maneira que os investimentos públicos dos Municípios se vinculem diretamente a projetos que

explorem o contexto econômico onde eles serão desenvolvidos e as demandas de negócios existentes;

- Consolidação de conhecimento de melhores projetos voltados à infraestrutura de inovação, com a realização de eventos para a consolidação e disseminação das melhores práticas, de maneira a fomentar a articulação em rede das instituições de apoio à inovação científica e tecnológica, das empresas inovadoras e das organizações de pesquisa tecnológica;
- Como os pedidos de financiamento estão sujeitos à demanda das prefeituras, disseminar junto a estas as melhores práticas de projetos, modelos de investimento voltados a inovação, e práticas voltadas à interlocução entre poder público, instituições de pesquisa e empresas inovadoras;
- Articulação entre instituições com atuação dentro da área de inovação, como Sebrae, Anprotec, entre outras, além de agências com *funding* específico para pesquisa e desenvolvimento de inovação, como Finep, BNDES e Fapesp, de maneira que haja uma adequação da interlocução para garantir uma infraestrutura institucional para projetos voltados a inovação;
- Realização de reflexão e debate sobre linhas específicas ao setor público que envolvam projetos que desenvolvam uma infraestrutura de incentivos a instituições como Parques Tecnológicos ou incubadoras de base tecnológica.

6. Conclusão

Como visto na seção inicial, o Sistema Nacional de Fomento existe com a finalidade de agir como um catalisador do desenvolvimento econômico, seja complementando as limitações de crédito no mercado privado, seja atuando proativamente frente às necessidades econômicas locais e regionais. Dentro desta última esfera de ação, destaca-se o potencial de atuação de maneira a fomentar as atividades de inovação e pesquisa, atividades essas que ainda apresentam uma lacuna dentro da organização econômica do Brasil, sendo que, tanto o Estado como as empresas privadas não investem quanto poderiam em pesquisa e inovação, se compararmos os números com os similares de outros países desenvolvidos.

Neste aspecto, a sustentabilidade empresarial, na economia globalizada, não pode se restringir a apenas uma gestão administrativa profissional, mas deve se

dar através da incorporação de uma cultura inovadora no seu núcleo, de maneira a adicionar competitividade e maior valor agregado aos produtos e serviços oferecidos. E para tal processo ocorrer, é função dos órgãos públicos, e igualmente do Sistema Nacional de Fomento, atuar para afetar diretamente as variáveis contextuais que eventualmente limitam maiores investimentos de tempo e dinheiro em pesquisa e inovação tecnológica por parte do setor privado.

Assim, projetos de atuação integrada entre setor público, Instituições de Ensino Superior e empresas, como foi a proposta do Parque Tecnológico de Sorocaba, agem diretamente sobre esta lacuna e o potencial de atuação que ela deixa disponível. Como bem sintetizou Mario Tanigawa, diretor da EMPTS, ideias e necessidades existem para o processo de inovação, mas elas precisam de uma infraestrutura de fomento à inovação, seja através da disponibilização de espaço físico, seja através da criação de um ambiente que dinamize o processo de inovação e pesquisa, assim como uma estrutura de orientação para a gestão de projetos de inovação e os seus riscos financeiros.

E como ilustração de como esta necessidade existe pode-se destacar a velocidade com que houve a instalação de IES, a incubadora e as empresas no PTS – 17 instituições em um ano e meio de funcionamento, velocidade esta que ilustra como são necessários projetos que financiem e desenvolvam a infraestrutura, física e institucional, voltada para a inovação.

Portanto, acredita-se que este estudo reforça a percepção de que uma maneira importante do Estado agir como catalisador do processo de inovação tecnológica pode se dar através da criação de Parques Tecnológicos, que funcionam como mecanismos já consolidados mundialmente como plataformas de P&D e de fomento a empresas inovadoras, já que por sua estrutura eles atuam diretamente nos eixos da fertilidade do processo de pesquisa, estimulando o intercâmbio entre instituições de pesquisa e empresas, além de garantirem por mecanismos institucionais as condições para sua apropriabilidade financeira, via orientação e consultoria para as diferentes etapas do processo de inovação e pesquisa tecnológica.

Dentro disso, a implantação de políticas públicas que norteiam e apoiam os Parques Tecnológicos são imprescindíveis para certificar a otimização na aplicação de recursos, na definição de programas relevantes de investimento e na orientação dos projetos para atender às prioridades estratégicas do país e seu

desenvolvimento nacional. E neste panorama, cabe às instituições participantes do Sistema Nacional de Fomento atuarem como parceiras deste processo através de financiamentos e apoios específicos para a inovação, seja através das suas linhas voltadas ao setor privado, seja nas linhas ao setor público que tragam já em seus projetos de investimento uma preocupação com o estabelecimento de uma infraestrutura física e institucional voltada para a inovação.

7. Bibliografia

AFONSO, J. R.; JUNQUEIRA, G. G. Investimento público no Brasil é mais municipal que federal. *Revista de Administração Municipal*, ano 55, n. 272, p. 18-25, 2009.

ARAÚJO, Victor Leonardo (*et al.*) O sistema brasileiro de instituições financeiras subnacionais para o desenvolvimento: um panorama. IPEA: Texto para Discussão, nº 1626. Brasília: junho/2011.

BLANCHARD, Olivier. *Macroeconomia*. São Paulo: Prentice Hall, 2011, 5ª ed.

CASTRO, Bernardo Hauch Ribeiro de. Sistema Nacional de Fomento: proposta de atuação no financiamento à inovação no nível estadual. In: ABDE: *Sistema Nacional de Fomento: Financiando o Desenvolvimento*. Coletânea de Trabalhos. S.l.: 2014.

Cepam (Fundação Prefeito Faria Lima); UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas). *Construindo o Diagnóstico Municipal: uma metodologia*. Coordenação de Anselmo Luís dos Santos e Fátima Fernandes de Araújo. São Paulo: 2008.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: ed. UNESP, 2004.

CUNHA, André; CARVALHO, Carlos Eduardo; PRATES, Daniela. Estado atual do Sistema Nacional de Fomento e indicadores de desempenho. In: ABDE: *Sistema Nacional de Fomento: Financiando o Desenvolvimento*. Coletânea de Trabalhos. S.l.: 2014.

IBGE. *Pesquisa de Inovação Tecnológica: 2011*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

MORAES, Reginaldo C.; SILVA, Maitá de Paula e. *O Peso do Estado na pátria do mercado: os Estados Unidos como país em desenvolvimento*. São Paulo: ed. UNESP, 2013.

Programa Renova SP: Financiamento para Renovação da Frota de Caminhões

Paulo Roberto da Silva e Regina Bini Carrosa (Desenvolve SP)

Descrição do programa desenvolvido e das linhas de financiamento oferecidas pela Desenvolve SP para renovação da frota de caminhões circulantes e registrados no Estado de São Paulo.

1. Introdução

Foi aprovada, em 09 de novembro de 2009, a Lei N° 13.798 que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), cujo objetivo é firmar o compromisso do Governo do Estado de São Paulo frente ao desafio das mudanças climáticas globais. Conforme positivado no artigo 32 parágrafo 1° desta Lei, o Estado de São Paulo estabeleceu como meta a redução em 20% no volume global de emissões de dióxido de carbono (CO₂) para o ano de 2020, tendo como base as emissões do ano de 2005.

Na referida Lei, no inciso II do artigo 3°, a prevenção é estabelecida como um dos princípios da PEMC, que consiste na adoção de medidas e políticas públicas capazes de mitigar os impactos conhecidos no sistema climático da Terra. Já no inciso VII do mesmo artigo, é citado o princípio da ação governamental, importante na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente protegido, tendo em vista sua fruição coletiva, com racionalidade na utilização do solo, do subsolo, da água

e do ar, por meio do acompanhamento, pelo estado, da qualidade ambiental, além do planejamento e da fiscalização do uso sustentável dos recursos naturais.

Seguindo as determinações da PEMC, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) coordenou a elaboração do 1º Inventário de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa e Indiretos do Estado de São Paulo – Período de 1990 a 2008, publicado em 2011¹. Constatou-se que o setor de transporte foi responsável por 55,30% das emissões de gases de efeito estufa no Estado de São Paulo, e dentro deste setor, o modal rodoviário é responsável por 45,54% do total de emissões no estado, considerando-se o ano de 2008. Na referida pesquisa, ficou evidenciado que os caminhões são responsáveis por 37,30% das emissões de gases do setor rodoviário, figurando como grandes vilões os veículos mais antigos, que contam com tecnologias desatualizadas.

Com esse cenário apresentado, o Governo de São Paulo, através da Desenvolve SP – Agência de Fomento do Estado de São Paulo, promoveu um estudo que possibilitou o estabelecimento de parâmetros e critérios para a criação de um programa direcionado à questão da poluição produzida pelos caminhões. Formulou-se, então, um programa específico para atender a essa demanda, justificado pela constatação de que, segundo dados de 2012 do Departamento Estadual de Trânsito (Detran SP), a cada três caminhões registrados, um tem idade igual ou superior a 30 anos, configurando uma significativa porcentagem do total desses veículos. Percebeu-se, ainda, que no mercado não existiam financiamentos adequados direcionados a esse público, devido às dificuldades de comprovação de renda por parte dos caminhoneiros autônomos e microempreendedores individuais.

Verificou-se também que os caminhões mais antigos eram, em sua maioria, de propriedade de autônomos ou microempreendedores individuais. As empresas transportadoras de carga, por outro lado, possuíam em suas frotas caminhões mais novos, pela maior facilidade de acesso a crédito no mercado, por questão de redução de custo ou agregarem segurança.

Para facilitar o acesso ao crédito, foi desenvolvido um modelo de análise considerando os ganhos atuais e projeções futuras. São aceitos como comprovante

1 Estado de São Paulo. Secretária do Meio Ambiente. Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. CETESB:1º Inventário de Emissões Antrópicas de Gases de Efeito Estufa Diretos e Indiretos do Estado de São Paulo. São Paulo, 2011.

de renda os Recibos de Pagamentos a Autônomo (RPA's) e também a declaração de Imposto de Renda.

O modelo de análise de crédito observa não só o histórico de renda, mas também considera os rendimentos futuros dos beneficiários pela aquisição do novo veículo. Esse modelo permitiu que muitos caminhoneiros, que não teriam acesso a crédito devido a seus rendimentos, pudessem acessar as linhas de crédito e adquirir os caminhões novos.

Assim, nasceu o Programa de Incentivo à Renovação da Frota de Caminhões (Renova SP), publicado pelo Governo do Estado de São Paulo em 30 de maio de 2012 através do Decreto Estadual nº 58.093, ofertando crédito e condições vantajosas, com o objetivo de promover a retirada de caminhões velhos, reposição da frota com veículos novos e a melhoria da condição geral e de empregabilidade do caminhoneiro.

2. Apresentação da instituição financeira de desenvolvimento

A Desenvolve SP é uma instituição financeira que atua como agência de fomento, apoiando financeiramente as iniciativas que estimulam o crescimento da economia paulista e a consequente melhoria da qualidade de vida da população.

Foi instituída pela Lei Estadual nº 10.853/01² e regulamentada pelo Decreto nº 52.142/07³. Está vinculada à Secretaria da Fazenda e foi concebida como instrumento institucional de apoio às políticas de desenvolvimento econômico para o estado. Com sede no município de São Paulo, faz parte da administração indireta do Estado de São Paulo, que detém o controle acionário.

Tem como público-alvo as empresas instaladas e com sede no Estado de São Paulo, com faturamento mínimo de R\$ 360.000,00, atuantes nos setores da indústria, comércio, agronegócio e serviços. As prefeituras e os órgãos da administração direta e indireta dos municípios também fazem parte do público atendido.

2 São Paulo, Lei 10.583 de 16 de julho de 2001. Autoriza o Poder Executivo a alienar ações de propriedade da Fazenda do Estado no capital social do Banco Nossa Caixa S.A. e a proceder à sua reorganização societária, bem como a criar a Agência de Fomento do Estado de São Paulo – AFESP. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, 17 de julho de 2001, seção 1 pg. 2.

3 São Paulo, Decreto nº 52.142/07 de 06 de setembro de 2009. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento da Agência de Fomento do Estado de São Paulo – AFESP. Diário Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, 07 de setembro de 2007, seção 1 pg. 1.

Atua com variadas linhas de financiamento e programas de governo, com recursos próprios e também com repasses de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Finep. Os financiamentos para empresas e aos programas de governo, oferecidos com recursos próprios e recursos de terceiros, para os setores privado e público, atendem a projetos de investimentos, aquisição de máquinas e equipamentos, capital de giro e projetos inovadores.

O desenvolvimento sustentável é uma das principais bandeiras da instituição. Seus princípios estão associados à governança moderna, em que a transparência é fundamental, e a eficiência e a ética devem permear todas as ações, de forma a contribuir com o desenvolvimento econômico do estado.

A Desenvolve SP atende preferencialmente as necessidades das pequenas e médias empresas, financiando projetos produtivos que levam à geração de emprego e renda. A expressão “desenvolvimento econômico e responsabilidade socioambiental” é a sua principal premissa. Tem como Missão: Promover o desenvolvimento sustentável da economia paulista por meio de soluções financeiras. Seus Valores são: Ética, transparência, excelência operacional, e comprometimento com a sociedade. Em seus Objetivos Institucionais constam os itens:

- Ser parceiro estratégico do governo estadual em seus planos de desenvolvimento;
- Contribuir para a geração de emprego e renda no Estado de São Paulo;
- Contribuir para a redução das diferenças regionais no Estado de São Paulo.

A administração da instituição é realizada através das decisões tomadas pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Colegiada.

O Conselho de Administração é formado pelo Diretor Presidente da Agência, três conselheiros independentes e representantes das Secretarias do Governo do Estado de São Paulo: Secretaria da Fazenda (Presidente do Conselho de Administração); Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional; Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho; Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia e Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Tem como principal atribuição a orientação de toda a estratégia a ser desenvolvida pela instituição.

A Diretoria Colegiada é formada pelo Diretor Presidente; o Diretor Financeiro e de Negócios, com atribuições específicas para matéria financeira; o Diretor de Infraestrutura e Tecnologia da Informação, com atribuições de matéria administrativa; e o Diretor de Fomento e de Crédito, com atribuições específicas para matérias relacionadas aos programas e políticas de fomento da Agência. Todos possuem mandato de dois anos, sendo permitida a reeleição. A principal atribuição da Diretoria Colegiada é alinhar e assegurar o alcance dos objetivos definidos pelo Conselho Administrativo, bem como o normal funcionamento da instituição.

A Desenvolve SP mantém um portal na internet cujo endereço é www.desenvolvesp.com.br. Através desse portal, o visitante pode conhecer todas as linhas oferecidas, seus prazos e taxas, além de simular um financiamento para sua empresa. Outro importante instrumento oferecido é o Canal do Empresário, voltado a empreendedores, onde entrevistas com importantes empresários e dirigentes são realizadas mensalmente e disponibilizadas ao público em geral. Além disso, a revista *Desenvolve SP*, já em sua segunda edição, apresenta conteúdo exclusivo e gratuito para informar e inspirar empreendedores.

Com capital integralizado de R\$ 1 bilhão, a Agência vem atuando de forma integrada com as entidades do governo estadual, associadas ao desenvolvimento econômico e social do Estado de São Paulo.

3. Descrição e objetivos do programa

O Programa Renova SP, operado pela Desenvolve SP, tem como objetivo a oferta de financiamento, com condições especiais, a proprietários (pessoa física ou jurídica) de caminhões, cuja data de fabricação seja igual ou superior a 30 anos, mediante adequação aos requisitos traçados pelo programa.

Com isso, pretende retirar de circulação caminhões com índices de poluição acima dos parâmetros estabelecidos atualmente contribuindo, assim, para alcance da meta estabelecida pela PEMC.

A seguir, a apresentação e definição das suas principais características.

3.1. Beneficiários

Conforme consta no regulamento do Programa, poderão ser beneficiários os caminhoneiros autônomos ou microempreendedores individuais (MEI) domiciliados no Estado de São Paulo e que atendam a todas as condições estabelecidas no Programa.

De acordo com definição do artigo 18A da Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006⁴, é classificado como MEI o empresário individual que exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços, que tenha auferido receita bruta no ano-calendário anterior de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), e que seja optante pelo Simples Nacional. Já o caminhoneiro autônomo pode ser definido como todo aquele que exerce sua atividade profissional sem vínculo empregatício, por conta própria e com assunção de seus próprios riscos. A prestação de serviços é de forma eventual e não habitual⁵.

Tais classificações devem ser comprovadas no momento da solicitação do financiamento, mediante apresentação de documentação fornecida por órgão do poder público ou órgão representativo da categoria, declarando que os beneficiários exercem a atividade de condutor autônomo ou condutor pessoa jurídica.

Além dos documentos comprobatórios referentes às atividades exercidas, os beneficiários deverão comprovar sua situação de regularidade perante os poderes públicos, não estando em débito com os tributos federais, estaduais e municipais, bem como não tendo seus nomes inclusos no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Estaduais (CADIN Estadual), durante todo o período de financiamento.

Conforme artigo 18 C da Lei Complementar nº 123, é admitida a contratação de até um funcionário por microempreendedor individual. Caso o MEI possua funcionário, deverá ser entregue o Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em todas as fases do financiamento, bem como comprovante de que a empresa está em dia com a entrega da Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

4 Brasil, Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União. Brasília, 15 de dezembro de 2006, seção 1, p 1.

5 Martins, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. 22ª Ed, São Paulo: Atlas, 2005, p 151.

A princípio, a região portuária de Santos foi escolhida para a fase piloto do Programa, uma vez que uma quantidade volumosa de caminhões, com datas de fabricação superior a 30 anos, presta serviços na região. A comprovação de vínculo com a região abrangida pelo Programa é exigida, podendo ser através de comprovação de residência na localidade ou apresentação do Recibo de Pagamento a Autônomo.

Outros dois requisitos para o enquadramento no Programa são a apresentação de Carteira Nacional de Habilitação (CNH), com categoria compatível com a do veículo objeto do financiamento, e também a comprovação de ser proprietário do caminhão há pelo menos um ano, utilizando-o no trabalho profissional durante os últimos 6 meses.

3.2. Veículos

Sendo o caminhão o objeto do financiamento, certos requisitos deverão ser atendidos, tanto referentes ao veículo atual, que deverá ser obrigatoriamente destruído, quanto ao veículo a ser financiado.

Referente ao veículo a ser descartado, conforme anteriormente informado, sua data de fabricação deve ser igual ou superior a 30 anos. Além disso, deverá estar totalmente livre de multas, débitos de qualquer natureza e regular junto ao Detran SP, sem alienação ou registro de gravame.

Como requisito para equalização das taxas, é necessário que o caminhão antigo seja entregue a um centro de reciclagem autorizado, para a sua destruição. O caminhão também deverá estar em condições de funcionamento que permita-lhe chegar ao centro de reciclagem por seus próprios meios, sem que peças ou partes tenham sido removidas, podendo, excepcionalmente, após análise de documentação comprobatória, ser aceitos caminhões que estavam em pleno funcionamento nos três meses anteriores à data da entrega, mas que por motivo de falha mecânica, elétrica ou hidráulica ficaram impossibilitados de chegar ao centro de reciclagem por seus próprios meios

Quanto ao caminhão a ser adquirido, deverá ser novo, de fabricação nacional e de porte compatível com a categoria da CNH do solicitante do financiamento,

conforme previsto no artigo 143 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que institui o Código de Trânsito Brasileiro⁶.

Assim o próprio caminhoneiro deverá pesquisar os modelos de seu interesse, conforme sua categoria, negociar os valores e acertar a compra.

Será financiado apenas um veículo por CNPJ/CPF, sendo compreendidos neste contexto, caminhões, chassis, caminhões-tratores e cavalos-mecânicos. Também poderão ser passíveis de financiamento um sistema de rastreamento novo, o seguro do bem e o seguro prestamista.

O caminhoneiro deverá permanecer com o caminhão adquirido pelo Programa por todo o período do financiamento, estando o bem alienado à Desenvolve SP como garantia da operação.

3.3. Entrega do caminhão para reciclagem

Como requisito para equalização da taxa de juros, o proprietário deverá entregar o veículo antigo em uma das recicladoras cadastradas pela Desenvolve SP. Se tal fato não ocorrer, a equalização é suspensa, sendo devido pelo beneficiário o pagamento integral dos encargos financeiros.

Para entrega do veículo à recicladora e sua posterior destruição, é necessário que não existam pendências e débitos, devendo estes, se for o caso, serem quitados perante os órgãos competentes. Também será necessário o pagamento de taxas para a devida baixa do veículo perante o Detran SP.

6 Art. 143. Os candidatos poderão habilitar-se nas categorias de A a E, obedecida a seguinte graduação:

I – Categoria A – condutor de veículo motorizado de duas ou três rodas, com ou sem carro lateral;

II – Categoria B – condutor de veículo motorizado, não abrangido pela categoria A, cujo peso bruto total não exceda a 3.500 kg (três mil e quinhentos quilogramas) e cuja lotação não exceda a oito lugares, excluído o do motorista;

III – Categoria C – condutor de veículo motorizado utilizado em transporte de carga, cujo peso bruto total exceda a 3.500 kg (três mil e quinhentos quilogramas);

IV – Categoria D – condutor de veículo motorizado utilizado no transporte de passageiros, cuja lotação exceda a oito lugares, excluído o do motorista;

V – Categoria E – condutor de combinação de veículos em que a unidade tratora se enquadre nas categorias B, C ou D e cuja unidade acoplada, reboque, semirreboque, trailer ou articulada tenha 6.000 kg (seis mil quilogramas) ou mais de peso bruto total, ou cuja lotação exceda a oito lugares.

Após o pagamento das taxas, o beneficiário deve procurar a recicladora cadastrada (no caso do programa piloto, a única empresa que apresentou a licença ambiental outorgada pela Cetesb foi a Gerdau Aços Longos S.A.), onde entregará seu caminhão velho como sucata, recebendo o pagamento de acordo com a avaliação da recicladora, valor este que constará na correspondente Nota Fiscal Eletrônica.

A recicladora agendará uma data com o Detran SP para a vistoria do veículo e emissão de Laudo de Vistoria. Em seguida fará o recorte do chassi e retirada das placas (dianteira e traseira) que serão encaminhadas para o órgão estadual que fornecerá a Certidão de Baixa.

Conforme regulamento do Programa, não poderão ser retiradas e comercializadas peças do caminhão a ser destruído, não podendo, portanto, ser reaproveitado partes deste, que será inutilizado e transformado em sucata.

A empresa recicladora deverá proceder de acordo com as normas estabelecidas pela CETESB para armazenamento, desmontagem, reciclagem e destinação de resíduos, e não deverá comercializar peças ou partes a não ser como material para reciclagem ou destinação final. Entende-se como reciclagem o processo de reaproveitamento de um resíduo, após ter sido submetido à transformação⁷.

3.4. Condições de financiamento

O Programa Renova SP opera atualmente com dois produtos: o BNDES Procaminhoneiro, com recursos provenientes do BNDES, e a Linha de Renovação de Frota (LRF), com recursos próprios. Assim, além dos requisitos estabelecidos pelo Programa, deverão ser observadas as normas estabelecidas pelo BNDES em suas circulares.

A opção pela utilização da Linha BNDES Procaminhoneiro se deu devido a menor taxa de juros. Assim, reduz-se o custo para o Estado e possibilita a realização de um maior número de financiamentos no âmbito do Programa.

O Programa estabelece, como valor máximo a ser financiado, o montante de R\$ 270.000,00 (duzentos e setenta mil reais), sendo no mínimo o valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), podendo ser financiados caminhões, chassis, caminhões-tratores, cavalos-mecânicos, sistemas de rastreamento novo, seguro

7 **Brasil.** Ministério do Meio Ambiente, Resolução Conama nº 307, de 5 de julho de 2002.

do bem e o seguro prestamista, além do Fundo Garantidor de Investimento (FGI), no caso de contratação através da Linha BNDES Procaminhoneiro. O caminhão poderá ser até 100% financiado, respeitado o limite acima.

O prazo máximo total é de até 96 meses, no qual está incluída a carência de até seis meses. Tal situação foi fruto de pesquisas, uma vez que o mercado trabalhava usualmente com o prazo de até 60 meses para esse tipo de financiamento, sendo este prazo insuficiente diante das características peculiares do segmento atendido.

Os prazos serão definidos em cada operação, de acordo com as condições dos beneficiários. Como garantia, além das praticadas normalmente no mercado (fidejussória e reais), deverá, de forma obrigatória, ser contratado o FGI nas operações com o BNDES.

3.5. Equalização da taxa de juros

Um dos diferenciais do Programa Renova SP é a equalização da taxa de juros para zero. Nessa situação, o beneficiário arca apenas com as parcelas de amortização do financiamento, correspondentes ao valor do financiamento tomado. Tal medida é de extrema importância, pois viabiliza a aquisição do caminhão novo, que de formas convencionais ficaria impossível. Existe uma escassez de produtos e programas voltados a este público, tendo em vista a grande dificuldade de acesso a crédito por parte desses profissionais, além de apresentarem quadros instáveis de rendimentos.

Neste contexto, o parágrafo 4º do artigo 1º do Decreto nº 58.093 de 30 de maio de 2012 fundamenta a equalização de taxas de juros, bem como define critérios para obtenção deste, *in verbis*:

“A taxa de juros devida nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de que trata este decreto, será equalizada com recursos orçamentários do Estado, nos termos do artigo 7º da Lei nº 13.286 de 18 de dezembro de 2008, cuja equalização ficará condicionada à adimplência do beneficiário, na forma que venha a ser definida pela Nossa Caixa Desenvolvimento⁸ – Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A.”

8 Antigo nome da Desenvolve SP, alterado conforme Lei nº 14.920 de 27 de dezembro de 2012.

Assim, além de atender aos requisitos anteriormente informados, referentes ao beneficiário e ao veículo (usado e o novo), deverá o adquirente estar em adimplência durante todo o contrato, podendo perder o direito à equalização referente ao mês em atraso, ou a todo o financiamento, conforme a situação. Caso o beneficiário não pague a amortização dentro do prazo estabelecido (com uma tolerância de 15 dias após a data do vencimento), deverá realizar a quitação em um prazo inferior a 60 dias após vencido, arcando com a amortização mais os juros correspondentes ao período e encargos moratórios. Após a quitação, terá o direito à equalização no mês subsequente. No caso de atraso em parcela superior a 60 dias, terá perdido de forma definitiva o direito à equalização da taxa de juros, arcando o beneficiário com todos os encargos relativos ao financiamento (amortização somada a juros e encargos moratórios).

3.6. Sistemática

O procedimento do financiamento está dividido nas seguintes fases: análise de crédito e documentação, aprovação e emissão do contrato e liberação dos valores.

Após o interesse do potencial beneficiário, este providenciará uma relação de documentos, sejam eles pessoais (documentos de identificação, comprovação de renda), referentes ao veículo (documentos referentes à legalização) ou referentes à atividade exercida (comprovante de renda, comprovante de exercício de função, declaração constando a inexistência de débitos federais, estaduais, municipais e impedimentos). Tais documentos poderão ser entregues diretamente na Desenvolve SP ou nas entidades parceiras (nesse caso, do projeto piloto: Cooperativa de Transporte de Santos, Associação dos Caminhoneiros do Estado de São Paulo, Sindicato dos Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens da Baixada Santista e Vale do Ribeira e Poupatempo).

Satisfeitas as condições e requisitos que regulamentam o Programa, será o pedido aprovado pela Desenvolve SP em suas alçadas competentes, formalizando via Cédula de Crédito Bancária (CCB). Na hipótese de contratação pela Linha BNDES Procaminhoneiro, após a aprovação da Desenvolve SP, será o pedido apresentado ao BNDES para posterior formalização.

Para realizar o pedido de Liberação, é necessário que a operação esteja aprovada (internamente e pelo BNDES, caso seja financiada pela linha BNDES Procaminhoneiro), registro da CCB em cartório, emissão e encaminhamento da nota fiscal pela fabricante à Desenvolve SP e a entrega efetiva do caminhão para o beneficiário. Após esses procedimentos, terá a Desenvolve SP o prazo de 90 dias para realizar o pedido de liberação. No caso de operação via BNDES Procaminhoneiro, o pedido de liberação será encaminhado via sistema informatizado, ficando a encargo deste a liberação. Só poderão ser liberadas as operações que atenderem as exigências acima relacionadas, ficando o contratante também responsável por denunciar qualquer irregularidade e atraso na entrega do veículo pela fabricante. Após o recebimento do caminhão novo, o beneficiário terá o prazo de 30 dias para entregar o caminhão antigo na recicladora, sendo que na omissão perderá o direito à equalização dos juros.

Para apresentar o Programa de forma clara, foi elaborada pela Desenvolve SP, e distribuída em pontos estratégicos aos interessados, uma cartilha explicativa sobre o Programa Renova SP. Nela, todos os passos, detalhes e requisitos do Programa são explicados em linguagem de fácil entendimento.

4. Resultados do programa

O Programa Renova SP, aplicado até o momento somente na região portuária de Santos, como projeto piloto, apresenta resultados positivos e satisfatórios.

Sabe-se que o principal objetivo do Programa é contribuir para a diminuição da emissão de dióxido de carbono na atmosfera, retirando de circulação caminhões antigos, com tecnologia ultrapassada, grandes emissores desse gás. Assim, há pouco mais de dois anos de sua criação, o Programa Renova SP já retirou de circulação 62⁹ veículos com mais de 30 anos de vida útil.

Das emissões totais do setor de transporte rodoviário, 37,30% são emitidos por caminhões, constituindo-se no maior emissor de gases de efeito estufa do transporte rodoviário. Os caminhões produzidos há 30 anos não contavam com regras delimitadoras de emissão de poluentes, enquanto que para os atuais essa limitação é bem estabelecida: o Programa de Controle de Poluição do Ar por Veículos

9 Atualizado até agosto de 2014.

Automotores (Proconve)¹⁰, criado pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) em 2008, através de seu programa mais atual, o P7 (equivalente a Euro 5, que padroniza e controla a emissão de gases na Europa), estabelece os limites de emissão de gases poluentes para os veículos produzidos a partir de 2012.

A nova legislação P7 traz redução de 80% das emissões de material particulado (MP) em relação à norma anterior P5 (equivalente a Euro 3, válido para veículos produzidos até dezembro de 2011). Em comparação com o início do Proconve, em 1986, a redução de material particulado emitido por veículo é de 96,3%. Portanto, o Programa Renova SP em pouco tempo de existência, e ainda restrito a uma pequena região, já proporcionou melhorias ao meio ambiente, visto que o trabalho de 62 caminhoneiros pôde ser feito com veículos novos, poluindo 96,3% menos.

Do ponto de vista econômico, o Programa incrementou o setor de produção de caminhões, ainda que pouco, considerando o período, e, principalmente, proporcionou uma melhoria para os trabalhadores do setor de transportes.

Conforme pesquisa realizada com os proprietários beneficiários do Programa, cerca de 100% deles obtiveram diminuição parcial ou total nos valores pagos para manutenção, bem como 43% apontaram diminuição nos gastos com combustível. Dos que apontaram diminuição no combustível, informaram que a redução foi em média de 8%. Outro dado expressivo extraído da pesquisa, foi que a média de quilometragem rodada por frete subiu de 35 Km para 117 Km, visto que passaram a efetuar muitos fretes fora do Porto, e que o percentual de caminhoneiros que realizam fretes para fora de Santos passou da média de 31% para 100% dos entrevistados.

Mais um ganho significativo é referente ao tipo de frete: anteriormente somente 56% dos entrevistados realizavam frete cheio, ou seja, transporte de contêineres carregados, e agora 93% deles o fazem. Conforme dados dos valores dos fretes¹¹ disponíveis no Sindicato dos Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens da Baixada Santista e Vale do Ribeira (Sindicam), o valor do frete vazio é R\$ 205,33, e o valor do frete cheio R\$ 302,34. Portanto, atualmente, com os

10 Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conama nº 403, de 11 de novembro de 2008. Dispõe sobre a nova fase de exigência do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores – PROCONVE para veículos pesados novos (Fase P-7) e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 12 de novembro de 2008, seção 1 p 92.

11 Sindicato dos Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens da Baixada Santista e Vale do Ribeira – Sindicam. Disponível no endereço: <http://www.sindicam.com.br>, em 22 de agosto de 2014, as 11h49min.

caminhões novos, os beneficiários do programa têm a possibilidade de auferir 47,24% adicionais pelos fretes realizados no Porto de Santos, pois com os caminhões antigos não podiam realizar fretes cheios.

Os números da pesquisa acima evidenciam, em relação aos beneficiários, as vantagens e benefícios obtidos através do Programa Renova SP. Como resultado geral, 93% dos entrevistados apresentam ganhos em seus rendimentos, sendo que desses, a média de aumento foi de 62%, renda esta bem acima do aumento de renda projetado na análise de crédito. E todos eles garantem ter havido melhoria nas condições de trabalho.

O aumento de renda dos beneficiários do Programa significou também maior estabilidade financeira. Tais considerações ficam reforçadas pelos resultados referentes à inadimplência dos contratos celebrados no âmbito do Programa Renova SP, que em agosto de 2014 estava em 0%, ou seja, 100% dos financiamentos concedidos estão em dia com os pagamentos. O acesso ao crédito somado às facilidades do Programa proporcionou um salto econômico para esses profissionais, e manter os benefícios do Programa é um incentivo suficiente para que os níveis de inadimplência permaneçam baixos.

Quanto ao meio ambiente, deixou de receber um volume considerável de CO₂ que teria sido despejado na atmosfera pelos veículos antigos.

5. Recomendações e sugestões

Tendo em vista o resultado satisfatório obtido pelo programa piloto instalado na região de Santos, o Programa poderá ser estendido a outras regiões do Estado de São Paulo.

Um impedimento à imediata expansão do programa é a falta de empresas recicladoras que atendam às condições do Programa Renova SP. Atualmente a instituição tem convênio somente com uma empresa recicladora pelo fato de ser a única que atendia aos requisitos exigidos pela Cetesb, situada na região de São Caetano do Sul, o que dificulta o estabelecimento de operações em cidades mais afastadas, pois, como narrado anteriormente, o caminhão deve chegar à recicladora por meios próprios.

Em 02 de janeiro de 2014 foi promulgada a Lei 15.276, regulamentada pelo Decreto nº 60.150 de 13 de fevereiro de 2014¹², que dispõe sobre a destinação de veículos em fim de vida útil no Estado de São Paulo, considerando os veículos apreendidos e de retorno inviável à circulação, os veículos sinistrados e classificados como irrecuperáveis por seguradoras, e os veículos alienados por seus respectivos proprietários para fins de desmontagem e reutilização das partes. As empresas que poderão realizar a desmontagem e reciclagem de tais veículos deverão ser cadastradas pelo Detran SP e obedecer às normas estabelecidas para credenciamento, procedimentos operacionais e para comercialização das peças. Então, com esta lei em vigor, espera-se uma nova etapa para o Programa, pois o surgimento de empresas adequadas às exigências legais e situadas pelo interior possibilitará que o Programa seja oferecido em todo o estado.

Para contribuir com a adequação das empresas às normas do Detran SP, que apresentem interesse em participar do Programa Renova SP, a Desenvolve SP poderá oferecer a Linha Economia Verde voltada a projetos sustentáveis, que promovam significativa redução de emissões de gases de efeito estufa.

Tendo como base a nova legislação, poderá o veículo ter algumas partes e peças utilizadas ao invés de destruídas, mediante garantias de regularidade da venda destas por parte das empresas cadastradas. Com essa alteração, os caminhoneiros beneficiários do Programa passariam a avaliar e ter a opção pela entrega no estabelecimento que oferecer a maior vantagem econômica. Assim, o Programa ficaria cada vez mais disponível a uma quantidade maior de caminhoneiros. A Desenvolve SP, em conjunto com o Detran SP e a Cetesb, está debatendo e avaliando alterações frente à nova legislação geradas pelo Decreto nº 60.150/13.

A segunda consideração refere-se a outra possibilidade de expansão do Programa. Tendo em vista o desenvolvimento de novas tecnologias, bem como a promulgação de legislações mais rígidas quanto às emissões de gases poluentes, o Programa Renova SP poderá também ampliar o público-alvo, contemplando os proprietários de caminhões com idade igual ou superior a 20 anos, mediante a aquisição de veículos novos, movidos a combustíveis renováveis ou etanol

12 São Paulo. Decreto nº 60.150 de 13 de fevereiro de 2014. Dispõe sobre a destinação de veículos em fim de vida útil. Diário Oficial do Estado. São Paulo, 14 de fevereiro de 2014, seção 1 p 1.

