

SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO

Financiando o Desenvolvimento



COLETÂNEA DE TRABALHOS

**SISTEMA
NACIONAL
DE
FOMENTO**

Financiando o Desenvolvimento

SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO

Financiando o Desenvolvimento

COLETÂNEA DE TRABALHOS



ASSEMBLEIA GERAL

Presidente

Luciano Coutinho

DIRETORIA

Presidente

Carlos Henrique Horn

1ª Vice-Presidente

Vitor Cesar Ribeiro Lopes

Vice-Presidentes

Antônio 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

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

Projeto gráfico e diagramação

Verbo Arte e Design / Fernando Leite

Revisão de textos

Verbo Arte e Design / Jorge Ramos

Impressão

J. Sholna

SUMÁRIO

- 7 **PREFÁCIO**
Carlos Henrique Horn
- 11 **INTRODUÇÃO**
Estado atual do Sistema Nacional de Fomento
e indicadores de desempenho
André Cunha, Carlos Eduardo Carvalho e Daniela Prates
- 39 Uma visão sobre o Sistema Nacional de Fomento
e a participação do BNDES
Andrea Varela Ramos Fuchsloch
- 47 Sistema Nacional de Fomento: proposta de atuação
no financiamento à inovação no nível estadual
Bernardo Hauch Ribeiro de Castro
- 59 Uma nova visão do SNF como instrumento de apoio
ao desenvolvimento econômico do Brasil
Edilson Fernandes de Assis
- 65 A necessidade de um Sistema Nacional de Fomento
para apoiar o desenvolvimento econômico no Brasil
Laudeny Fábio Barbosa Leão
- 79 A necessidade de instituições financeiras de desenvolvimento
para apoiar o desenvolvimento econômico: o caso do BRDE
Fernanda Letícia de Souza

- 87 O desenvolvimento econômico brasileiro por meio de um Sistema Nacional de Fomento e o papel das agências de fomento nesse sistema
Jonnie Lacerda Pereira
- 99 A redução da atuação dos bancos públicos estaduais e as limitações das agências de fomento no SFN
Laerte Ramires
- 115 Formas de atuação das Agências Financeiras de Fomento: concorrência ou complementaridade?
Paula Ferreira Martins
- 129 Por que um Sistema Nacional de Fomento para apoiar o desenvolvimento econômico no país e seu papel no desenvolvimento local
Salvy Bosco de Resende
- 145 A necessidade de um Sistema Nacional de Fomento para apoiar o desenvolvimento econômico no Brasil e as formas de atuação dos diferentes tipos de IFDs: o caso da Desenhahia
Sandra Cristina Santos Oliveira Mota
- 163 Carta ABDE

PREFÁCIO

Carlos Henrique Horn

Presidente da ABDE

A Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE) comemora seus 45 anos. Em sua longa trajetória, a Associação apoiou, consistentemente, o desenvolvimento econômico e social do país, sempre colaborando para o fortalecimento do Sistema Nacional de Fomento (SNF). Durante toda sua existência, a Associação foi fiel à sua missão de contribuir para o crescimento sustentável do Brasil e representar com excelência os interesses dos seus associados. Atualmente, a ABDE conta em seu corpo de associados com 29 instituições que formam o SNF – 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.

Enfatizando seu caráter desenvolvimentista, a ABDE acredita que a consolidação do SNF está diretamente ligada à conquista de maior crescimento do produto interno e da renda nacional, aumento da produtividade, mitigação das desigualdades regionais, atenção à sustentabilidade ambiental e redução das desigualdades sociais, dentre outros objetivos. Um SNF eficiente propulsiona o investimento, incentiva a inovação, atua nas falhas de mercado, aumenta a capilaridade do sistema financeiro nacional, age como um braço para as ações das

políticas públicas, direcionando e democratizando o crédito, e opera com políticas contracíclicas. Sua principal atividade consiste no fornecimento do crédito de longo prazo que promove o investimento produtivo, contribuindo financeira e institucionalmente para o processo de desenvolvimento econômico do país.

Em seu planejamento estratégico iniciado em 2007, a ABDE adotou como um dos objetivos principais a revigoração e promoção do SNF. A presente coletânea de trabalhos, intitulada “Sistema Nacional de Fomento: Financiando o Desenvolvimento”, faz parte desse esforço que agrega duas ações importantes desse planejamento. A primeira diz respeito à reformulação do sistema de informações da ABDE, o InfoABDE, e a segunda refere-se à promoção do curso “Desenvolvimento Econômico e o Sistema Nacional de Fomento”.

O InfoABDE foi criado para reunir dados relativos às agências estaduais de fomento e aos bancos estaduais (de desenvolvimento e comerciais com carteira de desenvolvimento). Atualmente, a ABDE realiza a ampliação desse sistema, que passará a contar com um maior conjunto de dados e com todas as instituições integrantes do SNF. Adicionalmente, o projeto de reestruturação conta com novas ferramentas e uma nova temática, a da governança corporativa. Como produto final, a Associação publicará, anualmente, um relatório sobre as características institucionais e de desempenho do SNF. Um resumo executivo do primeiro relatório gerado pelo projeto do infoABDE consta da primeira parte desta coletânea de trabalhos, que descreve, de forma geral, o que é e como evoluiu o SNF, além de traçar uma argumentação estratégica para salientar a importância e defesa desse sistema como indutor do desenvolvimento econômico e social.

O curso “Desenvolvimento Econômico e o Sistema Nacional de Fomento”, realizado em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, teve duração de 90 horas aulas, contou com o apoio de professores universitários de várias unidades federativas e com a participação de técnicos e executivos das instituições associadas à ABDE. O objetivo de estimular o debate, e apresentar o instrumental teórico para justificar as ações do Estado no campo das finanças, como indutor do desenvolvimento, foi alcançado com ótimo resultado. O curso promoveu estudos, discussões, palestras e conhecimento do dia a dia das instituições. Estimulou, ainda, a discussão sobre a relevância do SNF e a defesa e promoção das Instituições Financeiras de Desenvolvimento, mostrando

sua força, importância e capacidade de diminuir os gargalos do crescimento. Os temas, debatidos exaustivamente durante o curso, contribuíram para a criação da Carta ABDE¹ e para a elaboração, por parte dos alunos, de ensaios que buscaram definir, qualificar, quantificar e caracterizar o sistema. São visões da realidade fornecidas pelos técnicos que integram o SNF, com a orientação de pesquisadores do assunto, combinando a prática e a teoria. Foram, então, escolhidos dez artigos, reunidos na segunda parte desta coletânea. Os textos aqui agrupados contam com um olhar específico de suas realidades, inseridas no contexto geral do sistema.

A ABDE pretende continuar a contribuir de forma sistemática para a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social, ambientalmente sustentável, do Brasil. Com o lançamento desta coletânea, associado às ações estratégicas empreendidas, a Associação estimula a discussão e promove o debate, aperfeiçoando o SNF.

1 A Carta ABDE, elaborada a partir das discussões realizadas no curso e em diversos workshops da associação, é um documento que contempla iniciativas para o aprimoramento de processos e normas que afetam diretamente o desempenho do Sistema Nacional de Fomento, com o propósito último de promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Na Carta, determinamos diretrizes para a consolidação do SNF e que devem ser centrais nas ações da ABDE: a mobilização das Instituições Financeiras de Desenvolvimento para uma política nacional de desenvolvimento; o fortalecimento da articulação e da interlocução dos associados de forma a coordenar suas ações, traçando uma estratégia comum; a garantia de fontes de recursos; a adequação do marco regulatório com os padrões internacionais e o aperfeiçoamento do sistema de garantias e de tributação.

Estado atual do Sistema Nacional de Fomento e indicadores de desempenho

Este artigo é um trecho do diagnóstico elaborado pelos professores André Moreira Cunha,¹ Carlos Eduardo Carvalho² e Daniela Magalhães Prates³ para o sistema InfoABDE

1.1 Introdução

A despeito dos processos de desregulamentação financeira nos anos 1980 e 1990 — que ocorreram *pari passu* ao avanço das ideias neoliberais e tiveram como um dos seus pilares a privatização de instituições públicas —, inúmeros países, desenvolvidos e em desenvolvimento, mantêm sistemas nacionais de fomento. O interesse pelo papel das instituições financeiras oficiais ganhou novo ímpeto com os desdobramentos da crise financeira global deflagrada em 2007-2008, e depois caracterizada pela “grande recessão”. Países emergentes utilizaram seus bancos públicos para minimizar a contração do crédito privado, o que teve efeitos positivos sobre a retomada de dinamismo em suas economias.

1 Professor Associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador do CNPq. Possui pós-doutorado pela Universidade de Cambridge (Inglaterra).

2 Professor Associado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

3 Professora Livre-Docente do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp) e pesquisadora do CNPq. Doutora em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com bolsa-sanduiche da Capes na Universidade de Paris 13.

É nesse contexto que se analisa o perfil atual do que chamamos aqui de Sistema Nacional de Fomento (SNF) da economia brasileira, com destaque para suas peculiaridades, e se procura avançar na discussão normativa sobre os mecanismos de política creditícia e organização institucional que deveriam ser considerados para seu fortalecimento. Nossa hipótese principal é que, mesmo tendo sofrido profundos ajustes no sentido de uma redução na participação estatal na intermediação financeira, da qual a privatização ou extinção da maioria dos bancos públicos estaduais é o exemplo maior, o Brasil logrou manter uma rede de instituições capazes de exercer as funções de estímulo ao desenvolvimento e tem condições de fortalecê-la por meio de políticas públicas voltadas para esse objetivo.

1.2 O Sistema Nacional de Fomento: conceitos fundamentais e caracterização

Tomando por base a literatura sobre o papel do Estado no financiamento do desenvolvimento da economia brasileira (detalhes em Jayme Jr. e Crocco, 2010), pode-se considerar que o SNF refere-se ao conjunto de instituições públicas – bancos de desenvolvimento, bancos comerciais ou múltiplos com carteira de desenvolvimento, caixas econômicas, agências de fomento – e privadas (cooperativas, organizações de microfinanças) voltadas para o financiamento de setores e atividades prioritárias ou estratégicas para o desenvolvimento, bem como de segmentos da população e de regiões que não conseguem atender suas necessidades de financiamento no sistema financeiro privado (seja em função da inexistência de linhas de crédito, seja em função das condições de prazo e custo desfavoráveis). Essas instituições possuem fontes especiais de recursos (*funding*), com condições de prazo e custo diferenciadas (como exigibilidades sobre depósitos bancários e fundos de poupança fiscais e parafiscais), e/ou esquemas institucionais de garantias.

Tal conceito geral é desdobrado pela Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), que considera que o SNF “... agrega 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”. Portanto, a proposta da ABDE

converge com literatura revisada na sequência, em que duas características predominam: (a) o controle público do capital, ainda que contemple a possibilidade de incluir formas associativas, como as cooperativas; e (b) a oferta crédito e o apoio técnico especializado capazes de viabilizar projetos de investimento com prazos de maturação mais longos e que, portanto, contribuem para as mudanças nas estruturas de produção.

No plano internacional, constata-se que o formato institucional de sistemas como o SNF, em termos do perfil das instituições e das fontes de recursos, varia bastante entre os países, em função de um conjunto de fatores, dentre os quais: o grau de desenvolvimento econômico, a evolução histórica do sistema financeiro doméstico, a configuração jurídica vigente (direito comum ou romano) e a tradição de política macroeconômica.