(tecnologia que já está sendo testada por montadoras como Volvo e Volkswagen). Tal medida, além de levar em consideração a evolução das tecnologias para os veículos automotores, em especial para os caminhões, acompanharia a tendência atual e necessária para diminuir cada vez mais a emissão de gases poluentes. Como exemplo dessa tendência, temos a Resolução Conama nº 403, de 11 de novembro de 2008, que disciplina o limite máximo de emissão de dióxido de carbono para veículos pesados, e a Resolução nº 50, de 23 de dezembro de 2013¹³, elaborada pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), que regulamenta as especificações dos tipos de óleo diesel de uso rodoviário. A redução da idade de fabricação dos caminhões como requisito para participar do Programa abrangeria mais uma grande parcela da frota em circulação, além de incentivar a utilização de combustíveis renováveis e ambientalmente corretos.

Outro ponto, para incrementar a divulgação do Programa e com isso aumentar o número de financiamentos, seria o estabelecimento de convênios com associações, cooperativas e sindicatos ligados ao setor de veículos pesados, para que divulgassem o Programa e atuassem como intermediários entre os interessados e a Desenvolve SP. Até o momento, a instituição estabelece parcerias com o Sindicato dos Transportadores Rodoviários Autônomos de Bens do Estado de São Paulo (Sindicam), Cooperativa de Transporte e Logística de Santos (Coopslog) e Associação dos Caminhoneiros do Estado de São Paulo (Acasp), além de ocupar um stand dentro do Poupatempo de Santos. Porém, tendo em vista que a frota de caminhões no Estado de São Paulo atualmente corresponde a 1.443.425 (um milhão quatrocentos e quarenta e três mil quinhentos e vinte e cinco)¹⁴ unidades, (compreendendo caminhões, semirreboques, reboques, e outros), deve-se ampliar o estabelecimento de parcerias e convênios, que representem melhor a categoria, de forma que o Programa seja apresentado em outras regiões do estado paulista.

Acredita-se que a experiência proporcionada pelo programa piloto tenha proporcionado conhecimento suficiente, tanto sobre as dificuldades operacionais

13 Brasil. Ministério de Minas e Energia. Agência Nacional do Petróleo. Resolução nº 50, de 23 de dezembro de 2013. Regulamenta as especificações do óleo diesel de uso rodoviário, contidas no Regulamento Técnico ANP nº 4/2013, e as obrigações quanto ao controle da qualidade a serem atendidas pelos diversos agentes econômicos que comercializam o produto em todo o território nacional. Diário Oficial da União. Brasília, 24 de dezembro de 2013, seção, p 104.

14 Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo – Detran. Disponível no endereço: <http://www.detran.sp.gov.br>, em 22 de agosto de 2014, às 12h30min.

quanto a respeito dos benefícios obtidos, a ponto de servir como importante instrumento de expansão para outras regiões do estado.

Conclusão

Cada vez mais conscientes sobre os problemas ecológicos, são criadas políticas e medidas voltadas à padronização e normatização da emissão de gases poluentes, bem como órgãos e comissões com objetivos de pesquisas e de controle. As tecnologias surgidas nos últimos anos são fruto do empenho conjunto em tornar sustentável nossa vida sobre a Terra.

Neste sentido, o Programa Renova SP é expressão de uma política pública voltada ao meio ambiente, uma vez que o oferecimento de financiamento para renovação da frota paulista retira de circulação caminhões fabricados há 30 anos, que não estão dentro dos parâmetros traçados pelas normas atuais.

O incentivo à adesão ao Programa é a equalização dos juros, regulamentada através do artigo 7º da Lei nº 13.286, de 18 de dezembro de 2008, e que se dá mediante a entrega pelo beneficiário do seu caminhão velho para destruição, além do adimplimento do contratante durante a vigência do financiamento.

Os atuais resultados são satisfatórios, considerando-se a diminuição na demanda de fretes devido à diminuição de exportação de açúcar (1,8%), complexo de soja (17,1%), milho (46,7%), álcool (52,4%), e importação de enxofre (44,9%) e carvão (28,0%)¹⁵, o que levou a um número menor de contratações de fretes e, por consequência, o receio dos caminhoneiros de tomar um financiamento.

Mesmo com esse cenário adverso, o Programa conseguiu se estabelecer positivamente, retirando de circulação 62 caminhões muito poluentes, contribuindo, assim, para a melhoria das condições atmosféricas da região.

Além do resultado positivo em relação ao meio ambiente, também ficou demonstrado o benefício ao caminhoneiro participante do Programa, que teve sua renda aumentada e melhores condições de trabalho e de qualidade de vida.

Após esse período inicial de divulgação e implantação, e com os resultados positivos alcançados, o Programa poderá ser expandido para outras regiões do

15 São Paulo. Companhia de Docas do Estado de São Paulo. Porto de Santos. Disponível no endereço: www.portodesantos.com.br, em 12 de agosto de 2014, às 13h05.

Estado de São Paulo. O Decreto nº 60.150 de 13 de fevereiro de 2014, que regulariza e cadastra empresas especializadas em desmanche e reciclagem de veículos em fim de vida útil, beneficiará essa expansão, pois espera-se que promova a adesão e regularização de empresas recicladoras, que, como visto, são condição para a existência do Programa pelo interior do estado.

Assim, o Programa Renova SP demonstra a possibilidade de conciliar políticas que visam à proteção e manutenção do meio ambiente e desenvolvimento econômico do estado, promovendo uma parceria entre governo e sociedade onde todos são favorecidos conjuntamente.

A experiência da área de gestão de riscos do BNDES

Lavinia Barros de Castro (BNDES)

1. Introdução

Em julho de 2008, entraram em vigor as novas regras de Basileia no Brasil, sendo o BNDES enquadrado na nova legislação. No processo de implementação de Basileia II no Brasil, o Banco Central **passou a exigir das instituições financeiras estruturas específicas para gestão de riscos, bem como um diretor responsável.**¹

Neste contexto foi criada a Área de Gestão de Riscos do BNDES (AGR), através da Resolução BNDES 1477 de 07/08/2007, revogada pela Resolução BNDES 1.488 de 22/08/2007. Ou seja, o surgimento da AGR se deu, em grande medida, por uma imposição do Banco Central, que exigia a responsabilização, segregação de funções e uma estrutura específica para gestão de riscos. Mas havia, também, um movimento na própria casa junto às “áreas meio” (áreas não operacionais) para um melhor tratamento dos riscos, reconhecendo a necessidade de aprimorar a gestão numa perspectiva estratégica: aparelhar a instituição para um futuro em

¹ Resolução CMN 3380/06, para Risco Operacional; Resolução CMN 3364/07, para Risco de Mercado; Resolução CMN 3721/09, para Risco de Crédito.

que o mercado de crédito e de capitais brasileiro estivesse mais desenvolvido e que houvesse escassez de recursos do FAT para os volumes de desembolsos pretendidos. A área foi criada no contexto da crise financeira internacional e no lançamento, no Brasil, dos Acordos de Basileia II e III.

Este artigo se concentra nos desafios e nas soluções encontradas pelo Banco para conciliar a gestão de riscos regulamentar, com sua natureza de instituição de Desenvolvimento. O texto é dividido em cinco seções, além desta breve introdução.

A segunda seção apresenta a instituição de forma qualitativa, ressaltando algumas características relevantes para a gestão de riscos do Banco. A terceira traz, em primeiro lugar, a experiência de gestão de risco antes da criação da Área de Gestão de Riscos (AGR, doravante), objeto deste artigo. Nessa seção são feitas considerações sobre características estruturais de risco do BNDES, provavelmente comuns a outras instituições de fomento, tais como prazos longos, baixo risco de mercado e de liquidez. Na sequência discute-se o contexto externo da criação da AGR, que envolve as repercussões da crise *subprime* no Brasil, a entrada em vigor das regras de Basileia II no país e de Basileia III, o recebimento de recursos do Tesouro indexados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), dentre outros aspectos.

O cerne do artigo se encontra na quarta seção, que destaca as lições aprendidas, as dificuldades enfrentadas, buscando, através da experiência do BNDES, levantar questões que permanecem em aberto para a gestão dos riscos de crédito, mercado e operacional, em instituições de fomento. A quinta seção, por fim, traz algumas considerações, recomendações e sugestões, enquanto a sexta apresenta breves conclusões.²

2. Apresentação do BNDES

Como diversos bancos de desenvolvimento, o BNDES foi criado no contexto do pós-II Guerra em um país que buscava transformar sua economia de base agrícola para base industrial. O Banco se valeu dos trabalhos realizados pela

2 É importante frisar que o artigo não trata: a) da avaliação individual das operações de crédito do Banco, trabalho realizado pela Área de Crédito do BNDES; b) das práticas de gestão de tesouraria e de gestão operacional dos ativos e passivos, realizadas pela Área Financeira do Banco. O foco deste artigo, portanto, se dá na apuração e monitoramento do cálculo do capital regulamentar de risco de crédito, mercado, liquidez e operacional, à luz das regras de Basileia. O artigo também não discute os trabalhos do Departamento de Controles Internos, embora este faça parte da Área de Gestão de Riscos (AGR), já que o foco é na gestão de riscos e não propriamente em *compliance*.

Missão Cooke (1942), dos 41 projetos da Comissão Mista Brasil Estados Unidos (1950) e de estudos do Grupo Cepal-BNDE. O diagnóstico era de que o desenvolvimento brasileiro estaria travado por “pontos de estrangulamento”, sobretudo nas áreas do transporte e energia. Após diversas tentativas de obter recursos internacionais, sem sucesso, o governo brasileiro partiu para uma solução nacional criando o Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico (BNDE), através da Lei nº 1.628 de 20/06/1952. Ao longo dos anos, a estrutura e as prioridades de apoio creditício do Banco sofreram numerosas alterações. Atualmente, o “Conglomerado BNDES” dispõe de 23 Áreas em sua sede, no Rio de Janeiro, três escritórios nacionais (São Paulo, Recife e Brasília) além de dois escritórios internacionais (Uruguai e África do Sul) e uma subsidiária em Londres (BNDES Limited).

O BNDES atua em todo território nacional e apoia praticamente todos os setores da economia. No passado, fornecia, além de recursos para investimento, apoio creditício sob a forma de avais. O Banco apoia empresas brasileiras, primordialmente através de financiamentos, mas também através da aquisição de participação acionária, debêntures e fundos (além de administrar fundos em nome da União, como o Fundo da Marinha Mercante). O Banco também opera financiamentos com recursos não reembolsáveis, por exemplo, no apoio à reconstrução do Patrimônio Histórico Nacional e diversos programas sociais. Em suas operações, algumas vezes, o BNDES conta com garantias da União, tais como o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR – trata-se de uma câmara de compensação entre Bancos Centrais integrantes da Aladi à exceção de Cuba mais a República Dominicana) ou para operações com pequenas e médias empresas (FGI), bem como se utiliza de equalização de juros em alguns programas.

Outra importante atuação do Banco se dá no fomento ao mercado de capitais. Para isso, utiliza instrumentos de renda variável e de renda fixa, apoiando a abertura de capital das empresas, subscrevendo debêntures (simples, conversíveis, permutáveis, com bônus de subscrição etc.) ou ajudando a criar fundos de *Private Equity* ou *Seed Capital* (em menor escala). No que se refere às participações acionárias (que podem ou não ter cláusulas de resgates), o mais comum é o BNDES atuar no mercado primário, de forma a contribuir para o aumento de

capital das empresas. O Banco pode participar tanto das emissões privadas, respeitando as prioridades dos acionistas, como em emissões públicas.³ A atuação do BNDES no mercado secundário de ações restringe-se a algumas poucas operações, consideradas oportunas, ou na criação de produtos para captação, como o PIBB.⁴ As ações do BNDES são classificadas na carteira de não negociação, o que significa que estão disponíveis para a venda, mas que não há intenção de negociá-las ativa e frequentemente; o mesmo ocorre, em geral, com as debêntures.

O Banco é uma instituição de propriedade do Estado (100%), que paga, além dos impostos diretos e indiretos, dividendos à União, em um mínimo de 25% do seu lucro. Pagamentos de dividendos complementares podem, porém, ser exigidos – e vêm sendo, como destacaremos, o que possui implicações para o Índice de Basileia do BNDES, como veremos.

As fontes tradicionais de financiamento do Banco (*funding*) são o retorno de suas operações, recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), recursos do antigo fundo PIS-PASEP, Fundo da Marinha Mercante (além de outros fundos), captações externas (preferencialmente junto a organismos multilaterais, mas também pela emissão de Bônus) e captações a mercado (como o PIBB, por exemplo). Mais recentemente, frente ao crescimento dos desembolsos, a participação de captações (dívida) junto ao Tesouro Nacional foi ampliada de forma a se tornar a mais significativa dentre as fontes, atingindo R\$ 413,3 bilhões em dezembro de 2013. A título de comparação, os recursos do FAT (Constitucional e Especial) somaram R\$ 176,2 bilhões.⁵ O BNDES remunera ao FAT sob a forma de juros e só amortiza recursos em situações de carência de recursos para fazer frente às despesas ordinárias do FAT.

O BNDES, por ser uma instituição financeira, está subordinado tecnicamente à autoridade monetária nacional (CMN e Banco Central), tendo sido enquadrado

3 Frequentemente, a BNDESPAR, subsidiária integral, coloca cláusulas de proteção, de forma a evitar riscos associados ao investimento em ações de baixa liquidez. Essas salvaguardas são, em geral, relacionadas à performance da companhia, seja por resultado, seja por desempenho do valor de mercado. Existem, também, situações em que as companhias impõem cláusulas do emissor, por exemplo, prevendo o direito à recompra (*call*) das ações.

4 O PIBB é um fundo que replica o Índice Brasil 50 (IBX-50), cuja carteira é composta pelos 50 papéis mais negociados na bolsa, ponderados pelo valor da empresa. O BNDES entregou um conjunto de ações, recebendo recursos à vista, em troca de cotas do fundo, vendidas ao público em geral.

5 O valor de R\$ 413,3 bilhões inclui as captações feitas através do Fundo da Marinha Mercante e do Banco Mundial. Em junho de 2014, houve nova captação junto ao Tesouro, no valor de R\$ 30 bilhões.

em Basileia I (Resolução CMN 2.099, de 17/08/1994) e todos os acordos subsequentes. Por ter entre suas subsidiárias a BNDESPAR, está sujeito também às regras da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Sua natureza pública faz com que seja ainda fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Controladoria Geral da União (CGU), além de Auditoria Interna e Externa. Suas operações, balanços e políticas de gestão são submetidos ao Conselho de Administração, composto por representantes de governo, entidades externas e sociedade civil. Existem, ainda, o Comitê de Auditoria e o Conselho Fiscal, da mesma forma compostos.

3. A criação da AGR e o Índice de Basileia 2001-2014

O BNDES foi um dos bancos brasileiros pioneiros no desenvolvimento de classificações internas de risco, tendo, já em 1993, estabelecido metodologia própria para risco de crédito. No entanto, a situação, em relação à gestão global de riscos, em 2007 (quando as primeiras regras de Basileia II vieram à tona no Brasil e a AGR foi criada) era de defasagem em relação aos bancos nacionais de maior porte, sobretudo no que se refere à existência de sistemas de gestão de riscos e de políticas de gestão de riscos consolidadas.

A ausência de uma área de gestão de riscos até 2007, porém, não era vista como algo “imprescindível” para a sobrevivência da instituição. Isto porque, em primeiro lugar, a Área Financeira (AF) e a Área de Crédito (AC) cumpriam todos os normativos existentes e estabeleciam diversos controles.⁶ Como pode ser notado pelo Gráfico I abaixo, o Índice de Basileia do BNDES (IB, doravante), no contexto de Basileia I, sempre foi bastante elevado e muito acima do mínimo regulamentar (11%). O único ano em que houve uma queda expressiva do indicador foi o de 2002, em que devido a sua atuação anticíclica diante da crise de confiança que se estabeleceu no país (por ocasião da eleição do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva), o Banco aumentou significativamente seus desembolsos. Pelo fato de a mensuração em Basileia I ser proporcional ao ativo e pela manutenção do patrimônio da instituição relativamente constante, houve expressiva redução do índice.

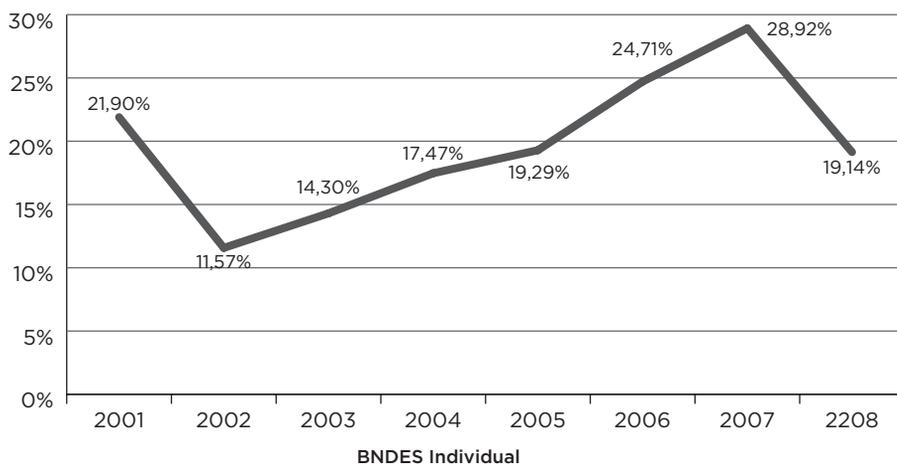
6 Basileia I exigia a apuração e monitoramento de apenas quatro parcelas de capital regulamentares: risco de crédito (PEPR); risco de oscilações em câmbio e moeda estrangeira (PCAM); risco de instrumentos pré-fixados (PJURpré); e da contraparte para Swaps (Pswaps).

Em segundo lugar, a inexistência de uma área de Gestão de Riscos não preocupava à Alta Administração, simplesmente porque, historicamente, o BNDES apresentava baixo risco de crédito, mercado e liquidez. Quanto ao operacional, este ainda não era passível de regulação, o que mudaria a partir de Basileia II, mas já era tratado no Banco junto às práticas usuais de controles internos.

Devido ao grande volume da carteira de empréstimos do BNDES, o risco de crédito é, sem dúvida, o mais relevante dentre os riscos da instituição. Porém, historicamente, e essa situação se mantém até o presente, a parcela de empresas com Grau de Investimento (*Investment Grade*, acima ou igual a BBB-) gira em torno de 80%. Em grande medida pelo resultado desta alta concentração em empresas *Investment Grade*, mas também em virtude dos diversos controles e práticas de gestão, a inadimplência é tradicionalmente baixa no Banco.⁷ Além disso, existem ainda as garantias que são, em geral, de boa qualidade, incluindo operações com fianças bancárias (operações indiretas), o que reduz as perdas, em caso de *default*.

Gráfico 1

ÍNDICE DE BASILEIA BNDES 2001-2008



Fonte: Balanço do BNDES, vários anos

7 Se considerarmos o período abril de 2004 (primeiro dado disponível em nossa série) a dezembro de 2008, o percentual médio de inadimplência no BNDES era inferior a 1% (a rigor: 0,59% – Fonte: BNDES). A título de comparação, a inadimplência do setor financeiro privado nacional, no mesmo período, foi de 4,07% e a dos bancos públicos (incluindo BNDES) de 2,81% (Fonte: Banco Central, séries temporais).

É importante notar que os bons indicadores de crédito do BNDES (e isso parece ser comum em experiências internacionais de bancos de desenvolvimento)⁸ ocorrem a despeito do maior prazo de suas operações. De fato, o prazo médio histórico da carteira do BNDES até 2007 girava entre 6 e 7 anos, enquanto o setor privado atingiu, no mesmo ano (dezembro/2007), 1,2 anos para pessoas físicas (em que entram financiamentos para veículos) e 0,76 anos para pessoas jurídicas (Fonte: Banco Central, séries temporais).

Essa característica de elevada qualidade da carteira, apesar dos maiores prazos, geralmente é associada ao fato de serem poucas as fontes privadas de financiamentos de longo prazo para a indústria e infraestrutura na economia brasileira, fazendo com que as empresas tenham por prioridade pagar ao Banco, antes dos demais créditos. Ademais, dado o menor custo dos financiamentos do Banco em relação ao mercado, as empresas têm por prioridade renegociar a dívida com o BNDES, antes de entrar em inadimplência com a instituição. Por sua vez, o Banco pode, potencialmente, repactuar prazos com maior facilidade do que os bancos privados, em função do maior prazo de suas captações (por exemplo, junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, a Organismos Multilaterais ou ao Tesouro).

Além do baixo risco de crédito, o BNDES sempre foi visto como possuindo baixo risco de mercado, isto porque tradicionalmente sempre foi um banco extremamente “casado”. Isto é: captava e emprestava recursos (basicamente) corrigidos à TJLP, e com prazos que o favoreciam (prazo do passivo maior do que o ativo). Além disso, no que se refere às operações de apoio à exportação, o argumento era de que o BNDES não incorria (em geral) em risco de perdas resultantes de variação cambial. Isto porque os recursos utilizados seriam, basicamente, o FAT cambial, indexado ao dólar e tendo a taxa de juros de referência a *Libor* do contrato – sendo repassados pelo Banco nessas condições.

Todavia, admitia-se que o fato de o Banco fazer captações externas em diferentes moedas criava um potencial risco oriundo de oscilações de câmbio, razão pela qual foi criada a “cesta de moedas do BNDES”.⁹ Desta forma, o segmento de

8 Ver Ferraz, J. C.; Além, A.C.; Madeira, R. F (2013).

9 As áreas operacionais sempre relataram grande dificuldade em repassar os recursos do Banco em outras moedas para os seus clientes, em função da baixa capacidade de previsibilidade da variação cambial implícita na cesta. Este problema foi parcialmente solucionado, transformando a cesta, através de *swaps* entre moedas, referenciada quase que exclusivamente em dólar.

risco de mercado, que sempre foi o de maior preocupação para a AF, era justamente esse. Seu gerenciamento era feito, mesmo bem antes da criação da AGR, com base em modelos de diagnóstico e projeções (Modelo de Descasamento Cambial – MDC), que já vinha sendo, há alguns anos, testado e consolidado. Na prática, foram criados fundos de Tesouraria junto a bancos públicos, além do uso de derivativos de balcão (*swaps*), para fins de *hedge*.

No que se refere ao risco de liquidez, a preocupação historicamente é ainda menor do que a de risco de mercado. Isto porque os passivos exigíveis de curto prazo são de baixa materialidade no BNDES. As captações em depósitos a prazo são de baixo valor e não existem depósitos à vista no Banco. Também não existiam produtos que tipicamente elevassem o risco de liquidez de uma instituição financeira, tais como, por exemplo, cartões de crédito.¹⁰ Por esses motivos, a administração do risco de liquidez se concentrava na gestão do fluxo de caixa, gerido pela AF sem maiores dificuldades, já que os desembolsos do Banco são previstos com certa antecedência, através de modelo projetivo que leva em consideração a evolução esperada de variáveis macroeconômicas e os desembolsos previstos pelas Áreas Operacionais do Banco. O BNDES opera com Limites de Caixa Mínimo e guarda um colchão de títulos públicos para eventos extremos de liquidez.

No segundo semestre de 2007, porém, o Banco Central, alinhado com o movimento internacional, mudou substancialmente as regras de gestão de risco das instituições financeiras bancárias, a partir da Resolução CMN 3490/07, posteriormente detalhada em um conjunto de Circulares Bacen 3360 – 3368/07, que entraram em vigor a partir de julho de 2008.¹¹

O enquadramento do BNDES em Basileia II gerou um debate dentro do Banco, antes que as regras se tornassem efetivas. A bem-dizer, existiam dois grandes grupos de opinião sobre o tema, dentre os funcionários do Banco. O primeiro deles defendia que o BNDES, por não incorrer em risco sistêmico (já que não

10 O “Cartão BNDES” é feito através dos agentes financeiros do Banco (operações indiretas). Eles definem os limites (pré-aprovados) e são os responsáveis pelo risco de crédito e de liquidez.

11 Em particular, o risco de mercado sofreu várias alterações, incluindo novas parcelas: risco de commodities (PCOM), risco de ações (PACS), risco de cupom cambial (PJURcâmbio), cupom de índice de preços (PJURíndice) e cupom de taxas (PJURtaxas, que se refere a cupons em taxas arbitradas como a TJLP, TR, TBC e TBAN). Manteve-se o mesmo tratamento antes dado ao câmbio (PCAM) e aos juros pré-fixados (PJURpre). Além disso, foi incorporada a segregação da carteira em “negociação” e “não negociação”, sendo a PJUR e a PACS aplicáveis somente a essa primeira carteira.

capta depósitos à vista) e devido a suas características peculiares, não deveria se enquadrar no marco, devendo possuir controles de risco diferenciados daqueles aplicados aos bancos comerciais e múltiplos. Não só seria inadequado, do ponto de vista dos objetivos da regulação prudencial, quanto prejudicaria o próprio papel que se espera do Banco.¹²

O segundo grupo via na imposição das regras de Basileia ao Banco, ao contrário, uma oportunidade de promover a cultura de controle de riscos na instituição e pressionar no sentido de adquirir sistemas integrados de risco. Haveria no Banco, predominantemente, uma cultura de desembolsos, sendo uma área tão mais importante quanto maior os seus desembolsos. Outro argumento utilizado era de que, ao aderir a Basileia, o BNDES se prepararia para um futuro em que recursos complementares precisariam ser eventualmente captados em mercado – em que o fato de estar em Basileia sinalizaria a boa gestão da instituição. Ademais, o fato de Basileia permitir a construção de modelos internos torna possível a construção de probabilidades de inadimplência compatíveis com a realidade do Banco.¹³ Esse mesmo grupo alegava que o Banco Central frequentemente é flexível na imposição de regras gerais ao BNDES, em assuntos em que o Banco possui idiossincrasias. De fato, diversos pleitos do Banco ao Regulador (Banco Central) haviam sido, ao menos, parcialmente atendidos.¹⁴

Neste contexto, pelo menos duas iniciativas institucionais buscaram aprofundar o debate sobre a aplicabilidade de Basileia ao BNDES. O primeiro deles foi a inclusão, no âmbito do Planejamento Estratégico de 2004/05, de uma discussão dos impactos potenciais de Basileia II no BNDES, em conjunto com uma avaliação do marco regulatório vigente sobre bancos de desenvolvimento internacionalmente.

12 A maior expressão desse grupo pode ser encontrada em Prado e Monteiro Filha, 2005, pp. 195-196.

13 Nessa linha e em resposta ao artigo de Monteiro Filha e Prado, ver Bergamini Jr., 2005.

14 Utilizando como fonte o Relatório de Capitalização (BNDES, 2005, pp. 22-24), destacamos os seguintes pleitos parcial ou plenamente atendidos: 1) caracterização do FAT Constitucional como dívida subordinada (embora o pleito inicial fosse tratá-lo como “instrumento híbrido de capital e dívida”), em junho de 2001; 2) críticas metodológicas realizadas pelo BNDES para exposição cambial foram parcialmente acatadas, resultando em revisão do marco a partir da Circular Bacen 3.217/03; 3) concessão de prazo para o BNDES se enquadrar no limite de imobilização; 4) solicitação de autorização para se reduzir o fator de ponderação para risco de crédito (ainda no escopo de Basileia I) para operações com garantia real da União para 0%, o que foi aceito pelo Banco Central; 5) redução do fator de ponderação aplicado a operações do Programa Emergencial de Energia Elétrica – PEE, com recursos do Tesouro Nacional, de 100% para 50% (Circular Bacen 3.216/03); 6) mudança do entendimento do BNDES sobre Provisão para Risco de Crédito no que toca a apuração da exposição cambial e da exposição ao setor público, passando a ser utilizado o valor contábil líquido – o que foi também validado pelo Banco Central.

Coube ao Grupo de Trabalho de Capitalização, com participação de funcionários de diversas áreas, refletir sobre o tema e elaborar um relatório (BNDES, 2005). A segunda iniciativa foi a contratação de um estudo à Fundação Universitária José Bonifácio para tratar o tema da regulação em Bancos de Desenvolvimento, com professores doutores especializados no tema (UFRJ, 2006).

É importante notar que o surgimento da AGR não tem qualquer relação com o advento da crise *subprime*; entretanto, quando a Área foi criada, já havia ocorrido a falência do *New Century Financial Corporation* (abril/07) e o Banco francês BNP-*Baribas* havia acabado de suspender o resgate de alguns de seus fundos hipotecários (09/08/2007). Ou seja, a AGR nasceu em um contexto bastante peculiar, de reforço da importância da gestão de risco, ao mesmo tempo em que a regulação financeira estava sendo questionada, mundialmente (Castro, 2009). Como é amplamente conhecido, houve crescimento expressivo da participação dos bancos públicos nacionais no crédito.¹⁵

O maior impacto da crise talvez tenha sido o de contribuir para reforçar o pleito da maior necessidade de recursos para o Banco perante o governo brasileiro, que vieram na sua quase totalidade em forma de dívida, em diferentes “tranches” em TJLP, evitando o crescimento de descasamentos de moedas que vinha ocorrendo em 2007 e 2008 (quando os empréstimos vieram em Selic e IPCA). Os maiores volumes e as melhores condições dos empréstimos do BNDES se explicam, em parte, pela valorização do papel do Banco na crise (isso aliás foi um fenômeno mundial). Todavia, também contribui para o pleito a própria redução do spread entre a TJLP e a Selic. Salta aos olhos o fato de que a solução parcial não veio propriamente da criação de novos produtos financeiros, nem de mudança nas políticas operacionais, mas sim através de um reforço do *funding* público. Em grande medida, os empréstimos em TJLP recebidos do Tesouro em 2009 e posteriormente colaboraram para a redução da exposição líquida ativa nesse indexador.

Outra questão que deve ser ressaltada é o fato de a atuação anticíclica das instituições de fomento acarretarem um aumento de suas exigências de capital regulamentar, independente do comportamento efetivo do risco de crédito. Ao menos, foi assim no Banco. De fato, a crise *subprime* teve um efeito indireto no

15 Ver Sant’anna *et alli*, 2009, e Teixeira, 2007.

BNDES ao aumentar (mais do que o inicialmente previsto) seus desembolsos. Principalmente por esses motivos, mas também pelo aumento da volatilidade do mercado – as parcelas de capital regulamentar subiram significativamente após a introdução da nova metodologia, em julho de 2008.

Entretanto, este impacto não correspondeu, no BNDES, nem a um aumento efetivo da inadimplência, nem a uma piora generalizada da classificação de empresas, nem mesmo a um aumento significativo do risco de mercado, embora este tenha crescido em termos percentuais de forma bastante expressiva ao final de 2008, em virtude, basicamente, do aumento das volatilidades, apuradas na PJUR1 (Pré-Fixado, que obedece a um VaR regulamentar). Em termos absolutos, porém, a variação foi pouco representativa, quando comparada ao risco de crédito. Houve também um modesto crescimento das parcelas de risco operacional, embora de forma suavizada, já que o indicador básico (utilizado pelo Banco) é apurado a partir do resultado bruto dos últimos três anos (Receita Operacional Bruta), em um fator de 15%.

De fato, em 31/08/2009, a carteira ativa do BNDES Consolidado totalizava R\$ 272,5 bilhões, com as operações de repasse correspondendo a 39,8% do total (R\$ 108,4 bilhões). Não apenas não houve piora sensível na classificação da carteira, como a rigor a proporção entre créditos AA aumentou a partir do segundo trimestre de 2009.¹⁶ Embora em termos relativos ocorra uma piora para os *ratings* C e mais baixos (D-H), estes se mantêm inferiores a 1% da carteira. Deve ser lembrado que independente do apetite ao risco do BNDES, quando uma empresa entra em inadimplência, a partir de certo ponto, o seu rebaixamento de risco é automático na metodologia do Banco Central.

Embora nada se possa inferir estatisticamente, já que a atual crise é um evento único e seja ainda cedo para afirmar de forma mais categórica, o comportamento de curto prazo da inadimplência do BNDES, embora expressivo do ponto de vista da variação percentual, foi praticamente nulo em termos absolutos: passou de 0,04%, em setembro/08 para 0,29% em agosto/09. No mesmo período, o sistema financeiro privado passa de uma inadimplência de 3,3% para 5,5% (Fonte: Banco Central).

¹⁶ Esse comportamento é explicado, em parte, pelas novas operações com a Petrobras e Operações Indiretas com Bancos AA.

Isto corrobora a intuição (embora nada prove) de que, em bancos de desenvolvimento, operações de crédito são **possivelmente menos sensíveis a flutuações de curto prazo**, pelos motivos já aludidos. No caso do BNDES (e possivelmente em outros bancos públicos e instituições de fomento, insistimos), existe aqui um paradoxo. O Banco acelerou desembolsos em meio à crise. Na prática, portanto, esta ação resultou ser anticíclica. Entretanto, ao aumentar sua carteira de crédito, a exigência de capital regulamentar aumentou, piorando seu IB. Por um lado, o aumento da exigência de capital no BNDES é uma atuação, em princípio, anticíclica, já que busca reduzir a expansão do crédito. Por outro, por estar sendo aplicada em um momento de crise, a ação do regulador resultou ser contra quem justamente estava indo na direção por ele desejada, isto é, contrária à do mercado.

De fato, o Patrimônio de Referência (PR) teve seu pico de R\$ 48,6 bilhões, em julho de 2008, sendo o seu vale em maio/09, para R\$ 39,6 bilhões. Neste contexto, o IB do BNDES apresentou tendência de queda no período do ápice da crise *Subprime*, como mostra a primeira fase do Gráfico 2. O aumento do IB ao final de 2009 se deve à permissão, pelo Banco Central, de o BNDES utilizar parte da dívida contraída ao Tesouro no ano anterior como capital de Nível I.

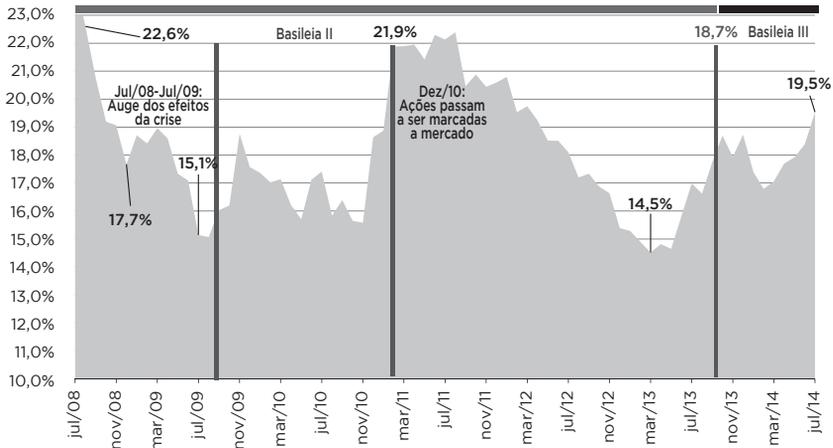
No período entre setembro de 2009 até novembro de 2010 (segunda fase), houve tendência de queda do IB, até novembro de 2010, quando atingiu 15,6%. Os principais fatores foram: o próprio crescimento da carteira e o pagamento de dividendos extraordinários. Houve, também, elevação do risco de mercado, em função de descasamentos agravados no momento de elevação da dívida com o Tesouro. Isto porque quando o BNDES recebe títulos do Tesouro (dívida), ele assume passivos em TJLP e ativos em moedas de mercado (títulos indexados ao IPCA, Pré-Fixados etc.), o que gera descasamentos temporários no Balanço, que desaparecem na medida em que os títulos do ativo se transformam em empréstimos em TJLP (redução dos descasamentos de moeda).

Em dezembro de 2010 o IB sofreu forte elevação, passando de R\$ 32,7 bilhões para R\$ 65,9, devido à nova regra de precificação das ações, que passaram a ser marcadas a mercado.¹⁷ Isso permitiu que o IB permanecesse no patamar de 20%

17 A diferença entre o valor histórico e o valor de mercado é, na realidade, maior, mas como as ações acabam por ser computadas numa conta de Capital de Nível II, limitado ao Capital de Nível I, o efeito da variação de valor não é integral.

Gráfico 1

ÍNDICE DE BASILEIA BNDES (%)
JULHO 2007 - JULHO 2014



Fonte: AGR/BNDES

pele período de quase um ano. Adicionalmente, em fevereiro e dezembro de 2011 ocorreram duas capitalizações do Tesouro em ações da Petrobras, resultando em um aumento do PL de R\$ 6,8 bilhões.

A partir de 2012, novamente, a combinação de crescimento dos desembolsos com o pagamento de dividendos começa a reduzir o índice, paulatinamente. Houve, também, efeitos significativos pela redução dos ativos em renda variável (ações), devido à queda da bolsa de valores, em particular das ações da Petrobras.¹⁸ O Índice caiu, sistematicamente, até um novo mínimo de 14,5% em março de 2013, a partir do qual se inicia uma recuperação lenta do índice.

Em outubro de 2013 entraram em vigor as regras de Basileia III. Isto permitiu uma redução da parcela de capital para risco de crédito, pois os “Compromissos de Crédito”, que antes eram computados por múltiplos anos, passaram

¹⁸ As ações do Banco possuem um efeito duplo sob o Índice. Por um lado, reduzem a parcela exigida de risco de crédito e isto porque as ações do BNDES são classificadas na carteira de não negociação, marcadas a mercado. Desta forma, quando seu valor cai, reduz-se o ativo da instituição, o que exige, por sua vez, menos capital regulamentar (PEPR). Por outro lado, a contrapartida do valor das ações se dá no Patrimônio Líquido. Como o efeito da redução do Patrimônio de Referência é maior do que a queda do valor do ativo (que para fins de capital só entram ponderados a 11% do valor), o efeito final é uma queda do IB.

a ser considerados apenas no valor do primeiro ano. Adicionalmente, houve elevação do PR em virtude da renegociação de contratos de instrumentos híbridos de capital e dívida, anteriormente classificados como capital complementar, sofrendo um redutor. Com a renegociação, os novos contratos passaram a ser elegíveis à Capital Principal para fins de Basileia III em sua totalidade, impactando positivamente o Nível I do BNDES. Como pode ser percebido pelo Gráfico 2, a entrada das regras de Basileia III não teve consequências negativas, na realidade o índice aumentou ao longo de 2014.

Basileia III trouxe um conjunto de novos requerimentos regulatórios que se concentram em cinco itens: a) maiores exigências em relação à qualidade do capital requerido; b) exigências adicionais para riscos em derivativos, em particular para os de crédito; c) indicadores de risco de liquidez a serem monitorados; d) colchões de capital contracíclicos; e e) Índice de Alavancagem. Houve debates nos fóruns do BIS para tratar de questões relativas a políticas de remuneração de empregados, risco de concentração, risco de reputação e risco de imagem, mas o tratamento dessas questões não chegou a ser regulamentado de forma específica.

Acreditamos que, no que se refere a instituições de fomento nacional, grande parte das novas exigências de Basileia III não possuem grandes implicações, seja em função do baixo uso de derivativos, especialmente de securitização, pelo baixo risco de liquidez, e pela baixa alavancagem do sistema brasileiro em relação ao internacional. A introdução de colchões contracíclicos, por sua vez, poderá amenizar o problema citado anteriormente, em que a atuação anticíclica de bancos públicos acaba sendo punida por menores IB. No entanto, as novas exigências de qualidade do capital podem (ou não) ter maiores consequências, caso a caso, a depender da estrutura de capital de cada instituição e do processo de autorização do Banco Central do Brasil para o uso de instrumentos híbridos e dívida subordinada no capital de cada instituição. No BNDES, embora tenha ocorrido um longo processo de negociação para o tratamento dos híbridos e da dívida subordinada, a passagem de Basileia II para a III não tem se mostrado particularmente preocupante, muito embora possa ser dito que os efeitos ainda não são computados em sua integridade, dado o cronograma de implementação.

4. Lições da experiência da AGR

a) *Questões de governança corporativa*

Uma crítica apontada à estrutura de gestão de riscos do BNDES vigente até o final de 2007 era de que o Banco não obedecia os princípios de segregação entre funções. Isto é, a devida separação entre aqueles que imputam os dados, os que realizam operações e aqueles que controlam os diferentes riscos da instituição, sendo este um dos 13 princípios relativos a controles internos em Basileia II.

Este era um problema relevante, a princípio, para o controle de risco de crédito e de mercado. No primeiro porque a própria Área de Crédito era quem fazia a avaliação do *rating*, definia os limites e geria o risco de crédito na instituição. No caso do risco de mercado, porque cabia à Área Financeira (AF) não apenas realizar os cálculos de risco para fins de capital regulatório (em Basileia I) como contabilizar todos os processos, operar medidas mitigadoras de risco, como, por exemplo, a realização de operações de *swap* cambial e gerir o risco de mercado.

O argumento da inexistência da segregação de funções era, porém, questionado. Muitos o viam como pouco preocupante, em primeiro lugar porque inexistem incentivos na casa para que funcionários do Banco assumissem demasiados riscos (problema do risco moral ou *moral hazard*). De fato, embora as participações nos resultados existam, estes são divididos de forma equânime por todos os funcionários, independentemente da performance individual. Nesse sentido, o risco de ações oportunistas se torna menor. Além disso, argumentava-se que existiria, sim, segregação, mas por departamento – embora não por Área.

A criação da AGR (embora fosse na realidade uma exigência regulatória) contribuiu para uma melhor segregação entre as funções de gestão de risco, sendo a Área responsável pelo monitoramento, cálculo e controle dos riscos de crédito, mercado e operacional, ao passo que, em grandes linhas, a AC classifica o risco individual e a AF faz as operações de tesouraria e a gestão de Ativos e Passivos, além de diversas outras responsabilidades.

Outro problema apontado na gestão de riscos no BNDES residia na dificuldade de estabelecer responsabilidades – o que dificulta a cobrança de ações mitigadoras. De fato, a tradição do BNDES é que cada empréstimo passa por diversas instâncias antes de ser aprovado. Se por um lado a responsabilização coletiva diminui o risco de ações temerárias, por outro a responsabilização difusa, de acordo com literatura crítica, pode se tornar uma fonte de riscos para qualquer banco público. Isto porque, em princípio, poderia “abrir uma porta” para o risco político, ou melhor dito, criar espaço para influência política nas decisões de alocação de recursos. No caso do BNDES, reconhecia-se, porém, que esse problema é mitigado já que a responsabilidade última é, em geral, da Diretoria.

A questão foi resolvida, novamente, por uma exigência regulatória já que, além da definição de diretor responsável registrado no UNICAD, foi feita a definição das responsabilidades de cada Área nas Políticas de Gestão de Risco de Crédito, Mercado, Operacional e, posteriormente, de Liquidez. Seguindo as normas do Banco Central, as políticas precisam ser aprovadas anualmente pela Diretoria e Conselho de Administração, o que contribuiu para melhorar a questão da responsabilização no Banco. No que se refere ao capital regulatório propriamente dito, passou a ser função da AGR o cálculo e envio dos documentos para fins de apuração de capital regulamentar. Essa concentração das atividades em uma única Área, que passa a ser responsável perante os órgãos reguladores e de supervisão, trouxe vários benefícios do ponto de vista da Governança Corporativa. As políticas que foram sendo aprimoradas a cada ano também trouxeram dois outros benefícios.

O primeiro deles se refere a disponibilizar em um único documento todas as práticas e limites existentes na instituição de forma clara, permitindo ter uma visão mais agregada do conjunto de regras. Além disso, o processo de construção das Políticas ampliou o diálogo entre as diversas partes envolvidas, contribuindo para melhorar a gestão. O segundo benefício se refere à questão da necessidade de definir, nas Políticas, o “apetite ao risco” ou “tolerância a risco” da instituição, através da imposição de limites.

No caso do Risco de Crédito, o BNDES já dispunha de diversos limites (Regulamentares bem como Limites Próprios, como, por exemplo, de exposição setorial) que foram consolidados na Política de Gestão de Risco de Crédito, aumentando

a transparência, como já enfatizado. No caso do Risco de Mercado, a AGR se convenceu, desde o início, que era necessário impor limites de descasamento por moedas a fim de monitorar e mitigar o problema dos descasamentos que eram crescentes no contexto de 2007 e 2008. Assim, a AGR levou, em julho de 2008 ao Comitê de Gestão de Riscos (CGR), a necessidade de se criarem limites de descasamento de moedas, taxas e índices. Disso se seguiu um longo trabalho de aprimoramento de informações, criação de rotinas e relatórios mensais para a Alta Administração e proposta de limite, aprovada pelo CGR em dezembro de 2008.

Diversos aprimoramentos foram realizados nos Limites de Descasamento sendo o maior benefício, talvez, a organização e melhora da qualidade da base de dados do sistema de gestão de risco de mercado, já que de início, verificou-se que diversas operações não estavam devidamente classificadas em suas respectivas “moedas”, nos sistemas originais do Banco. Os limites de descasamento passaram a ser um relatório regular enviado, além da Diretoria, para os envolvidos diretamente no processo de gestão de risco de mercado.

No caso do Risco Operacional, além da sua própria política, o Banco desenvolveu ainda uma Política de Gestão de Continuidade de Negócios (GCN), que foi feita e submetida ao CGR em março de 2009.

Outra crítica às práticas do Banco antes da criação da AGR era de que tampouco existia uma visão e gestão integrada dos riscos da instituição. Os componentes de capital eram calculados de forma desagregada entre diversos departamentos (sendo da responsabilidade do Departamento de Contabilidade – DEPCO – a consolidação e envio ao Banco Central). Na prática, a AGR herdou as estruturas já existentes de Risco Operacional e Controles Internos e passou a assumir diversas funções antes exercidas pela AC e pela AF.

Em suma, a partir de exigências regulatórias, a criação da AGR e das políticas de riscos acabaram por contribuir para aprimorar práticas de governança corporativa no Banco.

b) Tratamento de dados e adaptações necessárias

A questão do tratamento das bases de dados é fundamental para qualquer estrutura de gerenciamento de riscos. De nada adiantam os modelos de gestão mais

modernos, nem os sistemas mais robustos, se a base de dados não for adequada. Este não é um problema exclusivo de instituições de fomento, mas de todos os bancos, como atesta grande parte da literatura. As novas exigências de Basileia induziram o Banco a adquirir um sistema para gestão de risco de mercado e outro para risco de crédito, através de licitações públicas. Embora já existisse o pleito, as novas exigências deram celeridade e colocaram como prioridade adquirir sistemas de gestão de riscos. No caso do risco operacional e atividades de controle interno, como já havia um processo em andamento, o sistema foi contratado junto ao Projeto Agir, já existente no Banco.

Um dos grandes problemas iniciais com os quais o Departamento de Gestão de Risco de Crédito se deparou – e que ilustra peculiaridades que existem em bancos de desenvolvimento – foi que uma primeira apuração das probabilidades de *default* no Banco mostrava um fato curioso. Constatava-se frequência maior de inadimplência para os devedores classificados na faixa de risco AA do que a dos devedores classificados em A ou B. A distorção era causada, em grande medida, justamente pela existência de algumas garantias peculiares: Fundo de Garantia à Exportação (FGE) e Convênio de Créditos e Pagamentos Recíprocos (CCR).

Tanto o FGE quanto o CCR são instrumentos de grande qualidade (histórico de inadimplência muito baixo), cuja existência permite ao BNDES atuar de forma diferente do mercado, apoiando operações de maior prazo para países considerados pelo mercado de elevado risco. A função do FGE é cobrir o risco político, independente do prazo, e o risco comercial para operações acima de dois anos. Através do CCR, ocorre uma compensação, quadrimestral, dos saldos dos créditos e débitos entre países de forma que somente se transfere a diferença entre essas operações, economizando divisas (Sucupira *et alli*, 2002). Os dois instrumentos existem para atenuar o problema da ausência de instrumentos de seguro privado de longo prazo no país, em particular para exportações, sendo restrito aos financiamentos públicos (BNDES e BB/PROEX).

Qual a questão que se colocava para a gestão de riscos? Por serem instrumentos ofertados pela União, as operações que recebem tal apoio recebem *rating* AA no momento em que são aprovadas, provisionando risco de crédito zero (ótica do garantidor – e não do devedor). Entretanto, em caso de inadimplência, a

recuperação dos créditos pode demorar mais do que os 90 dias utilizados como critério em Basileia para caracterizar a inadimplência. Estatisticamente criava-se uma distorção no BNDES: créditos com *rating* AA (ainda que a recuperação vá ocorrer em curto espaço de tempo adicional) aparecem, por determinados períodos de tempo, com probabilidade de *default* superior, estatisticamente equivalentes a créditos originalmente classificados como “B”. Entretanto, considerando o histórico dos pagamentos (honrados), o problema era muito mais de liquidez do que de crédito.

É interessante aqui se perguntar o que seria uma solução de mercado para aferir o risco (melhores práticas)? Provavelmente, seria precificar o *rating* do importador (utilizando a ótica do *rating* do devedor) e, talvez, dar um *upgrade* à existência de um Seguro de Crédito da União. Mas, se o BNDES assim o fizesse, provavelmente estaria (como o mercado) inviabilizando a exportação para países de risco político elevado. Ou seja, seria anulada a própria razão de ser do FGE e do CCR. A bem-dizer, o BNDES pode aprovar as operações para países arriscados, sem prejuízo de sua saúde financeira, justamente porque existem esses instrumentos. O FGE e o CCR são colaterais que aumentam a recuperação do crédito, assim como a fiança bancária e os seguros de outras empresas.

Por outro lado, se fosse mantida a caracterização AA, uma vez que a operação está sendo “coberta” pelo Tesouro, e se se buscasse apenas compensar a perda para o Banco tratando o risco como o risco de liquidez, o problema estaria apenas parcialmente solucionado. Isto porque a curva de probabilidades de *default* do BNDES continuaria a ter um estranho comportamento que, aliás, não refletiria de fato o inadimplemento das operações. A solução encontrada pela Área de Gestão de Riscos, com o apoio da Área de Exportação, foi a de eliminar situações de “falso *default*”, considerando-as adimplentes desde que estivessem dentro do prazo regular dos respectivos instrumentos (BNDES, 2009).

Um outro problema específico que a AGR enfrentou logo de início foi a questão do crédito agrícola. Parte dessa carteira se encontrava paralisada do ponto de vista regulamentar (90 dias de atraso), entretanto, por serem legalmente renegociadas, essas operações não poderiam ser classificadas como (nem eram a rigor) inadimplentes. O problema não era simples, já que envolvia apurar qual o valor das parcelas vincendas, em função dos sucessivos

abates, mudanças nas taxas dos empréstimos e do valor da equalização a receber do governo federal.

Novamente aqui se coloca um desafio à gestão de riscos, típico de bancos de desenvolvimento. Os programas agrícolas são uma prioridade nacional, e por isso recebem apoio do governo. Embora não representem risco de crédito propriamente (já que a garantia é dos agentes financeiros repassadores e os créditos serão, em algum momento, honrados), alguns empréstimos vinham sendo renegociados por determinação governamental. Fazer provisão para risco de crédito, na origem da contratação, criaria um problema de gestão responsável por recursos públicos.

Um dos primeiros trabalhos da AGR, em conjunto com a AF e AC, foi a provisão dos créditos do Pronaf, cuja carteira se encontrava, em grande medida, “paralisada”. Isso foi feito já em 2007 e repetido para 2008. Em setembro de 2009, houve uma revisão de critérios que resultou em desprovisionamento parcial da carteira (BNDES, 2007). Simultaneamente, iniciou-se um longo processo de reavaliação dos dados da carteira e um amplo processo de aprimoramento de bases de dados e recuperação de créditos, envolvendo um novo modelo para a administração de operações de repasse para o crédito agrícola, através da criação da Secretaria de Gestão da Carteira Agrícola, posteriormente transformada em Área (AGRIS). Aqui está um exemplo de uma atuação conjunta de diversas áreas, incluindo a AGR, que melhorou substancialmente a gestão de parte relevante da carteira do Banco.

Outra questão que mostra a importância dos trabalhos nas bases de dados de risco de crédito foi o aprimoramento das bases de dados de garantias e outros mitigadores de risco. Inicialmente, de forma conservadora, a AGR não incluiu os mitigadores em seus cálculos. Ao longo de 2009, porém, na medida em que os problemas foram sanados, o Departamento de Gestão de Risco de Crédito pôde abatê-los do cálculo do PEPR, o que se refletiu numa importante queda na parcela de capital exigido a partir de 2009.

Um outro grande desafio coube ao Departamento de Risco de Mercado: definir metodologia para apuração do risco de mercado do risco de juros da carteira bancária. Na realidade, o Banco Central não define metodologia específica, mas apenas condições gerais de “ampla aceitação no mercado” para o cálculo da Rban, embora bem delimite o teste de estresse a ser aplicado. O problema para o

BNDES consiste justamente em usar uma técnica de “ampla aceitação no mercado” para aferir o risco de operações que, justamente, não são feitas em mercado. Neste caso, a questão não é propriamente na qualidade dos dados (embora isso, sim, tenha sido um desafio, como já ressaltado, para a criação dos limites de descasamento), mas questões metodológicas de difícil resolução.

A rigor, grande parte do passivo e do ativo do Banco não apresenta sensibilidade significativa às alterações das taxas de mercado. Assim, se o uso de VaR já é considerado pouco adequado para mensurar risco da carteira bancária, esse problema era ainda maior considerando o portfólio do BNDES. No Banco, grande parte das posições, tanto no ativo quanto no passivo, são de longuíssimo prazo e não transacionadas em qualquer mercado. Além disso, o BNDES possui maior capacidade de renegociação de seu passivo, por suas características estruturais, como ressaltado.

O maior problema é que grande parte da carteira do BNDES é indexada a uma taxa fixada institucionalmente e não transacionada em mercado (TJLP), dificultando a marcação a mercado da mesma. Ademais, a tarefa de desenvolver um modelo interno de previsão da TJLP (que bem aderisse ao comportamento dessa variável nos últimos anos) não se mostrava simples. Apesar de, na sua origem, a fórmula da TJLP ser determinada pela soma da meta de inflação com prêmio de risco país, existiam períodos quando o comportamento da taxa fora muito distinto da soma dessas duas variáveis, apuradas por *proxys* de mercado, em especial nas crises de confiança vividas pela economia brasileira.

A bem-dizer, essa menor volatilidade da TJLP constitui característica muito útil para o financiamento do desenvolvimento. Todavia, do ponto de vista da gestão de risco, era difícil construir uma estrutura a termo para a taxa, sendo também pouco adequado tratar a taxa como *flat* (isto é, constante ao longo do tempo), já que a TJLP e a Selic guardam relação em maiores prazos. A construção de uma curva hipotética, construída a partir de um modelo econométrico próprio, trazia o problema de risco de modelo característico de mercados pouco líquidos (*iced market*). A solução inicialmente adotada foi utilizar uma curva construída a partir da estrutura a termo do DI, considerando estudo que mostra que a TJLP pode ser estimada pela própria TJLP defasada (componente

autorregressivo), pela Selic defasada e pela diferença entre Selic e TJLP no período anterior (IEDI, 2004).

Diante das necessidades regulamentares de apuração da Rban, a primeira escolha para o cálculo do risco de mercado da carteira bancária foi a apuração das perdas esperadas na receita líquida de juros (*Net Interest Income* – NII). Para tanto, construiu-se um “GAP” para a carteira “banking” do BNDES (carteira de crédito, debêntures, bem como aos títulos públicos em carteira). A análise de GAP é reconhecidamente simples – a ser aprimorada (BNDES, 2009b).¹⁹ Essa opção se deu pelas dificuldades já citadas e pela necessidade de se avaliar os riscos inerentes a uma estratégia de captação a mercado sem capacidade de repassar, na mesma velocidade, indexadores de mercado para os clientes do Banco. Está em estudo o uso de outras metodologias, todavia, permanecem dúvidas quanto à adequação da marcação a mercado para a TJLP.²⁰ O BNDES tem mantido conversas com o Banco Central para o encaminhamento dessas questões. Cabe observar que, inicialmente, o BNDES não estava autorizado a se candidatar para modelos internos – e passou a ser, após diálogos com o regulador.

No que se refere ao risco operacional, havia o desafio da criação de uma Base de Dados de Perdas de Risco para armazenar informações relativas a perdas e à respectiva exposição a risco operacional. Foram também identificadas as rubricas contábeis com maior probabilidade de registro de perdas operacionais e quais os tipos de lançamentos manuais, quais valores, que departamentos e funcionários envolvidos. Uma grade de eventos de perdas foi desenvolvida, mas muitos eventos não possuíam massa estatística adequada, em certa medida devido a questões de ausência de registros, outras por questões estruturais de baixa frequência efetiva, para o desenvolvimento de um modelo avançado. Para criar uma base de dados adequada, foi criado um sistema de registro de dados relativos a eventos de risco operacional, no âmbito do Projeto Agir, já mencionado.

19 O modelo de Rban começou com um GAP simples. Um aprimoramento realizado foi calcular a diferença entre as posições ativas e passivas (incluindo as posições compradas e vendidas *off-balance*) no Banco sujeitas à reprecificação dentro de um horizonte de tempo especificado (1 ano). Essa diferença representa a exposição do Banco a mudanças não esperadas nos indexadores, já que a Rban deve medir a perda não esperada no horizonte de um ano.

20 A marcação a mercado é informada pelo DERIM mensalmente no relatório regulamentar DRM (Demonstrativo de Risco de Mercado). No BNDES utilizou-se, como *proxy* da Selic, o DI.

A criação da prática de registros de eventos de risco operacional, todavia, não é trivial. Diferentemente dos riscos de mercado e de crédito, a gestão e mitigação do risco operacional envolve todas as áreas de uma instituição financeira. Por esse motivo, no BNDES foi dada ênfase à questão da disseminação de cultura de mitigação de risco operacional.²¹ Paralelamente, encontra-se em fase de implantação um programa de comunicação interna para a conscientização do público interno sobre a importância da gestão do risco operacional.

c) Questões que permanecem em aberto

Um problema para a gestão de risco de crédito que nos parece ser comum a instituições de fomento é a elevada concentração setorial e mesmo por empresas, acompanhando as prioridades de governo associadas ao ciclo de desenvolvimento do país, ou concentração regional, no caso dos bancos regionais e agências de fomento. Em momentos de grande expansão da economia, torna-se necessário o reaparelhamento de alguns setores ou decisões estratégicas, que inexoravelmente aumentam temporariamente a concentração do Banco. Nesses casos, não apenas aumenta a demanda agregada da economia, no curto prazo (ainda que alguns investimentos reduzam, em maior prazo, os gargalos de oferta do país e, portanto, reduzem o hiato do produto), como aumenta a concentração da carteira de crédito na instituição e, pelo seu porte, no próprio sistema financeiro nacional.

Para proteger a instituição, o BNDES possui limites internos próprios para risco de crédito com setores, empresas e grupo econômico. Além disso, o próprio Banco Central limita as exposições pela Resolução CMN 2.844/01 que fixa em 25% do Patrimônio de Referência (PR) o limite máximo de exposição por cliente. Porém, o que fazer quando se inclui como prioridade nacional o desenvolvimento da exploração, por exemplo, de Petróleo no Pré-Sal? Isso constitui, obviamente, um conflito para o governo. No caso, a solução encontrada foi o BC criar uma resolução específica para o Banco, que permite tratar cada empresa da Petrobras,

21 Não apenas foi criado um Portal da AGR, como os departamentos passaram a realizar periodicamente palestras para todos os novos empregados do BNDES, a partir de 2008, no âmbito do Programa de Desenvolvimento conduzido pela Área de Recursos Humanos (ARH). Aliás, todos os departamentos da AGR contribuem para o Portal e para os referidos programas promovidos pela ARH, de forma a criar uma cultura de gestão para todos os riscos.

separadamente. Embora atualmente o BNDES esteja enquadrado, deve ser considerado que o próprio PAC acaba concentrando operações não apenas em setores, mas também em construtoras, um setor caracteristicamente oligopolizado, criando um impasse entre a prudente concessão de créditos (diversificada entre clientes e setores) e o papel do BNDES no fomento ao desenvolvimento.

Em Basileia III, no marco internacional, houve grande discussão sobre a necessidade de aumentar as exigências em relação a risco de concentração, embora não se tenha explicitado regras de tratamento. No Brasil, também houve debate, mas nenhum normativo chegou a ser emitido nessa direção. A questão é, a nosso ver, preocupante para instituições de fomento, já que é da própria natureza destas ser concentrada, seja em clientes, setores, regionalmente ou mesmo em garantidores. O BNDES tem mantido diálogo com o Banco Central a esse respeito e possui alguns normativos específicos que permite melhor lidar com o risco de concentração, como, por exemplo, para os casos dos setores de petróleo e de energia elétrica, além da flexibilização temporária dos limites de imobilização, que permite excluir as ações adquiridas nas privatizações dos anos 1990.

Outro problema análogo se deve às próprias restrições decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não se está aqui questionando a validade e importância desta, mas apenas ressaltando as consequências, por exemplo, para a concessão de empréstimos ao setor de gás a estados e municípios. Como financiar empresas municipais sem ferir a Lei? Qual o risco energético para o país? Essas questões se colocam como verdadeiros dilemas.²²

Algumas questões interessantes para instituições de fomento também se colocam aqui, em relação ao tratamento dos dados e exigência de capital regulamentar para risco operacional. De acordo com a Circular 3383/08 do Banco Central, todas as operações não consideradas na linha de negócio “Varejo” devem ser consideradas na linha de negócio “Comercial”. Em simultâneo, os financiamentos de projetos de longo prazo devem ser alocados na linha de negócio “Finanças

22 No que se refere às dificuldades de modernização dos sistemas do BNDES, cabe observar que os críticos aos bancos públicos defendem a primazia da responsabilidade fiscal e costumam usar o argumento de que estas instituições são menos eficientes e defasadas tecnologicamente, em relação às práticas do mercado. Não se está aqui negando a necessidade da prestação de contas à sociedade nem do bom uso dos recursos públicos, ambos sem dúvida fundamentais, mas apenas ressaltando que, em certos casos, a ineficiência de alguns processos (e inclusive a baixa agilidade operacional) resulta das dificuldades de modernização das empresas públicas, impostas por princípios (*per se* corretos) presentes, por exemplo, na Lei nº 8666/93.

Corporativas”. Ocorre que no BNDES, em geral, as operações são de longo prazo, embora nem todas sejam financiamentos de projetos (há muitos produtos sendo financiados). Ou seja, existe uma indefinição quanto à ênfase regulatória para a análise do risco operacional: é o fato da operação de crédito ser de longo prazo, ou de se tratar de um projeto? No caso das operações de financiamento indiretas (através de agentes financeiros), devem ser classificadas também na linha de finanças corporativas? Essas perguntas evidenciam as dificuldades de um banco de desenvolvimento se adequar aos desenhos regulatórios pensados para bancos comerciais, o que novamente reforça a necessidade de diálogo.

Por fim, uma questão que se coloca é a dificuldade de aferir corretamente o risco envolvido em operações de *Project Finance*. Esse tipo de financiamento se tornou uma alternativa muito em voga no BNDES, dada a menor exigência de garantias fidejussórias. Todavia, como avaliar corretamente o risco envolvido nessas operações, sobretudo, considerando incertezas de marco regulatório? No caso do risco legal (computado no risco operacional) de possíveis multas relacionadas a responsabilização em danos ambientais, como precificá-lo corretamente, ainda mais considerando que não há histórico de perdas?

5. Recomendações e sugestões

Como vimos ao longo do artigo, o BNDES sempre foi (historicamente) uma instituição financeira com baixos riscos, relativamente aos bancos nacionais – monitorando-os de forma estrita pelas Áreas de Crédito e Financeira do Banco. Buscamos defender, porém, que a criação da AGR, imposta por Basileia II, trouxe diversos benefícios.

As recomendações aqui pertinentes se referem **a utilizar o processo de construção das Políticas de Gestão de Riscos, não como um mero cumprimento regulatório de Basileia, mas como uma oportunidade de melhorar práticas de governança corporativa.** Os principais benefícios são: estabelecer diálogos entre diferentes áreas da instituição que lidam com a gestão de riscos, mapear processos, promover a cultura de gestão de riscos ao longo de toda a instituição (e aqui o trabalho do Risco Operacional é particularmente relevante, já que perpassa todas as unidades da empresa), definir com maior clareza

responsabilidades, criar parâmetros para a tolerância a risco (através da imposição de limites) e agregar, em documentos únicos, todas as etapas do gerenciamento de risco, melhorando a informação.

Apesar dos avanços proporcionados pela criação da AGR, o estabelecimento formal de quanto a instituição está disposta a perder em determinados setores ou projetos, considerados prioritários (para que sejam estabelecidas as rentabilidades a serem exigidas nos setores não prioritários – subsídios cruzados), é ainda uma questão não trivial na instituição. Supondo que essa dificuldade possivelmente também ocorra em outras instituições públicas de fomento, **a recomendação aqui é de que sejam estabelecidos fóruns entre integrantes do Sistema Nacional de Fomento para a troca de experiências de definição de limites e de criação de orçamentos de risco.**

Outro grande benefício trazido pela entrada em vigor das regras de Basileia se refere ao tratamento dos dados. O regulador, ao exigir automação de processos de gestão de riscos e redução da dependência de planilhas alimentadas manualmente, justificou **prioridade** na compra de *softwares* de gestão de riscos, acelerando sua aquisição. **Mais importante do que os benefícios trazidos pela aquisição de softwares per se, a aquisição de sistemas de riscos exige uma profunda revisão e limpeza das bases de dados existentes – além da constituição de novas bases, a fim de alimentar o sistema.** Todavia, como exemplificado com os casos da carteira agrícola e de crédito à exportação do BNDES, algumas vezes **são necessários tratamentos nos dados**, a fim de eliminar situações de “falso *default*”, já que instituições de fomento possuem garantias peculiares e renegociações determinadas pelo governo. Novamente, a recomendação aqui é aproveitar a aquisição de sistemas de riscos para **fazer tratamentos minuciosos da base de dados na instituição, buscando soluções customizadas, para que a prudência bancária seja assegurada, sem prejuízo da promoção do desenvolvimento.**

Vimos também, a partir da experiência do BNDES, que há desafios que permanecem, após vários anos da criação da AGR. Um destes é como tratar, mensurar e buscar em alguma medida mitigar algo que nos parece ser da própria natureza de instituições de fomento: a elevada concentração, seja ela setorial, regional, por grupo econômico ou por garantidor. Novamente aqui a recomendação é a criação de fóruns de discussão entre agentes do Sistema Nacional de

Fomento. **Considerando a crescente importância da questão da concentração em Basileia III, urge iniciar um debate entre associados do Sistema Nacional de Fomento a fim de construir propostas comuns para serem apresentadas ao Regulador, oportunamente.**

Foram também mencionadas **questões metodológicas, importantes para instituições de Fomento, que permanecem em aberto:** qual o melhor tratamento do risco de juros da carteira bancária, quando existe grande monta de **instrumentos financeiros ilíquidos**, para os quais a marcação a mercado é pouco representativa do risco ou mesmo inadequada, como é o caso da TJLP? Como aferir o **risco operacional em projetos de longo prazo**, considerando que o risco legal faz parte do risco operacional e há grandes incertezas no marco regulatório? Como mensurar **perdas relacionadas à responsabilização em eventos de danos ambientais**, se não há bases de dados de perdas desses eventos? No caso do risco de crédito, será adequado para instituições de fomento **o tratamento aos maiores prazos dado nos modelos internos de Basileia**? Não caberiam estudos, caso a caso, e alguma flexibilização por parte do regulador, para evitar prejuízos ao financiamento do desenvolvimento que, muito frequentemente, necessita justamente de maiores prazos? **Todos esses temas merecem fóruns de debates entre instituições de fomento, na busca de soluções adequadas.**

Tão importante quanto mostrar algumas dificuldades para a aplicação das novas regras prudenciais no BNDES, pretendemos aqui registrar **que o BNDES se beneficiou do diálogo permanente com o Órgão Regulador**, como, por exemplo, na flexibilização do limite de exposição por grupo econômico, ou mais recentemente no tratamento de instrumentos híbridos de capital para fins de Basileia III. Tratam-se de ilustrações de adaptações nas normas que permitiram às duas instituições (Banco Central e BNDES) atingirem seus objetivos.

6. Conclusão

A AGR contou, desde sua criação, com o apoio da Alta Diretoria do BNDES. Em parte, sua criação respondeu a um requisito regulatório, mas havia também na casa uma discussão sobre a necessidade de aprimorar o gerenciamento de risco, a fim de preparar o Banco para um futuro em que captações a mercado

se tornassem mais relevantes e ocorresse o crescimento de operações de maior risco, como, por exemplo, financiamento à inovação.

Vimos também que a AGR foi criada em um contexto muito peculiar. Embora a crise *subprime* e suas repercussões no Brasil sejam um evento único, não generalizável, trata-se de um caso extremo que corrobora a visão que instituições de fomento tendem a ser menos afetadas por questões conjunturais. **Se bem assumem maiores riscos, associados, sobretudo a maiores prazos, possuem também diversos instrumentos para gerir esses riscos, como *funding* de longo prazo, garantias de elevada qualidade, maior capacidade de negociar prazos, dentre outros.**

Vimos também que a grande variação do IB no período 2008-2009 se deu no incremento das parcelas de risco de crédito, a despeito da inadimplência permanecer baixa e da paradoxal melhora da qualidade da carteira, em virtude do crescimento de ativos em empresas *Investment Grade* que recorreram ao Banco por ter suas condições de captação a mercado deterioradas na crise. Caso os mesmos recursos fossem alocados em títulos públicos (ao invés de empréstimos), o provisionamento de capital seria zero – o que corrobora a visão da existência de certo viés contra operações de crédito nos acordos de Basileia.

Mostramos, também, a influência do pagamento de dividendos complementares à União para a redução do IB do BNDES. **Isto evidencia uma situação em que os bancos públicos têm de, em momentos de baixa do ciclo, simultaneamente, contribuir mais para o superávit primário, ao mesmo tempo em que aumentam seus empréstimos (papel anticíclico). O resultado é uma queda do IB dessas instituições – o que acaba por prejudicar justamente aqueles que estão indo na direção desejada pelo regulador.** Torna-se, portanto, necessário pensar em mecanismos que capitalizem os bancos públicos, preferencialmente com capital de Nível I, sem constituir uma despesa primária. Uma forma é a transferência de ações de estatais ou sociedades de economia mista pertencentes ao Tesouro Nacional para os ativos dos bancos públicos. Outra forma é a transferência de ativos entre fundos da União, o que possivelmente seria classificado como Capital de Nível II. **A inclusão, porém, de um colchão anticíclico em Basileia III poderá amenizar as maiores exigências de capital regulamentar, em momentos de baixa do ciclo.**

Mas o principal ponto do artigo é que, **a despeito de algumas dificuldades criadas pela pró-ciclicidade do IB, a entrada dos requerimentos de Basileia no BNDES trouxe diversos benefícios, a partir da criação da AGR: formalização de responsabilidades, definição da tolerância a risco, criação de limites, melhora no tratamento dos dados já existentes, criação de novas bases de eventos de riscos, reforço da importância de desenvolver ou adquirir sistemas de riscos, disseminação de uma cultura de gestão de riscos, busca por melhores mitigadores, melhoria na comunicação, criação de Plano de Continuidade de Negócios, entre outros.**

Neste sentido, **a criação da AGR (em grande medida imposta por Basileia II) trouxe mais benefícios do que custos**, já que os requerimentos de capital foram todos cumpridos, sem inviabilizar a atuação do Banco como promotor do desenvolvimento. **No entanto, foram fundamentais algumas adaptações ao marco, bem como um intenso diálogo com o regulador, como registrado.** Para o futuro, há uma agenda de temas que ainda requerem reflexão (e eventuais propostas de adaptação do marco) entre associados do Sistema Nacional de Fomento.

Não nos parece existir incompatibilidade entre aderir a Basileia e atuar como instituição de fomento ao desenvolvimento. Como atestado em recente conferência, *The present and the future of Development Financial Institutions: a learning dialogue*, realizado no BNDES em 2014, o *KfW*, o *China Development Bank* e o *Indian Small and Medium Enterprise Bank*, apesar de não estarem formalmente submetidos a Basileia, optaram por aderir aos Acordos. Ademais, a grande maioria das instituições de fomento da América Latina segue os mesmos critérios prudenciais dos bancos privados. **O que se fazem necessárias são adaptações pontuais, em linha com os princípios internacionais de gestão de riscos, em que as exigências regulatórias devem ser adequadas ao perfil de risco da instituição e proporcionais à sua importância sistêmica.**

Cabe aos gestores de riscos das instituições de fomento assegurar que a preocupação com a saúde financeira e com os limites prudenciais não comprometa o compromisso com o desenvolvimento. Riscos existem para serem geridos, e não evitados – e as instituições de fomento possuem diversos mecanismos para fazê-lo.