A diversidade de arranjos institucionais persistiu após a onda de privatização das instituições financeiras públicas nas décadas de 1980 e 1990. Os bancos públicos e seus congêneres continuam com uma participação ainda relevante no total dos ativos bancários, especialmente nas economias emergentes. Em 2002, em mais de 40 países emergentes, incluindo Brasil, Rússia, Índia e China, os ativos desses bancos somavam mais de 25% do total dos ativos dos bancos (Hanson, 2004). De acordo com estimativas recentes de De Luna-Martínez e Vicente (2012), as instituições públicas respondem, em média, por 25% dos ativos bancários mundiais. Mesmo em economias avançadas, como a França, Alemanha e Japão, os sistemas financeiros mantiveram seu caráter misto, com a participação de instituições privadas e públicas (World Bank, 2012). Portanto, o desenvolvimento econômico e o fortalecimento dos sistemas financeiros, inclusive com o aprofundamento dos mercados privados de dívidas de longo prazo, não foram acompanhados necessariamente pelo desaparecimento dos sistemas nacionais de fomento.

Conforme será argumentado na próxima seção, as experiências históricas de sucesso na conformação de estruturas econômicas robustas, diversificadas e competitivas guardam, ao menos, um elemento em comum: a participação ativa do Estado na criação de condições favoráveis ao desenvolvimento. Essa participação tem-se revelado em múltiplas dimensões: (a) na construção da infraestrutura física, institucional, humana e financeira; (b) na produção direta de bens e serviços por meio das empresas estatais; (c) pela manutenção de um

ambiente macroeconômico compatível com objetivos de expansão da renda com transformação das estruturas econômicas e sociais em bases relativamente estáveis; e (d) na criação de incentivos (de preços e administrativos) capazes de direcionar o ritmo de acumulação de capital. Nesse sentido, as políticas industriais, financeiras e de promoção do comércio exterior ganham relevo nas distintas realidades nacionais.

Ademais, os Estados e suas políticas respondem aos desafios impostos, em cada conjuntura histórica, às suas oportunidades e constrangimentos. O período entre o pós-Segunda Guerra Mundial e o final dos anos 1970 marcou o auge e o declínio do consenso desenvolvimentista, em que se assumia como normal, e mesmo desejável, o ativismo estatal na promoção do desenvolvimento, desde que respeitada certa divisão de tarefas entre Estado e mercados, que preservasse espaços amplos para a atuação do setor privado.

Nesse contexto se multiplicaram instituições específicas, como bancos públicos e, em especial, bancos de desenvolvimento, além de empresas estatais e estruturas governamentais de apoio ao desenvolvimento industrial, à inovação tecnológica e à promoção de exportações. Na especificidade brasileira, esse período viu a consolidação dos alicerces do bem-sucedido processo de industrialização, que conduziu o país ao status de oitava maior economia do mundo e oitavo maior produtor de manufaturas no final dos anos 1970.

Nucleados pelos grandes bancos federais, como Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Nacional da Habitação (BNH), Banco da Amazônia (Basa), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), formou-se um SNF, que se completava com os bancos estaduais com atuação comercial, as caixas econômicas e os bancos estaduais e regionais de desenvolvimento. Tal estrutura não passou incólume pelos anos que se seguiram à crise da dívida externa (1982) e ao novo ambiente internacional, caracterizado pelo novo consenso, contrário ao ativismo estatal, formado com a ascensão do neoliberalismo. No Brasil, o processo de estabilização monetária nos marcos do neoliberalismo conformou um novo espaço regulatório, em que as recomendações de política apontavam para a necessidade de forte redução da participação estatal na intermediação financeira, particularmente dos entes subnacionais (Cintra, 2006; Jayme Jr. e Crocco, 2010; Paula, 2011).

A liquidação de dois grandes bancos em 1995, o Econômico, em agosto, e o Nacional, em novembro, precipitou a adoção de medidas visando ao fortalecimento do sistema financeiro. O Banco Central do Brasil (BCB) temia a ocorrência de uma crise bancária sistêmica e foi organizado um amplo esforço de reestruturação. A Resolução nº 2.197, de 31.08.95, autorizou a constituição de uma entidade privada, sem fins lucrativos, para gerir recursos voltados à proteção dos poupadores. Procurava-se minimizar o risco de uma corrida bancária derivada de uma perda de confiança na solidez das instituições financeiras (BACEN, 1999, 2002). Posteriormente, essa iniciativa materializou-se na constituição do Fundo Garantidor de Crédito (FGC). Em novembro de 1995, surgiram outras iniciativas cruciais: (a) a ampliação dos poderes do BCB para responsabilizar civilmente os controladores das instituições financeiras e os auditores independentes, além de fortalecer a sua possibilidade de tomar ações preventivas para saneamento de instituições fragilizadas, como, por exemplo, condicionar seus aportes de liquidez a mudanças societárias; (b) o estabelecimento de incentivos fiscais para estimular a incorporação de instituições frágeis pelas mais saudáveis; e (c) a criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), dando condições para acelerar o processo de fusões e incorporações de bancos. Tais medidas atuaram a favor do processo de consolidação bancária, ao estimularem as mutações patrimoniais, ao mesmo tempo em que o setor público assumiria parte do custo do ajuste patrimonial das instituições problemáticas.

Um passo adicional no saneamento do sistema foi o equacionamento dos desequilíbrios patrimoniais dos bancos oficiais estaduais, o que se deu no bojo de um ajuste fiscal mais amplo, que envolveu a assunção, por parte do Governo Federal, de passivos financeiros dos estados. Para tanto, lançou-se mão do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes).⁴ O Governo Federal aportaria recursos capazes de reequilibrar patrimonialmente os bancos estaduais pela emissão de títulos federais. Os estados controladores dos bancos poderiam optar pela posterior privatização, extinção, transformação em agências de fomento ou saneamento (mantendo o controle da instituição).

4 MP 1.514, de 07.08.1996, normatizado no BCB pela Resolução nº 2.365, de 28.02.1997.

Se o Proer e o Proes foram importantes no saneamento do sistema financeiro, haveria, também, de se criar a condição para que os bancos estrangeiros pudessem ampliar sua participação no mercado brasileiro. Desde os anos 1930, a legislação tornou-se restritiva a essa participação. Mais recentemente, a atual Constituição Federal do Brasil foi explícita nessa limitação. Porém, somente em 1995, com a Exposição de Motivos nº 311, do ministério da Fazenda, é que o Governo Federal usou o atributo constitucional de abrir o mercado bancário para a entrada de novos agentes. Assim, além da ação direta de estímulo à concentração e às centralizações de capitais nesse setor, o BCB passou a apostar no incremento da entrada de grupos estrangeiros no mercado doméstico.

Nessa quadra histórica, a autoridade monetária brasileira mostrou-se pró-ativa ao implementar medidas visando reduzir o potencial de risco sistêmico no sistema financeiro nacional. Já em 1994, o BCB havia ratificado o Acordo da Basileia.⁵ Foram estabelecidos parâmetros de funcionamento para as instituições financeiras e limites prudenciais. Em 1997, foi criado o Sistema Central de Risco de Crédito. Elevaram-se, sucessivamente, os requisitos de capital ponderado pelo risco do padrão básico do Acordo da Basileia. Buscando alinhar-se às recomendações do Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, o BCB determinou a introdução de rígidos controles internos nas instituições financeiras e alterou os critérios de classificação e provisionamento dos créditos concedidos. Buscou-se, ainda, minimizar os riscos associados às variações de preços-chave, como as taxas de juros e o câmbio, bem como de operações com derivativos. Ampliou-se a divulgação das informações econômico-financeiras das instituições, com a disseminação trimestral de estatísticas. Em 2002, entrou em operação o novo Sistema Brasileiro de Pagamentos (SBP) com vistas a otimizar a eficiência do registro e a liquidação das operações financeiras.

Por fim, caberia enfrentar os desequilíbrios dos bancos públicos federais. No âmbito do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (Proef) foram adotadas medidas de saneamento, tais como: (a) com respeito aos créditos problemáticos em carteira, houve transferência do risco de crédito para o Tesouro Nacional ou a cessão de crédito para a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), empresa não financeira vinculada ao ministério da Fazenda, criada, especificamente, para gerir créditos; (b) troca de ativos de pouca

5 Resolução nº 2.099, de 17.08.1994.

liquidez e baixa remuneração por ativos líquidos, remunerados à taxa de mercado; e (c) aumento de capital, realizado na CEF, no Banco do Nordeste e no Banco da Amazônia. Para evitar novas situações de desequilíbrio patrimonial, a legislação que criou o Proef previu a necessidade de explicitação, na lei orçamentária, dos subsídios associados aos programas de desenvolvimento econômico e social operados pelos bancos federais. Ainda, o BCB recomendou a adoção de aprimoramentos na governança das instituições de modo a compatibilizar suas ações de fomento com o equilíbrio financeiro prospectivo (BCB, 2002).

Assim, entre a segunda metade dos anos 1990 e o começo dos anos 2000, quase todos os bancos estaduais, comerciais, múltiplos e de desenvolvimento passaram por processos de reestruturação no âmbito do Proes. Reestruturados ou privatizados, tais agentes, que haviam servido tanto ao importante papel de alicerces do desenvolvimento, quanto de instrumentos para o financiamento dos governos locais (em movimentos nem sempre compatíveis com a manutenção de sua solvência), foram virtualmente eliminados do sistema financeiro. Poucos sobreviveram e novas estruturas, as agências de fomento, passaram a conviver em um ambiente regulatório novo. Os grandes bancos federais foram preservados e avançou a presença das instituições privadas com controle nacional e estrangeiro. Às vésperas da crise financeira global, o SNF apresentava a menor participação relativa no sistema financeiro nacional do período aqui analisado.

O movimento geral da participação do SNF no sistema financeiro, entre 1995 e 2014, foi de perda de participação relativa, especialmente do segmento diretamente controlado pelos governos estaduais. No entanto, a partir de meados da segunda metade dos anos 2000 e, com maior intensidade, depois de 2008, nota-se alguma reversão dessa tendência mais geral. E isto se dá pela retomada das instituições federais, conforme analisado, dentre outros, nos trabalhos organizados por Jayme Jr. e Crocco (2010). Tal movimento está em consonância com a constatação do Banco Mundial (World Bank, 2012), de que o período que se inaugura com a crise financeira originada em 2007 e 2008 no mercado hipotecário estadunidense, recoloca a importância de uma presença mais ativa do Estado nos mercados financeiros.

Esse olhar mais favorável nasce, dentre outras coisas, da constatação de que os capitais privados tendem a ser pró-cíclicos, característica reforçada pelos desdobramentos da crise. Ademais, países que preservaram instituições de crédito oficiais puderam, por meio destas, atenuar o racionamento de

crédito oriundo do setor privado. Nunca é demais lembrar que as instituições que hoje compõem o que aqui se denomina de SNF, assim como suas congêneres internacionalmente, nasceram para garantir o crédito necessário ao desenvolvimento, em contextos históricos em que o setor privado não podia ou desejava atuar com a intensidade necessária (Gerschenkron, 1962; Reinert, 1999 e 2007; Jayme Jr. e Crocco, 2010).

Com base nas informações disponíveis no BCB, pode-se dimensionar a representatividade atual desse conjunto de instituições. Assim, em setembro de 2013, o SNF foi responsável por 52% do estoque de operações de crédito e 46% dos ativos totais do sistema financeiro nacional. Adicionalmente, o SNF respondeu por 51% dos depósitos e 30% do capital. Ademais, o SNF responde por 47% da força de trabalho e 43% do número de agências em funcionamento, o que revela sua importância e vitalidade.