7. Bibliografia

ABDE (2013): Carta ABDE, disponível em <http://www.abde.org.br/uploads/090720131300170440,%2041%20e%2042.pdf>, acesso em 20/08/2014.

Bacen Circulares BACEN/03, 3.216/03, 3360-3368 de 09/07.

BNDES: “Relatório Final, Câmara Técnica 5, GT de Capitalização”, 2005.

_____: Nota AF/DEPOL /07, AF/DECOB /07 e AGR/DERIC/07, Rio de Janeiro: BNDES, 2007.

_____: Nota AGR/DERIC nº 04/09, Rio de Janeiro: BNDES, 2009.

_____(: Nota AGR/DERIM nº 003/2009, Rio de Janeiro: BNDES, 2009b.

BNDES Resoluções: 1.488 de 22/08/2007.

BERGAMINI JR., Sebastião. “O BNDES e os Acordos de Basileia: Uma Outra Visão”, BNDES, 2005.

CASTRO, Lavinia B. “Regulação Financeira: Teoria, Acordos de Basileia e a Experiência Recente do BNDES”. Tese de Doutorado, UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.

CMN – Conselho Monetário Nacional: Resoluções 2.844/01, 2.099/94, 3380/06, 3364/07, 3444/07, 3721/09.

Ferraz, J. C.; Além, A.C.; Madeira, R. F. “A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo”. Revista do BNDES, n. 40, p. 5-42, dez. 2013.

IEDI: “O Elevado Custo para o Investimento da Transferência de Recursos do BNDES para os Bancos”. Carta IEDI, n. 136, em 31/12/2004.

Leis: nº 1682/52, n °8666/93.

SANT’ANNA, A. A.; Borça Jr, G.; Araújo, P. Q. “Mercado de Crédito no Brasil: Evolução Recente e o Papel do BNDES (2004-2008). Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, pp. 41-60, junho, 2009.

PRADO, L.C; MONTEIRO FILHA, D. “O BNDES e os Acordos de Capital de Basileia”, Revista do BNDES, v. 12, n. 33, pp. 177-200, junho, 2009.

SUCUPIRA, R.; TOURINHO, M. E.; VEIGA, H.T.; CASTRO, L.B. “Modelos Institucionais de Agência de Crédito à Exportação e o Caso Brasileiro”. BNDES, 2002.

TEIXEIRA, E. “O Papel Anticíclico do BNDES sobre o Crédito”, *Visão do Desenvolvimento*, n. 7, agosto, 2006.

UFRJ: “Projeto Basileia II, Administração de Riscos e Regulação Prudencial”, estudo encomendado à UFRJ, 2006. Autores: CARVALHO, F.C.J.; HERMANN, J.; SOBREIRA, R. *et alli*.

Avaliação do Planejamento Estratégico numa Instituição Pública a partir do *Balanced Scorecard*: o caso BRDE

Marcos Aurélio Cunha (BRDE)

1. Introdução

A necessidade de planejamento é uma realidade amplamente difundida no cenário empresarial, seja de natureza privada ou pública, com ou sem fins lucrativos. A delimitação de metas e objetivos, com a participação do corpo gerencial, assim como a integração com os funcionários são práticas a serem adotadas pelas empresas que almejam o sucesso.

A Administração Pública, seja direta ou indireta, também requer planejamento, e o alcance das metas traçadas e dos objetivos almejados dependem dos métodos implantados, sempre na busca do interesse da sociedade.

No setor econômico, a máquina pública tem papel determinante seja no contexto internacional, nacional ou regional, e o sucesso das ações governamentais depende de uma boa gestão com foco na eficiência.

Em tempos de turbulências no cenário econômico, os governos contam com ferramentas para enfrentar essas adversidades, procurando amenizar os impactos destas crises na realidade da sociedade do país. Entre estas se encontram os

bancos de desenvolvimento e agências de fomento. Estas instituições são acessíveis a quaisquer empresas, de todos os portes, legalmente constituídas, que possuam atividades produtivas no território nacional.

Na Região Sul do país, o principal banco público de desenvolvimento responsável por incentivar e dar o aporte necessário ao crescimento econômico desta região é o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

Este trabalho visa estudar a implantação de um planejamento estratégico no BRDE, acompanhar os resultados já obtidos e analisar a forma como foi processado junto aos funcionários, corpo gerencial e os impactos com os interesses da sociedade. Gestão, prestação de contas, as metas e objetivos delineados, desafios encontrados e demais aspectos relacionados serão estudados e oportunamente criticados com embasamento nas melhores práticas, de acordo com experiências e bibliografia disponibilizada.

Além disso, será utilizada a metodologia de medição e gestão de desempenho chamada *Balanced Scorecard* (BSC) para avaliação. A evolução dos sistemas gerenciais e a alta competitividade fizeram com que as instituições inserissem em suas estratégias aspectos como qualidade, tempo de entrega, satisfação e fidelidade de clientes, fatores transformados em indicadores, sendo possível, assim, medir a eficiência de sua aplicação.

Nesse sentido, o Problema de Pesquisa que norteia este estudo é: Que avaliação pode ser feita do planejamento estratégico do Banco Regional de Desenvolvimento Econômico do Extremo Sul por meio do *Balanced Scorecard*?

2. Apresentação da instituição financeira de desenvolvimento

O BRDE foi constituído no ano de 1961 por iniciativa dos governadores dos estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Na época, os recursos vindos do governo federal já estavam concentrados na Região Sudeste e os governadores necessitavam de uma instituição que pudesse fomentar e desenvolver economicamente a região.

O BRDE é uma autarquia interestadual, possui personalidade jurídica própria e o seu patrimônio integra o patrimônio dos estados-membros do Conselho de Desenvolvimento do Sul (Codesul). O Codesul foi constituído para ser o

gestor do BRDE, sendo que todas as normas internas deverão ser aprovadas por ele para terem validade dentro do Banco.

A sede do Banco está situada na cidade de Porto Alegre – RS onde se encontra a Diretoria Geral e Agência do Rio Grande do Sul, tendo agências também nas capitais dos outros estados-membros, Curitiba e Florianópolis. Cada agência tem um Superintendente Regional e gerências de administração, operações, planejamento, recuperação de crédito e jurídica.

O capital social é dividido em partes iguais entre os estados participantes.

Historicamente, o Banco apoiou vários projetos relevantes no desenvolvimento da Região Sul do Brasil, alguns dos quais podem ser citados:

- Desenvolvimento do Polo Calçadista no Rio Grande do Sul;
- Criação do Polo Petroquímico de Triunfo no Rio Grande do Sul;
- Desenvolvimento da indústria cerâmica em Santa Catarina;
- Desenvolvimento da fruticultura no Estado de Santa Catarina, principalmente no complexo da maçã;
- Desenvolvimento do sistema cooperativo no Paraná;
- Desenvolvimento de sistemas integrados na produção de aves e suínos em Santa Catarina e no Paraná.

Atua focado no desenvolvimento harmonioso da economia da Região Sul, apoiando projetos que contemplam desde a atividade agrícola familiar e micro-empresas até os grandes projetos de infraestrutura, contribuindo, desta forma, para o aumento dos níveis de renda e emprego e para a melhoria da qualidade de vida da população.

Atualmente o BRDE trabalha basicamente com recursos provenientes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Possui linhas de financiamento para investimentos fixos, como a ampliação e a modernização de unidades industriais, aquisição de máquinas e equipamentos, pesquisa, desenvolvimento e inovação de produtos e processos.

3. Descrição e objetivos da prática de gestão

Para melhor identificar os conceitos utilizados na atual pesquisa, a seguir será realizada revisão de literatura de forma a fundamentar o referido trabalho no intuito de responder as questões levantadas, facilitando a compreensão e entendimento.

3.1 Planejamento estratégico

Para dar o entendimento necessário sobre planejamento estratégico será conceituada estratégia e planejamento separadamente.

O termo estratégia, no âmbito organizacional, pode ser visto como a maneira que a entidade pretende seguir o seu negócio para melhor desempenhar suas funções e alavancar seu desempenho. Segundo Almeida (2001, p. 21 *apud* SÁ, 2010, p. 24), “estratégia é o caminho que a entidade deverá seguir, sendo que se pode considerar uma decisão mais estratégica à medida que seja mais difícil voltar atrás e tenha-se uma interferência maior em toda a entidade”.

Já o termo planejamento deve ser entendido como uma ferramenta da administração para organizar e orientar as atividades da organização. Conforme Chiavenato (1997), o planejamento cria um rumo para as empresas, direciona a missão da organização e define as principais atividades.

Nesse sentido, planejamento estratégico trata do caminho a ser seguido pela instituição, de forma a colocar em prática sua forma de atuar e competir e assim conseguir chegar ao sucesso. Segundo Mintzberg e Quinn (2001, p. 20 *apud* MIRANDA, 2005, p. 19), a estratégia é o “padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sequência de ações de uma organização em um todo coerente”.

O planejamento estratégico proporciona à empresa, portanto, uma visão de mercado, análise de seus concorrentes, otimização dos seus recursos, vantagens e desvantagens do segmento, a minimização da incerteza e, por fim, define o posicionamento a ser seguido (CHIAVENATO, 2003).

Partindo deste ponto, Oliveira (1999, p. 42) afirma que o planejamento estratégico “é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela empresa, visando o maior grau de interação com o ambiente”.

Para isso acontecer é necessária uma estrutura metodológica de forma a desenvolver a implantação almejada. Sendo assim, partindo desse contexto e conforme Oliveira (2005), uma organização espera através de um planejamento estratégico:

- a) Conhecer e utilizar melhor seus pontos fortes;
- b) Conhecer e eliminar (ou adequar) os seus pontos fracos;
- c) Conhecer e usufruir as oportunidades externas;
- d) Conhecer e evitar as ameaças externas;
- e) Ter um efetivo plano de trabalho para que assim se alcance todos os resultados esperados.

3.1.1 *Análise de Ambiente*

O primeiro passo a ser dado no caminho da formulação de um plano estratégico é a análise do ambiente.

Segundo Certo e Peter (2005), a análise externa irá avaliar os componentes econômicos ligados à inflação, lucratividade, tecnologia (como a influência de novos procedimentos e equipamentos), legislação, componentes políticos ligados às obrigações governamentais e os componentes sociais ligados às características da sociedade em que a empresa está.

Com relação à análise interna, seguindo Oliveira (2005), os pontos fortes e fracos representam as variáveis controláveis, sendo que as forças propiciam uma condição favorável para a empresa e as fraquezas condicionam a uma situação desfavorável, em relação ao seu ambiente. Conforme este autor, a análise do ambiente interno é o momento da empresa se autoavaliar.

Segundo Wright, Kroll e Pamell (2000), a ferramenta que auxilia nessas análises é a matriz SWOT (*strengths* – pontos fortes, *weaknesses* – pontos fracos, *opportunities* – oportunidades e *threats* – ameaças). Para Certo e Peter (2005), a análise SWOT baseia-se na presunção de que ao serem revistas as forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, novas estratégias podem surgir.

A partir desta análise inicial, procede-se a formulação da estratégia, determinando os caminhos a serem traçados e como fazê-lo.

3.1.2 Missão

Uma organização precisa ter definida uma missão que justifique para todos os envolvidos qual a razão de existência da mesma e que a identifique em seus produtos e clientes. Conforme Tavares (2000, p. 181 *apud* ZANETTE, 2004, p. 24), missão é a “...compreensão comum do papel da organização em face da realidade, expressando sua razão de existir”.

Segundo Chiavenato:

toda a organização foi criada para atender alguma finalidade: oferecer um produto ou serviço à sociedade. A missão representa essa finalidade ou incumbência. Em outros termos, a missão significa a própria razão de ser e de existir da organização e qual é o seu papel na sociedade (Chiavenato, 2000, p. 49).

3.1.3 Negócio

De acordo com Tavares (1991, p. 82):

O negócio é a linha mestra que a alta direção adota para orientar a ação e tornar possível a contínua interação da organização com o ambiente. A sua definição resulta da expressão de propósito estabelecida através do consenso dos membros da alta administração. Sua função é orientar o comportamento de todos os membros da organização e expressar seus valores (Tavares, 1991, p. 82).

É importante salientar que o negócio da empresa não deve ser confundido com os produtos que a mesma oferece. Nesse sentido, Vasconcelos Filho e Pagnoncelli (2001, *apud* MIRANDA, 2005, p. 27) alertam para a forma errada de definição do negócio baseada em seus produtos ou serviços. Conforme estes autores, uma visão de longo prazo para a empresa poderá ser sustentada se o negócio estiver fundamentado não no produto, mas sim no benefício esperado pelo cliente.

3.1.4 Objetivos

Para Bateman e Snell (1998, p. 124 *apud* SÁ, 2010, p. 39), os objetivos “constituem os alvos principais ou resultados finais, que se referem à sobrevivência a longo prazo, ao valor e ao crescimento da organização”.

É, portanto, para onde todo o planejamento deve levar a empresa, através dos caminhos e formas delineadas, trazendo como resultado estratégico.

3.1.5 Metas

Almeida (2001, p. 30 *apud* SÁ, 2010, p. 40) afirma que “meta é uma segmentação do objetivo, em que o aspecto quantitativo tem uma importância maior, ou seja, é mais preciso em valor e em data, pois é mais próximo que o objetivo”.

Ainda sobre o tema, Fischmann e Almeida (1991, p. 25 *apud* SÁ, 2010, p. 40) relatam que “metas são valores definidos dos objetivos a serem alcançados ao longo do tempo”.

3.2 *Balanced Scorecard*

Surgiu a partir de um estudo promovido pelo Instituto Nolan Norton denominado *Measuring Performance in the Organization of the Future*. Foi sintetizado por Robert S. Kaplan, professor da Harvard Business School, e David P. Norton, presidente da Renaissance Solutions, com um artigo em 1992 – “The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance”, publicado na revista *Harvard Business Review*. Fonte bibliográfica (VALERIANO, 2003).

Nesse sentido:

o *Balanced Scorecard* leva o conjunto de objetivos das unidades de negócios além das medidas financeiras sumarizadas. Os executivos podem agora avaliar até que ponto suas unidades de negócios geram valor para os clientes atuais e futuros, e como devem aperfeiçoar as capacidades internas e os investimentos necessários em pessoal, sistemas e procedimentos, visando a melhorar o desempenho futuro (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 8).

Sendo assim, o BSC não pode ser entendido apenas como um sistema de indicadores, mas como uma ferramenta de gestão, conforme explicam seus criadores:

...é mais do que um novo sistema de indicadores. Empresas inovadoras o utilizam como a estrutura organizacional básica de seus processos gerenciais. É possível desenvolver um *Balanced Scorecard* inicial com objetivos relativamente restritos: esclarecer, obter consenso e focalizar estratégia, e depois comunicá-la a toda empresa. O verdadeiro poder do *Balanced Scorecard*, todavia, ocorre quando deixa de ser um sistema de medidas e se transforma em um sistema de gestão estratégica (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 20).

Ainda de acordo com Kaplan e Norton (1997), o *Balanced Scorecard* está baseado em quatro perspectivas – financeira, do cliente, processos internos da empresa e do aprendizado e crescimento.

3.2.1 *Perspectiva Financeira*

Por essa perspectiva é avaliada a lucratividade estratégica. Ou seja, avalia os resultados que o negócio proporciona e requer para seu desenvolvimento, além da satisfação dos acionistas. Vários são os indicadores financeiros possíveis: retorno sobre o investimento, valor econômico agregado, aumento de receitas, entre outros objetivos alinhados com a estratégia organizacional (FARIA, 2007).

3.2.2 *Perspectiva do Cliente*

Essa perspectiva identifica os segmentos de mercado em que a organização pretende competir e as medidas de desempenho desse segmento. Saber quais são os aspectos importantes para seus clientes ou usuários é uma das premissas do BSC (FARIA, 2007).

Para a concepção de uma estratégia adequada é necessário obter informações junto aos fornecedores, clientes, colaboradores e práticas bem-sucedidas do mercado (NOVENTA *et al.*, 2003).

3.2.3 *Perspectiva dos Processos Internos da Empresa*

Essa perspectiva identifica as atividades internas à organização que possibilitam a identificação das necessidades e satisfação dos clientes. Por este motivo deve ser elaborada após as perspectivas financeira e dos clientes, já que serão estas que determinarão seus objetivos (NOVENTA *et al.*, 2003).

Kaplan e Norton (1997) afirmam que é necessário identificar os processos que geram valor (cadeia de valor) para os clientes, os quais formarão a base para decisão de medidas.

3.2.4 *Perspectiva de Aprendizado e Crescimento*

As perspectivas citadas até aqui determinam os fatores essenciais para o sucesso. Entretanto, manter-se focada numa visão de longo prazo também integra o BSC. A perspectiva de Aprendizado e Crescimento diz respeito a medidas e objetivos que encaminham para isto (NOVENTA *et al.*, 2003).

Sendo assim, por essa perspectiva identificam-se as necessidades para propiciar o crescimento e melhorias, as quais são desenvolvidas por três fontes principais: pessoas, sistemas e procedimentos organizacionais (FARIA, 2007).

3.2.5 *Mapa Estratégico*

O Mapa Estratégico é uma forma de representar a estratégia, isto é, os objetivos de cada perspectiva do BSC se integram para descrever a estratégia organizacional. Cada empresa adapta o referido mapa de acordo com seu conjunto específico de objetivos (GREBIN, 2004).

Este mapa consiste em hipóteses de causa e efeito para as quatro perspectivas, ligando os objetivos entre si. Esta relação é a estrutura do mapa estratégico, que é um diagrama que mostra todas essas interações que levam aos resultados almejados (FARIA, 2007).

3.3 *Objetivos da pesquisa*

Na sequência apresentam-se o objetivo geral da pesquisa e os objetivos específicos.

3.3.1 *Objetivo Geral*

O objetivo geral deste estudo é “Avaliar o planejamento estratégico do Banco Regional de Desenvolvimento Econômico do Extremo Sul a partir do *Balanced Scorecard*”.

3.3.2 *Objetivos Específicos*

Para atingir o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Descrever a metodologia de planejamento estratégico adotada pelo BRDE;
- b) Identificar e descrever o contexto do ambiente interno (forças e fraquezas) e externo (oportunidades e ameaças) do BRDE;
- c) Mostrar e analisar o mapa estratégico, objetivos, metas e indicadores estratégicos implantados no BRDE;
- d) Identificar e descrever as dificuldades e resistências encontradas na implementação do planejamento estratégico no BRDE;
- e) Propor ações para superar as dificuldades e resistências encontradas na implementação do planejamento estratégico no BRDE.

3.4 *Justificativa*

O papel da Administração Pública no cenário econômico é motivo de controvérsias entre a comunidade de cientistas sociais de todo o mundo. Nos momentos de crise este debate é fortalecido em face da realidade e os desafios contemporâneos do setor econômico-financeiro vigente, principalmente quanto à participação do governo.

No Brasil diferentes formas de intervenção assumiram suas peculiaridades, dado o quadro institucional que se construiu historicamente. Dentre estas políticas destaca-se o aumento do crédito por intermédio dos bancos públicos; a redução da taxa básica de juros; o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida”; o “Programa de Sustentação de Investimentos”, dentre outras medidas.

Destaca-se aqui a intervenção dos bancos de desenvolvimento que, de modo a compensar a forte desaceleração da concessão de crédito por parte das instituições financeiras privadas, tiveram papel importante na estratégia governamental de combate à crise, aumentando a concessão de crédito e redução de taxa de juros, ganhando mais participação no mercado.

O presente trabalho justifica-se pela necessidade de avaliação dos critérios utilizados pela empresa estudada frente ao desafio da implantação de um planejamento estratégico num ambiente de Administração Pública Indireta e as dificuldades encontradas por um banco de desenvolvimento regional neste cenário.

Para o BRDE, o estudo em questão tem grande relevância visto que irá investigar os principais pontos a serem revistos para um melhor desempenho e pleno atendimento aos interesses do órgão e da sociedade. Para o ambiente acadêmico, a referida pesquisa é de grande valia, já que explora um ambiente de políticas públicas num cenário econômico caracterizado pela competição.

O tema escolhido tem como objetivo evidenciar as dificuldades de implantação de um planejamento estratégico num órgão público e as perspectivas geradas pelas práticas de uma gestão profissional. A viabilidade da pesquisa será garantida pela possibilidade de pesquisa documental internamente à empresa assim como pesquisa externa através de bibliografia sobre o tema.

4. Resultados da prática de gestão

A seguir são demonstradas as fases de elaboração e implantação do planejamento estratégico no BRDE e seu acompanhamento através do *Balanced Scorecard* até o primeiro semestre de 2013.

O acompanhamento da implantação via os indicadores do *Balanced Scorecard* é realizado bimestralmente e apresentado para todos os funcionários na rede interna da instituição.

Esta pesquisa faz a síntese do que foi elaborado e vem sendo implantado em contraponto com aspectos teóricos do tema em questão.

4.1 Metodologia de planejamento estratégico adotada

Para a elaboração do Planejamento Estratégico 2011–2015 do BRDE utilizou-se metodologia que busca mesclar elementos tradicionais com os conceitos do *Balanced Scorecard*.

Conforme já relatado, inicialmente foi criado um grupo de trabalho formado por profissionais do quadro de carreira para auxiliar o Comitê de Gestão na elaboração de proposta de Planejamento Estratégico do BRDE 2011–2015.

O Grupo de Trabalho (GT) para elaboração do Planejamento Estratégico do BRDE foi formado por representantes das diversas áreas da instituição e um representante dos funcionários escolhido em eleição realizada pela Associação dos Profissionais do BRDE (APROBRDE).

Inicialmente foram nomeados 13 funcionários em 17 de agosto de 2010, que poderiam ser representados por suplentes, desde que comunicado ao coordenador do GT. Ao final dos trabalhos participaram 22 funcionários. Destes, quatro da Agência de Curitiba (AGCUR), seis de Florianópolis (AGFLO), três de Porto Alegre (AGPOA) e nove funcionários da Direção Geral (DIGER).

A coordenação do referido grupo ficou sob responsabilidade da Superintendência de Planejamento. Além disso, a equipe contou com o auxílio de consultoria especializada.

Através de deliberação institucional ficou definida sua criação e atribuição que era propor ao Comitê de Gestão os seguintes itens:

- a) Objetivos Estratégicos, Indicadores, Metas Estratégicas do BRDE;
- b) Desdobramento das Metas Estratégicas em Planos de Ação para as diversas áreas do BRDE;
- c) Mapa Estratégico do BRDE;
- d) Documento final do Planejamento Estratégico do BRDE.

O Planejamento Estratégico do BRDE 2011-2015 teve sua formulação entre os meses de agosto e dezembro de 2010. O Grupo de Trabalho foi então responsável pela discussão e formulação dos elementos necessários à elaboração do planejamento.

Além das discussões do GT, foram levantados pontos antes discutidos em planejamentos anteriores com o objetivo de aproveitar os trabalhos como subsídio e garantir a manutenção do comprometimento dos envolvidos no passado.

A primeira etapa da elaboração teve como objetivo a definição do mapa estratégico, indicadores, metas e responsabilidades. Na sequência foi elaborado o Plano de Ação que juntamente com os itens já citados formam o atual Planejamento Estratégico.

O BRDE, através de Resolução nº 2223, estabeleceu a filosofia estratégica da instituição definindo a visão de futuro, missão e valores.

Dessa forma, o BRDE tem como visão de futuro para o período de 2011 a 2015 a seguinte sentença:

Queremos ser reconhecidos pela sociedade como instituição imprescindível, capaz de prover e estimular ações que resultem no crescimento econômico e social da região de atuação, contribuindo para a melhoria dos seus indicadores de desenvolvimento humano (BRDE, 2010, p. 2).

Quanto à missão:

Promover e liderar ações de fomento ao desenvolvimento econômico e social de toda a região de atuação, apoiando as iniciativas governamentais e privadas, através do planejamento e do apoio técnico, institucional e creditício de longo prazo (BRDE, 2010, p. 1).

No que diz respeito a valores, a instituição definiu os seguintes aspectos relacionados ao tema:

- **Compromisso com o Desenvolvimento Regional:** Apoiamos iniciativas que visem à geração de emprego e renda, agregando benefícios econômicos, sociais e ambientais em nossa região de atuação.

- **Valorização do Conhecimento Técnico:** Fundamentamos a atuação em critérios e parâmetros técnicos, investindo permanentemente na qualificação do nosso capital humano.
- **Autossustentabilidade:** Perseguimos a autogeração de valor econômico, financeiro e institucional de forma a preservar e ampliar nossa capacidade de atuação.
- **Gestão Colegiada:** Decidimos de forma compartilhada, qualificando e unificando nossas ações.
- **Resiliência:** Criamos soluções que garantam a superação das adversidades e desafios que ameacem a continuidade institucional (BRDE, 2010, p. 1).

A instituição alvo da pesquisa formulou, através da resolução já citada, itens primordiais para a formulação do Planejamento Estratégico.

4.2 Ambiente interno e externo

Com o objetivo de formular os principais objetivos estratégicos do BRDE, foi elaborada a matriz SWOT que contempla a análise do ambiente interno, definindo as forças e fraquezas, e do ambiente externo, que contempla as oportunidades e ameaças.

4.2.1 Ambiente Interno

No âmbito do ambiente interno, as forças capazes de auxiliar no bom desempenho do Banco foram levantadas e elencadas conforme a seguir: equipe técnica com expertise no crédito de longo prazo; capacidade de resiliência com mobilização reativa do corpo funcional; decisões técnicas colegiadas; peso político dos controladores; serviços diferenciados e produtos customizados; atendimento personalizado ao cliente; credibilidade técnica e equipe multidisciplinar.

Já as fraquezas ou características que podem dificultar o desempenho da instituição foram determinadas e apresentadas assim: grande dependência de fornecedor único; sócios relativamente descapitalizados; baixa capacidade de resposta às inovações do mercado financeiro; deficiência tecnológica (TI) agravada pelo momento de transição (ex.: falta de manutenção do sistema); falta de

estrutura e política de marketing e comunicação; dificuldade de implantar uma política de meritocracia; tempo inadequado de resposta ao cliente e inexistência de um mecanismo de avaliação da satisfação do cliente; baixa capilaridade; alto custo administrativo; deficiência de informações gerenciais; elevada rotatividade na alta administração gerando descontinuidade de gestão.

4.2.2 Ambiente Externo

Foram identificadas as seguintes oportunidades para o BRDE no período em questão (2011–2015): crescimento econômico do país com estabilidade (gera investimentos); perspectiva de projetos nos próximos cinco anos (alavancados pelo PAC, Olimpíadas, Copa, Pré-Sal etc.); existência de mercados inexplorados (municípios, produtos, modalidades e setores); recuperação da credibilidade e do papel dos bancos públicos; carência de quadros técnicos qualificados no planejamento e gestão governamental; possibilidade de repasse de recursos externos; existência de fundos/poupança compulsória que poderiam ser acessados por bancos públicos não federais.

Como ameaças, foram identificadas as seguintes: escassez de recursos de *funding* de longo prazo; aumento da concorrência para financiamentos de longo prazo; encarecimento relativo da fonte de crédito de longo prazo; maior agressividade dos fundos de capital privado; arcabouço legal relativamente restritivo e engessador; ingerência externa na concessão e recuperação do crédito; risco periódico de descontinuidade institucional.

4.3 Cenários

Com o intuito de criar o mapa estratégico para o período estipulado de planejamento, após definição da filosofia empresarial (missão, visão e valores) e análise do ambiente interno e externo, fez-se necessário a formulação de cenários.

Para tanto foram definidas as principais variáveis que influenciam no resultado do BRDE.

As variáveis que mais impactam na receita foram definidas como a taxa SELIC e as Receitas de Operação de Crédito. No que diz respeito às despesas,

as principais variáveis foram definidas como: Despesa de Provisão Líquidas de Recuperação e Despesas Administrativas.

Desta forma foram traçados quatro cenários para as receitas do BRDE e quatro para as despesas.

4.3.1 Cenários relativos à receita do BRDE

Os cenários foram apresentados com títulos que indicam a situação que cada um pode provocar na instituição. Os dados a seguir foram retirados do documento que formaliza o resultado dos trabalhos do grupo formado para concepção do Planejamento Estratégico.

4.3.1.1 Cenário 1: “Correndo atrás”

Ocorrerá quando da queda da taxa Selic associada a um incremento na Receita de Operações devido tanto ao aumento do volume de operações quanto pelo aumento da Comissão Del Credere (CDC), que é o *spread* bancário praticado.

Este cenário se caracteriza por: estrangulamento da alavancagem; melhor gerenciamento da inadimplência; redução do ritmo de crescimento com tendência de estabilidade; busca por outras receitas operacionais (ex.: de serviços, gestão de fundos estaduais); busca pela eficiência operacional; busca de outras alternativas para rentabilização do caixa; aumento da agressividade na aplicação dos recursos próprios; tendência de margens baixas; gestão apurada do risco operacional.

4.3.1.2 Cenário 2: “Não tenho vergonha de ser feliz”

Caracteriza-se pelo incremento da taxa Selic associada e da Receita de Operações.

Este cenário se caracteriza por: situação confortável; expansão dos negócios; maior capacidade de alavancagem; maior participação relativa no mercado; menor seletividade de projetos financiados; aumento da inadimplência; aumento da pressão referente à distribuição de resultados e aumento das despesas administrativas (sócios e funcionários); tendência de alta rentabilidade.

4.3.1.3 Cenário 3: “Pior impossível, socorro”

Este cenário prevê a situação de queda na taxa Selic assim como a queda da Receita de Operações de Crédito.

Tal cenário tem as seguintes características: pressão para redução de despesas administrativas; esforço para redução da inadimplência; maior seletividade; menor participação no mercado; acirramento da concorrência; redução da alavancagem; tendência de prejuízo; BRDE perde importância para a sociedade como agente financeiro.

4.3.1.4 Cenário 4: “Vida mansa”

Cenário relativo à receita caracterizado por um incremento da taxa Selic e redução das Receitas de Operações de Crédito.

Sendo assim, o referido cenário teria como resultado: aumento da pressão referente à distribuição de resultados e aumento das despesas administrativas (sócios e funcionários); maior seletividade; redução da atividade operacional; menor controle da inadimplência; pressão para assumir riscos (sócios e sociedade); afrouxamento da concorrência; aumento na receita financeira.

4.3.2 Cenários relativos à despesa do BRDE

Relativo às despesas, os cenários previstos são os apresentados na sequência. Foram definidos com base na variação das Despesas de Provisão Líquidas de Recuperação e das Despesas Administrativas.

4.3.2.1 Cenário 1: “Depende de nós”

Ocorrerá quando da queda das Despesas de Provisão Líquidas de Recuperação juntamente com uma elevação das Despesas Administrativas do BRDE.

Este cenário se caracteriza por: pressão para redução das despesas administrativas; tendência de estrangulamento da alavancagem; menor seletividade de projetos financiados; busca pela eficiência operacional; busca por aumento das receitas; tendência de margens baixas.

4.3.2.2 Cenário 2: “Pior impossível, socorro”

Caracteriza-se pelo incremento das Despesas de Provisão associada e também das Despesas Administrativas do BRDE.

Este cenário se caracteriza por: pressão para redução de despesas administrativas; esforço para redução da inadimplência; pressão por maior seletividade; redução da alavancagem; tendência de prejuízo; revisão da política de crédito.

4.3.2.3 Cenário 3: “Time que está ganhando não se mexe”

Este cenário prevê a situação de queda das Despesas de Provisão Líquidas de Recuperação juntamente com uma queda das Despesas Administrativas do BRDE.

Tal cenário tem as seguintes características: situação confortável; maior capacidade de alavancagem; menor seletividade de projetos financiados; potencial aumento da inadimplência; maior pressão por aumento das despesas administrativas; tendência de alta rentabilidade.

4.3.2.4 Cenário 4: “Olha o calote”

Cenário caracterizado por uma elevação das Despesas de Provisão Líquidas de Recuperação e redução das Despesas Administrativas.

Sendo assim, o referido cenário teria como resultado: redução da atividade operacional; maior controle da inadimplência; tendência de prejuízo; esforço para recuperação de crédito; estrangulamento da capacidade de alavancagem; pressão por maior seletividade; revisão da política de crédito.

4.3.3 Cenários mais prováveis

O Grupo de Trabalho responsável pela elaboração do Planejamento Estratégico aponta como cenário mais provável para as receitas o cenário 1 (“Correndo atrás”), em que há uma queda da taxa Selic associada a um aumento das Receitas de Operações de Crédito, como o cenário provável para 2015.

Relativo às despesas, o cenário previsto como provável é o cenário 1 (“Depende de nós”) que aponta queda das Despesas de Provisão Líquidas de Recuperação e um aumento das Despesas Administrativas.

Prevê-se que os cenários apontados são os que irão balizar e orientar as ações de gestão para o período.

4.4 Mapa Estratégico, objetivos, indicadores e metas

Com base nos cenários traçados, na matriz SWOT elaborada e na filosofia empresarial adotada foram definidas as perspectivas a serem utilizadas no Mapa Estratégico do BRDE: Desenvolvimento Regional; Autossustentabilidade; Clientes e Parceiros; Processos Internos; Aprendizado e Crescimento.

As perspectivas de Desenvolvimento Regional e Autossustentabilidade são representadas na parte superior do Mapa Estratégico e serão influenciadas pelas demais perspectivas: Cliente e Parceiros, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento. Para cada perspectiva foram definidos os objetivos estratégicos, tendo como resultado o Mapa Estratégico.

Conforme demonstrado na figura 1, a seguir, para cada perspectiva foram traçados objetivos institucionais. Além disso, cada objetivo foi desdobrado em indicadores e metas estratégicas e definidos os responsáveis e patrocinadores para cada meta.

Sendo assim, na sequência são descritos os indicadores e apresentados em forma de gráficos os resultados até a implantação do planejamento estratégico e as metas a serem perseguidas.

Dentro da perspectiva de Desenvolvimento Regional, para o objetivo “Contribuir para a redução dos desequilíbrios regionais” foi designado como indicador a relação entre as liberações de recursos per capita para municípios deprimidos e as liberações per capita para os não deprimidos. Para “Fomentar a Geração de emprego e renda”, foi definido como indicador as liberações para micro e pequenas empresas e produtor rural. Já com relação ao objetivo de “Estimular o aumento da competitividade da economia” o indicador é o quociente das liberações do BRDE e o PIB da Região Sul.

Dentro da perspectiva de Clientes e Parceiros, no que se refere ao objetivo de “conquistar e manter clientes”, o indicador é o número de clientes ativos. Para

Figura 1

MAPA ESTRATÉGICO DO BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL

PERSPECTIVAS	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO BRDE - 2011-2015		RESPONSÁVEL	PATROCINADOR	
	OBJETIVO ESTRATÉGICO	INDICADOR ESTRATÉGICO			META PROPOSTA
DESENVOLVIMENTO REGIONAL	Liberações per capita para municípios deprimidos / liberações per capita para municípios não deprimidos (FIRJAN - definir municípios que compõem as regiões deprimidas)	Meta 2011 (índice): 1,05 // 2012: 1,05 // 2013: 1,05 // 2014: 1,05 // 2015: 1,05	Meta 2011 (índice): 1,05 // 2012: 1,05 // 2013: 1,05 // 2014: 1,05 // 2015: 1,05	Superintendente de Planejamento	Diretor de Planejamento
	Fomentar a geração de emprego e renda	Liberações para micro e pequena empresa e produtor rural	Meta 2011 (R\$ milhões): 611 // 2012: 687 // 2013: 772 // 2014: 867 // 2015: 974	Superintendente de Planejamento	Diretor de Planejamento
	Estimular o aumento da competitividade da economia	Liberações do BRDE / PIB da Região Sul	Meta 2011 a 2015 (%): 0,33% (aumentar o volume de liberações conforme o crescimento do PIB)	Superintendente de Planejamento	Diretor de Planejamento
AUTOSUSTENTABILIDADE	Garantir sustentabilidade financeira	Índice de Eficiência Operacional (margem operacional / despesa administrativa)	Meta 2011 (índice): 125 // 2012: 130 // 2013: 135 // 2014: 140 // 2015: 140	Superintendente Financeiro	Diretor Financeiro
		Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido	Meta 2011 (%): Crescimento da inflação (IPCA) + crescimento do PIB nacional (2012: +0,5 p.p.; 2013: +0,5 p.p.; 2014: +1,0 p.p.; 2015: +1,0 p.p.)	Superintendente Financeiro	Diretor Financeiro
	Fortalecer a estrutura patrimonial e operacional	Capitalizações de sócios e/ou terceiros (em valor)	Meta até 2014: 25% do PL de 30/6/10 (em torno de R\$ 300 milhões)	Superintendente de Planejamento	Diretor de Planejamento
		Recuperação de Créditos/ Despesa com provisão para devedores duvidosos (PDD)	Meta 2011 (índice): 1,6 // 2012: 1,5 // 2013: 1,4 // 2014: 1,3 // 2015: 1,2	Superintendente de Acompanhamento e Recuperação de Crédito	Diretor de Acompanhamento e Recuperação de Créditos

Conquistar e manter clientes	Número de cliente ativos (op. Diretas)	Meta 2011-2015 (quantidade): 2011: 8.100 // 2012: 8.500 // 2013: 8.900 // 2014: 9.350 // 2015: 9.850	Superintendente de Crédito e Controle	Diretor de Operações
Ser referência em crédito de longo prazo	% de potenciais tomadores de crédito que reconheçam o BRDE como 1a. Referência (pesquisa)	Meta 2011: Planejar metodologia e realizar pesquisa junto aos potenciais tomadores de crédito	Chefe do Gabinete da Diretoria	Diretor Presidente
Fortalecer e ampliar parcerias institucionais e financeiras	Valor total de crédito mediante conveniadas	Meta 2011 (R\$ milhões): 200 // 2012: 220 // 2013: 240 // 2014: 270 // 2015: 300	Superintendente de Crédito e Controle	Diretor de Operações
	Volume de recursos captados de outras fontes (exceto BNDES) / Volume total de recursos	Meta 2011 (%): 5% // 2012: 6% // 2013: 7% // 2014: 8% // 2015: 10%	Superintendente de Relações Institucionais	Diretor Presidente
Estruturar soluções para viabilizar investimentos	Número total de programas implementados (propostos pelo BRDE) com modificações/ customização do <i>funding</i> (Ex.: Microcrédito, enchenes SC, resíduos, Modernizar Sul)	1 novo programa por ano entre 2011 e 2015	Superintendente de Planejamento	Diretor de Planejamento

CLIENTES E PAREIROS

continua...

PROCESSOS INTERNOS	
<p>Tempo médio entre a solicitação do financiamento e a aprovação das operações diretas (excluindo limites de crédito)</p>	<p>Meta 2011-2015: redução em 10% ao ano</p> <p>Superintendente de Crédito e Controle Operações</p> <p>Diretor de Operações</p>
<p>Modernizar os processos de trabalho com foco na uniformização e produtividade</p>	<p>Meta até 2014: cumprir 100% dos prazos previstos</p> <p>Superintendente de Planejamento</p> <p>Diretor de Planejamento</p>
<p>Assegurar uma comunicação institucional efetiva, unificada e centralizada</p>	<p>2011-2015: 100%</p> <p>Chefe do Gabinete da Diretoria</p> <p>Diretor Presidente</p>
<p>Valorizar a competência técnica e gerencial, e proporcionar a capacitação e o desenvolvimento das pessoas</p>	<p>Meta 2011-2015 (horas): 40 horas</p> <p>Superintendente de Infraestrutura</p> <p>Diretor Administrativo</p>
APRENDIZADO E CRESCIMENTO	
<p>Estimular o comprometimento com a cultura de resultados</p>	<p>Meta para 2012-2015 (%): mínimo de 20%</p> <p>Superintendente de Infraestrutura</p> <p>Diretor Administrativo</p>
<p>Garantir a adequada infraestrutura física e tecnológica</p>	<p>Meta até 2014: cumprir 100% dos prazos previstos</p> <p>Superintendente de Planejamento</p> <p>Diretor de Planejamento</p>

Fonte: BRDE – Relatório de Acompanhamento (2010, p. 18)

“ser referência em crédito de longo prazo”, o indicador concebido é o percentual de potenciais tomadores de crédito no BRDE quantificado por pesquisa a ser realizada periodicamente (dada a característica do indicador e meta, não há disponibilidade de dados para construção de gráfico). No caso do objetivo de “fortalecer e ampliar parcerias institucionais e financeiras”, a forma de verificar o atingimento das metas são duas: o valor total de créditos mediante convênios e a relação do valor total de recursos captados em outras fontes diferentes do BNDES com o volume total dos recursos captados. O objetivo de “estruturar soluções para viabilizar investimentos” será medido pelo número total de programas propostos pelo BRDE e implementados pelos repassadores de recursos (dada a característica do indicador e meta, não há disponibilidade de dados para construção de gráfico).

Para a perspectiva de Processos Internos, no que tange o objetivo de “otimizar o tempo e a qualidade dos serviços prestados”, o indicador é o tempo médio entre a solicitação do financiamento e a aprovação do crédito (não foi disponibilizado gráfico para esse indicador). “Modernizar os processos de trabalho com foco na uniformização e produtividade” será medido pelo percentual de cumprimento de prazo do plano de execução do programa Moderniza, que visa implantar um sistema de gestão integrada no BRDE (dada a característica do indicador e meta, não há disponibilidade de dados para construção de gráfico). O objetivo de “assegurar uma comunicação institucional efetiva, unificada e centralizada” tem como indicador o percentual de cumprimento dos prazos do plano anual de comunicação do BRDE (dada a característica do indicador e meta, não há disponibilidade de dados para construção de gráfico).

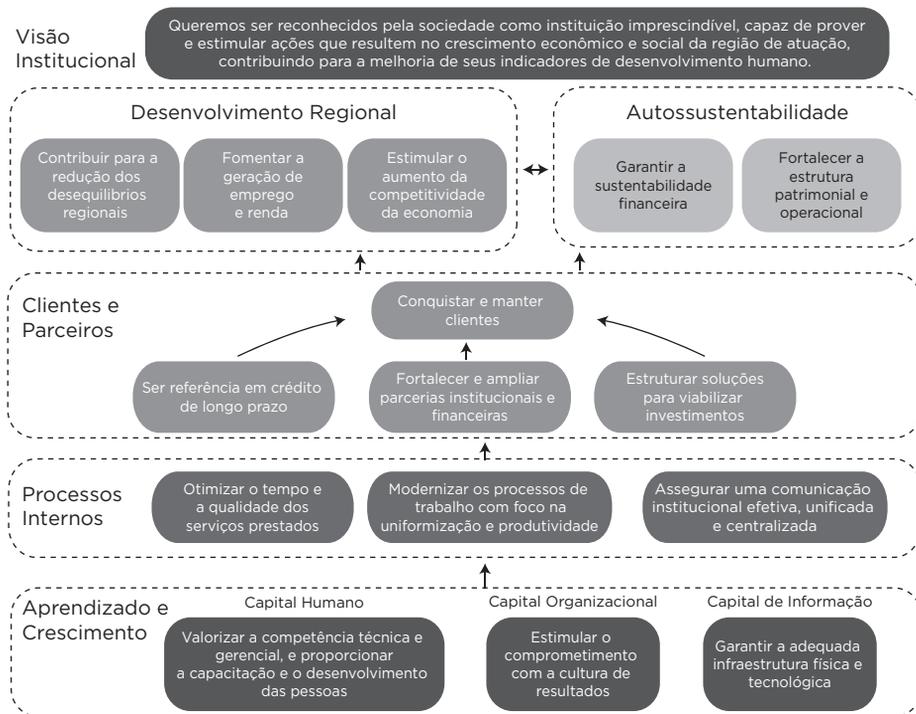
Na perspectiva de Aprendizado e Crescimento, o objetivo de “valorizar a competência técnica e gerencial e proporcionar a capacitação e o desenvolvimento das pessoas” é medido pela relação de horas de treinamento por funcionário por ano. “Estimular o comprometimento com a cultura de resultados” tem como indicador o percentual de itens da avaliação dos funcionários vinculados às metas estratégicas do BRDE (dada a característica do indicador e meta, não há disponibilidade de dados para construção de gráfico). O objetivo de “garantir adequada infraestrutura física e tecnológica” é medido pelo percentual de cumprimento dos prazos do cronograma do plano de execução do programa

Moderniza (dada a característica do indicador e meta, não há disponibilidade de dados para construção de gráfico).

O quadro abaixo traz a compilação dos objetivos, indicadores, as metas, os responsáveis e patrocinadores.

Quadro 1:

MAPA ESTRATÉGICO DO BRDE – OBJETIVOS, METAS E INDICADORES



Fonte: BRDE – Relatório de Acompanhamento (2010, p. 19)

Concebidos os objetivos, metas e indicadores para as perspectivas do planejamento estratégico adotado, foram definidos os planos de ação para cada objetivo a ser alcançado conforme documentos elaborados para este fim, que não serão descritos nesta pesquisa por questões de sigilo empresarial.

O controle e o acompanhamento ficaram a cargo da Superintendência de Planejamento, que divulga relatórios bimestrais informando o andamento do trabalho.

4.4.1 Análise do Mapa Estratégico, objetivos, indicadores e metas adotados

Cabe, neste momento da pesquisa, fazer uma análise específica para os componentes adotados para a utilização do *Balanced Scorecard* e que fazem parte do planejamento estratégico adotado pela empresa.

A partir dos preceitos adotados como valores, missão e principalmente visão da empresa, foi possível a formulação dos objetivos estratégicos e a apresentação do mapa estratégico que norteia as ações da empresa. O mapa apresentado trouxe, em quatro níveis, cinco perspectivas adotadas pela instituição como ideais para o período do plano. No mapa, os resultados das perspectivas mais inferiores permitem melhores condições para as de nível acima.

Dessa forma, a Perspectiva de Aprendizado e Crescimento foi organizada de maneira a permitir a integralização de valores quanto ao capital humano com o objetivo traçado de valorizar a competência técnica e gerencial e proporcionar a capacitação e desenvolvimento das pessoas; quanto ao capital da informação no que diz respeito à finalidade de garantir a adequada infraestrutura física e tecnológica; e quanto ao capital organizacional visto que objetiva estimular o comprometimento com a cultura do resultado. Assim, permitirá amplas condições para satisfazer as necessidades dos serviços a serem prestados.

A Perspectiva dos Processos Internos foi elaborada adequadamente visto que procurou objetivar a otimização e qualidade dos serviços prestados, modernizar os processos de trabalho e assegurar uma comunicação satisfatória. Estes itens permitirão a criação de valor do que se oferece aos clientes da instituição.

A Perspectiva do Cliente e Parceiros apresentou-se adequada na busca de conquistar, ampliar e manter clientes além de ser referência nos serviços que presta tendo como base as perspectivas anteriores, o que possibilitará um grau de satisfação do público que pretende atender e garantirá a possibilidade de êxito para os objetivos financeiros da organização.

Dessa maneira, com relação aos aspectos financeiros, o BRDE delimitou apropriadamente duas perspectivas: a Autossustentabilidade e o Desenvolvimento Regional. Garantir a sustentabilidade financeira e fortalecer a estrutura administrativa e operacional irão permitir a garantia da continuidade de seu negócio. O crescimento econômico da região que atende faz parte do sucesso

dos resultados do Banco, por isso a redução dos desequilíbrios, a redução do desemprego e o aumento da competitividade farão melhorar os resultados da própria instituição.

Conforme descrito e apresentado, os objetivos foram bem estruturados e as metas são adequadas e possíveis de serem atingidas para o atendimento do que se planejou.

Sendo assim e confrontando com o que se pesquisou na fundamentação teórica, observa-se que o mapa adotado está inteiramente ajustado para a período que delimitou o trabalho.

5. Recomendações e sugestões

5.1 Dificuldades e resistências encontradas na implementação do planejamento estratégico

Com a finalidade de avaliar as dificuldades encontradas pelas pessoas envolvidas na elaboração do trabalho do Planejamento do BRDE, foi realizada entrevista através de questionário enviado a cinco funcionários pertencentes ao Grupo de Trabalho criado para este fim.

Tentou-se agrupar pessoas de diferentes áreas da instituição, de maneira a dissipar qualquer ideia comum ao trabalho realizado e sua participação no referido grupo. Assim e ainda com o intuito de melhor caracterizar a amostra escolhida, segue breve resumo com as características de cada um:

Entrevistado 1: Economista, lotado na Direção Geral na área de crédito e controle.

Entrevistado 2: Economista, lotado na Gerência de Operações da Agência de Florianópolis/SC.

Entrevistado 3: Economista, lotado na Gerência de Planejamento da Agência de Florianópolis/SC.

Entrevistado 4: Economista, lotado na Direção Geral na área de planejamento.

Entrevistado 5: Economista, lotado na Direção Geral na área financeira.

Os questionamentos tiveram objetivo de avaliar primeiramente as complexidades encontradas. As demais questões abordaram a perspectiva e os resultados esperados assim como o conhecimento do entrevistado em relação ao assunto.

No que se refere às dificuldades, de maneira geral todos os entrevistados informaram a complexidade do trabalho em grupo. O entrevistado 5 lembrou do obstáculo do consenso, visto que era muito difícil chegarem a uma definição conjunta. Os entrevistados 1 e 3 observaram a adversidade de diferenciar o que era estratégico do que era apenas importante (não estratégico).

Já na questão da perspectiva e resultados, os entrevistados tiveram conceitos diferentes. Consideraram atendidas suas perspectivas os entrevistados 4 e 5. O entrevistado 1 citou o fato de a instituição ter sido capitalizada pelos estados-membros o que, embora presente no planejamento, era pouco provável. O entrevistado 2 no entanto relatou que os resultados foram comprometidos pela interrupção da modernização do sistema integrado de informática da instituição.

Quanto aos conhecimentos de cada um sobre o tema anterior à participação no grupo de trabalho, todos afirmaram possuí-lo de maneira teórica em suas formações, porém nenhum deles tinha feito algum trabalho prático em planejamento estratégico, tampouco utilizado a ferramenta *Balanced Scorecard*.

Além do acima exposto, foi possível notar em todas as respostas a satisfação da participação no grupo de elaboração do planejamento e o valor que os entrevistados deram à iniciativa da instituição em procurar implantá-lo com métodos consagrados no campo organizacional, como é o caso do BSC.

Diante das respostas, conclui-se que as dificuldades na produção do Planejamento Estratégico ficaram delimitadas nas pessoas envolvidas e não na técnica escolhida. O trabalho em grupo tem a característica de provocar diferenças de pensamentos e conceitos e, de certa forma, é até adequado para permitir vários pontos de observação possibilitando melhores resultados às discussões.

Conforme se notou nas respostas dos entrevistados, outro ponto que aparentemente trouxe dificuldades foi o fato de os participantes do grupo de trabalho não terem experiência prática na implantação de um planejamento e principalmente da utilização do BSC. Embora auxiliados por um consultor, este fato trouxe diferenças de entendimentos da utilização da ferramenta que provocaram a delimitação de indicadores sem o consenso de todos.

Como é de se esperar, no transcorrer da aplicação de planejamento estratégico, os atores e as ferramentas utilizadas para se alcançar os objetivos propostos podem mudar ou serem excluídos. No BRDE, o fato de um projeto voltado para a modernização da integração de processos via sistema computacional não ser posto em funcionamento no tempo previsto pode prejudicar consideravelmente os resultados planejados. O projeto Moderniza, por questões contratuais, teve atrasos que prejudicarão as metas a serem atingidas.

Embora presentes, as dificuldades encontradas não impossibilitaram a implementação do trabalho de elaboração do Planejamento Estratégico e a formulação de indicadores. Na sequência apresentam-se propostas de ações que poderiam ajudar a amenizar as barreiras encontradas.

5.2 Proposta de ações para superar as dificuldades e resistências encontradas na implementação do planejamento estratégico

Conforme já discutido, as grandes dificuldades envolvidas na elaboração e implantação do Planejamento Estratégico foram as pessoas. Já discutido, a troca de ideias e discussões são saudáveis para a resolução dos mais variados problemas. A forma de se fazer com que essas diferenças de opiniões sejam proveitosas é que é o grande desafio.

Técnicas de trabalho em grupo são bem divulgadas e aprimoradas para o campo organizacional. Sem entrar em detalhes destas técnicas, cabe apenas citar algumas que poderiam ser usadas pelos coordenadores do grupo, o que, porém, não se verificou na pesquisa. O *brainstorming*, a análise multicritério, o diagrama de causa e efeito (diagrama de Ishikawa) e a técnica nominal de grupo utilizada principalmente quando não há consenso são exemplos de ferramentas possíveis de serem empregadas e com resultados satisfatórios.

A questão do conhecimento do tema do trabalho também deveria ter sido resolvida antes do início das tarefas. Para a maioria dos integrantes do grupo de trabalho, o contato com o tema foi feito há muitos anos, via estudo acadêmico. Seria necessário um treinamento intensivo com os participantes para relembrar conceitos e treinar, através de casos práticos, as principais necessidades de um planejamento estratégico via utilização do BSC.

No que se refere às alterações de determinados cenários traçados por motivos diversos, como é exemplo o atraso do programa Moderniza, que irá integrar os processos de toda a instituição e faz parte de objetivos estratégicos, cabe ao setor responsável pelo controle e acompanhamento do planejamento fazer as modificações possíveis e, em caso de necessidade de alteração total do objetivo concebido, trazer ao conhecimento dos envolvidos, propor solução ou a criação de novo grupo para discussão e determinação de novos objetivos e metas sobre o assunto.

Dessa maneira, as ações aqui propostas visam dar condições de superar as barreiras encontradas e um melhor resultado para a elaboração de um planejamento.

6. Conclusão

O presente trabalho foi desenvolvido com a finalidade de se avaliar o planejamento estratégico desenvolvido no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, com a utilização do *Balanced Scorecard*. Na sequência são apresentadas as conclusões da referida pesquisa e recomendações para estudos futuros.

Inicialmente foi feita uma pesquisa bibliográfica sobre o tema com a finalidade de embasar o estudo e confrontar com o que foi desenvolvido pela empresa estudada.

Através de documentos institucionais, foi possível descrever a metodologia utilizada para a elaboração do planejamento e a utilização do BSC. Foi feita a apresentação do grupo de trabalho formado e a filosofia empresarial foi exposta e avaliada.

Identificaram-se as forças e fraquezas reconhecidas pelo Banco e as possíveis ameaças e oportunidades desta organização, estruturando assim o ambiente interno e externo da mesma.

O mapa estratégico, os objetivos e metas traçadas foram bem avaliados permitindo a compreensão das definições do grupo de trabalho. Dessa forma e através de entrevistas com participantes do referido grupo, foi possível traçar as principais dificuldades encontradas e propor ações para superá-las.

De maneira geral, o planejamento estratégico adotado foi bem delimitado e de acordo com o que se propõe na literatura específica. Ainda em andamento,

este planejamento vem dando um caminho à instituição na busca pela excelência organizacional. Alguns resultados já são avaliados como muito importantes, como, por exemplo, a capitalização dos estados na instituição, algo que não acontecia há décadas.

Além disso, é possível prever que a implantação do *Balanced Scorecard* no BRDE trará uma série de resultados intangíveis adicionais. Entre estes podem ser citados: a melhoria e padronização da qualidade da informação na instituição; o melhor entendimento por parte dos gestores com relação às necessidades de melhoria, e uma conseqüente maior focalização dos esforços gerenciais; a desfragmentação do trabalho, permitindo o planejamento e implementação de ações mais integradas e obtendo assim, melhores resultados; e descentralização de responsabilidades, já que a clareza das metas do BSC permite desdobrar claramente os compromissos das diferentes áreas da instituição, o que otimiza os resultados pela simplificação do trabalho. O BSC deve cumprir em especial a função de suprir o BRDE com uma ferramenta de gestão institucional, gerando, assim, um maior alinhamento e focalização do corpo funcional, e induzindo comportamentos mais estratégicos por toda a instituição.

7. Bibliografia

BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul. Relatório de Acompanhamento. Porto Alegre, 2010.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. *Administração estratégica: planejamento e implantação de estratégia*. 2.ed. São Paulo, SP: Pearson, 2005. 304 p.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. São Paulo: McGraw-Hill, 1997.

_____, Idalberto. *Administração – teoria, processo e prática*. 3.ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

_____, Idalberto. *Administração nos novos tempos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

FARIA, Rubens T. de. *A gestão estratégica com o uso do balanced scorecard como diferencial competitivo no setor supermercadista*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora/MG, 2007.

GREBIN, J. A. *Empresasaúde-RS: Estudo de Caso: o painel de pilotagem para utilização do Balanced Scorecard como ferramenta de efetiva implantação da estratégia empresarial*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 2004.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A Estratégia em ação: Balanced Scorecard*, Rio de Janeiro: Campus, 1997.

MIRANDA, Chirley de. *Planejamento estratégico da Clínica Endocentro Ltda*. Trabalho de Conclusão de Estágio (Graduação em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2005.

NOVENTA, Edvaldo; HENRIQUES, Joaquim A.; SILVA, Márcia M. da; NASCIMENTO, Márcio; BARBOSA, Maria C. F.; POLOMO, Simone F. *Balanced scorecard como metodologia de gestão de planejamento estratégico no Banco Panamericano*. Trabalho de Conclusão de Curso (MBA em Gestão de Negócios Bnacírios) – FAAP, São Paulo/SP, 2007.

OLIVEIRA, Djalma de P. R. de. *Excelência na administração estratégica: competitividade para administrar o futuro das empresas*. 4.ed. São Paulo: SP. Atlas, 1999.

_____, Djalma de P. R. de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 22.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SÁ, Dante B. F. *Planejamento estratégico: um estudo de caso na concessionária de motocicletas BS Motos*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Serro/MG, 2010.

TAVARES, Mauro C. *Planejamento Estratégico. A opção entre sucesso e fracasso empresarial*. São Paulo: Harbra, 1991.

VALERIANO, Carlos E. B. *Estudo sobre a contribuição do balanced scorecard na contabilidade gerencial*. Dissertação (Pós-Graduação em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo/SP, 2003.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark; PARNELL, John. *Administração estratégica: conceitos*. São Paulo: Atlas, 2000.

ZANETTE, Daniel L. *Planejamento Estratégico: Estudo de Caso da Empresa Gabriella Revestimentos Cerâmicos Ltda*. Criciúma. Santa Catarina. Brasil. Trabalho de Conclusão de Estágio (Graduação em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC, 2004.

Sistema de garantias e seguros: uma ferramenta de ampla cobertura funcional

Jowâner de Oliveira Araújo (Desenbahia)

1. Introdução

Como o trabalho descreve uma ferramenta que auxilia a gestão de garantias de uma instituição de fomento à economia, necessário se faz fixar conceitos ao cabedal de conhecimento utilizado.

Garantia traduz-se em objeto ou pessoa para assegurar o cumprimento da obrigação principal, cujo fato gerador surge quando não há pagamento de dívida. Segundo a definição do Bacen (Banco Central)¹, as garantias podem ser classificadas em Garantias Fidejussórias e Garantias Reais.

Garantias Fidejussórias são estabelecidas quando pessoas físicas ou jurídicas assumem a obrigação de honrar um compromisso referente a uma operação financeira, caso haja inadimplência do devedor da obrigação principal. Coelho (2002) classifica as fidejussórias em: Aval quando uma pessoa física ou jurídica promete quitar a dívida caso o devedor não o faça, independente das condições de quitação do devedor, não havendo ordem de cobrança entre eles; Fiança

1 <http://www.bcb.gov.br/glossariolista.asp?idioma=p&idpai=glossario>

quando uma pessoa física ou jurídica promete quitar a dívida caso o devedor não o faça, no entanto o credor deve esgotar todas as possibilidades de reaver o montante devido, primeiramente, junto ao devedor, não havendo sucesso, junto ao fiador. Fiança Bancária é modalidade de garantia fidejussória na qual o garantidor é uma instituição bancária.

Ainda de acordo com os artigos 1.419 a 1.510 do Código Civil Brasileiro, Garantias Reais são bens ou direitos de recebimento oferecidos em garantia de operações de créditos, podendo ser classificadas em:

- Hipoteca - Modalidade de garantia na qual o bem deve ser imóvel, aeronave ou embarcações, tendo como característica principal a não transferência da posse do bem para o credor. Normalmente, lastreiam operações de longo prazo. Utiliza o recurso do grau para indicar a ordem de prioridade em caso de não recebimento do valor devido. Logo, uma hipoteca deve possuir claramente o valor da dívida, encargos incidentes, prazo, forma de pagamento, notoriedade do fato, tal qual escritura pública ou cédula de crédito;
- Alienação Fiduciária de Bens – Modalidade de garantia que transfere ao credor a propriedade do bem, mantendo a posse direta do bem ao devedor como depositário;
- Penhor Industrial, Mercantil ou Agropecuário – Modalidade de garantia cujo devedor oferece produto mercantil, agropecuário ou industrial, normalmente produtos em estoque ou safras. Não necessita ser identificado. Sua transferência efetiva pode ser real ou simbólica e deve ser registrada em cartório de títulos e documentos;
- Penhor de Direitos e Títulos de Crédito – Modalidade de garantia na qual o credor detém o direito de recebimento do crédito, sem cessão do título por meio de contrato firmado entre as partes;
- Seguros e Assemelhados – Modalidade de garantia na qual o credor detém o direito de recebimento de um valor em caso de inadimplência do mutuário, assegurado por entidade legalmente autorizada, conforme artigos 757 a 802 do Código Civil Brasileiro.

Os subtipos do Bacen são bens passíveis de se tornarem garantias, tais como:

- Imóveis, Embarcações e Aeronaves - Utiliza a modalidade de garantia do tipo Hipoteca ou Alienação Fiduciária;
- Veículos e Equipamentos - Utiliza a modalidade de garantia do tipo Alienação Fiduciária quando identificável, ou Penhor Industrial, Mercantil ou Agropecuário quando se tratar de mercadorias;
- Produtos Agropecuários ou Estoques Mercantis e Industriais - Utiliza a modalidade de garantia do tipo Penhor Industrial, Mercantil ou Agropecuário;
- Ações e Debêntures, Notas Promissórias e Outros Direitos de Créditos - Utiliza a modalidade de garantia do tipo Penhor de Direitos e Títulos de Crédito. Ações² representam a menor fração do capital social de uma empresa. Nota Promissória³ é um título cambiário em que seu criador assume a obrigação direta e principal de pagar o valor correspondente no título. Debênture⁴ é um título de crédito representativo de empréstimo que uma companhia faz junto a terceiros e que assegura a seus detentores direito contra a emissora, nas condições constantes da escritura de emissão;
- Fundo Garantidor de Aval - Utiliza a modalidade de garantia do tipo Seguro e Assemelhados. Foi criado para ser utilizado pelas entidades do Poder Executivo, federação de comércio, Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) como lastro para as suas operações financeiras, já que não possuem outras formas de oferecer garantias. Segundo artigos 991 a 1038 do Código Civil Brasileiro, é uma sociedade simples com finalidade específica e sem fins lucrativos;
- Tributos e Receitas Orçamentárias - Utiliza a modalidade de garantia tipo Penhor de Direitos e Títulos de Crédito. São rendas oriundas da arrecadação de tributos prevista em lei;
- Outros - Quando o bem não se enquadra em qualquer tipo acima.

Visando oferecer suporte às atividades do processo de negócio, foi empregado o conceito de fluxo de trabalho, pois sua cobertura perpassa por vários

2 http://pt.wikipedia.org/wiki/A%C3%A7%C3%B5es_ordin%C3%A1rias

3 http://www.pt.wikipedia.org/wiki/Nota_promiss%C3%B3ria

4 <http://pt.wikipedia.org/wiki/Deb%C3%Aanture>

setores, onde cada participante colabora com informação relevante para as áreas seguintes. Sordi (2013) conceitua atividade como sendo uma unidade lógica de trabalho executada dentro de um processo; corresponde ao último nível de decomposição de um processo de negócio. Assim, o processo de negócio atende a algum objetivo predefinido. O fluxo de trabalho de um processo de negócio descreve a sequência de execução das atividades que o compõe, indicando a atividade e suas possíveis execuções após a sua conclusão. Ainda, segundo o mesmo autor, a Gestão por Processo de Negócio é a integração dos seguintes ativos organizacionais em sincronia: Recursos Humanos, Papéis e Responsabilidades, Estrutura Organizacional, Políticas e Regras, Tecnologia da Informação e Comunicação, Facilidades e Conhecimento.

2. Apresentação da instituição financeira de desenvolvimento

A Desenbahia (Agência de Fomento do Estado da Bahia) é uma instituição de economia mista, integrante da administração pública do Estado da Bahia, de capital fechado, conforme Lei Estadual nº 2.321, de 11 de abril de 1966, transformada em agência de fomento pela Lei nº 7.133 de 21 de junho de 1997, alterada pela Lei nº 7.935 de 9 de outubro de 2001⁵.

Conforme o planejamento 2012/2015⁶, sua missão é oferecer soluções financeiras e técnicas para melhorar a vida da população baiana. Seus valores são: Profissionalismo, Valorização do Capital Humano, Transparência, Foco no Cliente, Compromisso com o Desenvolvimento. Como visão de futuro, até 2015, expandir significativamente a atuação da Agência, medida pelo Índice de Desempenho da Desenbahia (IDD), conforme o seguinte cálculo: $0,2 * (\text{somatório dos volumes de liberações Desenbahia e do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (Fundese)}) + 0,1 * (\text{somatório das quantidades de liberações do Microcrédito para Médias e Pequenas Empresas e dos Municípios Atendidos}) + 0,15 * (\text{somatório da Eficiência Operacional com Controle da Taxa de Inadimplência Média})$, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do

5 <http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/2409201307325625ESTATUTO.pdf>

6 <http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/0907201216299528Cartilha%20-%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20vers%C3%A3o%20Web.pdf>

estado. A estratégia adotada visa aumentar a eficiência dos processos críticos e serviços ao público-alvo. A criação do Mapa Estratégico foi uma das entregas do planejamento estratégico, utilizando o *Balanced Scorecard* segundo conceitos de Kaplan e Norton (2004), de acordo com a Figura 2-1. Cópia do Mapa Estratégico da Desenhahia.

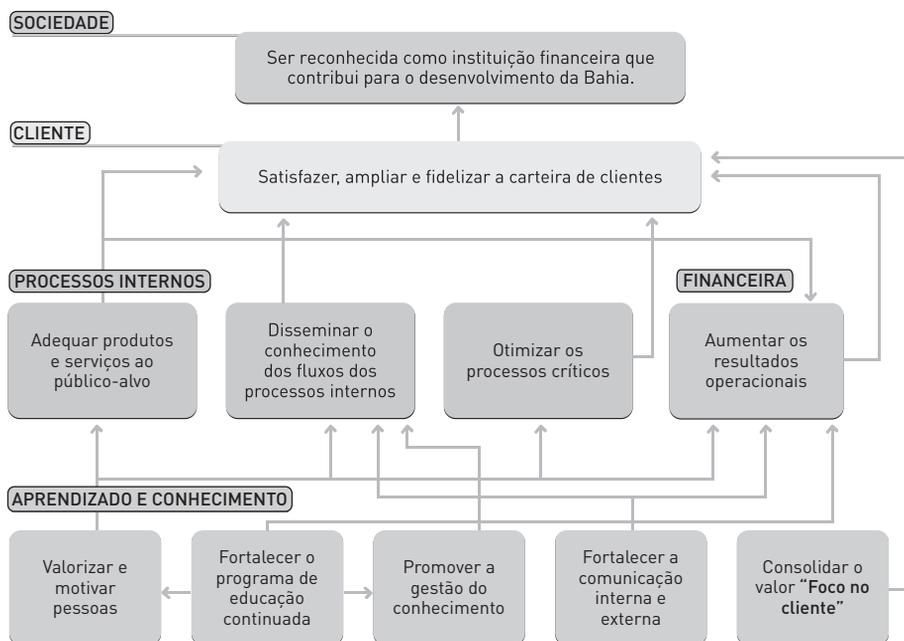


Figura 2-1. Cópia do Mapa Estratégico da Desenhahia

A Desenhahia possui cerca de 240 funcionários, distribuídos entre as três diretorias. No nível logo abaixo, há 14 gerências com 17 unidades representadas pelo organograma da Figura 2-2. Cópia do Organograma da Desenhahia.

3. Descrição e objetivos da prática de gestão

3.1. Contextualização

A criação da agência de fomento Desenbahia ocorreu em 2001. Em 2002 foi criado um grupo responsável em manter os dados de garantias para atender aos normativos do Bacen. A solução passou a ser chamada Base Gar. Esta solução não era integrada aos sistemas de concessão e nem ao de renegociação de financiamento, e o seu controle operacional estava calcado em procedimentos manuais. Esta base é formada pelas bases: Garantidor e Garantia. A base de dados Garantidor armazenava os seguintes campos: número do contrato, número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) / Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), tipo de pessoa (Física/Jurídica), nome do garantidor. A base de dados Garantia possuía os seguintes campos: número do contrato, código do tipo e subtipo da classificação do Bacen, valor da garantia, data da última atualização.

Em virtude do aumento da complexidade dos projetos e quantidade de operações de financiamento, por consequência, as de garantias, aliadas às exigências legais de órgão externos, a área de processo da Desenbahia percebeu a necessidade de construção de uma ferramenta que suportasse as condições do novo contexto. Vale salientar que a garantia é o principal item durante a cobrança judicial do montante devido.

A solução construída seguiu o conceito do processo de negócio. A implantação foi motivada pela necessidade de haver uma ferramenta que apoiasse o processo de concessão de financiamento, já que garantia integra este financiamento. O ciclo de vida de um financiamento adotado pela instituição é:

- Atendimento - Consiste em todas as atividades de orientação ao cliente e instrumentalização do processo. Entende-se por instrumentalização a preparação da pasta do processo para o início das análises pertinentes, incluindo os formulários devidamente preenchidos e completos e a elaboração do formulário Situação Cadastral para o Enquadramento;

- Enquadramento - Consiste em verificar se o projeto está aderente às diretrizes internas da agência (matriz de aderência), aos critérios específicos do programa/linha de financiamento, aos critérios de seleção cadastral e a outros critérios de enquadramento, tais como: concentração da carteira, percentual financiado a uma mesma empresa e/ou grupo econômico etc.;
- Análise - Consiste em realizar ações necessárias para elaboração do Parecer de Análise, tais como: Viabilidade do empreendimento, Engenharia, Garantia (documentação e avaliação), Crédito e Situação Cadastral;
- Análise de Risco - Consiste em avaliar as condições financeiras e realizar simulações do projeto em diversos cenários, mostrando a sensibilidade do projeto às adversidades do mercado;
- Deliberação - Consiste em tramitar o processo pelas instâncias decisórias internas (conforme normativo interno) para apreciação e deliberação e encaminhar aos órgãos repassadores de recursos, quando necessário, para homologação;
- Contratação - Consiste em elaborar/gerar o instrumento contratual e providenciar a sua formalização. Entende-se como formalização a assinatura do contrato e o correto registro em cartório assim como a averbação das garantias;
- Liberação - Consiste em disponibilizar recursos financeiros para o mutuário em uma ou mais parcelas. Cabe identificar quais itens estão associados a cada liberação;
- Acompanhamento - Consiste em gerir a carteira de mutuários para que os compromissos sejam honrados, através da classificação do risco do mutuário e inspeções físicas;
- Renegociação - Consiste em oferecer meios que permitam ao mutuário manter a sua adimplência. Estes meios envolvem cláusulas jurídicas, tais como: aumento de carência, dilatação do prazo, renegociação de parcelas vencidas, alteração na composição de garantias ou atendimento a alguma determinação legal;
- Liquidação - Consiste em enviar ao mutuário todas as certidões que comprovem o término de seu débito e liberação das suas garantias.

Considerando as fases citadas, foram elencadas as seguintes premissas:

- Cada bem/garantia deve possuir uma classificação baseada nos critérios adotados pelo Bacen;
- Uma garantia pode ser classificada em: fidejussória ou real;
- Cada tipo de bem possui campos específicos;
- Uma fase é formada de uma ou mais atividades;
- Cada bem/garantia em uma atividade possui um único responsável que será notificado no momento do recebimento;
- Uma atividade pode suceder outra atividade a depender da atividade corrente, tipo e estado do bem e comando a ser executado;
- Somente um único usuário é responsável pelo bem/garantia em um determinado momento;
- Cada campo de um bem/garantia pode ser habilitado para edição a depender da atividade e permissão na qual se encontra a garantia;
- Cada perfil de usuário possui o seu conjunto de funcionalidades específicas;
- Emprego do conceito de fluxo de trabalho (*workflow*);
- A mudança da atividade corrente só é permitida se atender ao preenchimento obrigatório dos campos a depender do comando;
- A solução deve atender a mais de uma fase do ciclo de vida do financiamento;
- Um bem só se torna garantia no momento da contratação;
- Quando necessário, a área jurídica deve emitir parecer jurídico para esclarecer ou facilitar a análise de garantias;
- Quando necessário, a área de engenharia deve emitir laudo de avaliação, principalmente com aplicação do método comparativo direto de mercado NBR 14653⁷;
- Suporte às benfeitorias realizadas no imóvel, previstas em projeto de financiamento, denominadas como garantia evolutiva;
- *Log* dos responsáveis pelas operações realizadas do fluxo de trabalho;
- A solução deve ser integrada com os sistemas de concessão ou de renegociação de financiamento.