O foco no crédito e a capacidade de ramificá-lo podem ser observados na análise dos desembolsos do sistema BNDES, que é a principal fonte de recursos para as operações de crédito de longo prazo no Brasil. Assim, a Tabela 1 mostra: (a) os desembolsos totais e diretos do BNDES;⁶ e (b) a distribuição dos desembolsos dos agentes credenciados junto ao BNDES para repasse de suas linhas de financiamento. Em 2012, o total de desembolsos do BNDES foi de R\$ 156 bilhões, dos quais R\$ 72 bilhões, ou 46%, se deram de forma direta, e R\$ 84 bilhões, ou 54%, de forma indireta (ou seja, mediante repasses). Ainda em 2012, as operações indiretas foram distribuídas em pouco mais de um milhão de operações. É possível observar que as instituições públicas — federais, regionais e estaduais — e as cooperativas, que correspondem ao agregado aqui trabalhado como sendo parte do SNF, responderam por 41% dos valores desembolsados e por 65% do número de operações indiretas.

Em termos de valores, o ano de 2012 é representativo deste tipo de operações, quando predominaram os agentes privados, que foram responsáveis por 59% dos desembolsos e 35% das operações indiretas. Os grandes bancos privados, particularmente aqueles que possuem amplas redes de varejo, têm um peso importante em ambas as dimensões — valor e quantidade de operações. Todavia o SNF se destaca em termos de capilaridade, o que também se expressa no menor

6 Os desembolsos do BNDES podem ser separados em duas categorias: operações diretas, nas quais o risco de crédito recai diretamente no BNDES, e operações indiretas, em que o risco é assumido pelas instituições credenciadas.

valor médio dos desembolsos. Enquanto estes são, em média, de R\$ 47 mil nas instituições públicas federais, e R\$ 62 mil entre as instituições públicas regionais e estaduais, e cooperativas, o setor privado opera com valores médios entre R\$ 113 mil – grandes bancos privados – e R\$ 180 mil para as demais instituições.⁷

Tabela 1
PERFIL DAS OPERAÇÕES DO BNDES, 2012

	VALOR (R\$ milhões)	PART. (%)	OPERAÇÕES	PART. (%)	VALOR MÉDIO (R\$ mil)
I. SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO	34.155	41%	701.643	65%	49
Instituições federais*	28.065	33%	603.433	56%	47
BPes, BDs, AFs, cooperativas**	6.090	7%	98.030	9%	62
II. INSTITUIÇÕES PRIVADAS E OUTRAS	49.927	59%	380.458	35%	131
Grandes bancos privados***	31.280	37%	277.025	26%	113
Demais instituições	18.647	22%	103.433	10%	180
Total das operações indiretas	84.082	100%	1.081.921	100%	78
MEMÓRIA					
Operações diretas	71.910				
Desembolsos totais	155.992				

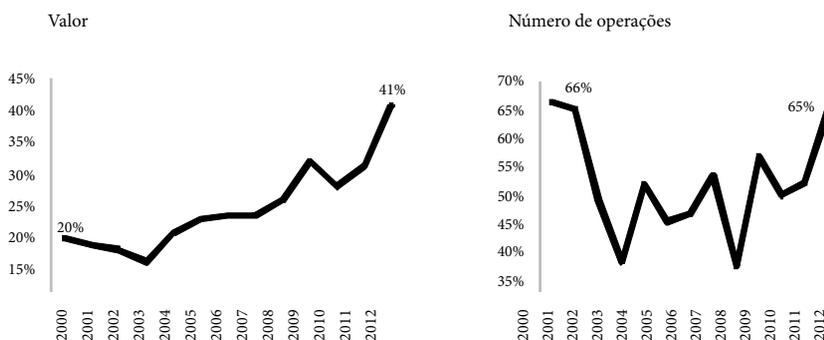
Fonte: elaboração própria com base nos dados do BNDES. * Banco do Brasil, CEF, BNB, Basa e FINEP; ** BRDE, Banrisul, BDMG, Cresol Baser, Cresol Central, Bansicredi, Bancoop, Bandes, Badesc, Desenvolve SP, Banestes, Desenhahia, BRB, Investe-Rio, Banese, Afeam, Goiás Fomento, AF Paraná; *** Bradesco, Itaú-Unibanco, Itaú-BBA, Santander, Safra, Citibank e HSBC.

⁷ Tais médias escondem uma grande dispersão no desempenho de cada instituição, cujas características específicas emergem quando feitas análises pormenorizadas, que não cabem no escopo deste artigo. Assim, por exemplo, e tomando-se por referência o ano de 2012, e considerando-se os 19 maiores repassadores (responsáveis por 92% do valor desembolsado e 95% do número de operações) do BNDES, teríamos o seguinte *ranking* (do menor para o maior valor médio, em R\$ mil): Banco do Brasil (42), Bansicredi (55), Bradesco (58), Banrisul (80), DLL/Rabobank (86), Grupo Volks (105), CEF (124), Grupo Fiat (143), Itaú-Unibanco (166), Grupo Mercedes-Benz (194), Volvo (205), BRDE (253), Grupo Safra (256), Caterpill (326), HSBC (451), Santander (586), ABC-Brasil (685), Votorantim (802), Itaú-BBA (1.015). O menor valor médio em 2012, no universo das instituições credenciadas, foi do Uniprime, com R\$ 10 mil, e o maior valor foi de R\$ 39 milhões do BGT Pactual. Para caracterizar tal dispersão, basta verificar que o desvio padrão excede em três vezes o valor médio dos desembolsos individuais. Por fim, sempre para o ano de 2012, a mediana dos desembolsos foi de R\$ 303 mil.

O Gráfico 1 revela a participação do SNF no total dos desembolsos indiretos entre 2000 e 2012. Nota-se a elevação, no período considerado, da importância relativa em termos do valor dos desembolsos das instituições públicas e cooperativas que compõem o Sistema. Em termos de números de operações, verificou-se um recuo relativo na primeira metade dos anos 2000 e uma forte retomada a partir de 2008.

É importante observar que o BNDES tem se esforçado em capilarizar o crédito, particularmente em sua atuação como banco de segundo piso. Novas linhas e programas de financiamento foram formatadas e/ou aperfeiçoadas visando tal esforço, na medida em que as operações diretas do banco são usualmente para projetos de maior escala. Exemplos nesse sentido são os programas de crédito agrícola do Governo Federal⁸ e o cartão BNDES.⁹

Gráfico 1
O PAPEL DO SNF NOS DESEMBOLSOS DAS
OPERAÇÕES INDIRETAS DO SISTEMA BNDES, 2000-2012



Fonte: elaboração própria com base nos dados do BNDES.

8 Tais como: ABC – Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura; MODERAGRO – Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais; MODERFROTA – Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras; MODERINFRA – Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem; PROCAP-AGRO – Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias; PROCAPCRED – Programa de Capitalização de Cooperativas de Crédito; PRODECOOP – Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária; PRONAF Investimento – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; PRONAMP- Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural.

9 O cartão BNDES, que começou a operar em 2003, é um crédito pré-aprovado, com o valor limitado a R\$ 1 milhão, voltado para as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs).

Em 2012, os programas agrícolas e o Finame Agrícola geraram desembolsos da ordem de R\$ 10,4 bilhões em pouco mais de 100 mil operações. O cartão BNDES originou 708 mil operações em um montante de R\$ 9,5 bilhões, o que gerou um valor médio por operação de R\$ 13,5 mil, bem abaixo do valor médio geral anteriormente reportado. Se, em termos de valor, essa linha representou 11% dos desembolsos indiretos de 2012, em termos de número de operações, tal participação foi de 65%. Os agentes financeiros responsáveis por tal desempenho foram os seguintes: Banco do Brasil, Banrisul, Bradesco, Caixa Econômica Federal e Itaú, todos com amplas redes de varejo e tradição de operar com o mercado de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs).

Assim, ainda para o ano de 2012, os programas agrícolas e o cartão BNDES foram responsáveis por 23% do valor desembolsado e 74% das operações realizadas pelos agentes financeiros credenciados junto ao BNDES. No caso do cartão BNDES, 76% dos desembolsos foram gerados pelo BB, CEF e Banrisul, instituições públicas que compõem o SNF. Couberam ao Bradesco e ao Itaú os 24% restantes. Nos programas agrícolas, 47% dos desembolsos e 57% do número de operações foram gerados a partir das instituições que compõem o SNF. Conforme será analisado na seção 1.3, a literatura reconhece que os segmentos de MPMEs e setor agropecuário tendem a gerar operações de maior risco, o que pode restringir a atuação das instituições privadas. As evidências aqui compiladas reforçam tal constatação, qual seja, tomando-se tais linhas e programas como *proxy* do esforço de financiamento do investimento naqueles setores, predomina a atuação do SNF.

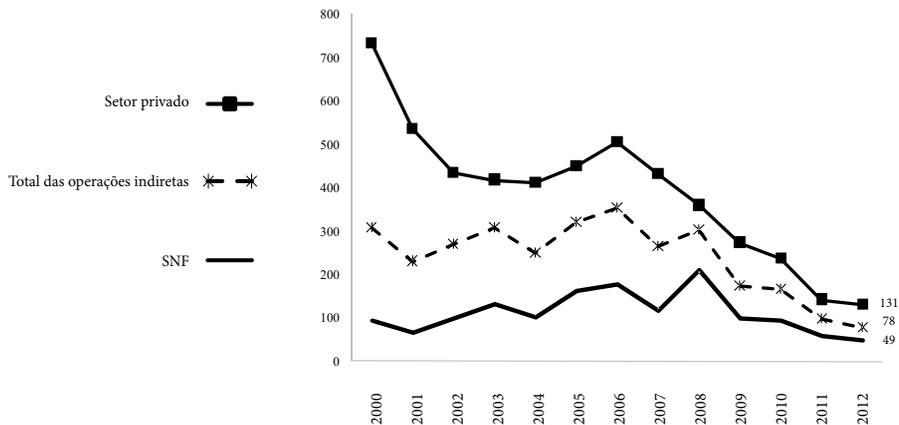
O Gráfico 2 mostra a evolução do valor médio dos desembolsos indiretos por três segmentos: o SNF, o setor privado e o total das operações indiretas. Para cada segmento o valor médio foi apurado pela razão de dois somatórios: desembolsos, em valores constantes, e número de operações. Para todo o período, o valor médio dos desembolsos do conjunto do SNF foi inferior ao observado no setor privado. Neste último, a queda no valor médio está associada, principalmente, ao repasse de linhas como o cartão BNDES e programas agrícolas.

Em síntese, a presente seção conceituou o SNF e procurou dimensionar sua importância relativa e evolução desde a segunda metade dos anos 1990, bem como caracterizar algumas dimensões do perfil de suas operações de crédito.

Gráfico 2

EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES INDIRETAS DO BNDES

VALORES MÉDIOS* — 2000-2012 (R\$ MIL, VALORES CONSTANTES DE 2012)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do BNDES.

* Deflacionado pelo IGPM (índice mensal) médio.

1.3 O papel do Estado na intermediação financeira

O debate sobre o desenvolvimento econômico tem polarizado posições entre os que defendem e os que criticam a ideia de que os mecanismos de mercado são suficientes para garantir um crescimento sustentável e equilibrado. Entre os críticos destaca-se a percepção de que o Estado tem um papel crucial na indução e, em certas circunstâncias, no comando do processo de desenvolvimento. Argumentam que a ação estatal é diretamente proporcional (a) às fragilidades e insuficiências dos mercados e (b) ao atraso relativo de cada país frente à fronteira tecnoprodutiva. Isto explicaria a maior presença econômica do Estado nos países de desenvolvimento retardatário.

A visão pró-mercado tem sido sustentada pelo *mainstream* dos economistas profissionais e pelos organismos multilaterais de maior influência, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Enfatiza-se que o mercado é a instituição que garante a maior eficiência na alocação dos recursos escassos. Os preços livremente determinados nos mercados sinalizariam a escassez relativa

dos fatores de produção e, assim, indicariam os padrões de especialização produtiva. A partir do pós-guerra, a experiência de industrialização das economias periféricas tem servido de pano de fundo para a explicitação destas posições. Em particular, o caso bem-sucedido de crescimento sustentado dos países asiáticos tornou-se o centro das principais controvérsias (World Bank, 1993).