7 <http://www.ibape-sp.org.br/arquivos/norma-de-avaliacoes-de-imoveis-urbanos.pdf>

A solução é uma ferramenta expansível, configurável, com reaproveitamento de atividades de negócio e suporte a diversos tipos de bem. Cada tipo de bem pode se tornar um tipo de garantia de acordo com a definição do Banco Central, Tabela 3-1. Tipo e Subtipo de Garantia Utilizada pela Desenbahia de acordo com Bacen, documento conhecido como 3040 do Bacen⁸. Por exemplo, se o tipo de bem for Imóvel Residencial em Primeiro Grau dado em Hipoteca ou Alienação Fiduciária, o código do subtipo é 63 ou 26, respectivamente.

Tabela 3-1

**TIPO E SUBTIPO DE GARANTIA UTILIZADA PELA DESENBAHIA
DE ACORDO COM BACEN**

TIPO GARANTIA	CÓDIGO TIPO	SUBTIPO GARANTIA	CÓDIGO SUBTIPO
FIDEJUSSÓRIAS		FIDEJUSSÓRIAS	
Cessão de Direitos Creditórios	1	Tributos e Receitas Orçamentárias	7
Cessão de Direitos Creditórios	1	Outros Direitos de Créditos	99
Penhor de Direitos Creditórios	2	Ações e Debêntures	6
Penhor de Direitos Creditórios	2	Tributos e Receitas Orçamentárias	7
Penhor de Direitos Creditórios	2	Outros Direitos de Créditos	99
Penhor de Direitos Creditórios	2	Notas Promissórias	99
Penhor Industrial, Mercantil ou Agropecuário	3	Produto Agropecuário	21
Penhor Industrial, Mercantil ou Agropecuário	3	Mercantil/Industrial	22
Penhor Industrial, Mercantil ou Agropecuário	3	Equipamentos/máquinas/implementos	23
Penhor Industrial, Mercantil ou Agropecuário	3	Veículos	24

continua...

8 <http://www.bcb.gov.br/fis/crc/port/documento3040.asp>

TIPO GARANTIA	CÓDIGO TIPO	SUBTIPO GARANTIA	CÓDIGO SUBTIPO
Penhor Industrial, Mercantil ou Agropecuário	3	Outros	99
Alienação Fiduciária	4	Equipamentos/máquinas/implementos	23
Alienação Fiduciária	4	Veículos	24
Alienação Fiduciária	4	Imóveis Residenciais	26
Alienação Fiduciária	4	Imóveis Outros	27
Alienação Fiduciária	4	Aeronave	99
Alienação Fiduciária	4	Embarcação	99
Hipoteca	5	Imóvel – outros graus	62
Hipoteca	5	Imóvel – primeiro grau – residencial	63
Hipoteca	5	Imóveis – primeiro grau – outros	64
Hipoteca	5	Embarcação	99
Hipoteca	5	Aeronave	99
Outras Garantias Não Fidejussórias	7	Outros	99
Seguro e Assemelhados	8	Fundo Garantidor de Aval	86

As garantias fidejussórias podem ser classificadas em: Aval, Fiança ou Fiança Bancária. As garantias desse tipo possuem o campo CPF/CNPJ. A solução oferece recurso de solicitação de pesquisa cadastral para os prováveis avalistas/fiadores. As demais garantias da tabela acima são reais. Cada tipo de bem/garantia real possui os seguintes campos comuns na sua estrutura: tipo de garantia, subtipo de garantia, nome, valor da garantia, descrição de análise; descrição de engenharia, descrição jurídica; avaliação jurídica (Sim/Não) e avaliação de engenharia (Sim/Não). Os campos específicos dependem da natureza do bem, conforme Tabela 3-2. Campos de um Tipo de Bem Suportados pela Ferramenta.

Tabela 3-2

CAMPOS DE UM TIPO DE BEM SUPORTADOS PELA FERRAMENTA

TIPO DO BEM	NOME DOS CAMPOS
Ações e Debênture	Data de emissão, preço unitário, quantidade de ações, CPF/CNPJ e nome da razão social do emitente.
Aeronave	Necessita seguro (Sim/Não), nova (Sim/Não), tipo, Registro Aeronáutico Brasileiro (número e data do registro e observação jurídica), matrícula, número do livro e dados do órgão regulamentador do tipo de bem (estado, município e cartório).
Embarcação	Necessita de seguro (Sim/Não), nova (Sim/Não), tipo de embarcação, número de série e nota fiscal do casco, número de série e nota fiscal do motor, observação jurídica, dados do órgão regulamentador do tipo de bem (estado, município e cartório).
Equipamentos/ Máquinas/ Implementos*	Necessita de seguro (Sim/Não), novo (Sim/Não), dados do fabricante (razão social, CNPJ, estado e município), dados da nota fiscal (número, data de aquisição, quantidade de equipamento, valor unitário), localização do equipamento (logradouro, endereço, bairro/distrito, Código de Endereçamento Postal (CEP), município e estado), número de série/tombamento.
Fundo Garantidor de Aval	Data do contrato, percentual garantidor, tipo de Aval (Fundo de Garantia de Promoção a Competitividade – FGPC, Fundo de Aval de Micro e Pequenas Empresas – Fampe etc.), CNPJ do fundo de Aval e dados da cooperativa (CNPJ – nome/razão social).
Imóvel	Necessita de seguro (Sim/Não), espécie de imóvel (urbano/rural), tipo de imóvel (caso, terreno etc.), localização (estado e município), imóvel de terceiro (Sim/Não), integra o projeto (Sim/Não), evolutiva** (Sim: valor evolução, data de averbação e descrição da evolução), dados do jurídico (dador hipotecante – CPF/CNPJ e razão social), Inscrição Municipal/ Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), grau futuro, área registrada/averbada do terreno e da área construída com a respectiva unidade de medida, dados do órgão regulamentador do tipo de bem (observação jurídica, número do registro, folha, livro, matrícula e ofício; estado e município do cartório) e dados de engenharia (logradouro, endereço, bairro/distrito, CEP, área e unidade de medida do terreno e da construção).
Nota Promissória	Número, data de emissão, estado, município, CPF/CNPJ e nome/razão social do emitente.

continua...

TIPO DO BEM	NOME DOS CAMPOS
Outros	Sem campos específicos.
Outros Direitos de Créditos	Sem campos específicos.
Produto Mercantil/ Industrial e Agropecuário*	Necessita seguro (Sim/Não), CPF/CNPJ fiel depositário, nome/ razão social, tipo de produto (com <i>warrent/sem warrent***</i>), nome do produto e unidade de medida.
Tributo e Receita Orçamentária	Banco depositário, CNPJ, tipo de tributo (Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Prestação de Serviço (ICMS), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) etc.).
Veículo*	Necessita seguro (Sim/Não), novo (Sim/Não), marca/modelo, quantidade, valor unitário, ano de fabricação, ano do modelo, chassi, Registro Nacional de Veículos Automotores (RENAVAM), placa, CNPJ vendedor, unidade federativa do licenciamento.

* Tipos de bem que suportam lotes.

** Garantias que sofrerão benfeitorias propostas pelo projeto do mutuário.

*** Título de crédito que confere direito ao penhor sobre o produto descrito no Certificado de Depósito Agropecuário conforme a nª Lei 9.973/2000, segundo Rocha e Santos (2012).

3.2. *Garantias nas diversas fases do financiamento*

Durante fase de Análise, cada bem oferecido deve ser verificado se realmente tem condições de ser aceito como garantia. Para cada tipo de bem cabe um fluxo de análise específico, envolvendo diversas áreas. Dois documentos de suma importância gerados são: Parecer Jurídico e o Resumo do Laudo de Avaliação. O Parecer Jurídico é emitido pela unidade jurídica, e verifica as condições legais do bem, analisado através da documentação apresentada. O Resumo do Laudo é emitido pela unidade de engenharia com intuito de medir o valor do bem com base no mercado.

Durante a fase de Contratação, os bens tornam-se garantias com a celebração da assinatura do contrato registrado pelas partes: mutuário e representantes da instituição. Nesse momento, os contratos recebem números de identificação que serão também utilizados para futura pesquisa de bens. Após o(s) registro(s) do(s) contrato(s) e respectiva(s) garantia(s) no(s) órgão(s) regulamentador(es) do bem pelo mutuário, os números de identificação dos registros são cadastrados no sistema. Ressalta-se que bem do tipo Hipoteca

pode lastrear mais de um contrato, utilizando o grau para estabelecer a ordem de execução quando necessário. A contratação é atividade exclusiva da área jurídica.

A fase de Acompanhamento se inicia no momento da assinatura do contrato. Durante essa fase, podem ocorrer alterações em garantias, principalmente em veículos e/ou equipamentos, devido ao avanço tecnológico. Logo, utilizam-se os aditivos de contratos para formalizar essa situação e ajustes nos dados do(s) referido(s) financiamento(s) no sistema, para manter a conformidade com a documentação física. As liberações dos recursos monetários dependem do andamento do projeto e da contrapartida por parte do mutuário conforme o caso. A cada liberação de recurso financeiro (saque), há uma associação com as garantias contratadas. Esse controle permite saber quais bens efetivamente tornaram-se garantias para futura cobrança de seguro, averbação de garantia evolutiva e/ou base para alguma renegociação. Logo, o bem deve já ter sido identificado e individualizado, principalmente equipamentos e/ou veículos. Por último, a solução oferece o recurso de reavaliação de garantia realizada pela unidade de engenharia, mantendo todo o histórico do bem oriundo de qualquer relacionamento do mutuário.

A instituição mantém relacionamento com entidades externas, tais como Bacen, Departamento de Trânsito da Bahia (Detran-BA)⁹, Central de Títulos Públicos (Cetip)¹⁰, Órgãos de Proteção ao Crédito (Serasa Experian¹¹ e o Serviço de Proteção ao Crédito¹² – SPC) e Auditoria Externa (KPMG)¹³. A instituição atende aos critérios normativos do Bacen com relação ao financiamento e suas respectivas garantias através do serviço 3040. Os gravames de veículos são registrados no Detran e na Cetip. A base de dados serve para a negativação dos mutuários inadimplentes e dos seus respectivos avalistas, caso exista, perante a Serasa Experian e o SPC. Além disso, serve de base para a auditoria externa obrigatória realizada pela KPMG.

9 <http://www.detrان.ba.gov.br>

10 <http://www.cetip.com.br/>

11 <http://www.serasaexperian.com.br/>

12 <https://www.spc.com.br/si/servlet/hlogin>

13 <https://www.kpmg.com/br/pt/paginas/default.aspx>

Uma renegociação pode tratar dos aspectos financeiros e/ou de garantias. Para renegociações, exclusivamente, financeiras, a instituição mantém a(s) garantia(s) do(s) contrato(s) a ser(em) renegociado(s). A renegociação que envolve garantia pode: liberar o bem apenas, complementar com um novo bem ou substituir um bem (liberar e complementar simultaneamente). Cabe reavaliar o(s) bem(ens) que lastreará(ão) a nova composição de garantia(s) do(s) contrato(s) renegociado(s). A instituição procura manter a relação dos valores das garantias e o saldo devedor, através do Índice de Garantia do Financiamento (IGF) da fase de contratação, podendo liberar algum bem caso seja atendida a premissa anterior. As novas condições serão válidas somente após a assinatura do contrato renegociado pelas partes. O início da renegociação dar-se-á no processo de renegociação que utiliza os recursos oferecidos pelo sistema de gestão de garantias. O primeiro passo realizado é a duplicação dos dados das garantias durante a renegociação. A renegociação produz um contrato novo ou aditivo de um contrato. Além disso, poderá haver cancelamento da proposta durante a renegociação, sem prejudicar dados do contrato corrente. Por conseguinte, os históricos das propostas efetivadas ou não ficam armazenados.

A renegociação é classificada considerando o tipo de mutuário. Mutuário adimplente, normalmente, propõe a renegociação através da dilatação do prazo de pagamento e/ou composição de garantias do seu contrato quando necessário. Mutuário inadimplente é aquele que possui alguma parcela vencida e não paga de algum financiamento. Neste caso, o primeiro procedimento é a cobrança administrativa, podendo dilatar o prazo ou só renegociar as parcelas vencidas caso o mutuário pague um percentual do saldo em atraso que justifique a renegociação. Não sendo possível a renegociação e o mutuário continuar com o saldo devedor a descoberto, a área jurídica inicia uma ação judicial, visando reaver o montante. Para isto, é necessário saber o(s) tipo(s) de garantia(s) e seu estado atual.

A liquidação total das parcelas de um contrato gera Carta de Baixa de Garantia. Para as garantias do tipo Hipoteca e Alienação Fiduciária, é necessário gerar carta de baixa por bem envolvido na operação, ressaltando o grau da hipoteca a ser enviado para o mutuário envolvido na operação de financiamento. Com esta

carta, o mutuário liberará o bem junto ao órgão competente, podendo, após a geração, solicitar segunda via.

3.3. Estrutura da ferramenta

A solução foi denominada de Sistema de Garantias e Seguros (SGS), concebida a partir de 2007. Ela possui duas camadas: Web e a de Banco de Dados. A camada Web é utilizada como interface das Atividades de Negócio. Atividades de Negócio podem ser reaproveitadas em qualquer parte do fluxo de trabalho. Cada *grid* representa um conjunto de processo, contrato ou de bens por atividade. Por definição, o usuário pode visualizar os bens de um processo de concessão/re-negociação/contrato. Cada link/botão dentro do *grid* representa ações de usuário ao selecionar bem/processo/contrato. Botões fora de *grids* não necessitam de seleção de itens por parte do usuário.

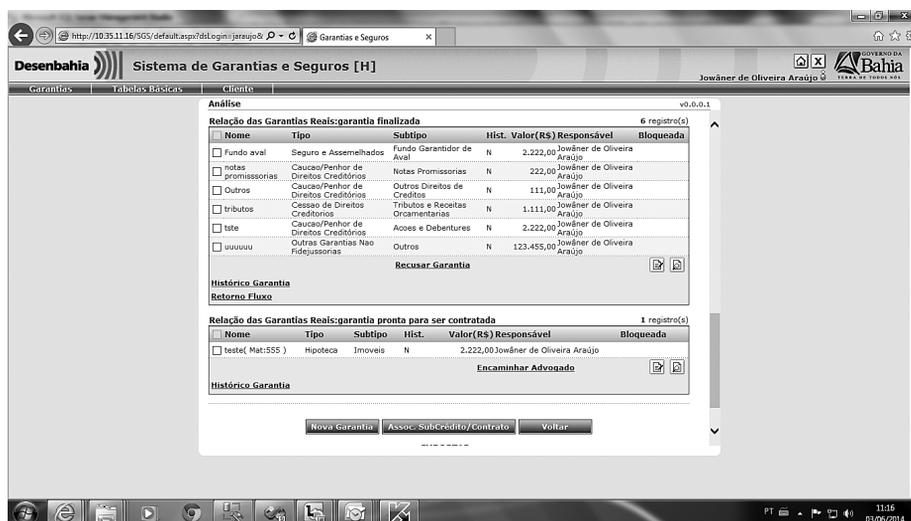


Figura 3-1. Tela do Sistema de Garantias e Seguros

Cada usuário está associado a um perfil. Cada perfil possui seu conjunto de funções através do controle de acesso externo. Por exemplo, a unidade jurídica possui acesso às funcionalidades que permitem aos advogados a emissão de

Parecer Jurídico, função exclusiva desta área. Mesmo que um usuário de outro grupo possa visualizar os dados cadastrados, essa função não estará disponível para grupos não autorizados. A Figura 3-2. Hierarquia dos grupos do Sistema de Garantias e Seguros mostra a hierarquia dos grupos do Sistema de Garantias e Seguros.

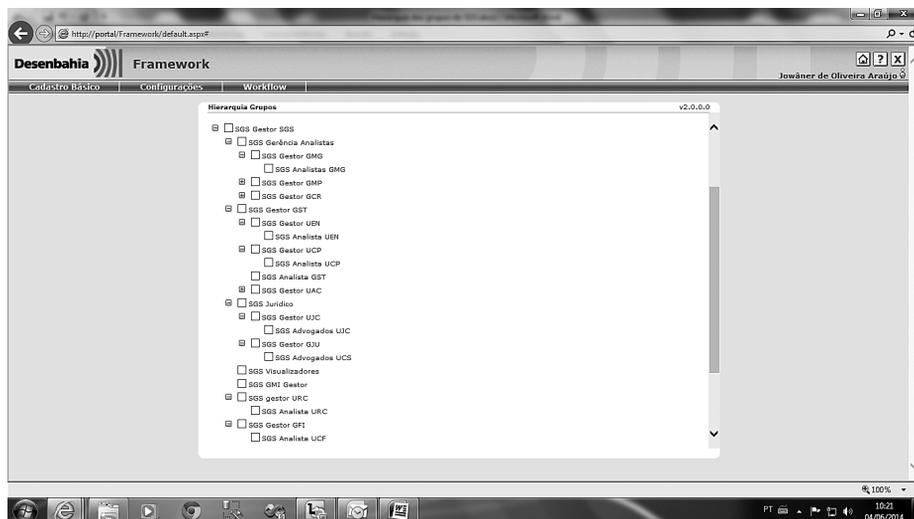


Figura 3-2. Hierarquia dos grupos do Sistema de Garantias e Seguros

A camada de Banco de Dados oferece o alicerce para as atividades de negócio, sendo segmentado nos seguintes temas: Garantias, Integração, Órgão Regulamentador do Bem, Renegociação, Seguro, Parecer Jurídico, Resumo do Laudo, Carta, *Workflow*, Bacen e Base de Dados Independentes.

O tema Garantia refere-se à infraestrutura de banco de dados que suporta os diversos tipos de garantias, seus históricos e relacionamentos com a instituição. Este é um dos principais temas. Foi concebido para poder agregar uma série de tipos de bem, formada pelas seguintes bases de dados: lote de equipamentos novos ou seminovos com suporte à depreciação; ações e debêntures; aeronave; imóvel com os proprietários, conhecidos comoadores hipotecantes; tipo e espécie de imóvel com recurso de grau; embarcação; garantias fidejussórias com aval, fiança ou fiança bancária; fundo de aval; nota promissória; lote de

produtos; tributo receita orçamentária; lote de veículo; além do histórico das reavaliações ou alterações do bem.

O tema Integração oferece mecanismo de integração da solução com sistemas de concessão ou o de renegociação e controle de operação financeira. Este tema é constituído pelas seguintes bases de dados: bloqueio da garantia por sistema, dados resumidos do cliente, dados resumidos do contrato e sua relação com as garantias, sistema origem da integração.

O tema Órgão Regulamentador do Bem trata da infraestrutura de suporte aos órgãos de regulamentação por tipo de bem. Este tema é formado pelas seguintes bases de dados: órgão, por exemplo, cartório, e o relacionamento com as garantias de um contrato.

O tema Renegociação oferece a infraestrutura específica de suporte de integração ao processo de renegociação. Este tema é formado pelas seguintes bases de dados: contratos de origem, contratos futuros e sua composição de garantias.

O tema Parecer Jurídico oferece recurso de composição de parecer jurídico através de modelos de documentos preestabelecidos. Cada modelo de documento é formado por seções e cada seção é um conjunto de documentos. Uma ocorrência específica de um documento pode ser ajustada pela área jurídica com operação de inclusão e/ou exclusão de um documento a depender da situação. Este tema é formado pelas seguintes bases de dados: parecer jurídico com os modelos de documentos padrão e documento opcional e os pareceres jurídicos emitidos.

O tema Seguro oferece recurso para a gestão da cobrança de seguro decorrente da pendência de proposta/apólice ou sua perda de validade. Este tema é composto pelas seguintes bases de dados: corretora, seguradora, apólice ou proposta para cobertura de bens.

O tema Resumo do Laudo de Engenharia oferece recursos para sua geração, através da elaboração do próprio resumo e controle de cobrança de tarifa. Este tema é formado pelas seguintes bases de dados: resumo do laudo de avaliação com fundamento do grau liquidez do bem e cobrança de tarifa de avaliação.

O tema Carta consiste em manter uma infraestrutura flexível para envio de carta via e-mail, através de modelos preestabelecidos a depender da situação.

Este tema possui as seguintes bases de dados: modelos de carta por atividade e armazenamento das cartas enviadas.

O tema Bacen mantém a estrutura de dados compatível com a do Bacen. Este tema é formado pelas seguintes bases de dados: tipo e subtipo de garantias padronizadas pelo Bacen.

O tema *Workflow* corresponde ao núcleo da configuração do fluxo de trabalho. Este tema possui as atividades referentes a cada fase de um *workflow*, hoje com 240 atividades de diversas fases. Suporta, também, a configuração dos campos de um tipo de bem que serão habilitados por atividade, atualmente atingindo cerca de 8.500 registros cadastrados. Há cerca de 2.700 registros de configuração do sequenciamento de atividade, formado pela atividade corrente, próxima atividade, comando executado, tipo de garantia e, opcionalmente, usuário/grupo de usuário responsável. Durante a mudança de atividade, há uma validação da obrigatoriedade de preenchimento. Atualmente, a ferramenta possui cerca de 4.100 registros. Este tema é formado pelas seguintes bases de dados: comando, fluxo de trabalho com comandos específicos por atividade, obrigatoriedade de preenchimento de campos por tipo de bem durante mudança de atividade, comandos por atividade, campos habilitados por atividade. Por exemplo, o analista responsável pode acionar o comando Prosseguir Fluxo padrão para o imóvel; o bem irá para a unidade jurídica para emissão de um parecer jurídico. Caso ele emita o comando Recusar Garantia, o bem não estará disponível para tornar-se garantia. A atividade de emissão do parecer jurídico pode ser configurada em qualquer posição do fluxo de processo de concessão, além de ser reaproveitada no fluxo do processo de renegociação, sendo executada por outra unidade jurídica organizacional, inclusive caso seja necessário. Esta concepção permite o aproveitamento desta atividade do processo de negócio em outros pontos do processo caso seja necessário. A Figura 3-3. Exemplo de Configuração do *Workflow* exibe o princípio conceitual do *workflow*.

O tema Base de Dados Independentes possui propósitos bastante específicos, tais como *log* de transações, configuração de ambiente e notificação, representados pelas seguintes bases de dados: configuração, *log* das operações realizadas e notificação.

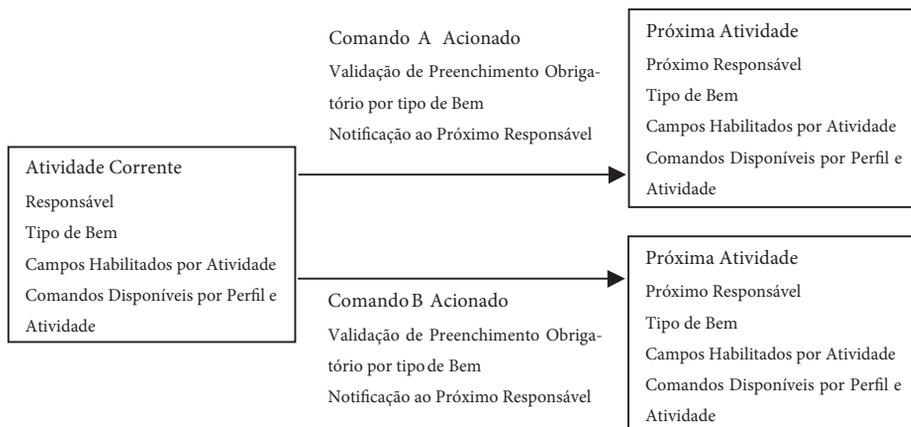


Figura 3-3. Exemplo de Configuração do *Workflow*

4. Resultados da prática de gestão

Os resultados abaixo foram coletados em 15 de maio de 2014. Durante a fase de Análise, inicia a interação do processo de concessão com o SGS. Este oferece recursos para análise de bens passíveis de se tornarem garantias, lastros das operações de financiamento. A relação entre valor da garantia e valor a ser contratado deve ser, no mínimo, de 1,25 para operações lastreadas por equipamento e de 1,30 para as demais operações. Obviamente, esta relação não se aplica para operações lastreadas somente por garantias fidejussórias. Como a instituição atua em segmentos diferenciados, classificam-se estes financiamentos em: baixa complexidade de análise de garantia e média/alta complexidade de análise de garantia.

Financiamentos de baixa complexidade de análise de garantia, normalmente, são operações cujas garantias são somente fidejussórias para atendimento do microcrédito ou alienação fiduciária de veículos para taxista. Estes tipos de financiamento se caracterizam pelo alto volume e análise de garantia através da pesquisa cadastral do avalista ou pela alienação do veículo. Por definição, o cadastro no sistema de garantia acontece a partir da contratação da operação. A utilização inicial ocorreu em agosto de 2009. A Tabela 4-1. Informações de Garantias de Financiamentos de Baixa Complexidade de Análise em 05/2014 mostra informações sobre os tipos de financiamento.

Tabela 4-1

**INFORMAÇÕES DE GARANTIAS DE FINANCIAMENTOS
DE BAIXA COMPLEXIDADE DE ANÁLISE EM 05/2014**

LINHA	TAMANHO DA EQUIPE	TOTAL DE PROCESSOS EXISTENTES	TIPOS DE GARANTIAS	TOTAL DE GARANTIAS ATIVAS
Prótaxi	3 fixos e 3 compartilhados	8537	Alienação Fiduciária	8537
Microcrédito	7	81722	Fidejussórias	81722

Financiamentos de Média/Alta Complexidade de análise de garantias necessitam de análise bem mais detalhada. A gestão iniciou em janeiro de 2008 com a carga de dados de projetos anteriores a este prazo oriunda do sistema de concessão de financiamento. Há cerca de 4 mil processos de concessão armazenados desde a sua implantação. Destes, 295 processos estão ativos com 1.322 bens passíveis de se tornarem garantias, num valor aproximado de 1,3 bilhões de reais, conforme Tabela 4-2. Informações de Garantias de Financiamentos de Alta Complexidade de Análise em 05/2014.

Tabela 4-2

**INFORMAÇÕES DE GARANTIAS DE FINANCIAMENTOS
DE ALTA COMPLEXIDADE DE ANÁLISE EM 05/2014**

TIPO DE BEM	POSSÍVEL TIPO DE GARANTIA	VALOR	QTDE
Veículos	Alienação Fiduciária	8.566.961,68	46
Fidejussórias	Fidejussórias	Não se aplica	643
Ações e Debêntures	Penhor de Direitos Creditórios	103.263.493,00	1
Outros Direitos de Créditos	Penhor de Direitos Creditórios	529.881.979,00	2
Outros Direitos de Créditos	Cessão de Direitos Creditórios	55.463.723,74	7
Imóveis	Alienação Fiduciária	277.257.027,78	112

continua...

TIPO DE BEM	POSSÍVEL TIPO DE GARANTIA	VALOR	QTDE
Outros	Penhor Industrial, Mercantil ou Agropecuário	0,00	2
Outros	Outras Garantias Não Fidejussórias	16.000.000,00	1
Equipamentos/máquinas/ implementos	Penhor Industrial, Mercantil ou Agropecuário	2.143.020,27	11
Imóveis	Hipoteca	165.768.895,88	99
Equipamentos/máquinas/ implementos	Alienação Fiduciária	142.356.889,71	398
Total		1.300.701.991,06	1322

É determinação da instituição que qualquer financiamento deva possuir pelo menos uma garantia fidejussória. Normalmente, adotam-se sócios da empresa como avalista para mutuários do tipo pessoa jurídica. Quando a operação envolve instituições filantrópicas, o analista registra a liberação da garantia fidejussória por parte da instância deliberativa da instituição no sistema. Por isso, a maior quantidade de registros é de garantias fidejussórias. Das garantias reais, o tipo de bem Equipamentos/Máquinas/Implementos é o mais oferecido como possíveis garantias.

O sistema suporta a análise de vários tipos de bens passíveis de serem garantias. O fluxo de trabalho padrão depende: do tipo de fase (concessão/renegociação), tipo de bem (imóvel, veículo etc.) e o estado do bem quando necessário (novo ou usado). Por exemplo, o tipo de bem Imóvel inicia com o analista de concessão de crédito responsável preenchendo informações genéricas do imóvel. Em seguida, a Unidade Jurídica de Consultoria identifica o imóvel através dos dados de cartórios e emite o Parecer Jurídico com intuito de verificar a situação da documentação; a unidade de engenharia analisa aspectos de mercado através do Resumo do Laudo de Avaliação, retornando para o analista de concessão de crédito responsável para compor as garantias dos futuros contratos; e, por fim, a Unidade Jurídica de Consultoria conclui com a confecção do contrato e registros dos dados do cartório. Fluxo de trabalho do imóvel é diferente dos produtos industriais. Cerca de 30 colaboradores (12,8 % do quadro funcional) participam pelas cinco áreas distintas para a análise do bem propenso a ser garantia. Tabela 4-3. Áreas Envolvidas durante a Análise de um Bem da Fase de Concessão, e Tabela 4-4. Quadro das Unidades

Participantes da Análise do Bem exibem o fluxo de processo dos tipos de bem passíveis de se tornarem garantia, com a quantidade de colaboradores envolvidos por área na fase de concessão, respectivamente.

Tabela 4-3

ÁREAS ENVOLVIDAS DURANTE A ANÁLISE DE UM BEM DA FASE DE CONCESSÃO

TIPO DO BEM	ESTADO	ANALISTA CONCESSÃO DE CRÉDITO	UNIDADE JURÍDICA DE CONSULTORIA	UNIDADE ENGENHARIA	ANALISTA CONCESSÃO DE CRÉDITO	UNIDADE JURÍDICA DE CONSULTORIA
Função		Cadastro Garantias	Parecer Jurídico	Laudo de Avaliação	Composição de Garantias por Contrato	Contratação
Ações e Debêntures		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Aeronave		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
Embarcações		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
Equipamento	Novo	Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
	Usado	Obrigatório		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
Fidejussórias		Obrigatório			Obrigatório	
Fundo Garantidor de Aval		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Imóvel		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
Produto Industrial/ Mercantil/ Agropecuário		Obrigatório		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
Notas Promissórias		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Outros Direitos de Créditos		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Tributos e Receitas Orçamentárias		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Veículos	Novo	Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
	Usado	Obrigatório		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório

Tabela 4-4**QUADRO DAS UNIDADES PARTICIPANTES DA ANÁLISE DO BEM**

ÁREA	TAMANHO DA EQUIPE
Gerência de Agronegócio (Analista de Concessão de Crédito)	5
Gerência de Médio e Grande Negócio (Analista de Concessão de Crédito)	7
Gerência de Pequeno Negócio (Analista de Concessão de Crédito)	7
Unidade de Engenharia	6
Unidade Jurídica	6

Seis colaboradores realizam as seguintes atividades da fase de acompanhamento:

- Individualização e Identificação de equipamento/veículo a cada parcela liberada do financiamento. Atualmente, há cerca de 230 veículos e 2.100 equipamentos individualizados e identificados;
- Cobrança de Seguro via e-mail eletrônico referente à pendência de seguro, podendo aceitar proposta com validade inferior a um mês. Atualmente, há cerca de 2.160 contratos de 380 mutuários com pendências de seguro, totalizando quase 1 bilhão de reais;
- Cobrança de averbação de garantia evolutiva via e-mail decorrente das benfeitorias realizadas pelo mutuário, de acordo com o projeto, após seis meses da última parcela liberada do financiamento. Atualmente, há cerca de 60 imóveis dos quase 50 mutuários com pendência de averbação;
- Manutenção dos dados enviados para o Bacen através do serviço denominado 3040;
- Reavaliação de garantia.

Atualmente, na fase de renegociação de clientes adimplentes, há 10 mutuários em renegociação dos 59 mutuários já renegociados com 80 garantias no valor de 41 milhões. Dezesesseis colaboradores (6,7 % do quadro funcional) participam por três áreas distintas para a análise da proposta de renegociação de garantia. A unidade de engenharia atende às demandas da fase de concessão e as de renegociação. Por exemplo, o tipo de bem Imóvel Novo inicia com o analista da

Gerência de Serviços Técnicos responsável preenchendo informações genéricas do imóvel. Em seguida, a Unidade Jurídica de Consultoria identifica o imóvel através dos dados de cartórios e emite o Parecer Jurídico com intuito de verificar a situação da documentação; a unidade de engenharia analisa aspectos de mercado através do Resumo do Laudo de Avaliação, retornando para o analista da Gerência de Serviços Técnicos responsável em compor as garantias do futuro contrato ou aditivo; e, por fim, a Unidade Jurídica de Consultoria conclui com a confecção do contrato ou aditivo e registros dos dados do cartório. Fluxo de processo do bem tipo Imóvel Novo é diferente dos Produtos Industriais. Bens que já são garantias não precisam de um Parecer Jurídico e do Resumo do Laudo de Avaliação obrigatórios. O atual fluxo de processo da fase de renegociação de mutuário adimplente e a quantidade atual de colaboradores envolvidos são representados pelas Tabela 4-5. Áreas Envolvidas durante a Análise de um Bem de um Mutuário Adimplente, e Tabela 4-6. Quadro das Unidades Participantes da Análise de um Bem de um Mutuário Adimplente, respectivamente.

Tabela 4-5

ÁREAS ENVOLVIDAS DURANTE A ANÁLISE DE UM BEM DE UM MUTUÁRIO ADIMPLENTE

TIPO DO BEM	ESTADO	GERÊNCIA DE SERVIÇOS TÉCNICOS	UNIDADE JURÍDICA DE CONSULTORIA	UNIDADE ENGENHARIA	ANALISTA	UNIDADE JURÍDICA DE CONSULTORIA
Função		Cadastro Garantias	Parecer Jurídico	Laudo de Avaliação	Composição de Garantias por Contrato	Contratação
Ações e Debêntures		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Aeronave	Nova Garantia	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
	Garantia Existente	Obrigatório	Opcional	Opcional	Obrigatório	Obrigatório
Embarcações	Nova Garantia	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
Embarcações	Garantia Existente	Obrigatório	Opcional	Opcional	Obrigatório	Obrigatório

continua...

TIPO DO BEM	ESTADO	GERÊNCIA DE SERVIÇOS TÉCNICOS	UNIDADE JURÍDICA DE CONSULTORIA	UNIDADE ENGENHARIA	ANALISTA	UNIDADE JURÍDICA DE CONSULTORIA
Equipamento	Nova Garantia	Obrigatório		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
	Garantia Existente	Obrigatório		Opcional	Obrigatório	Obrigatório
Fidejussórias		Obrigatório			Obrigatório	
Fundo Garantidor de Aval		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Imóvel	Nova Garantia	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
	Garantia Existente	Obrigatório	Opcional	Opcional	Obrigatório	Obrigatório
Produtos Industriais/ Mercantis/ Agropecuários	Nova Garantia	Obrigatório		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
	Garantia Existente	Obrigatório		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
Notas Promissórias		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Outros Direitos de Créditos		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Tributos e Receitas Orçamentárias		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Veículos	Nova Garantia	Obrigatório		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
	Garantia Existente	Obrigatório		Opcional	Obrigatório	Obrigatório

Tabela 4-6**QUADRO DAS UNIDADES PARTICIPANTES DA ANÁLISE
DE UM BEM DE UM MUTUÁRIO ADIMPLENTE**

ÁREA	TAMANHO DA EQUIPE
Gerência de Serviços Técnicos (GST)	3
Unidade de Engenharia	6
Unidade Jurídica de Consultoria	7

Na fase de renegociação de clientes inadimplentes, a cobrança administrativa ocorre, em média, com até 75 dias de atraso. Após este prazo, inicia-se a cobrança judicial. Há 270 mutuários em renegociação dos quase mil mutuários já renegociados, com cerca de 800 garantias num valor de 510 milhões. Dezoito colaboradores (7,5 % do quadro funcional) participam pelas três áreas distintas para a análise da proposta de renegociação de garantia. A unidade jurídica atende às demandas de renegociação de mutuário adimplente ou inadimplente. Por exemplo, o tipo de bem Imóvel Novo inicia com o analista da Unidade de Recuperação de Crédito responsável preenchendo informações genéricas do imóvel. Em seguida, a Gerência Jurídica identifica o imóvel através dos dados de cartórios e emite o Parecer Jurídico com intuito de verificar a sua situação documental; a Unidade de Engenharia analisa aspectos de mercado através do Resumo do Laudo de Avaliação, retornando para o analista da Unidade de Recuperação de Crédito responsável em compor as garantias do futuro contrato ou aditivo; e, por fim, a Gerência Jurídica conclui a confecção do contrato ou aditivo com o registro do cartório. Fluxo de processo do imóvel novo é diferente dos produtos industriais. Bens que já são garantias não precisam de um Parecer Jurídico e do Resumo do Laudo de Avaliação obrigatórios. O atual fluxo de processo da fase de renegociação de mutuário inadimplente e a quantidade atual de colaboradores envolvidos são representados pelas Tabela 4-7. Áreas Envolvidas durante a Análise de um Bem de um Mutuário Inadimplente, e Tabela 4-8. Quadro das Unidades Participantes da Análise de um Bem de um Mutuário Inadimplente, respectivamente.