Na perspectiva crítica ao *mainstream* convergem distintas tradições teóricas, inspiradas nos trabalhos seminais de autores como Marx, Keynes, Schumpeter, no estruturalismo cepalino e nas demais abordagens heterodoxas associadas à emergência da economia do desenvolvimento (Perez e Primi, 2009; Cimoli, Dosi e Stiglitz, 2009). Em uma perspectiva de maior fôlego histórico, como sugerem, dentre outros, Gerschenkron (1962), Reinert (1999, 2007) e Chang (2002), a noção de que o ativismo estatal está diretamente associado ao progresso econômico das nações remonta, pelo menos, ao período do mercantilismo. O argumento da proteção da indústria infante de Alexander Hamilton e Friedrich List tornou-se popular em nações emergentes que procuravam reproduzir a trajetória britânica de revolução industrial. Da mesma forma, a noção de que o desenvolvimento econômico implica mudança qualitativa das estruturas produtivas, em que as inovações tecnológicas encontram um papel de centralidade, está fortemente assentada na obra de Schumpeter (1911 e 1942) e encontra precedente na análise de Marx (1867).

No centro do antagonismo entre as visões convencional e heterodoxa, ganhou destaque o assim chamado paradigma do “Developmental State” (“Estado Desenvolvimentista” ou PED), associado aos trabalhos seminais de Johnson (1982), Amsden (1989), Wade (1990), Chang (1994), Evans (1995), dentre outros, com seus desdobramentos posteriores (Woo-Cumings, 1999, Ravenhill, 2008). Em essência, o PED se refere ao conjunto de contribuições para a explicação do desenvolvimento asiático, particularmente do Japão e dos NICs (Newly Industrialized Countries) de primeira geração (Taiwan, Coreia do Sul, Cingapura e Hong Kong), e que analisam o papel das políticas públicas voltadas à construção de novas estruturas produtivas e capacidades tecnológicas. As pesquisas associadas ao PED têm enfatizado o estudo das políticas industriais e direcionamento do crédito, gerando a conclusão de que o Estado teria sido um ator central na conformação do assim chamado “milagre asiático”. Esta tradição se afasta das explicações convencionais, que esclarecem o sucesso asiático por meio das

estratégias de extroversão comercial, com a adoção de políticas comerciais supostamente neutras e manutenção de um ambiente de estabilidade macroeconômica (World Bank, 1993).

Neste sentido, o PED se insere naquele conjunto de paradigmas críticos à visão de que o desenvolvimento é o resultado último e exclusivo da atuação das forças de mercado em ambientes competitivos, onde o Estado tem por papel central manter a estabilidade de preços e o bom funcionamento das instituições que protegem os direitos de propriedade. À luz da experiência asiática e de outras economias maduras e periféricas bem-sucedidas na consolidação de trajetórias sustentadas de desenvolvimento, os autores associados ao PED dão destaque à importância de se estruturar um padrão de financiamento capaz de sustentar um elevado nível de alavancagem financeira, em que bancos — públicos ou privados — garantiriam os recursos necessários para o financiamento dos investimentos.

Nessa perspectiva analítica aqui compartilhada, a organização do sistema financeiro e a canalização do crédito para as atividades produtivas têm sido apontadas como sendo o sistema nervoso central das políticas desenvolvimentistas. Elementos como a existência de participação acionária cruzada entre grupos financeiros e não financeiros gerariam um compromisso solidário entre as partes envolvidas na viabilização de projetos de longo prazo de maturação. Da mesma forma, as políticas públicas de incentivo à poupança privada gerariam recursos, a baixo custo, para os bancos (Jomo, 2001; Chang, 2006). A coordenação do Estado, e seu estrito controle sobre o crédito, regulariam a liquidez do sistema e a eficiência na aplicação dos recursos. Em síntese, constituir-se-ia um “mercado de capitais interno” (Zysman, 1983) capaz de equacionar, de forma eficiente, os problemas de assimetria de informações, subdesenvolvimento dos mercados de capitais, falta de coordenação nas decisões privadas de investimento, comportamentos *rent-seeking*, entre outros, típicos da experiência de industrialização tardia.

Fundamentos teóricos da atuação direta do Estado na intermediação financeira

Para a abordagem convencional, a presença relevante de instituições financeiras públicas é justificada pela existência de imperfeições ou falhas de mercado, como informação incompleta, externalidades, assimetrias de informação e

concorrência imperfeita, que impedem que muitas atividades e setores tenham acesso aos recursos potencialmente disponíveis no mercado (Čihák *et al.*, 2012; Anginer, Demirgüç-Kunt e Zhu, 2012; Demirgüç-Kunt, Feyen e Levine, 2012). Essas características dos mercados financeiros, que o seu aprofundamento não conseguiu eliminar, seriam uma justificativa, mesmo após as ondas de privatizações, para a presença ainda relevante de instituições públicas, até em países com sistemas financeiros mais profundos, como a Alemanha e os Estados Unidos (Cintra, 2007).

Como ressaltam Deos e Mendonça (2009), os conceitos de “falhas de mercado” e geração de externalidades servem de base para argumentos convencionais que resultam em quatro abordagens sobre o papel das instituições públicas, no caso de uma atuação não adequada do setor privado, quais sejam: a visão social; a visão desenvolvimentista; a visão de agência; e a visão política.

A “visão social” acredita que as empresas e os bancos públicos são criados para solucionar falhas de mercado sempre que os benefícios desta intervenção superarem os custos. Na presença de imperfeições de mercado, o equilíbrio resultante não é eficiente e uma intervenção pode melhorar o bem-estar da sociedade. “A ênfase, pois, está na deficiência gerada pelos mercados que não financiam investimentos importantes do ponto de vista social” (Deos e Mendonça, 2009, p. 11).

A segunda visão, “desenvolvimentista”, da qual a “visão social” pode ser tida como uma variante, parte da constatação de que o baixo desenvolvimento de instituições financeiras nos países mais atrasados estimularia desconfianças por parte dos bancos privados no financiamento de atividades de longo prazo. O Estado deveria criar bancos para alavancar o crescimento econômico (Novaes, 2006). Esta linha aponta a necessidade de intervenção em algumas situações específicas, que de algum modo derivam do mau funcionamento dos mercados existentes, ou mesmo de sua inexistência, podendo constituir um empecilho ao desenvolvimento (Deos e Mendonça, 2009).

Já a “visão política” é bastante crítica em relação à existência de instituições financeiras públicas. Ela percebe os bancos públicos como sendo utilizados pelos detentores do poder, muito mais para prover emprego, subsídios e benefícios a seus aliados políticos do que na promoção do desenvolvimento do país como um todo (Novaes, 2006).

A “visão de agência” estaria num meio-termo entre as duas visões social/desenvolvimentista e política. Esta visão considera a possibilidade de intervenção do Estado para melhorar a eficiência alocativa (assim como a visão social), mas também destaca as deficiências geradas pela intervenção pública. “Segundo este ponto de vista, as imperfeições existem, mas os custos da burocracia governamental podem anular os ganhos com a intervenção” (Novaes, 2006, p. 6).

Para os efeitos deste artigo, assume-se que as justificativas convencionais para a existência das instituições financeiras públicas, base para o SNF, são consideradas insuficientes para o entendimento do papel dessas instituições. Na abordagem teórica aqui adotada, o SNF não deixa de ser necessário quando a economia atinge um patamar mais elevado de desenvolvimento, com sistemas financeiros maduros (Freitas, 2010; Hermann, 2010). Isto porque as instituições financeiras privadas, enquanto agentes capitalistas em busca de lucros, estão submetidas a uma lógica intrínseca de valorização da riqueza, que desaconselha operações de maior risco e menor retorno. A seguir, apresenta-se sinteticamente essa perspectiva.

O papel fundamental da moeda de crédito criada pelo sistema bancário para a dinâmica de acumulação de capital nas economias capitalistas foi destacado tanto por Schumpeter (1911) como por Keynes (1930, 1936). Para esses autores (e seus seguidores, dentre os quais se destaca Minsky, 1986), ao contrário da abordagem convencional, a existência de bancos emissores de moeda escritural libera os investidores de qualquer necessidade prévia não apenas de poupança, mas também de riqueza acumulada no passado.

Como a preferência pela liquidez dessas instituições depende de suas considerações sobre o estado dos negócios ao longo do ciclo econômico, a evolução do crédito tende a ser pró-cíclica, sobretudo se o sistema bancário for essencialmente constituído por instituições privadas com fins lucrativos. Assim, ao longo dos períodos de expectativas otimistas, pressionados pela concorrência, os bancos concedem crédito sem exigir garantias seguras. A expansão do endividamento se faz, então, com riscos subestimados. Isto porque, na busca incessante de valorização, um banco que adote um comportamento mais prudente *vis-à-vis* aos seus rivais arrisca-se a perder fatias do mercado. Em contraste, quando as expectativas se deterioram, os bancos tendem a contrair a concessão de crédito, reduzindo linhas e prazos, elevando os juros e as exigências de

garantia. Em contrapartida, em momentos pessimistas, o excesso de prudência é característica intrínseca das atividades bancárias com fins lucrativos. Contudo, ao contrair o crédito, reduzindo ou não renovando as linhas, os bancos contribuem para a fragilidade financeira dos seus clientes, gerando um ciclo vicioso de aumento de inadimplência. Em certas circunstâncias, os bancos decidem racionar fortemente o crédito, restando o crescimento econômico ou mesmo conduzindo à regressão da produção e dos investimentos.

Para limitar a instabilidade inerente ao sistema bancário, as autoridades procuram impor regras de prudência para o funcionamento dos bancos, que se aplicam sobre a composição e qualidade do crédito e sobre os níveis de endividamento, entre outros. No entanto, com as inovações financeiras, os bancos tentam burlar todo e qualquer controle. Os novos instrumentos e procedimentos contribuem para ampliar a complexidade das estruturas financeiras e das relações entre os devedores e os credores. O resultado, como bem apontou Minsky (1986), é o aumento da instabilidade da economia.

Embora não adote explicitamente o conceito de concorrência enquanto um processo de busca incessante pela valorização da riqueza, Minsky (1986, p. 226) tem claro que a atividade bancária é um “negócio lucrativo, inovativo e dinâmico” e que o ativismo dos bancos “afeta não só o volume e a distribuição das finanças, como o comportamento cíclico dos preços, rendas e emprego”. Em sua formulação, as inovações financeiras desempenham um duplo papel. De um lado, são utilizadas pelos bancos para ampliar suas possibilidades de ação e, por consequência, de obtenção de lucro. De outro lado, essas inovações desempenham o papel de atenuar o aumento pró-cíclico das taxas de juros, tornando possível a ampliação do nível de endividamento da economia (Minsky, 1986).

Assim, se de um lado as atividades de um “sistema financeiro complexo, intrincado e em constante evolução” conferem grande flexibilidade ao financiamento da acumulação de riqueza, indispensável ao dinamismo da economia capitalista, de outro lado, o processo de financiamento da economia constitui fonte de instabilidade, na medida em que conduz à formação de ciclos econômicos.

É preciso ressaltar, contudo, que as inovações financeiras não respondem apenas às necessidades de uma economia em forte crescimento ou em uma conjuntura favorável. Impulsionados pela lógica concorrencial, os bancos e demais instituições financeiras desenvolvem novos instrumentos e procedimentos,

igualmente, em condições de estagnação econômica ou de deflação das dívidas (Freitas, 1997).

Na lógica conflitante, que opõe a busca de valorização da riqueza pelos bancos e a natureza de “bem público” da função monetária (Polanyi, 1944) das instituições privadas com fins lucrativos, reside o traço da concorrência bancária. Em virtude desse conflito irreconciliável, o espaço e as formas da concorrência apresentam a particularidade de ser objeto das tentativas de circunscrevê-las aos limites fixados pela regulamentação, que variam de acordo com a estrutura institucional e jurídica existente em cada país. Para limitar a instabilidade inerente ao sistema bancário, as autoridades procuram impor regras de prudência para o funcionamento dos bancos, que se aplicam sobre a composição e qualidade do crédito e sobre os níveis de endividamento, entre outros. Porém esses limites não são imutáveis. Ao contrário, evoluem com o desenvolvimento da economia, pois os bancos reagem às modificações no ambiente macroeconômico, regulatório e competitivo no qual atuam e, ao mesmo tempo, agem ativamente sobre as transformações que são aí produzidas.

Exatamente por estarem submetidas à lógica de valorização da riqueza, as instituições financeiras privadas não se envolvem espontaneamente com o financiamento de alguns setores e/ou atividades, considerados prioritários e/ou estratégicos para o desenvolvimento econômico, em virtude do risco elevado e/ou baixa lucratividade, que lhes caracteriza, dentre os quais se destacam: investimentos de longo prazo de maturação; financiamento de exportações; atividades rurais; crédito habitacional para baixa renda; financiamento às micro e pequenas empresas; investimentos em inovação tecnológica. O financiamento desses setores e atividades exige fontes de recursos especiais, em geral mobilizadas pelo setor público e com esquemas institucionais de garantias. A existência de subsistemas especiais de crédito, com fontes de recursos específicas, para o financiamento desses setores e atividades prioritárias, é uma característica compartilhada pelos sistemas financeiros de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Assim, mesmo países desenvolvidos com sistemas financeiros maduros não prescindem de um SNF. Como destaca Hermann (2010), na realidade, o desenvolvimento econômico e financeiro exige a definição de novas estratégias de operação por parte dos bancos públicos e das demais instituições que integram o SNF.

Além da função de garantir o financiamento de atividades de alto risco e/ou baixo retorno, o SNF cumpre três funções adicionais, que também independem do estágio de desenvolvimento dos sistemas financeiros domésticos.

Em primeiro lugar, em países com grandes disparidades sociais e regionais, as instituições do SNF desempenham a função de promover a inclusão bancária da população de baixa renda e/ou de minorias, bem como a inclusão regional, ou seja, garantir o financiamento às empresas (dos diversos setores empresariais) e famílias residentes em regiões mais pobres (Amado, 2010; Freitas, 2010). No caso da inclusão regional, como destaca Amado (2010), a atuação do sistema financeiro privado acaba reforçando ao invés de atenuar situações de desigualdade regional. Nesse contexto, é fundamental a interferência do Estado mediante a criação de instituições públicas de natureza regional. Isto porque essas instituições podem exercer o poder discricionário de financiar atividades com maior enraizamento local, ampliando o efeito multiplicador gerado na região.

Em segundo lugar, devido ao caráter pró-cíclico do crédito concedido pelos bancos privados, as instituições públicas são as únicas capazes de atuar de forma contracíclica quando a economia entra em fase de desaceleração, sustentando a demanda de crédito das empresas em momentos de retração do crédito privado e desempenhando integralmente o papel de instrumento de política financeira governamental (Freitas, 2010). Vale mencionar, que a atuação contracíclica dos bancos públicos brasileiros frente ao efeito-contágio da crise financeira e econômica global de 2008-2009, foi fundamental para evitar uma paralisia do mercado de crédito doméstico e seus impactos adversos sobre a atividade econômica.

Em terceiro lugar, como no setor bancário, que é oligopolizado, o acirramento da concorrência não se traduz, necessariamente, em concorrência via preço (ou seja, na queda das taxas de juros do crédito e, assim, dos *spreads*), os bancos públicos com carteira comercial podem ser instrumentos de regulação do poder de mercado dos bancos, afetando a dinâmica concorrencial mediante a influência na formação de preços ou mesmo a criação de novos produtos. No Brasil, essa função reguladora da concorrência também tem sido desempenhada pelos dois principais bancos públicos federais com carteira comercial (Caixa Econômica Federal – CEF e Banco do Brasil – BB) no período recente, sobretudo desde março de 2012.

Assim como o perfil de cada SNF, o tipo de instituição financeira mais adequada para o desempenho de cada uma dessas quatro funções também é variável. Por exemplo, como destacado no parágrafo anterior, os bancos públicos com carteira comercial são os únicos capazes de desempenhar a função reguladora, por concorrerem diretamente com os bancos privados criadores de moeda. Ademais, como destacam Carvalho e Tepassê (2010), a capilaridade da rede comercial desses bancos contribui, igualmente, para o desempenho de outras funções, como a atuação contracíclica e a inclusão bancária e regional, como sugerido pelo Banco Mundial (World Bank, 2012). Já bancos nacionais de desenvolvimento destacam-se no financiamento de investimentos de maior prazo de maturação e maior risco. As experiências brasileira e dos demais países latino-americanos foi analisada por De la Torre, Ize e Schmukler (2011).

As instituições financeiras subnacionais (como agências de fomento, bancos públicos e bancos de desenvolvimento que atuam em âmbito estadual ou regional) também cumprem, em geral, um papel relevante na inclusão regional, pois tendem a ser mais comprometidas com o desenvolvimento local. Ademais, sua existência permite potencializar políticas financeiras contracíclicas. A experiência brasileira é elucidativa a esse respeito. De acordo com Araújo *et al.* (2011), essas instituições também contribuíram para a ação anticíclica implementada pelos bancos públicos em 2009. Como as instituições repassadoras de recursos do BNDES arcam com o risco de crédito das operações de repasse, as instituições financeiras subnacionais também contratam essas modalidades de crédito em situações de maior aversão ao risco. Nesse contexto, os bancos públicos comerciais e as instituições financeiras subnacionais podem ocupar o espaço deixado pelos bancos privados, contribuindo para que os recursos do BNDES atinjam os tomadores finais. Ademais, mesmo em situações normais, essas instituições podem se revelar mais adequadas para a distribuição regional e estadual dos recursos dos fundos fiscais, parafiscais e constitucionais.

É importante, igualmente, detalhar o papel das atividades de microfinanças como parte do SNF. As microfinanças ganharam destaque nas últimas décadas pela percepção das implicações negativas da dificuldade de acesso a financiamento por parte de microempreendedores, de renda baixa ou muito baixa. O valor muito reduzido e a ausência de garantias formais colocam essas operações

fora do interesse dos bancos privados, deixando os demandantes limitados ao autofinanciamento ou ao crédito com fornecedores ou agiotas. O desenvolvimento de organizações voltadas para essas operações partiu da valorização do chamado capital social, redes de vizinhança e relacionamento, com as modalidades de aval solidário e a figura do agente de crédito. Passou-se, também, a destacar outras modalidades de serviços financeiros para esse público, como microsseguros, cartões de pagamento e de crédito, além de contas de poupança e de depósito simplificadas.

As organizações de microfinanças surgiram quase sempre como organizações privadas, patrocinadas por organizações não governamentais (ONGs) ou por entidades assistenciais, mas em geral contam com algum tipo de apoio de instituições públicas. No modelo mais tradicional, o *funding* inicial era dado pela instituição patrocinadora e era alimentado pelo depósito de parte do crédito liberado na forma de poupança dos beneficiados.

O desenvolvimento das atividades de microfinanças é muito desigual entre países e regiões. Na América do Sul, por exemplo, o Brasil conta com a maior das organizações desse tipo, o CrediAmigo, vinculada ao BNB. Na mesma região, os dois maiores bancos comerciais em operação na Bolívia — o Banco Andes e o Banco Sol — eram organizações de microfinanças que evoluíram para a forma de grandes bancos de varejo, processo semelhante ao ocorrido na Indonésia com o Rakyat.

Merecem destaque, também, as diversas modalidades de crédito cooperativo, muito amplas e tradicionais em diversos países e regiões, em geral voltadas para indivíduos que desenvolvem atividades comuns ou relacionadas. Em alguns países, as cooperativas dispõem de organização financeira ampla e diversificada, com bancos e apoio variado de organizações públicas.

Por fim, vale destacar a relevância das questões ligadas à governança das instituições do SFN e à transparência de suas atividades para que seus objetivos sejam atingidos de acordo com o mandato que lhes é conferido pela sociedade. No que se refere a instituições financeiras públicas e a instituições financeiras privadas, com suporte público ou com direção coletiva (organizações de microfinanças e cooperativas), as questões de governança incluem desde as relações entre dirigentes e controlador, e o grau de autonomia do corpo técnico e das instâncias diretivas que possam protegê-los de pressões conjunturais e

oportunistas, até a articulação com a sociedade civil em geral e com as comunidades em que sua atividade está focada, além de universidades, instituições de pesquisa e fomento, com institucionalização de instâncias de consulta e de troca de experiências.

No campo da transparência, incluem-se mecanismos de prestação de contas à sociedade e ao controlador, com identificação do custo dos recursos públicos e parafiscais alocados, inclusive custos de oportunidade, em relação aos benefícios gerados. Entram nesse campo, também, a explicitação e a observância de critérios na concessão de crédito em condições especiais, bem como dos resultados esperados.

1.4 Considerações finais

A crise financeira global de 2007-2008, e suas repercussões, deram lugar a novas pesquisas teóricas e empíricas, para avaliar as vantagens e desvantagens da manutenção por parte do Estado de instituições financeiras. O Brasil não tem sido exceção neste movimento de reavaliação. A despeito das intenções mais gerais de profunda redução da participação estatal na intermediação financeira, expressas nas políticas de reestruturação do setor na segunda metade dos anos 1990 e começo dos anos 2000, o país emergiu do período de reformas estruturais de recorte liberal, com uma rede ainda densa de instituições públicas que integram o SNF, e desempenham funções essenciais, como o fornecimento de crédito para setores, atividades, regiões e/ou segmentos da população de alto risco e/ou baixo retorno.

Ademais, diante dos efeitos adversos da crise financeira global e seus desdobramentos, o SNF mostrou-se eficiente ao irrigar os canais de crédito quando do agravamento do cenário de crise a partir do último trimestre de 2008. Isto fica evidenciado pela reversão na tendência prévia de redução na sua participação relativa no sistema financeiro como um todo, particularmente em termos dos saldos das operações de crédito. Para além deste fato, os desafios da retomada do desenvolvimento e a incapacidade do sistema financeiro privado de prover financiamento a todos os setores, atividades, regiões e segmentos da população requerem um papel importante a ser desempenhado pela rede de instituições públicas e cooperativas que formam o SNF.

Ao apresentar a evolução e características recentes do SNF, verificou-se que a estratégia de redução da participação do Estado na intermediação financeira produziu os efeitos então desejados, tendo o SNF, particularmente no que se refere ao segmento das instituições controladas pelos governos estaduais, reduzido sua participação no sistema financeiro nacional. Ainda assim, verificou-se uma retomada consistente depois de 2008, que pode ser atribuída ao crescimento das instituições controladas pelo Governo Federal. Outra característica que merece ser destacada é o maior esforço relativo das instituições que compõem o SNF em ofertar crédito de forma capilarizada. Tipicamente, as operações de crédito do SNF têm um menor valor médio, o que representa o direcionamento dos recursos para os pequenos empreendimentos rurais e urbanos, sujeitos a maior risco de crédito. Vale dizer, reafirma-se que a função de fomento é a grande vocação do SNF, sendo seu papel como ofertante de crédito crucial para viabilizar a inclusão financeira social e regional, a ampliação das microfinanças, bem como a estruturação das grandes operações de investimento por meio dos repasses do BNDES, além de garantir o acesso de recursos de menor valor aos demais empreendimentos.