Na fase de liquidação do contrato em 15 de maio de 2014, há apenas um cliente com duas hipotecas pendentes de emissão de carta de baixa de garantia das 92 garantias liberadas. Além disso, pode-se emitir uma segunda via, caso seja necessário.

Tabela 4-7

ÁREAS ENVOLVIDAS DURANTE A ANÁLISE DE UM BEM DE UM MUTUÁRIO INADIMPLENTE

TIPO DO BEM	ESTADO	UNIDADE DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO	GERÊNCIA JURÍDICA	UNIDADE ENGENHARIA	ANALISTA	GERÊNCIA JURÍDICA
Função		Cadastro Garantias	Parecer Jurídico	Laudo de Avaliação	Composição de Garantias por Contrato	Contratação
Ações e Debêntures		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Aeronave	Nova Garantia	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
	Garantia Existente	Obrigatório	Opcional	Opcional	Obrigatório	Obrigatório
Embarcações	Nova Garantia	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
Embarcações	Garantia Existente	Obrigatório	Opcional	Opcional	Obrigatório	Obrigatório
Equipamento	Nova Garantia	Obrigatório		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
	Garantia Existente	Obrigatório		Opcional	Obrigatório	Obrigatório
Fidejussórias		Obrigatório			Obrigatório	
Fundo Garantidor de Aval		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Imóvel	Nova Garantia	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
	Garantia Existente	Obrigatório	Opcional	Opcional	Obrigatório	Obrigatório

continua...

TIPO DO BEM	ESTADO	UNIDADE DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO	GERÊNCIA JURÍDICA	UNIDADE ENGENHARIA	ANALISTA	GERÊNCIA JURÍDICA
Produtos Industriais/ Mercantis/ Agropecuários	Nova Garantia	Obrigatório		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
	Garantia Existente	Obrigatório		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
Notas Promissórias		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Outros Direitos de Créditos		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Tributos e Receitas Orçamentárias		Obrigatório			Obrigatório	Obrigatório
Veículos	Nova Garantia	Obrigatório		Obrigatório	Obrigatório	Obrigatório
	Garantia Existente	Obrigatório		Opcional	Obrigatório	Obrigatório

Tabela 4-8

**QUADRO DAS UNIDADES PARTICIPANTES DA ANÁLISE
DE UM BEM DE UM MUTUÁRIO INADIMPLENTE**

ÁREA	TAMANHO DA EQUIPE
Unidade de Recuperação de Crédito	5
Unidade de Engenharia	6
Gerência Jurídica	7

5. Recomendações e sugestões

A construção da ferramenta pode ser incremental e estruturada, seguindo o ciclo de vida do financiamento. A fase de análise foi a primeira a ser desenvolvida, seguida pela de renegociação. Com isso, os dados estarão em conformidade com os contratos físicos, principalmente devido aos aditivos ou novos contratos

oriundos da renegociação. Assim, os dados estarão atualizados não comprometendo a negatificação dos avalistas/fiadores junto aos órgãos de proteção ao crédito, ou a emissão da carta de baixa de hipoteca/ alienação fiduciária.

As prerrogativas da renegociação dependem do estado do mutuário: Adimplente ou Inadimplente. Renegociação de mutuários adimplentes procura manter o IGF da contratação e só haverá qualquer liberação parcial de garantia se o mutuário já tiver amortizado pelo menos 50% do saldo devedor. Cabe analisar os bens que lastrearão o novo contrato para verificar se o IGF será mantido. A renegociação de mutuários inadimplentes procura reaver o maior montante possível.

A sinalização da necessidade de cobrança de seguro surge durante a análise do bem. Somente durante liberação de recursos financeiros, ajusta-se a esta cobrança, pois nem todos os tipos de bens financiados são passíveis de serem segurados.

As benfeitorias realizadas nas garantias evolutivas fazem parte do cálculo do IGF, mesmo que a benfeitoria não tenha sido concluída. Através do acompanhamento da execução do projeto, as múltiplas liberações tendem a manter esta relação, pois à medida que a construção avança, o valor agregado da construção aumenta.

Uma das estratégias adotadas é oferecer mais crédito para mutuários prestes a liquidarem os seus financiamentos e que tenham hipotecas como garantia. Esses mutuários tendem a ter bons conceitos de classificação de risco.

Como boas práticas, a instituição não utiliza bens de família como garantias, nem aceita bens hipotecados em outra instituição e nem inclusão de menores de 18 anos como avalista. Assim, segue o conjunto de bens não recomendados, passíveis de se tornarem garantias: hospitais; creches; asilos e clínicas com internamento; imóveis gravados ao Sistema Financeiro de Habitação; imóveis com cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade ou incomunicabilidade; imóveis com usufruto; imóveis sem registro; único imóvel residencial; imóveis urbanos ou rurais abandonados, sujeitos a invasão ou sem cadastro no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); imóveis que evidenciam grandes possibilidades de serem desapropriados; imóveis adquiridos com pagamento parcelado com cláusulas restritivas; imóveis recebidos em dação com cláusulas resolutivas; parte de terrenos/glebas; parte de bens em condomínio

não individualizado; bens em regime de comodato; bens em processo de partilha ou litígio judicial; máquinas e equipamentos com características específicas (exemplo: concessão de rádio, televisão etc.); usinas hidrelétricas; redes de distribuição; estação de tratamento de água; hidrantes; redes telefônicas e outros bens de empresas públicas considerados de difícil liquidez; imóveis de propriedade de estrangeiros não residentes no país; culturas permanentes, exceto quando cobertas com apólice de seguro; máquinas e equipamentos sujeitos à rápida corrosão decorrente de processo de produção; parte do conjunto industrial cujo valor depende de processo integrado de produção; bens de propriedade de menores de idade, exceto com autorização judicial; aval de pessoa física ou jurídica residente ou com sede no exterior.

O financiamento das instituições do Poder Executivo possui um tipo de garantia sólida quando oferece os tributos e receitas orçamentárias como garantia. Em caso de inadimplência, esses tributos são utilizados para cobrir o saldo devedor.

Veículos ou equipamentos novos não são avaliados pela área de engenharia, já que o seu valor da nota fiscal é utilizado como valor da garantia. Equipamentos ou veículos semiusados tendem a não ser aceitos pela instituição. Quando aceitos, adota-se o valor de mercado para veículos, ou cálculo de depreciação elaborado pelo Engenheiro José Luiz Bulhões Pedreira¹⁴, que considera como variáveis o tipo do trabalho, a vida útil e o tipo de manutenção para equipamentos.

A incorporação de algum novo tipo de bem na ferramenta não gera grandes impactos. Referente ao novo tipo, consiste em: construção da nova tela de entrada de dados (tela de usuário); criação da estrutura de dados específica herdando as características das tabelas genéricas de garantia e seu histórico; configuração dos: fluxo de trabalho, preenchimento obrigatório e comando disponíveis durante a mudança de atividade; campos habilitados por atividade; e o responsável pelo preenchimento dos dados por atividade.

6. Conclusão

O SGS oferece recursos para a gestão de garantias. Sua flexibilidade e expansibilidade permitem o reaproveitamento de atividades de negócio em qualquer

14 http://pt.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Luiz_Bulh%C3%B5es_Pedreira

processo do ciclo de vida do financiamento, dando uma padronização de procedimento aos processos de concessão e o de renegociação.

A cobertura funcional e o conceito de *workflow* adotados suportam as contribuições das atividades anteriores à medida que o bem flui entre áreas, fazendo com que as áreas sucessoras analisem dados das antecessoras.

Comparando a solução da Base Gar com o SGS (solução final), nota-se uma evolução no conceito de negócio da instituição. Utilizaram-se recursos de gestão por processo de negócio que perpassa por várias áreas. Tornou-se uma solução expansível, configurável e em módulos de atividade de um processo de negócio. A solução possui uma ampla cobertura funcional, abrangendo todo o ciclo de vida de uma garantia.

7. Bibliografia

BRASIL. Decreto-Lei nº 10.406, 10 de Janeiro de 2002. *Código Civil Brasileiro*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 24 de Junho de 2014.

COELHO – Fábio U. – *Curso de Direito Comercial – De acordo com o novo Código Civil e alterações da LSA.*, Volume 1 e 3: Saraiva, 2002.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David. P. – *Mapas Estratégicos – Convertendo ativos intangíveis em Resultados Tangíveis*: Campus, 2004.

ROCHA, Marcelo H. de; SANTOS, Vauledir Ribeiro – *Como se preparar para o Exame da Ordem – Comercial: Método*, 2012.

SORDI, José O de. *Gestão por Processo – Uma Abordagem da Moderna Administração*: Saraiva, 2013.

A atuação pioneira da Fomento Paraná como agente financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

*Gustavo Alexandre Duda Mattana
e Mario João Figueiredo (Fomento Paraná)*

1. Introdução

O processo de financiamento ao desenvolvimento no Brasil passa atualmente por um momento histórico, no qual o debate da importância do papel das instituições de fomento ressurgiu com força. Se por um lado o legado da reestruturação do Sistema Financeiro Nacional, no início da década de 1990, serviu de base para a consolidação do modelo macroeconômico atual, também acabou, por força das circunstâncias, gerando certo vácuo no que diz respeito ao debate do financiamento ao desenvolvimento regional, que passou a ser conduzido, quase que totalmente, por instituições da esfera federal. Os estados, anteriormente mais relevantes, com o saneamento das instituições financeiras regionais, salvo poucas exceções, passaram a ser coadjuvantes no financiamento do desenvolvimento.

Porém, passadas duas décadas da reestruturação, evidenciam-se indícios de mudança desse quadro. Vezes de modo isolado, vezes organizadas em grupo, as instituições financeiras estaduais de fomento de todo o país vêm desenvolvendo ações efetivas, de modo a retomar o protagonismo regional que o setor possuía.

Mesmo a nível federal, órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Finep claramente buscam redesenhar seus modelos de atuação, com foco na efetividade de suas ações através da parceria com as instituições do Sistema Nacional de Fomento. Neste contexto, as Agências de Fomento, figura jurídica ainda recente no Sistema Financeiro Nacional, surgem com particular destaque. Mesmo com limitações e regramentos ainda rígidos, os estados, de acordo com suas características regionais, aos poucos vão desvendando quais melhores práticas devem ser implementadas por essas instituições.

Este artigo descreve o resultado de uma dessas ações, que reflete a retomada do protagonismo estadual no processo de fomento ao desenvolvimento regional, relatando a atuação pioneira da Agência de Fomento Paraná (Fomento Paraná) como agente financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

O artigo se divide em sete seções. Inicialmente é realizada a introdução do artigo. A segunda seção esta reservada à realização de uma breve apresentação institucional da Fomento Paraná. Na terceira seção, que contempla a descrição e os objetivos da prática de gestão, são apresentados os principais aspectos relacionados ao processo de habilitação das Agências de Fomento como agentes financeiros do FGTS. Ainda nessa seção é realizada uma apresentação do que é o FGTS, contemplando o histórico do Fundo, sua governança e números recentes. Na quarta seção serão apresentados os principais resultados alcançados pela instituição após o processo de habilitação como agente financeiro junto ao FGTS, e as perspectivas futuras de atuação junto ao Fundo. Nessa seção, ainda, está reservado item específico que discorre sobre as principais características positivas na utilização dos recursos do FGTS pelas Agências de Fomento. Na quinta seção, com base nas experiências da Fomento Paraná na atuação junto ao FGTS, é apresentada uma série de sugestões às instituições envolvidas na operacionalização dos recursos do FGTS, dentre elas as Agências de Fomento, o Conselho Curador do FGTS, a Caixa Econômica Federal bem como recomendação de encaminhamentos pela Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE). A sexta seção contempla a conclusão deste trabalho, e, por fim, a sétima seção contempla uma reunião das referências utilizadas para sua elaboração.

2. Apresentação da instituição financeira de desenvolvimento: Fomento Paraná

A Fomento Paraná é uma instituição financeira de economia mista organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, cujo sócio majoritário é o Governo do Estado do Paraná. A criação da instituição foi autorizada pela Lei Estadual nº 11.741, de 1997, e dois anos depois, em 8 de novembro de 1999, foi autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, por meio do documento DEORF/DIFIN-99/239.

Como instituição financeira classificada como agência de fomento, a Fomento Paraná tem todas as operações e atividades submetidas às normas do Sistema Financeiro Nacional e é regularmente auditada e fiscalizada pelo Banco Central do Brasil e Tribunal de Contas do Estado do Paraná, dentre outros órgãos. Essa característica lhe confere credibilidade e transparência na gestão de fundos e ativos financeiros que se encontram sob sua responsabilidade.

Trabalhando em sintonia com a política estadual de desenvolvimento regional, a Fomento Paraná tem por finalidade fornecer apoio técnico e financeiro para iniciativas de modernização e ampliação das atividades de pequenas e médias empresas e micro e pequenos empreendedores, de forma a estimular a geração de emprego e renda no Estado do Paraná.

A instituição atua também em programas de crédito destinados ao setor público que são operacionalizados em parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDU) e seu ente vinculado, o Serviço Social Autônomo (Paranacidade). É o caso do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Paraná (SFM), um programa destinado à promoção do desenvolvimento urbano, de serviços básicos e bens públicos necessários à modernização da estrutura dos municípios. Os recursos são aplicados no financiamento de obras de infraestrutura, como a pavimentação de ruas, e na construção de equipamentos públicos, como creches, escolas, quadras esportivas e barracões industriais. E por meio do Programa de Apoio à Aquisição de Máquinas e Equipamentos Rodoviários para Prefeituras (Promap), a Fomento Paraná financia a renovação e expansão do parque de máquinas e equipamentos rodoviários dos municípios.

A Fomento Paraná tem, ainda, entre suas atribuições, a gestão financeira de fundos públicos estaduais, como o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), o Fundo de Equalização do Microcrédito (FEM) e o Fundo de Aval Rural (FAR), e a gestão e cobrança da carteira de ativos pertencentes ao Estado do Paraná, oriundos do processo de monetização do Banco do Estado do Paraná (Banestado).

3. Descrição e objetivos da prática de gestão: a atuação pioneira da Fomento Paraná como agente financeiro do FGTS

3.1. O histórico do FGTS¹

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi criado pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, e atualmente é regido pela Lei Federal nº 8.036, de 11 de maio de 1990. Os principais objetivos do Fundo na sua concepção eram dois. Primeiramente assegurar ao trabalhador optante o resguardo de recursos relativos ao tempo de serviço em uma ou mais empresas, para ampará-lo em caso de demissão e a seus dependentes em caso de falecimento. O outro objetivo era servir de instrumento de fomento de políticas públicas por meio do financiamento de programas de habitação popular, de saneamento ambiental e de infraestrutura urbana.

Até a criação do FGTS, existia apenas uma garantia de emprego ao trabalhador, tratava-se da estabilidade decenal. Esta estabilidade ocorria quando o empregado completava 10 anos de trabalho em uma empresa, ocasião na qual se tornava estável. A partir da estabilidade adquirida, seu contrato de trabalho somente poderia ser encerrado caso incorresse em justa causa, ainda assim, após apuração de falta grave por meio de inquérito que verificasse a procedência da acusação. Caso o empregado pedisse demissão, seu pedido só seria válido quando feito com a assistência do sindicato, ou do Ministério do Trabalho ou ainda pela Justiça do Trabalho.

¹ As informações contidas nesta seção têm como fonte de referência o site institucional da CEF, o site institucional do FGTS, o site institucional do Sindec, e a Apresentação na Reunião Plenária do Departamento da Indústria da Construção – Deconcic Fiesp.

A estabilidade decenal era apontada como encargo demasiado oneroso para as empresas, posto que, no entender dos empresários, não agregava valor para a sociedade como um todo. Com o passar dos anos, o governo verificou também que o regime da estabilidade decenal não favorecia aos empregados, uma vez que as empresas não permitiam ao trabalhador o cumprimento do decênio necessário. Nestes termos, a saída que se encontrou para contornar essa distorção foi a criação do FGTS em 1966.

O regime do FGTS não acabava com o sistema anterior, mas representava uma alternativa ao regime da estabilidade decenal. Os empregados poderiam optar por um dos dois regimes, informação que deveria constar em suas carteiras de trabalho. Com a criação do FGTS, estruturou-se um fundo de recursos, abastecido pelos empregadores, mediante o depósito de 8% incidentes sobre a remuneração do trabalhador, exigido ao longo da vigência do contrato. Independentemente da opção do empregado, o empregador tinha obrigação de depositar o valor do FGTS em conta específica, em nome do trabalhador como “não optante”.

A partir da promulgação e publicação da Constituição Federal, foi extinta a estabilidade no emprego para empregados regidos pela CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas), permanecendo estáveis apenas aqueles que já possuíam 10 anos de trabalho na mesma empresa. A partir de então, todos os trabalhadores “celetistas” passaram a ser obrigatoriamente optantes pelo FGTS.

Desde 1988, uma série de avanços foram realizados para ampliar a abrangência das ações do Fundo. Dentre elas destacam-se: em 1994 a apuração e cobrança judicial das contribuições e multas devidas ao FGTS; em 1998 a realização da segregação dos recursos do FGTS e implementação da política de descontos; e em 2001 o pagamento de créditos complementares dos Planos Econômicos Verão (1989) e Collor I (1990).

Em 2004 se iniciou a fase dos grandes orçamentos de aplicação dos recursos do FGTS com a publicação pelo Conselho Curador do Fundo da Resolução nº 460, de 14 de dezembro daquele ano, que estabeleceu diretrizes para a aplicação dos recursos e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS, para o período de 2005 a 2008. Esse movimento de busca de efetividade da aplicação dos recursos

do Fundo se flexibilizou ainda mais com a Lei Federal nº 11.491, de 20 de julho de 2007, que criou o FI-FGTS.

Porém, o maior marco desse período de expansão de atuação do Fundo foi a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida.

3.2. Os números recentes do FGTS²

Como já citado, os recursos do FGTS são formados por contribuições mensais, efetuadas pelos empregadores em nome dos seus empregados, no valor equivalente a 8% (oito por cento) das remunerações que lhes são pagas ou devidas, sendo que constituem, ainda, como recursos do Fundo: dotações orçamentárias específicas, resultados das aplicações dos recursos do FGTS, multas, correção monetária e juros moratórios devidos, receitas oriundas da Lei Complementar nº 110/2001 e demais receitas patrimoniais e financeiras.

Em 2012 a arrecadação bruta de contribuições regulares e rescisórias, acrescidas de encargos por atraso, alcançou a marca de R\$ 83 bilhões, por meio de cerca de 56,4 milhões de guias de recolhimentos. Desde o ano de 2000, o Fundo apresenta arrecadação líquida positiva. Em 2012 o FGTS obteve uma arrecadação líquida recorde de aproximadamente R\$ 18 bilhões.

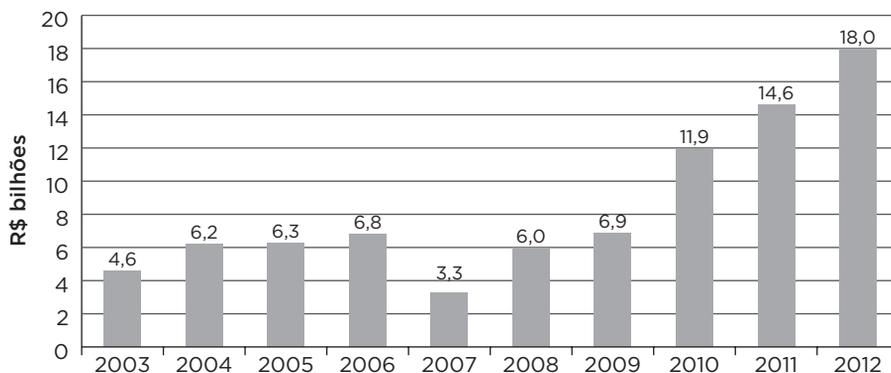
No que diz respeito ao desempenho dos programas do FGTS, nas áreas de habitação R\$ 37,7 bilhões foram alocados aos agentes financeiros, dos quais foram realizados financiamentos junto aos mutuários finais no valor R\$ 35,1 bilhões, 93,09% do valor alocado. O orçamento previsto para as áreas de saneamento e de infraestrutura foi de R\$ 10 bilhões, tendo sido financiado apenas R\$ 1,2 bilhões. Este último dado, em particular, aponta a dificuldade que o Fundo ainda encontra na sua atuação efetiva nessas respectivas áreas.

O ativo total do Fundo contabilizou, no exercício de 2012, o montante de R\$ 325,8 bilhões, o Passivo ficou em R\$ 270,4 bilhões e o Patrimônio Líquido resultante na ordem de R\$ 55,3 bilhões.

² As informações contidas nesta seção tiveram como fonte de referência as Demonstrações Públicas Financeiras do FGTS 2012 (CEF).

Figura 1

EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO LÍQUIDA DO FGTS (2003-2012)



Fonte: Demonstrações Financeiras FGTS 2012 (CEF)

3.3. A governança do FGTS³

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, de natureza privada, é regido por normas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador do FGTS (CCFGTS). Este conselho é composto por entidades representativas das classes dos trabalhadores, dos empregadores e representantes do governo federal. Ele é presidido pelo Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, a quem compete, dentre outras atribuições, a fiscalização do recolhimento das contribuições ao FGTS.

O Ministro de Estado das Cidades exerce a vice-presidência do Conselho e é o Gestor das Aplicações dos recursos do FGTS em habitação popular, saneamento ambiental e infraestrutura. O Ministério das Cidades elabora os orçamentos anuais e planos plurianuais de aplicação dos recursos e acompanha as metas físicas propostas. Em seu trabalho, o Conselho é assessorado pelo Grupo de Apoio Permanente (GAP), formado por consultores técnicos vinculados às 24 entidades que têm assento no CCFGTS.

Como apontando, nos últimos anos, a estratégia de atuação do CCFGTS consistiu em expandir a oferta de recursos mediante crescentes alocações

³ As informações contidas nesta seção têm como fonte de referência o site institucional da CEF, o site institucional do FGTS e o Manual de Fomento Credenciamento, Cadastramento e Habilitação de Agentes SUFUG/GEAVO/CEF Versão 3.7.

orçamentárias anuais destinadas a investimentos nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana, e nesse processo contou muito com o apoio do agente operador oficial do Fundo, a Caixa Econômica Federal.

Dentre outras atribuições, cabe ao agente operador do FGTS a responsabilidade pela administração, controle e acompanhamento das aplicações e retorno dos empréstimos concedidos com recursos do FGTS aos agentes financeiros. Para o FGTS, agente financeiro trata-se de instituição financeira ou não financeira, pública ou privada, responsável pela operação de crédito perante o agente operador, respondendo pela correta aplicação e retorno dos financiamentos concedidos com recursos do FGTS.

Os agentes financeiros atuam como mutuário do agente operador e mutuante de pessoas físicas ou jurídicas, de acordo com os Programas de Aplicação do FGTS, responsabilizando-se pelo crédito desde sua geração até sua extinção. Ao agente operador cabe a tarefa de cadastrar e habilitar os agentes financeiros para atuar no âmbito dos programas de aplicação do FGTS, sendo que atualmente o principal agente financeiro credenciado junto ao agente operador é a própria CEF.

3.4. O processo de credenciamento de agentes financeiros: o caso da Fomento Paraná⁴

No início de 2012, a Fomento Paraná buscava alternativas para o aumento de suas possibilidades de *fundings*, para as operações do setor público, área na qual a instituição possui larga experiência, e para o setor privado, visando expandir seu foco de atuação para além do microcrédito. Em particular, a operação que permitiu que fosse identificada a possibilidade de repasse de recursos do FGTS através da Fomento Paraná acabou sendo vislumbrada pela equipe técnica quando essa pesquisava sobre alternativas para o financiamento de ônibus híbridos para empresas concessionárias do setor privado.

Percebeu-se que o artigo 75 da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, introduziu flexibilizações que, em tese, poderiam permitir acesso às agências de

4 As informações contidas nesta seção têm como fonte de referência o site institucional da CEF, o site institucional do FGTS, e o Manual de Fomento Credenciamento, Cadastramento e Habilitação de Agentes SUFUG/GEAVO/CEF Versão 3.7.

fomento aos recursos do FGTS, muito embora esse acesso nunca tivesse sido executado por nenhuma instituição dessa natureza jurídica. Foi então que, contando com a orientação de órgãos técnicos da CEF, como a Superintendência Nacional do FGTS (Sufug), a Gerência Nacional do Ativo do FGTS (Geavo) e a Gerência de Filial do FGTS no Paraná (Gifug/PR), a Fomento Paraná iniciou o processo de formalização de seu credenciamento para atuação como agente financeiro junto ao FGTS.

O processo de credenciamento de agentes financeiros do FGTS é relativamente simples e é claramente descrito no Manual de Fomento, Credenciamento, Cadastramento e Habilitação de Agentes Sufug/Geavo disponível no site institucional da CEF. Ele consiste no cadastramento e habilitação dos agentes financeiros, que é realizado mediante solicitação ao agente operador do FGTS, que analisa tecnicamente os pleitos e autoriza ou não que esses agentes financeiros participem de operações de crédito nos programas de aplicação do FGTS.

A solicitação é feita por meio de ofício direcionado à Superintendência Nacional do FGTS (Sufug), através das representações nos estados. Na fase de habilitação são analisados os seguintes aspectos: Jurídico, que cobre aspectos referentes à regularidade fiscal e cadastral da instituição; Gerencial, que verifica a capacidade técnica, operacional e gerencial da instituição para a aplicação dos recursos do FGTS; e Econômico-financeiro, que analisa o equilíbrio e a capacidade econômico-financeira da instituição. A habilitação tem prazo de validade de 12 meses, podendo ser prorrogada mediante solicitação da instituição interessada.

Para iniciar a habilitação são necessários os seguintes documentos:

- Cópia autenticada dos atos constitutivos da entidade e suas alterações, devidamente registrados na forma da lei e arquivados no órgão público competente;
- Ato de nomeação dos administradores;
- Prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do proponente;
- Certidão de Tributos e Contribuições Federais;
- Certidão Quanto à Dívida Ativa da União;

- Certidão Negativa de Tributos do estado ou do município do domicílio ou sede do proponente, ou outra equivalente;
- CND junto ao INSS;
- CRF;
- Termo de responsabilidade no que tange à correta aplicação dos recursos do FGTS e ao conhecimento de toda a legislação e regulamentação que regem as operações com recursos do Fundo, assinado pelos administradores da instituição;
- Organograma da estrutura técnica e organizacional, necessário ao cumprimento de suas atribuições;
- Documento definindo sua área geográfica de atuação para operação com recursos do FGTS;
- Certificado de avaliação de classificação de risco emitido por corporação de renome nacional ou internacional;
- Documento que comprove a observância do disposto no Anexo da Resolução CMN nº 2.519/98, suas alterações e aditamentos;
- Documento que comprove o enquadramento da instituição na Resolução CMN nº 2.099/94 (acordo Basileia), suas alterações e aditamentos.

Ainda é necessário o credenciamento da Área Técnica do agente financeiro, que consiste no reconhecimento, pelo agente operador, de que está qualificado a avaliar os pedidos de financiamento segundo os aspectos de engenharia, arquitetura e, quando necessário, trabalho social, manifestando-se conclusivamente sobre a viabilidade técnica da operação.

Para obter o credenciamento de sua área técnica, o agente financeiro deve atestar capacidade técnica para desempenhar atividades de análise de projetos visando à correta aplicação dos recursos do FGTS. Caso o agente financeiro não possua em seus quadros profissionais com as qualificações necessárias, admite-se a contratação de serviços de terceiros, desde que a empresa ou os profissionais contratados atendam aos prerrequisitos técnicos. No caso da Fomento Paraná, foi credenciado como Área Técnica um terceiro, o Serviço Social Autônomo (Paranacidade), órgão estadual parceiro da instituição para a operacionalização de financiamentos junto ao setor público.

4. Resultados diretos da atuação da Fomento Paraná como agente financeiro do FGTS

Com o recebimento da confirmação da habilitação da Fomento Paraná como agente financeiro do FGTS, foi estabelecido limite de *rating* para a instituição, a qual ficou automaticamente habilitada a operacionalizar os programas do Fundo, dentre eles o Programa Pró-Transporte, que foi o programa eleito para realização de operação piloto.

Conforme definição de seu manual técnico, o Programa Pró-Transporte é uma linha de financiamento para os setores público e privado, voltada à implantação de sistemas de infraestrutura do transporte coletivo e à mobilidade urbana, contribuindo para a promoção do desenvolvimento físico-territorial, econômico e social, como também para a melhoria da qualidade de vida e para a preservação do meio ambiente.

Essa linha foi escolhida para a realização de operação piloto pois, na época da habilitação, coincidentemente o resultado do processo de seleção do PAC 2 Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas – 2ª Etapa havia sido publicado, e nele cerca de 104 municípios paranaenses figuravam como selecionados. Após a realização de uma pesquisa junto aos possíveis municípios mutuários (que receberam com certo receio a possibilidade de contratação de recursos federais não utilizando a CEF), o município de Quatro Barras foi consultado e aceitou conduzir sua proposta por meio da Fomento Paraná.

Iniciou-se então o processo de efetivação da contratação da operação, no valor de R\$ 3,6 milhões. Primeiramente foram realizadas reuniões junto ao município para adequação da proposta nos termos do Programa Pró-Transporte. Posteriormente foi encaminhado comunicado oficial ao Gestor do FGTS, o Ministério das Cidades, validando a proposta do município e, em seguida, foram realizados os trâmites junto à Secretaria do Tesouro Nacional, nos termos dispostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A operação foi contratada no dia 18 de outubro de 2013, dentro dos prazos estabelecidos pelo edital do processo de seleção do PAC 2 Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas – 2ª Etapa.

Atualmente a Fomento Paraná está em processo de negociação com municípios paranaenses que figuraram no resultado do processo de seleção do PAC 2

Pavimentação e Qualificação de Vias Urbanas – 3ª Etapa. A instituição também possui negociações em andamento para a contratação de operações com municípios paranaenses através do Programa Pró-Transporte, porém não vinculadas às chamadas do PAC 2.

4.1. Principais características positivas na utilização dos recursos do FGTS pelas Agências de Fomento

- **Aumento das possibilidades de *funding* para o financiamento em seus estados:** Com a habilitação das Agências de Fomento como agentes financeiros do FGTS, as possibilidades de *funding* para a realização de ações de impacto nos estados aumenta consideravelmente, principalmente no que diz respeito a operações junto ao setor público.
- **Custos dos financiamentos ao tomador final reduzidos:** No caso do Pró-Transporte, as taxas máximas atingem 9% a.a. com prazos de até 4 anos de carência com até 30 anos de amortização, dependendo da modalidade de financiamento. O *spread* ao agente financeiro pode, em teoria, chegar a até 3% dependendo da classificação de *rating* do Agente e das taxas praticadas. Demais produtos do FGTS, tais como o Saneamento Para Todos, apresentam relações igualmente positivas em termos de prazos e taxas.
- **Possibilidade de formação de carteira de longo prazo com risco reduzido:** Como as linhas de ação do FGTS privilegiam ações estruturantes, as operações possuem um ticket médio elevado e prazo de maturação longo, permitindo que as instituições possam estruturar portfólios com potencial de fluxo de caixa recorrente com risco reduzido, uma vez que as garantias das operações junto ao setor público, de modo geral, são cotas parte dos FPM ou dos repasses do ICMS. A formação de portfólios seguros e rentáveis é um fator essencial para a promoção da sustentabilidade e resiliência das Agências de Fomento no longo prazo.
- **Impacto nulo nos limites operacionais das operações junto ao setor público:** No caso da linha Pró-Transporte, as operações que possuam vinculação com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), até o limite de R\$ 4,6 bilhões não são consideradas para o cálculo dos limites

de operações junto ao setor público em relação ao Patrimônio de Referência das instituições, nos termos do artigo 9º-W da Resolução do Banco Central nº 2.728, de 30 de março de 2001. Ou seja, é praticamente nula a limitação de 45% do Patrimônio de Referência sobre o montante das operações de crédito que cada instituição financeira pode realizar com órgãos e entidades do setor público, em operações que possuam vínculo com o PAC.

- **Melhoria da agilidade e efetividade no uso dos recursos do FGTS:** Com o credenciamento das Agências de Fomento, o FGTS terá mais parceiros para realizar sua missão institucional, não dependendo exclusivamente da CEF, aumentando a efetividade nas ações do Fundo. A atuação dessas instituições tem o potencial de trazer maior agilidade no processo de contratação e liberação dos recursos para os municípios. As Agências de Fomento, ao realizarem operações junto ao FGTS, tendem a se fortalecer economicamente, o que é benéfico ao Fundo, criando um círculo virtuoso positivo, como já ocorre na relação entre as Agências de Fomento e o BNDES, a Finep etc.

5. Recomendações e sugestões

Após as notícias da habilitação da Fomento Paraná e da realização da primeira operação, a instituição foi procurada por diversas agências de fomento de outros estados da Federação com o interesse de também se tornarem agentes financeiros do FGTS, o que deixou todo nosso corpo técnico muito contente.

Tendo em vista as experiências pelas quais a Fomento Paraná passou no processo de operacionalização dos recursos do FGTS, acreditamos ser muito benéfico que mais instituições de fomento também se tornem agentes financeiros, pois essa adesão em massa auxiliará no processo de deixar mais evidente as diferenças existentes entre a CEF – agente operador e a CEF – agente financeiro, principal ponto de confusão junto aos potenciais clientes.

Esse obstáculo não é encontrado apenas junto aos potenciais mutuários, mas também junto a outros órgãos, como o Ministério das Cidades e Secretaria do Tesouro Nacional, sendo que em alguns casos até as portarias, e o material

técnico do Fundo, não expressam de maneira clara que as contratações poderiam ser realizadas através de outro agente financeiro que não a própria Caixa Econômica Federal. Nosso entendimento não é de que ocorra um monopólio por parte da CEF (a quem consideramos um estimado parceiro de longa data) na utilização dos recursos do Fundo, mas sim que esta situação só ocorre por que muito poucas outras instituições são credenciadas junto ao Fundo para realizar o papel de agente financeiro. Talvez esta situação não ocorra nas ações do Fundo relacionadas ao fomento à habitação, mas a assimetria de informações junto às prefeituras é muito comum nas ações do FGTS nas áreas de infraestrutura e saneamento.

Neste sentido, entendemos que ações da ABDE junto ao agente operador do FGTS – Ministério das Cidades e ao Conselho Curador do FGTS para sensibilização seriam muito benéficas à efetividade das ações do Fundo. Outras possibilidades de ação contemplam o pleito de um assento no CCFGTS para um representante do Sistema Nacional de Fomento e uma maior aproximação à Superintendência Nacional do FGTS (Sufug), que é a instância que coordena as ações do FGTS na CEF, para que seja estabelecida uma *práxis* que permita uma maior concorrência entre os diferentes agentes financeiros, dada a natural vantagem que a CEF, como agente financeiro, possui tendo em vista que também é o agente operador do FGTS.

6. Conclusão

O Brasil possui plena possibilidade de continuar a avançar em termos de infraestrutura econômica e social, melhorando cada vez mais a capacidade de autonomia e qualidade de vida de sua população. Dentre outros pontos, as políticas públicas de fomento são parte essencial desse processo, e nesse cenário, as Agências de Fomento surgem como instrumentos públicos que podem vir a se tornar muito relevantes ao processo de alavancagem do desenvolvimento regional.