Isto posto, conclui-se que o SNF não somente constitui uma peça central da retomada do desenvolvimento da economia brasileira, como precisa ser fortalecido para continuar atuando em segmentos mais expostos ao viés negativo de seleção típico da gestão privada. Para além dos setores em que já atua de forma ativa, o aprimoramento do SFN deve partir de uma visão de sistema, que contemple compreender a heterogeneidade e as especificidades de suas partes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, A. Bancos privados e públicos regionais em uma perspectiva de desenvolvimento regional. In: JAYME JR., F.; CROCCO, M. *Bancos públicos e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA, p. 49-72, 2010.

AMSDEN, A. H *Asia's Next Giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.

ANGINER, D.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; ZHU, M. How Does Bank Competition Affect Systemic Stability? Policy Research Working Paper 5981, World Bank, Washington, DC, 2012.

ARAÚJO, V. L. Preferência Pela liquidez dos Bancos Públicos no ciclo de expansão do crédito no Brasil: 2003-2010. Texto para discussão 1717, Janeiro. Brasília, IPEA, 2012a.

ARAÚJO, V. L.; PIRES, M. J. S.; SILVA, M. F.; CASTRO, D. A. O estado atual das instituições financeiras públicas para o desenvolvimento na América Latina: uma análise exploratória. Texto para discussão 1616, maio. Brasília, IPEA, 2011 a.

ARAÚJO, V. L.; PIRES, M. J. S.; SILVA, M. F.; CASTRO, D. A. O sistema brasileiro de instituições financeiras subnacionais para o desenvolvimento: um panorama. Texto para discussão 1626, junho. Brasília, IPEA, 2011 b.

ARAÚJO, V. L.; CINTRA, M. A. M. O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira. Texto para discussão 1604, abril. Brasília, IPEA, 2011.

ARESTIS, P.; SAWYER, M. (Editors) (2012). *The Euro Crisis*. Palgrave Macmillan.

ARESTIS, P.; SOBREIRA, R.; OREIRO, J. L. (Editors) (2011). *An Assessment of the Global Impact of the Financial Crisis* Palgrave Macmillan.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *O Sistema Financeiro Nacional e o Plano Real*. Brasília: BACEN/DEDIP, 1999.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Atividades, 1995-2002*. Brasília: BACEN/Diretoria de Fiscalização, 2002.

BECK, T.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; LEVINE, R. *Financial institutions and markets across countries and over time – data and analysis*. Policy Research Working Paper, WPS 4943. Washington, DC: World Bank, 2009.

BERTAY, ATA CAN, ASLI DEMIRGÜÇ-KUNT, and HARRY HUIZINGA. “Bank Ownership and Credit over the Business Cycle: Is Lending by State Banks Less Pro-cyclical?” Policy Research Working Paper 6110, World Bank, Washington, DC, 2012.

CARVALHO, C. E.; TEPASSÊ, A. C. (2010) Banco público como banco comercial e múltiplo: elementos para a análise do caso brasileiro.

CAVALCANTE, A.; CROCCO, M.; JAYME JÚNIOR, F. J. Preferência pela liquidez, sistema bancário e disponibilidade de crédito regional. Belo Horizonte: Cedeplar /UFMG, 2004. (Texto para discussão, n. 237).

CHANG, Ha-Joon (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. London: The Macmilland Press, 1994.

CHANG, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder: development strategy in historical perspective*. Anthem Press (paperback).

CHANG, Ha-Joon (2006). *The East Asian Development Experience: the miracle, the crisis and the future*. London: Zed Books.

ČIHÁK, M.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A. "Rethinking the State's Role in Finance." Policy Research Working Paper 6400, World Bank, Washington, DC, 2013.

ČIHÁK, M.; DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; FEYEN, E; LEVINE, R. "Benchmarking Financial Development Around the World." Policy Research Working Paper 6175, World Bank, Washington, DC, 2012.

CIMOLI, M., DOSI, G., STIGLITZ, J. (Editors) (2009). *Industrial Policy and Development: the political economy of capabilities accumulation*. Oxford University Press.

CINTRA, M. A. M. (2006). A reestruturação patrimonial do sistema bancário brasileiro e os ciclos de crédito entre 1995 e 2005. In: Ricardo Carneiro. (Org.). *A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Unesp.

CULL, R.; MARTÍNEZ PERÍA, M. S. "Bank Ownership and Lending Patterns during the 2008–2009 Financial Crisis: Evidence from Eastern Europe and Latin America." Policy Research Working Paper 6195, World Bank, Washington, DC, 2012.

CYNAMON B. Z.; FAZZARI, S.; SETTERFIELD, M.(Editors) (2013). *After the Great Recession: the struggle for economic recovery and growth*. Cambridge University Press.

DE LA TORRE, A.; IZE, A.; SCHMUKLER, S. L. (eds). *Financial Development in Latin America and the Caribbean: The Road Ahead*. Washington, DC: World Bank, 2011.

DE LUNA-MARTÍNEZ, J.; VICENTE, C. L. "Global Survey of Development Banks." Policy Research Working Paper 5969, World Bank, Washington, DC, 2012.

DE PAULA, L. F. (2010). *Financial Liberalization and Economic Performance: Brazil at the Crossroads*. Routledge.

DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; FEYEN, E.; LEVINE, R. The Evolving Importance of Banks and Securities Markets. *World Bank Economic Review*, August, p. 1-15, 2012.

DEOS, S.; MENDONÇA, A. R. R. (2010) Uma proposta de delimitação conceitual de bancos públicos. In: JAYME JR., F.; CROCCO, M. Bancos públicos e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, IPEA, p. 49-72.

EVANS, P. (1995) *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press.

FREITAS, M. C. de. (2010). Dinâmica concorrencial e bancos públicos: questões conceituais. In: JAYME JR., F. G; CROCCO, M. Bancos públicos e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, IPEA, p. 329-359.

GERSCHENKRON, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

GUTIÉRREZ, E.; RUDOLPH, H. P.; HOMA, T; BENEIT, E. B. “Development Banks: Role and Mechanisms to Increase Their Efficiency.” Policy Research Working Paper 5729, World Bank, Washington, DC, 2011.

HERMANN, J. O papel dos bancos públicos. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010. (Textos para discussão CEPAL-IPEA, 15).

JAYME JR., F.; CROCCO, M. (2010). *Bancos públicos e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, IPEA.

JOHNSON, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford, CA: Stanford University Press.

JOMO, K. S. (2001). *Growth after the Asian Crisis: what remains of the East Asian Model?* G-24 Discussion Paper, n.10 (March).

KEYNES, J. M. (1930). *A Treatise on Money*. In: JOHNSON, E.; MOGGRIDGE, D. The Collected Writings of John Maynard Keynes (Volumes 5 e 6). Cambridge University Press, 2012.

KEYNES, J. M. (1930). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. In: JOHNSON, E.; MOGGRIDGE, D. The Collected Writings of John Maynard Keynes (Volume 7). Cambridge University Press, 2012.

LEVINE, R. Finance and Growth: Theory and Evidence. In: Aghion, P., Durlauf, S. *Handbook of Economic Growth*, edition 1, volume 1, chapter 12, p. 865-934, North Holland, 2005.

LEVINE, R. Financial development and economic growth: views and agenda. *Journal of Economic Literature*, 35, 688–726, 1997.

LUNA-MARTÍNEZ, J., VICENTE, C. L. (2012). *Global Survey of Development Banks*. Policy Research Working Paper 5.969. Washington, DC: World Bank.

LUNDBERG, E. L. Bancos Oficiais e Crédito Direcionado – o que diferencia o mercado de crédito brasileiro? Trabalho para discussão 258, novembro. Brasília, Banco Central do Brasil, 2011.

MARX, K. (1867). *Capital: Critique of Political Economy, 1867 (O Capital: crítica da economia política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, 3 volumes).

MENDONÇA, M. J.; SACHSIDA, A. Identificando a demanda e a oferta de crédito bancário no Brasil. Texto para discussão 1837, junho. Rio de Janeiro, IPEA, 2013.

MINSKY, H. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. Yale University Press.

MINSKY, H. P. (1984). Financial innovation and financial stability: observations and theory. In: Federal Reserve Bank of St Louis. Financial innovation: their impact on monetary policy and financial markets. Boston: Kluwer Mighoff, p. 21-41.

MINSKY, H. P. (1986). *Stabilizing an unstable economy*. Yale University Press.

MODENESI *et al.* (Orgs, 2012). *Sistema Financeiro e Política Econômica em uma Era de Instabilidade*. Campus/Elsevier.

MORCK, R.; M. YAVUZ, M. D.; YEUNG, B. State-controlled Banks and the Effectiveness of Monetary Policy. NBER Working Paper No. 19004, April 2013.

OLIVEIRA, F. N. Canal de empréstimo bancário no Brasil: evidência a partir dos empréstimos de empresas públicas e privadas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, v. 40, n. 2, p. 187-212, ago. 2010.

PAULA, L. F. R. (2011) *Financial Liberalization and Economic Performance: Brazil at the crossroads*. London: Routledge.

PERES, W., PRIMI, A. (2009). *Theory and Practice of Industrial Policy*. Evidence from the Latin American Experience. *Serie Desarrollo Productivo*, n. 137, February. Santiago de Chile, CEPAL.

POLANYI, K. (1944) *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Trad. port.: Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

PRATES, D. M; FREITAS, M. C. Crédito bancário corporativo no Brasil: evolução recente e perspectivas. Artigo aceito para publicação na *Revista de Economia Política*

RAVENHIL, J. (2008). *Global Political Economy*, second edition. Oxford University Press.

REINERT, E. (1999). The Role of State in Economic Growth. *Journal of Economic Studies*, v. 26, n. 4/5, p. 268-326, MCB University Press.

REINERT, E. (2007). *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. Public Affairs.

SCHUMPETER, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy (Capitalismo, Socialismo e Democracia)*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961).

SCHUMPETER, J. A. (1911) *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo, Editora Abril, Coleção Os Economistas, 1983.

WADE, R. (1990). *Governing the Market: economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.

WOO-CUMINGS, M. (Editor, 1999). *The Developmental State*. Cornell University Press.

WORLD BANK (1993). *The East Asian Miracle: economic growth and public policy*. New York: Oxford University Press.

WORLD BANK (2012). *Global Financial Development Report 2013: rethinking the role of government in finance*. Washington, DC: World Bank.

ZYSMAN, J. (1983). *Government, Markets and Growth: Financial Systems and Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press.

Uma visão sobre o Sistema Nacional de Fomento e a participação do BNDES

Andrea Varela Ramos Fuchsloch

Administradora do Departamento de Relacionamento com
Agentes Financeiros e Outras Instituições do Banco Nacional
de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

As Instituições Financeiras de Desenvolvimento – IFDs – são ferramentas importantes para o provimento de recursos de longo prazo, para preencher lacunas em segmentos e regiões em que os bancos privados não tem interesse em atender, e são instrumentos para a execução de políticas públicas (podendo ter um papel anticíclico importante em cenários de crise econômica).

As IFDs que serão abordadas nesse trabalho são: as agências financeiras de fomento (AFFs), os bancos de desenvolvimento (BDs) e as agências não financeiras de apoio ao desenvolvimento (ANFs).

Os bancos de desenvolvimento, segundo o Banco Central: *“são instituições financeiras controladas pelos governos estaduais, e têm como objetivo precípua proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e a longo prazos, de programas e projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social do respectivo estado. As operações passivas são depósitos a prazo, empréstimos externos, emissão ou endosso de cédulas hipotecárias, emissão de cédulas pignoratícias de debêntures e de Títulos de Desenvolvimento Econômico. As operações ativas são empréstimos e financiamentos, dirigidos prioritariamente ao setor privado. Devem ser consti-*

tuídos sob a forma de sociedade anônima, com sede na capital do estado que de- tiver seu controle acionário, devendo adotar, obrigatória e privativamente, em sua denominação social, a expressão “Banco de Desenvolvimento”, seguida do nome do estado em que tenha sede (Resolução CMN 394, de 1976).”

Abaixo temos uma listagem dos BDs em operação no país.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO	SIGLA	WEBSITE
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES	www.bndes.gov.br
Banco da Amazônia S.A.	Basa	www.bancodaamazonia.com.br
Banco do Nordeste S.A	BNB	www.bnb.gov.br
Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul	BRDE	www.brde.gov.br
Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais	BDMG	www.bdmg.mg.gov.br
Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo	Bandes	www.bandes.com.br

As agências de fomento foram criadas com o objetivo de substituir a figura dos bancos de desenvolvimento de modo a reduzir a participação do estado no sistema financeiro, decorrente do acordo da Basileia. Segundo o Banco Central, *“As agências de fomento têm como objeto social a concessão de financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede. Devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado e estar sob o controle de Unidade da Federação, sendo que cada Unidade só pode constituir uma agência. Tais entidades têm status de instituição financeira, mas não podem captar recursos junto ao público, recorrer ao redesconto, ter conta de reserva no Banco Central, contratar depósitos interfinanceiros na qualidade de depositante ou de depositária e nem ter participação societária em outras instituições financeiras. De sua denominação social deve constar a expressão “Agência de Fomento” acrescida da indicação da Unidade*

da Federação Controladora. É vedada a sua transformação em qualquer outro tipo de instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional. As agências de fomento devem constituir e manter, permanentemente, fundo de liquidez equivalente, no mínimo, a 10% do valor de suas obrigações, a ser integralmente aplicado em títulos públicos federais (Resolução CMN 2.828, de 2001).”

No estado em que tenham sede, as agências de fomento podem realizar as seguintes operações e atividades (observada a regulamentação aplicável em cada caso):

- I financiamento de capitais fixo e de giro associado a projetos;
- II prestação de garantias em operações compatíveis com o seu objeto social;
- III prestação de serviços de consultoria e de agente financeiro;
- IV prestação de serviços de administrador de fundos de desenvolvimento, observada a legislação específica;
- V aplicação de disponibilidades de caixa em títulos públicos federais, inclusive por meio de operações compromissadas;
- VI cessão de créditos;
- VII aquisição, direta ou indireta, inclusive por meio de fundos de investimento, de créditos oriundos de operações compatíveis com o seu objeto social;
- VIII participação acionária, direta ou indireta, no país, em instituições não financeiras, observadas condições específicas;
- IX *swap* para proteção de posições próprias;
- X operações de crédito rural;
- XI financiamento para o desenvolvimento de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, inclusive a pessoas físicas;
- XII operações específicas de câmbio autorizadas pelo Banco Central do Brasil;
- XIII operações de arrendamento mercantil financeiro, observadas condições específicas.

Listagem das agências de fomento existentes:

AGÊNCIA DE FOMENTO	SIGLA	WEBSITE
Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso S.A.	MT Fomento	www.mtfomento.mt.gov.br
Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A.	Badesc	www.badesc.gov.br
Agência de Desenvolvimento Paulista	Desenvolve SP	www.desenvolvesp.com.br
Agência de Fomento do Estado do Tocantins S.A.	FomenTO	www.to.gov.br/fomento
Agência de Fomento do Estado de Goiás S.A.	Goiás Fomento	www.fomento.goias.gov.br
Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.	Desenbahia	www.desenbahia.ba.gov.br
Agência de Fomento de Alagoas	Desenvolve	www.afal.com.br
Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro	Investe Rio	www.investerio.com.br
Agência de Fomento do Rio Grande do Norte S.A.	AGN	www.agn.rn.gov.br
Agência de Fomento do Estado do Amazonas S.A.	AFEAM	www.afeam.org.br
Agência de Fomento do Estado de Roraima S.A.	Aferr	www.aferr.rr.gov.br
Badesul Desenvolvimento S.A. — Agência de Fomento/RS	Badesul	www.badesul.com.br
Agência de Fomento do Estado do Paraná S.A.	AFPR	www.afpr.pr.gov.br
Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo	Bandes	www.bandes.com.br
Agência de Fomento do Amapá S.A.	AFAP	www.afap.ap.gov.br

As ANFs são entidades não financeiras mas que têm um papel importante no apoio ao desenvolvimento. Não existe uma definição clara de quais instituições deveriam ser classificadas como ANFs, mas entidades como o Sebrae, o Inmetro, o Ibama, o INPI, entre outras, parecem desempenhar um papel importante para o desenvolvimento do país.

Se considerarmos que grande parte dos recursos das instituições financeiras de fomento são de origem federal, nos deparamos com exigências feitas aos beneficiários que devem ser sanadas junto às ANFs. É o caso por exemplo da certidão ambiental, nesse caso a participação do Ibama (e conseqüentemente órgãos estaduais de meio ambiente) é importante para que o acesso ao crédito se torne mais fácil.

Ao pensar o espaço de atuação de cada uma das IFDs acaba-se por se imaginar um Sistema Nacional de Fomento (SNF).

A criação de um Sistema Nacional de Fomento coordenado e bem estruturado tem possibilidade de trazer grandes vantagens para o desenvolvimento do Brasil. O BNDES como um banco federal de grande porte pode ter um papel importante dentro desse SNF.

Segundo o Banco Central: *“O BNDES é um órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e tem como objetivo apoiar empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do país. Suas linhas de apoio contemplam financiamentos de longo prazo e custos competitivos, para o desenvolvimento de projetos de investimentos e para a comercialização de máquinas e equipamentos novos, fabricados no país, bem como para o incremento das exportações brasileiras. As linhas de apoio financeiro e os programas do BNDES atendem às necessidades de investimentos das empresas de qualquer porte e setor, estabelecidas no país.”*

Durante seus 60 anos de existência, muitos projetos passaram pelo BNDES deixando um histórico e expertise. Por ser um banco nacional, mas centralizado, ele pode zelar (e atualmente zela) diretamente pelos grandes projetos, grandes grupos e pela infraestrutura do país.

As micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) são importantes para a geração de emprego e renda do Brasil. E, ao pensar em um SNF, elas devem ser consideradas como estratégicas. Dentro do BNDES a área responsável por esse setor é a de Operações Indiretas. Nela, os produtos e programas para esse

público são criados e normatizados. Contudo, dada a concentração da estrutura física do banco, sua baixa capilaridade e seu baixo contato direto com as MPMEs, a sua atuação ainda tem espaço para ser otimizada.

Os bancos de desenvolvimentos estaduais ou regionais (BDs) e as agências financeiras de fomento (AFFs) podem ter um papel importante nesse segmento e suprir as falhas do BNDES.

Contudo antes de pensar o papel de cada *player* dentro do SNF, devemos pensar na estrutura e nos desafios enfrentados pelos integrantes desse possível SNF.

Atualmente, as AFFs e os BDs têm sofrido uma pressão muito grande para manter a sua sustentabilidade financeira. Eles, no geral, não dispõem de *funding* público, fiscal ou parafiscal, não podem captar depósito à vista e ao mesmo tempo foram submetidos às exigências regulamentares de Basileia e tratados de modo idêntico às demais instituições do sistema financeiro nacional. Essa pressão por performance parece confrontar com a natureza dos bancos públicos, que deveriam atuar em setores não cobertos pelo mercado privado e que no geral são setores de maior risco.

Atualmente, tanto as AFFs quanto os BDs acabam concorrendo com os bancos privados. Uma concorrência desleal, pois por não terem um relacionamento constante anterior com os potenciais beneficiários de seus serviços (normalmente propiciado através das contas correntes), ao fazerem a análise de cadastro e o risco de crédito de seus clientes, eles partem de um patamar desfavorável, que para ser sanado, normalmente acarreta em um maior custo operacional (visitas aos clientes, uma pesquisa maior etc). Para diminuir essa distorção, um sistema nacional de fomento deveria ser criado de forma coordenada, estruturada e de abrangência nacional. Alguns caminhos parecem possíveis dentro dessa ótica.

As diretrizes do SNF devem ser traçadas em âmbito federal e estruturadas em âmbito ministerial (com participação de representantes do SNF). O BNDES, como abordado anteriormente, poderia ser a entidade responsável por zelar pela diretriz nacional do SNF. Zelaria por grandes projetos e grupos e pela infraestrutura do país, além de ter um papel coordenador nas diretrizes de atuação junto às MPMEs.

Os BDs e as AFFs devem contribuir com a sua capilaridade e conhecimento da realidade local de cada região do país, levando às políticas desenvolvidas pelo Estado / BNDES e trazendo seus conhecimentos com pleitos do que deveria

ser desenvolvido para ajudar a sua localidade. Para que um sistema como esse funcione, não podemos olhar as AFFs e BDs como braços de um grande banco, pois dessa forma perderiam a sua autonomia. Eles devem ter condições para atuar de forma independente regionalmente e participar ao mesmo tempo de um SNF – com diretrizes nacionais.

O *funding* de origem estadual ou decorrente da sua operacionalização deve ser voltado para as ações regionais e particulares de cada BD ou AFF e o *funding* para ações do SNF deveriam vir de outras maneiras. Por exemplo: o BNDES poderia criar um fundo com taxas diferenciada para os BDs e as AFFs que fosse acessível pelos SNF (dado regras pré-estabelecidas), ou ainda poderia haver um *funding* fiscal ou para fiscal que fosse acessível pelos BDs e AFFs (para poder cumprir as diretrizes pré-definidas).

Outra opção seria haver um aporte nos BDs e AFFs e o BNDES se tornar acionista minoritário dessas instituições, com assento no conselho, para que pudesse opinar na destinação desses recursos.

As ANFs também teriam que ser incluídas dentro do plano do SNF. Teriam que ter metas e planos de trabalho pré-definidos de modo que houvesse um esforço nacional coordenado em prol do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Central: www.bcb.gov.br

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: www.bndes.gov.br

Banco da Amazônia S.A.: www.bancodaamazonia.com.br

Banco do Nordeste S.A.: www.bnb.gov.br

Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul: www.brde.gov.br

Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso S.A.: www.mtfomento.mt.gov.br

Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A. – Badesc : www.badesc.gov.br

Agência de Desenvolvimento Paulista : www.desenvolvesp.com.br

Agência de Fomento do Estado do Tocantins S.A.: www.to.gov.br/fomento

Agência de Fomento do Estado de Goiás S.A.: www.fomento.goias.gov.br

Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.: www.desenbahia.ba.gov.br

Agência de Fomento de Alagoas: www.afal.com.br

Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro – Investe Rio: www.investerio.com.br

Agência de Fomento do Rio Grande do Norte S.A. – AGN: www.agn.rn.gov.br

Agência de Fomento do Estado do Amazonas S.A.: www.afeam.org.br

Agência de Fomento do Estado de Roraima S.A. – Aferr: www.aferr.rr.gov.br

Badesul Desenvolvimento S.A. – Agência de Fomento/RS: www.badesul.com.br

Agência de Fomento do Estado do Paraná S.A.: www.afpr.pr.gov.br

Agência de Fomento do Amapá S.A.: www.afap.ap.gov.br

Bancos Públicos e Desenvolvimento. Organizadores: Frederico G. Jayme Jr, Marco Crocco.
Vários autores.