Portanto, ações que se demonstrem contributivas para o fortalecimento das Agências de Fomento devem ser promovidas, divulgadas e multiplicadas. Neste contexto se insere a atuação pioneira da Fomento Paraná como agente

financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. Essa nova possibilidade de atuação possui alto potencial de impacto, e, além disso, trata-se de uma ação fácil de ser replicada pelas demais Agências de Fomento do País, fato que a Fomento Paraná aspira fortemente que ocorra, para benefício e fortalecimento do Sistema Nacional de Fomento e para o aumento da eficácia das ações sociais do FGTS.

Finalizando, prestamos nossos agradecimentos à equipe da Caixa Econômica Federal, em especial à Superintendência Nacional do FGTS (Sufug), à Gerência Nacional do Ativo do FGTS (Geavo) e à Gerência de Filial do FGTS no Paraná (Gifug/PR), ao Serviço Social Autônomo (Paranacidade), e às Gerências, Diretorias e Conselho de Administração da Fomento Paraná que ofereceram o apoio institucional para que essa ação fosse possível.

7. Bibliografia

BRASIL, *Lei Federal nº 8.036, de 11 de Maio de 1990*. Dispõe sobre o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8036consol.htm>. Acesso em 15/07/2014.

CCFGTS, *Apresentação na Reunião Plenária do Departamento da Indústria da Construção – Decconcic FIESP*, São Paulo, 2013. Disponível em <<http://az545403.vo.msecnd.net/uploads/2013/12/ Apresenta%C3%A7%C3%A3o-Institucional-FGTS.pdf>>. Acesso em 01/07/2014.

CEF, *Breve Histórico do FGTS*, Brasília, 2001, Disponível em <<http://www1.caixa.gov.br/canalfgts/pdf/HistoricoFGTS.pdf>>. Acesso em 01/07/2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES, *Instrução Normativa nº 41, de 24 de Outubro de 2012*. Regula o Programa de Infraestrutura de Transporte e da Mobilidade Urbana – (PRÓ-TRANSPORTE). Disponível em <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/10/2012&jornal=1&pagina=90&totalArquivos=136>>. Acesso em 30/06/2014.

FGTS, *Portal Institucional do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*. Disponível em <<http://www.fgts.gov.br>>. Acesso em 25/06/2014.

CEF. *Manual de Fomento Credenciamento, Cadastramento e Habilitação de Agentes SUFUG/GEAVO/CEF Versão 3.7*. Disponível em <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/fgts/manualfomento/MFOM_HABILITAC%C3%O_DE_AGENTES_VERS%C3%O_3_7_06FEV2013.pdf>. Acesso em 30/06/2014.

Apoio à Inovação das MPME: Caso MPME Inovadora

Rafael Passos Dickie e Andrea Varela Ramos Fuchsloch (BNDES)

Introdução

Na última década, várias formas de apoio financeiro foram criadas com o objetivo de impulsionar o empresário inovador. Dentro do cenário de mecanismos de financiamento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que até então possuía uma atuação mais tímida neste setor, passou a atuar mais fortemente no tema, apoiando através de participação no capital das empresas ou via programas de financiamento de longo prazo. A Finep, que já possuía o papel de impulsionar a inovação no Brasil, teve sua atuação ampliada, e outros instrumentos de apoio, como subvenção econômica e incentivos fiscais, também foram expandidos.

Desde 2004 a inovação tem aumentado sua relevância na economia nacional. Com a Lei da Inovação (Lei 10.973/2004) houve um incentivo através do apoio às instituições de pesquisa, instituições acadêmicas, favorecimento a constituições de parcerias e concessão de recursos financeiros através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Outra diretriz que assegurou

vantagens ao segmento de inovação foi a Lei do Bem (Lei 11.196/05) que, entre outras coisas, disponibilizou incentivos fiscais e subvenções econômicas em virtude de contratações de pesquisadores.

Ao se buscar entender os programas de apoio à inovação, veremos formas bem distintas de apoio. No entanto, independente da atuação, os programas voltados para o desenvolvimento, seja qual for seu foco de atuação, têm a função de trazer um estímulo ao empreendedor que se sente mais propenso a realizar os investimentos. E, ao ampliar as vantagens ao empreendedor, a economia sai beneficiada com o aumento do nível de atividade e dos investimentos.

1. Apresentação da instituição financeira de desenvolvimento

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, empresa pública federal, é hoje o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia, em uma política que inclui as dimensões social, regional e ambiental.

Desde a sua fundação, em 1952, o BNDES se destaca no apoio à agricultura, indústria, infraestrutura e comércio e serviços, oferecendo condições especiais para micro, pequenas e médias empresas. O Banco também vem implementando linhas de investimentos sociais, direcionados para educação e saúde, agricultura familiar, saneamento básico e transporte urbano.

O apoio do BNDES se dá por meio de financiamentos a projetos de investimentos, aquisição de equipamentos e exportação de bens e serviços. Além disso, o Banco atua no fortalecimento da estrutura de capital das empresas privadas e destina financiamentos não reembolsáveis a projetos que contribuam para o desenvolvimento social, cultural e tecnológico.

Em seu Planejamento Corporativo 2009/2014, o BNDES elegeu a **inovação**, o **desenvolvimento local e regional** e o **desenvolvimento socioambiental** como os aspectos mais importantes do fomento econômico no contexto atual, e que devem ser promovidos e enfatizados em todos os empreendimentos apoiados pelo Banco.

Assim, o BNDES reforça o compromisso histórico com o desenvolvimento de toda a sociedade brasileira, em alinhamento com os desafios mais urgentes da dinâmica social e econômica contemporânea.

2. Descrição e objetivos do Programa

O Programa MPME Inovadora tem como objetivo financiar as necessidades de investimento das empresas que estão realizando um esforço para inovar, com recursos de longo prazo e taxa fixa, além de capital de giro com taxa variável. Antes de entrar na descrição do programa em si, faremos uma incursão no ambiente macro da inovação no Brasil e no histórico do Programa.

Panorama de Inovação no Brasil com foco em MPMEs

A seguir, realizaremos uma análise baseada em alguns dados extraídos da quinta edição da Pesquisa de Inovação (Pintec 2011) realizada pelo IBGE com o apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, cujo objetivo é fornecer informações para a construção de indicadores das atividades de inovação das empresas brasileiras.

A Pintec¹ segue a recomendação do Manual de Oslo, no qual a inovação de produto e processo é definida pela implementação de produtos (bens ou serviços) ou processos novos ou substancialmente aprimorados. A implementação da inovação ocorre quando o produto é introduzido no mercado ou quando o processo passa a ser operado pela empresa.

Em consulta a essa base de dados, foi possível constatar alguns dados interessantes sobre inovação em MPMEs. Em média, 85% das empresas com até 99 empregados financia as atividades internas de pesquisa e desenvolvimento com capital próprio. Nota-se neste dado estatístico um potencial para que a empresa desse porte realize seus investimentos em inovação utilizando outras fontes de financiamento disponíveis no mercado.

Outro dado revelado diz respeito ao potencial inovador que as empresas possuem. Menos de 1/3 das MPMEs com até 99 empregados que responderam à pesquisa implementaram inovação recentemente.

Em contrapartida, se em média 22% das empresas com mais de 100 empregados realizaram pesquisa e desenvolvimento em 2011, esse número foi de

1 As pesquisas do IBGE são realizadas levando-se em consideração o porte da empresa através de posições de ocupação – PO, e não por faturamento, conforme o BNDES atua.

apenas 5% nas empresas com até 99 empregados. Todavia, a diferença em relação a postos de trabalho dedicados à inovação não é consideravelmente maior no caso de grandes empresas quando comparadas a empresas menores. São dedicados à inovação 1,13% do total de postos de trabalho no caso de empresas acima de 100 empregados, enquanto nas sociedades com até 99 empregados a média é de 0,77%.

Ao fazer uma análise do montante gasto em inovação em comparação com a receita líquida de vendas das empresas, é possível constatar que percentualmente as empresas com até 99 empregados gastam em média 4% em esforços de inovação. Em comparação, apenas 2% do faturamento das empresas com mais de 100 empregados é gasto com inovação. Isto ocorre mais por conta do faturamento das MPME ser reduzido do que pelo gasto em inovação dentro deste segmento ser realmente expressivo.

Outra característica interessante revelada pela pesquisa sobre o panorama da inovação é a distinção entre inovação de produto e processo. Em grande parte das vezes, as inovações em produto surgem através de demandas internas da empresa, que realizam investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) para melhoria do produto. Inovações em processo muitas vezes são motivadas pela concorrência ou outras instituições externas à empresa. Essa tendência é comum não só nas MPMEs, mas também em outras empresas de porte maior. As inovações em processos são também mais frequentes que as inovações em produto.

A pesquisa Pintec também revela que em 2011, desde o menor segmento de empresas, há uma preocupação com a continuidade dos investimentos em inovação. Ou seja, nas empresas respondentes da pesquisa, no mínimo 85 % dos investimentos em inovação são continuados. Com isso temos a previsão de que a cada período há uma renovação do interesse no tema inovação, seja ele em um produto ou processo específico da empresa.

As empresas que investem em inovação e que implementaram produtos inovadores têm neste produto uma das principais fontes de receita da organização. Das empresas respondentes, 41% responderam que o resultado da inovação é responsável por entre 10 a 40% do total de vendas. E para 28% das empresas, a inovação é responsável por mais de 40% do faturamento. Com isto, pode-se

concluir que a inovação tem grande importância na competitividade e até mesmo na sobrevivência das organizações.

O cenário revela que é crescente a preocupação das empresas de todos os portes com inovação, muito embora se saiba que fatores como maior capacidade para mobilizar recursos financeiros e materiais, acessar redes institucionais de pesquisa, contratar mão de obra qualificada, entre outros, levam a uma aparente correlação positiva entre porte de empresa e taxa de inovação.

Algo que difere a inovação em grandes empresas e em pequenas empresas é a capacidade de inovar. Enquanto em empresas maiores os produtos já estabelecidos são capazes de gerar caixa para financiar o estudo de inovação em novos produtos e serviços, nas MPMEs a realidade é bem diferente pois o esforço inovador é bancado, na maioria das vezes, com o capital da empresa ou em dívidas de curto prazo, o que torna esse processo muito arriscado.

Levando em consideração o risco,² é importante ressaltar que nem toda inovação é apoiável somente através de programas específicos ou capital próprio dos empresários. No quadro abaixo, é possível classificar a inovação de acordo com os níveis de incerteza estimados e os instrumentos mais adequados para realizar o apoio.

Quadro 1

OPERAÇÕES FINANCEIRAS E CARACTERÍSTICA DA INOVAÇÃO

INCERTEZA	INOVAÇÃO	RISCO	OPERAÇÃO FINANCEIRA
Incerteza verdadeira	Pesquisa básica e invenção	Incalculável	Não reembolsável
Altíssimo grau de incerteza	Inovações de produto radicais e inovações de processo radicais fora da firma	Altíssimo	Participação/subvenção
Alto grau de incerteza	Inovações de produto e inovações de processo na firma	Alto	Participação/crédito equalizado/subvenção
Incerteza moderada	Novas gerações de produtos conhecidos	Moderado	Crédito equalizado

continua...

2 Tratamos risco e incerteza como sinônimos, embora se saiba que há diferença entre os conceitos. Na terminologia mais aceita, risco é mensurável, enquanto a incerteza não pode ser mensurada.

INCERTEZA	INOVAÇÃO	RISCO	OPERAÇÃO FINANCEIRA
Baixa incerteza	Inovação sob licença; imitação de diferenciação de produto; melhoramentos e adaptações em produtos e processos	Baixo	Crédito
Incerteza muito baixa	Novo modelo; diferenciação de produto; agência para inovação de produto conhecido; adoção tardia de inovação de processo estabelecido na própria firma; melhoramentos técnicos secundários	Muito baixo	Crédito

Fonte: Melo (2013)

Analisando o quadro acima, temos no cenário de incerteza verdadeira possibilidade da inovação gerar externalidades positivas, o que justifica um apoio não reembolsável. Como exemplo, citamos o apoio ao setor farmacêutico, onde as inovações têm grande impacto para a sociedade.

Neste caso, o financiamento do setor público destina-se ao esforço de pesquisa e desenvolvimento das empresas para áreas ou setores considerados prioritários, ou em direções nas quais são percebidas grandes oportunidades a serem exploradas. Deste modo, o Estado age como um agente catalisador para disseminar as mudanças tecnológicas no sistema. O papel de fomentar as principais inovações em grande parte das economias cabe majoritariamente ao Estado.

Muito embora os mecanismos públicos de apoio financeiro não reembolsável sejam os que têm maior vantagem econômica para o tomador, o tempo para concessão dessa forma de apoio é normalmente o mais lento, haja vista a necessidade de comprovação de que a inovação trará os resultados sociais positivos e está alinhada com as prioridades elencadas.

A forma de apoio pode ser também através da participação acionária, como no caso do Fundo Criatec, do BNDES, onde empresas com faturamento até R\$ 10 milhões e caráter inovador são selecionadas para receberem injeção de capital com vistas a cumprirem com o plano de negócios apresentado.

Há ainda as formas diretas de crédito, seja ele equalizado ou não, onde a equalização é destinada aos setores onde há mais interesse em que haja o desenvolvimento, como no caso das MPMEs.

Diante deste panorama, conclui-se que o potencial de financiamento à inovação das MPMEs é promissor, uma vez que há dispêndios maiores em inovação, há potencial de deslocamento do custeio de capital próprio para outras modalidades e, além disto, a quantidade de empresas com capacidade de inovar, mas que não empreenderam este esforço, é significativo.

Histórico do Programa MPME Inovadora

A inovação é um fenômeno complexo cujas atividades são geralmente motivadas pela busca do lucro diferenciado, envolvendo percepções a respeito das oportunidades técnicas e econômicas ainda não exploradas. Por isso, a inovação contém um elemento fundamental de risco e incerteza. Ainda que os ganhos auferidos das atividades inovativas possam ser consideráveis, em geral, o que se busca não pode ser conhecido com exatidão *a priori* e, conseqüentemente, os efeitos técnicos dos esforços inovativos raramente podem ser conhecidos *ex ante*. Neste contexto, o apoio do governo torna-se um aspecto fundamental para que tais atividades façam parte das estratégias empresariais.

O Programa MPME Inovadora, como uma forma de apoio do governo, foi criado a partir de um alinhamento estratégico do BNDES que definiu inovação como prioridade a ser atendida pelas formas de apoio do banco.

Desde 2007 o BNDES vem tratando a inovação na economia brasileira com destaque relevante. A partir daí, várias áreas da instituição passaram a se debruçar sobre o tema buscando novas informações, trocando ideias e identificando as melhores formas de se apoiar as empresas inovadoras.

O governo federal também tem demonstrado preocupação com o desenvolvimento e competitividade das MPMEs, o que faz com que temas como produtividade e inovação sejam tratados de maneira especial dentro das instituições. A intenção de fortalecer as MPMEs e torná-las mais competitivas é colocada de forma explícita no Plano Brasil Maior, que tem como uma de suas metas “Fortalecer MPMEs e aumentar em 50% o número de MPMEs Inovadoras”.

Para atingir esta meta, é necessário articular e promover um conjunto de esforços que permita o amadurecimento de ações que envolvam a academia,

bancos comerciais e de desenvolvimento, instituições de pesquisa e inovação e governo para possibilitar a geração e financiamento da inovação.

Investir em MPME e investir em tecnologia é assunto prioritário para qualquer país. Independentemente do setor, o nível de recursos tecnológicos contribui para o aumento da inserção internacional e amplia o potencial de crescimento da economia.

O fortalecimento das micro e pequenas empresas é vital para o sucesso da economia nacional, uma vez que essas classes de empresas são responsáveis por 99% dos estabelecimentos formais, 51,6% dos empregos formais não agrícolas do país e quase 40% da massa de salários (distribuição da massa de remuneração por porte do estabelecimento) (MTE, RAIS).

A contribuição das MPMEs no PIB Nacional gira em torno de 30%, ainda distante dos 50% na Espanha ou dos 56% na Itália. Boa parte dessa estatística pode ser explicada por razões de ordem financeira, na dificuldade de acesso ao crédito e garantia. Não obstante, a baixa produtividade e a carência no tratamento à inovação também contribuem significativamente para esse resultado.

Apesar da necessidade de estimular a inovação nas MPMEs, o próprio conceito de inovação tem um grau de subjetividade que dificulta o enquadramento de operações e a identificação pelos agentes financeiros que podem operar com as empresas inovadoras. MPMEs normalmente fazem inovação através de melhorias incrementais nos seus produtos, sem um grau de formalidade que permita a fácil identificação. Nota-se uma atmosfera de *learning-by-doing*, onde pequenas introduções nas variáveis de um processo podem ativar novos componentes e métodos, sobretudo na indústria.

Normalmente a inovação neste segmento é enquadrada como de baixa ou média complexidade, pelas características dos negócios. No entanto, MPMEs ligadas a grandes indústrias, sobretudo as que utilizam os recursos financeiros, humanos e tecnológicos adequados, podem produzir inovação com um grau de sofisticação de alto patamar.

Sob uma ótica financeira, por exemplo, não é comum uma empresa de pequeno porte segregar em seu balanço gastos de inovação como Pesquisa e Desenvolvimento, sendo este investimento muitas vezes intermitente, a depender da folga financeira alcançada pela empresa.

Na maioria dos casos, uma empresa de porte maior, para realizar um projeto inovador, depende de um time qualificado e dedicado para formatá-lo e buscar o apoio financeiro das formas tradicionais ou também sob a forma de editais de entidades de apoio. Esta não é a realidade da maioria das MPMEs que realizam inovação. Conforme mencionamos, esta inovação encontra-se distribuída nos processos internos da empresa.

Dentro do conceito de inovação, temos duas classificações que sintetizam bem o conceito. Uma inovação pode ser incremental, quando há sucessivas melhorias num produto ou num processo existente, ou a inovação pode ser radical, ou seja, a introdução de um produto ou um processo inteiramente novo. MPMEs e a grande maioria das empresas realizam inovações incrementais. A inovação incremental está por detrás do aumento da produtividade, enquanto que a inovação radical está por detrás do surgimento de novas tecnologias.

Em relação ao Programa MPME Inovadora, a iniciativa partiu da priorização do tema pelo banco e envolveu diversas áreas e departamentos, como o de Planejamento, Operações Indiretas e Financeira que passaram a interagir com diversos atores e instituições da economia nacional especializadas no tema inovação.

O Programa, que foi lançado oficialmente no segundo semestre de 2013, possui dotação original de R\$ 300 milhões e prazo até 31.12.2015 e tem como objetivo aumentar a competitividade das MPMEs com faturamento até R\$ 90 milhões, financiando os investimentos necessários para a introdução de inovações no mercado, de forma articulada com os demais atores do Sistema Nacional de Inovação, contemplando ações contínuas de melhorias incrementais em seus produtos e/ou processos, além do aprimoramento de suas competências, estrutura e conhecimentos técnicos.

Antes do Programa, o foco dos financiamentos em inovação, para checar se uma empresa seria ou não apoiada, sempre havia sido o projeto em si e sua viabilidade. Eram grandes os debates sobre o mérito de um pleito, se deveria ser ou não classificado como inovação. Foi necessária a instalação de um comitê de inovação no BNDES que, após a triagem prévia de sua Área de Planejamento, classificava ou não como inovação determinado projeto e o grau de inovação que ele proporciona. Um trâmite trabalhoso e complicado, que por restrição de capacidade operacional levava o BNDES a trabalhar a inovação

(de forma específica) apenas de forma direta com financiamentos acima de R\$ 1 milhão.

Uma forma mais simplificada de apoiar a inovação das MPMEs, que já existia antes do programa em questão, é o Cartão BNDES, que prevê serviços tecnológicos entre seus itens financiáveis. Apesar de ser um dos embriões do MPME Inovadora, o Cartão BNDES permite apenas realizar o financiamento de itens isolados e nacionais cadastrados previamente, e não todos os itens e serviços integrantes de um projeto de investimento maior. No entanto, apesar dessa característica, o Cartão oferece crédito pré-aprovado e automático, nos moldes de um cartão de crédito. O Cartão BNDES teve crescimento exponencial nos últimos anos e conta hoje com mais de 630 mil cartões emitidos, totalizando mais de R\$ 48,5 bilhões de crédito pré-aprovado.

O Programa MPME Inovadora trouxe uma nova ótica à análise: o enfoque passou a ser a empresa e não mais o produto. Esse fato permitiu o apoio a projetos relacionados à inovação de maneira mais abrangente - de forma indireta e automática. Uma vez identificado que a MPME está realizando um esforço inovativo, ela se torna elegível ao programa.

Ou seja, a importância do MPME Inovadora vai além do seu objetivo de atender às empresas de micro, pequeno e médio porte que possuam perfil inovador. A forma de estruturação como uma operação indireta automática viabiliza a capilaridade e a celeridade da linha de financiamento. Por ser indireta, a operação conta com o apoio de mais de 70 instituições financeiras credenciadas, dos mais diferentes perfis e regiões, para efetuar o repasse dos recursos; por ser automática, passa por um enquadramento expresso na medida em que a empresa cumpre com os requisitos estipulados, não havendo necessidade de passar por um comitê de enquadramento, o qual representaria um gargalo para atender a um público extenso de MPMEs.

Outro importante programa que complementa as necessidades de investimento das empresas inovadoras é o Finep Inovacred. O objetivo do Programa Inovacred é oferecer financiamento a empresas de receita operacional bruta anual ou anualizada de até R\$ 90 milhões, para aplicação no desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços, ou no aprimoramento dos já existentes, ou ainda em inovação em marketing ou inovação

organizacional, visando ampliar a competitividade das empresas no âmbito regional ou nacional.

Tal qual o MPME Inovadora, o apoio será concedido de forma indireta, por meio de agentes financeiros, que atuarão em seus respectivos estados ou regiões, assumindo o risco das operações.

Uma diferenciação entre os dois programas se dá no enfoque. O Inovacred foca em financiar os projetos inovadores deste público, enquanto o MPME Inovadora busca apoiar a empresa que já realizou ou está realizando por uma inovação.

Um dos grandes trunfos do MPME Inovadora que garantem a sua atratividade é a utilização da taxa equalizada do Programa de Sustentação do Investimento (BNDES PSI). De acordo com a Lei 12.096/2009, que autoriza à União conceder subvenção econômica ao BNDES para bens de capital, projetos de investimento e inovação tecnológica, a taxa atual do Programa está fixada em 4% ao ano. Isso garante que uma empresa poderá tomar um financiamento para projetos de investimento com taxas mais baixas do que as de financiamento de máquinas e equipamentos, que possuem menor risco ao agente financeiro devido à possibilidade de constituição de garantia real.

Outra vantagem do Programa é a possibilidade de financiar não somente projetos de investimento, mas também capital de giro, seja ele de forma isolada ou associada ao projeto de investimento, para as diversas necessidades da empresa inovadora. No caso de capital de giro isolado, as taxas são semelhantes às de mercado, mas possibilitam um apoio a uma eventual necessidade momentânea da empresa.

Os itens financiáveis são os mais diversos, voltados à inserção de novos produtos no mercado. Abrangem desde verba para marketing e comercialização de um novo produto à expansão, modernização ou implantação de novas unidades fabris.

A inovação é um tema complexo e muitas vezes de difícil compreensão dentro das fronteiras do mercado financeiro. Devido ao grande risco associado a esta atividade, a iniciativa privada, representada pelas instituições financeiras tradicionais, sempre tratou este tema de forma bastante cautelosa, cabendo ao governo a iniciativa do apoio às ações inovadoras. Para apoiar a inovação, as instituições financeiras, sobretudo as comerciais, exigem garantias muito extensas e cobram margens muito elevadas.

Outro fator que inibe os investimentos dos bancos nas MPMEs que realizam inovação é a característica de que nem todos os resultados inovadores são comercializáveis, ou seja, financiar algum projeto inovador desse público pode ter retorno duvidoso, o que inibe a participação bancária privada ainda mais e coloca o processo inovador à margem do sistema financeiro.

A questão de composição de garantias reais para esse tipo de empresa também se caracteriza como um fator complicador, haja vista a já habitual dificuldade do público MPME e também a existência de ativos intangíveis ou tangíveis muito específicos, os quais não são possíveis de serem considerados como garantia de operações de crédito.

Com vistas a minimizar a exigência de garantias para o Programa, foi criada uma condição especial para viabilizar o acesso da empresa inovadora ao crédito: uma conta no agente financeiro, vinculada à operação, na qual podem ser depositados até 5% do valor do financiamento, mediante negociação do empresário com o agente financeiro escolhido. Tal conta vinculada seria utilizada em eventual inadimplência do tomador, minimizando o risco para o agente financeiro. Aliado a essa forma de garantia, ainda pode ser utilizado o Fundo Garantidor de Investimentos (FGI), um instrumento acessório na concessão de crédito que visa ajudar a compor as necessidades de garantia através do pagamento de um encargo pelo tomador, juntamente com a parcela de amortização. O FGI pode compor até 80% do valor financiado como garantia.

Com o sucesso das formas de apoio criadas, o setor financeiro tende a passar por um aprendizado à medida que as operações forem sendo apresentadas e aprovadas, aprimorando a análise de crédito de suas carteiras e separando a inovação de alto risco da inovação de médio e baixo risco.

Viabilização do Programa

O BNDES, no intuito de conferir viabilidade ao Programa, contou com especial colaboração dos bancos de desenvolvimento e agências de fomento, que possuem a característica de lidar com empresas e projetos de maior risco, nos quais os retornos ainda não são totalmente mensuráveis e conhecidos – onde os projetos de inovação se encaixam. As instituições privadas, apesar de serem

grandes repassadoras do BNDES, possuem maior tradição na concessão de crédito para empresas e setores consolidados no mercado.

Cabe destacar que o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) já possuía um programa denominado BRDE Inova, com objetivo muito similar ao perseguido pelo BNDES. As conversações entre o BNDES e este agente financeiro possibilitaram o aprimoramento do Programa MPME Inovadora em seu formato atual.

O BNDES manteve, também, contato com diversas instituições para desenhar o MPME Inovadora. Dentre elas se destacam o Ministério de Desenvolvimento (MDIC), Indústria e Comércio, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (INPI). Muitas dessas instituições já possuíam relacionamento prévio com o BNDES no assunto inovação por conta dos serviços tecnológicos, de avaliação de conformidade, design, prototipagem e propriedade intelectual previstos como financiáveis através do Cartão BNDES.

O Sebrae possui uma iniciativa denominada Sebraetec, que consiste num instrumento do Sistema Sebrae que permite às empresas demandantes o acesso a conhecimentos tecnológicos existentes na infraestrutura de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), visando à melhoria de processos e produtos e/ou à introdução de inovações nas empresas ou no mercado. São atendidas empresas que tenham demandas em questões como produtividade, design, propriedade intelectual, qualidade, sustentabilidade, TIC e inovação.

Já o MCTI possui um programa denominado Sibratec, que é um instrumento de articulação e aproximação da comunidade científica e tecnológica com empresas. A finalidade é apoiar o desenvolvimento tecnológico das empresas brasileiras dando condições para o aumento da taxa de inovação das mesmas e, assim, contribuir para aumento do valor agregado de faturamento, produtividade e competitividade nos mercados interno e externo. O Sibratec está organizado na forma de três tipos de redes denominados componentes: Centros de Inovação, Serviços Tecnológicos e Extensão Tecnológica.

Requisitos do Programa MPME Inovadora

Após um amplo debate com os entes descritos anteriormente, estabeleceram-se os seguintes critérios de enquadramento no Programa:

MPMEs que tenham sido apoiadas em programas de inovação ou extensão tecnológica no âmbito do governo federal, estadual e Sistema S.

Além do Sibratec e Sebraetec, o Edital Sesi/Senai é uma forma de apoio para qualquer empresa do setor industrial, inclusive *start-ups* de base tecnológica, no qual há a análise dos projetos de investimento inovadores das empresas para que sejam contemplados com um valor preestabelecido e não reembolsável.

MPMEs que tenham adquirido serviços tecnológicos através do Cartão BNDES.

O financiamento dos serviços tecnológicos cadastrados no Cartão BNDES pode indicar que uma empresa está propensa a realizar inovação ou já realizou inovação no passado. Portanto, a empresa que tenha adquirido algum desses serviços torna-se elegível ao Programa MPME Inovadora.

MPMEs que tenham patente concedida ou protocolada no INPI no mesmo ano do protocolo da proposta ou nos dois anos anteriores.

O acesso de MPMEs à propriedade intelectual no Brasil ainda representa uma gota no oceano, mas vem se ampliando. A perspectiva é que o Programa auxilie na promoção do pedido de patentes por essas empresas.

MPMEs que tenham sido incubadas ou recentemente graduadas e MPMEs residentes em parques tecnológicos.

As incubadoras de empresas são importantes para promover um ambiente de crescimento e estímulo à inovação e estão relacionadas ao conhecimento científico-tecnológico.

As incubadoras, para aderirem ao Programa, devem ser classificadas em função da qualidade da gestão através do parâmetro Centro de Referência para Novos Empreendimentos (CERNE) (www.anprotec.org.br/cerne).

MPMEs que tenham perfil inovador e que também possuam na sua composição societária Fundos de Investimento em Participações ou Fundos Mútuos de Investimento em Empresas Emergentes regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

Os fundos de investimento em participação devem ser relacionados com inovação, objetivo do Programa (relação completa em www.bndes.gov.br/mpmeinovadora). O Criatec é um exemplo de um fundo de participação, de iniciativa do BNDES, que visa fazer parte de empresas emergentes, que tenham perfil inovador e potencial de crescimento. O Programa MPME Inovadora configura-se para essas empresas como uma importante alternativa de financiamento.

Em síntese, o processo de concessão do financiamento ocorre da seguinte forma: após a adequação aos requisitos de enquadramento, o agente financeiro credenciado elabora a análise da proposta de financiamento da empresa, tendo também o cuidado de analisar seu risco de crédito e a capacidade de pagamento. A posteriori, o BNDES é envolvido para elaborar a análise do mérito do investimento da empresa inovadora e a averiguação dos requisitos de enquadramento para realização da liberação dos recursos.

O MPME Inovadora é capaz não só de minimizar a dependência de capital desse nicho de empresas através do financiamento de capital de giro e projetos de investimento, mas também possibilitar um auxílio na prestação de garantias aos agentes financeiros e minimizar seu risco.

A forma como foram elaborados os requisitos de enquadramento das empresas inovadoras no Programa não impossibilita a futura expansão dos critérios, à medida que o Programa for sendo divulgado e solicitado através dos agentes financeiros.

3. Resultados do Programa

Por ser um programa recém-lançado, não é possível ainda mensurar claramente os impactos quantitativos de sua implantação. No entanto, o Programa tem como resultado qualitativo auxiliar na comercialização das inovações de empresas que estejam realizando um esforço inovativo e trazer um ganho significativo no sentido de prever uma simplificação no enquadramento da operação, uma vez que basta o proponente enquadrar-se em algum dos

requisitos que estará elegível ao financiamento pelo BNDES. Anteriormente, a operação deveria passar por um comitê para analisar se o projeto tem caráter inovador ou não.

Outro ganho significativo foi a diferenciação no enfoque. Anteriormente o enfoque era no mérito do projeto de investimento, se era algo inovador ou não. Além da extensa análise de um projeto de investimento, ainda haveria a necessidade de enquadrá-lo como projeto inovador. Ao se colocar o enfoque agora na empresa que realiza esforços inovadores, é possível ganhar escala para que as operações sejam analisadas de forma mais simplificada.

4. Recomendações e sugestões

Para o sucesso e o cumprimento dos objetivos de um programa, é fundamental uma extensa divulgação entre os empresários potenciais e os agentes financeiros capazes de repassar o programa. Já existe, de forma latente no empresário brasileiro, uma resistência ao crédito de longo prazo, uma vez que os mecanismos de concessão de crédito são vistos muitas vezes como difíceis e inacessíveis, portanto é necessário quebrar certos paradigmas.

Além disso, é importante que as entidades envolvidas com inovação permaneçam em constante diálogo para aprofundar o estudo das necessidades deste segmento e proporem aperfeiçoamentos dos meios existentes ou o surgimento de novas formas de apoio. Um Sistema Nacional de Inovação deve ser perseguido e aperfeiçoado com a aproximação das instituições que são capazes de realizar políticas e gerir recursos voltados ao tema.

É também fundamental que o Brasil continue incentivando com políticas e programas a manutenção dos investimentos em inovação nos diversos setores da economia. A estabilidade do ambiente macroeconômico é vital para a continuidade das políticas criadas. De nada adiantará ter políticas voltadas para o tema se o ambiente macroeconômico gerar incertezas ao empresário tomador dos recursos para investimento.

Por fim, o BNDES deve procurar se envolver cada vez mais nas iniciativas de articulação e coordenação dos esforços para o fortalecimento do apoio à Inovação. O Banco, por sua grande *expertise* em fornecer crédito a longo prazo e

enorme conhecimento setorial, tem condições de alavancar este segmento de forma ainda mais significativa.

5. Conclusão

Muito embora estejam sendo criadas algumas formas de apoio às empresas inovadoras, estas empresas ainda enfrentam outras dificuldades para sustentar os planos de investimento, como a falta de pessoal qualificado para empreender os esforços de inovação, os elevados custos para inovar e o risco de esta inovação não ser bem recebida pelo mercado.

Onde há inovação, há risco e incerteza. Portanto, qualquer mecanismo de apoio, seja através do crédito equalizado, incentivos fiscais ou outros meios, é fundamental para minimizar os obstáculos inerentes ao processo inovativo, que é extremamente dependente de recursos públicos no caso da realidade brasileira.

O investimento em inovação, diferentemente dos demais investimentos, possui fontes de incerteza que lhe são próprias. E, além destas, compartilha todos os demais riscos inerentes a um financiamento tradicional.

Acreditamos no potencial multiplicador do Programa MPME Inovadora através da atuação dos agentes financeiros autorizados a repassar recursos do BNDES, devido à simplificação de sua abordagem. É sabido que a predisposição ao crédito, muito além do custo financeiro das operações, está diretamente relacionada com a facilidade de acesso do tomador. A simplicidade dos mecanismos de acesso ao crédito contribui para o sucesso de qualquer programa de apoio.

Por fim, como atividade econômica, a inovação aumenta a produtividade, gera emprego, impulsiona a economia, acelera o desenvolvimento e gera diferenciação através da produção de conhecimento, o que é extremamente relevante num cenário competitivo internacional global e aderente aos resultados buscados pelas instituições que compõem o Sistema Nacional de Fomento (SNF).

6. Bibliografia

CASSIOLATO, J. E. L.; MARTINS, H. M. *Sistemas de Inovação e Desenvolvimento: as implicações de política. São Paulo em Perspectiva*, v.19, n.1, p 34-45, jan./mar. 2005.

MELO, L.M. “Financiamento à inovação no Brasil: análise da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) de 1967 a 2006”. *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 8, nº. 1, p. 87-120, jan./jun. 2009.

MAZZUCATO, M. *The Entrepreneurial State*, Demos, London, UK, 2011.

HOLLANDA, F. S. *Financiamento e incentivos à inovação industrial no Brasil*. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000775169>>. Acesso em: 07/08/2014.

Portal Sebraetec. *Sebraetec*. Disponível em:<www.sebrae.com.br/sebraetec>. Acesso em: 23/07/2014.

Portal do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *Sibratec*. Disponível em: <www.mct.gov.br/sibratec>. Acesso em: 17/07/2014.

Portal da Indústria SENAI. *Edital de inovação*. Disponível em: <www.editaldeinovacao.com.br/>. Acesso em: 12/08/2014.

Portal BNDES. *O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social*. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 15/07/2014.

Portal Anprotec. *Cerne*. Disponível em: <www.anprotec.org.br/cerne>. Acesso em: 01/08/2014.

Portal Ministério do Trabalho e Emprego. *RAIS (Relatório Anual de Informações Sociais)*. Disponível em: <www.MTE.gov.br>. Acesso em: 11/08/2014.

Portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 21/07/2014.

Portal Finep. *Inovação e Pesquisa*. Disponível em: <www.finep.gov.br>. Acesso em: 14/08/2014.

Prêmio ABDE — Melhores práticas do Sistema Nacional de Fomento

PROJETO GRÁFICO

Verbo Arte e Design / Fernando Leite

DIAGRAMAÇÃO E FINALIZAÇÃO

Selênia Serviços

REVISÃO DE TEXTOS

Julieta Lamarão

Regina Peixoto

IMPRESSÃO

J. Sholna

Este livro foi composto em Minion Pro corpo 11/16.
Teve a impressão do miolo sobre papel off-set 75g/m²
e da capa sobre papel cartão supremo 250g/m²
em novembro de 2014.