Sistema Nacional de Fomento: proposta de atuação no financiamento à inovação no nível estadual

*Bernardo Hauch Ribeiro de Castro*¹

Gerente do Departamento das Indústrias Metal-Mecânica
e de Mobilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento
Econômico e Social – BNDES

Introdução

Segundo Costa Neto (2004, p. 39), os primeiros bancos regionais foram criados “como consequência da frustração de iniciativas que, por intermédio de instituições privadas incentivadas pelos governos, procuravam, respectivamente, estabelecer o crédito especializado em financiamentos hipotecários e agrícolas, e aperfeiçoar a circulação monetária e o crédito em geral”. Essa experiência, datada do início do século XX, se passou nos estados de São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais e envolvia a garantia de juros mínimos pelos bancos, além de isenções de impostos.

Assim como aconteceu com vários países, que necessitavam de crédito para movimentar suas economias, os estados brasileiros passavam por necessidades semelhantes. Os estados com economias mais desenvolvidas passaram a criar bancos regionais, de forma a cobrir lacunas na concessão do crédito. Conforme cita Salviano Junior (2004, p. 17), “os bancos estaduais tenderiam a atuar

1 O presente artigo é de exclusiva responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

seletivamente, privilegiando o financiamento local e, portanto, seriam propulsores do desenvolvimento dos respectivos estados”. Da mesma forma, em tempos de alta inflação, os bancos estaduais davam especial suporte na gestão do caixa estadual e na administração dos recursos tributários.

Não obstante o papel importante que esses bancos tiveram na dinamização das economias regionais, diversos problemas levaram a uma reformulação do sistema. Os que sobreviveram trabalham de forma diferente do que atuavam. Porém, ainda que de forma restrita, em função das limitações financeiras da maior parte das instituições atualmente, eles continuam mantendo como objetivo o fomento. Como cita Salviano Junior (2004, p. 26), “nesses bancos, a atividade comercial subsidia a atividade dita de fomento. (...) É essa a atividade central e prioritária para o banco público, que, sem ela, perderia sua razão de ser”.

Segundo Romero e Ávila (2010, p. 210), há “pelo menos três aspectos distintos através dos quais o sistema financeiro pode influenciar o desenvolvimento: (a) na propulsão do investimento e acumulação de capital; (b) no financiamento da atividade inovativa; e (c) na redução da concentração de recursos e quebra da dinâmica centro-periferia”. Dos três, o financiamento da atividade inovativa é o que aparece de forma mais tímida nas instituições de fomento estaduais.

Tomando por base a Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), verifica-se que, dos 27 estados, 20 possuíam instituições associadas. Ainda que, em parte, o BNDES seja citado como importante fonte de recursos para as instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs), apenas 11 tiveram algum desembolso em 2011.

O foco mais frequente de operação das agências estaduais de fomento é o microcrédito. Idealizado pelo ganhador do Prêmio Nobel da Paz, Muhammad Yunus, o microcrédito é caracterizado principalmente pelo baixo valor dos empréstimos a um público normalmente sem acesso ao sistema bancário. Aparecem também, com frequência, o financiamento a micro e pequenas empresas e o crédito rural.

Sobre os instrumentos de financiamento disponíveis, poucas são as instituições que declaram, em seus sítios eletrônicos, a disponibilidade de alguma linha voltada à inovação, ainda que constitua apenas um item financiável em uma linha de financiamento com escopo mais amplo. Instrumentos voltados ao capital de risco são ainda mais raros.

Quadro 1

DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DAS INSTITUIÇÕES DE APOIO À INOVAÇÃO

REPASSÉ BNDES EM 2011	IFD	FAP	ESTADO	
		•	AC	NORTE
	•	•	AP	
•	•	•	AM	
	•	•	PA	
			RO	
	•		RR	
•	•		TO	
		•	MA	NORDESTE
	•	•	PI	
		•	CE	
	•	•	RN	
		•	PB	
	•	•	PE	
•	(*)	•	AL	
•	•	•	SE	CENTRO-OESTE
	•	•	BA	
	•	•	MT	
		•	MS	
	•	•	GO	
•	•	•	DF	SUDESTE
•	•	•	MG	
•	•	•	ES	
•	•	•	SP	
•	•	•	RJ	
•	•	•	PR	SUL
•	•	•	SC	
•	•	•	RS	

Fonte: elaboração própria a partir de ABDE (2012), BNDES (2012) e CONFAP (2012).

Obs: apenas associados à ABDE ou à CONFAP.

(*) O Banese, Banco do Estado de Sergipe, não é associado à ABDE.

No entanto, a partir de consulta junto ao Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP), 24 estados possuíam fundações de amparo à pesquisa (FAPs). Tradicionalmente, tais fundações financiam a pesquisa acadêmica em instituições científicas e tecnológicas (ICTs). Contudo, nos últimos anos, algumas delas têm financiado a inovação em empresas, tanto através de capital de risco, como de subvenção econômica e até de financiamento.

Em alguns estados, identificam-se embriões de um trabalho conjunto entre agência de fomento e fundação de amparo à pesquisa, como ocorre com o estado de São Paulo, através do Fundo de Inovação Paulista, e com o estado da Bahia, que encaminhava operações de inovação à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb). No entanto, a atuação conjunta não é regra e seu formato de operação não é uniforme, indicando haver algumas questões em aberto.

O presente trabalho tem por objetivo propor um modelo para atuação das agências de fomento estaduais no financiamento à inovação, a partir de sua inserção nos sistemas estaduais de inovação.

Sistemas Estaduais de Inovação

Um sistema de inovação é uma rede de instituições voltadas a promover a inovação, principalmente pela geração e difusão de tecnologias. Segundo Cassiolato e Lastres (2005, p. 34), um sistema de inovação é uma estrutura com o objetivo de “mobilização dos processos de aquisição e uso de conhecimento e de capacitações produtivas e inovativas como parte integrante fundamental de suas estratégias de desenvolvimento”. Em outras palavras, como definem Cassiolato e Lastres (2005, p. 37):

“O ‘sistema de inovação’ é conceituado como um conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação e aprendizado de um país, região, setor ou localidade – e também o afetam. Constituem-se de elementos e relações que interagem na produção, difusão e uso do conhecimento. A ideia básica do conceito de sistemas de inovação é que o desempenho inovativo depende não apenas do desempenho de empresas e organizações de ensino e pesquisa, mas também de

como elas interagem entre si e com vários outros atores, e como as instituições — inclusive as políticas — afetam o desenvolvimento dos sistemas.”

Os sistemas estaduais de inovação existem, sob certos aspectos, em todos os estados, tendo em vista que todos possuem universidades e/ou centros de pesquisa e que há alguma interação entre as empresas em busca desse conhecimento, como aponta a Pesquisa de Inovação (Pintec), do IBGE (2013). No entanto, os níveis de organização variam sobremaneira, como vimos no Quadro 1.

O financiamento estadual à inovação

O financiamento à inovação pelos estados, como já mencionado, existe em alguma proporção. No entanto, quando financiado — 87% das empresas utilizam recursos próprios para o financiamento das atividades de P&D (IBGE, 2013) —, há uma forte concentração em fontes federais, em especial o BNDES e a FINEP. No financiamento à pesquisa científica em ICTs, a situação é semelhante, com origem especialmente em agências como CNPq, Capes e FINEP, embora a presença de financiamento estadual seja mais frequente.

O pouco financiamento à inovação tem razões sistêmicas, que atingem todas as agências de fomento, e individuais. Há alguns estudos que trazem reflexões sobre as razões sistêmicas, apontando, entre outros, que: há baixa demanda por recursos, seja por haver empresas que não inovam, seja porque os inovadores investem valores que cabem na sua disponibilidade de caixa ou não cumprem os requisitos das linhas de financiamento; a dinâmica dos financiamentos não acompanha de forma adequada a dinâmica da inovação (inovação tem alto risco, nem sempre há mercado claramente definido, prazos nem sempre estão alinhados com a necessidade de caixa e, ao estar a ponto de apresentar um pedido de financiamento, normalmente o inovador já passou pelas questões centrais do desenvolvimento, por vezes desabilitando-o a uma linha especial); há aversão a financiamento por parte do empresariado brasileiro, principalmente em função da memória dos tempos de instabilidade econômica no Brasil; há necessidade de nova atividade, de gestão do financiamento e do projeto, que poderia ser feito informalmente; e, no caso das empresas estrangeiras instaladas no Brasil, a solicitação desse tipo de

financiamento pode estar em desacordo com a política da matriz ou pode concorrer com linhas mais atrativas disponíveis no país de origem.

Quanto às razões individuais, como já mencionado anteriormente, nem todos os estados brasileiros dispõem de linhas de financiamento à inovação. Além disso, mesmo nos que dispõem, tal financiamento concorre com outros em que os agentes têm mais familiaridade, têm melhor relação risco/retorno e têm análise e acompanhamento mais simples (ex. capital de giro). Há ainda uma ausência de uma política de inovação em boa parte dos estados.

Com tantos obstáculos ao financiamento da inovação, qualquer proposta de melhoria das condições tem que observar as várias facetas e os diversos grupos de interesse envolvidos.

Um ponto importante é que os principais agentes de financiamento à inovação no Brasil não têm capilaridade e, muitas vezes, têm dificuldade de atender a todos os cantos do país. Agentes de fomento regionais, por outro lado, têm como premissa o conhecimento da realidade local.

BNDES e FINEP, por exemplo, estabeleciam regras de acesso que limitavam o público-alvo. A FINEP estabelecia um faturamento mínimo de R\$ 16 milhões para o Programa Inova Brasil, o que restringiria o público a algo estimado em cerca de 20 mil empresas industriais (16% do total). Porém, estima-se que apenas cerca de duas mil empresas desse grupo realizem atividades internas de P&D. O BNDES, por sua vez, estabelecia um piso de R\$ 1 milhão para o financiamento, com participação máxima de 90%, o que resultava em projetos a partir de R\$ 1,1 milhão. Empresas que, segundo a Pintec, possuíam investimentos em atividades internas de P&D, dessa ordem de grandeza, eram também estimadas em cerca de duas mil. Estima-se que mais de 70% das empresas que desenvolvem atividades internas de P&D não têm como ser financiadas pelos mecanismos tradicionais, o que pode configurar como uma oportunidade para os agentes de fomento regional. A Tabela 1 mostra algumas estatísticas descritivas das empresas brasileiras que serviram de base para as estimativas calculadas.

Proposta de atuação no nível estadual

Com a baixa disponibilidade de instrumentos, uma proposta de atuação de uma política para inovação no nível estadual tem que envolver a construção de

Tabela 1

ESTATÍSTICAS DE P&D E RECEITA LÍQUIDA POR PORTE DAS EMPRESAS

FAIXA DE PESSOAL OCUPADO	N ^o EMPRESAS INOVADORAS	INVESTIMENTO MÉDIO EM P&D (R\$)	N ^o TOTAL DE EMPRESAS	RECEITA MÉDIA POR EMPRESA (R\$)
30 a 49	948	224.589	19.125	3.987.591
50 a 99	991	502.315	14.355	9.436.660
100 a 249	793	1.340.672	7.024	31.571.552
250 a 499	418	2.403.273	2.110	99.791.705
500 ou +	757	21.766.823	2.230	794.485.521
TOTAL	7.446	2.679.921	128.699	19.681.301

Fontes: elaboração própria a partir de IBGE (2013).

instrumentos de financiamento que permitam atingir as empresas nos estados, observando as peculiaridades regionais. Assim, ela deve respeitar a autonomia estadual na definição de prioridades.

Nesse sentido, o *funding* ideal para um instrumento de financiamento à inovação deveria partir das próprias receitas tributárias estaduais. Porém, em alguns estados, é possível que o volume de recursos impossibilite algumas ações mais transformadoras e reforce as diferenças regionais. Além disso, a memória do passado antes do PROES também pode prejudicar a construção de uma agenda de *funding* para atividades consideradas de alto risco pelos bancos estaduais.

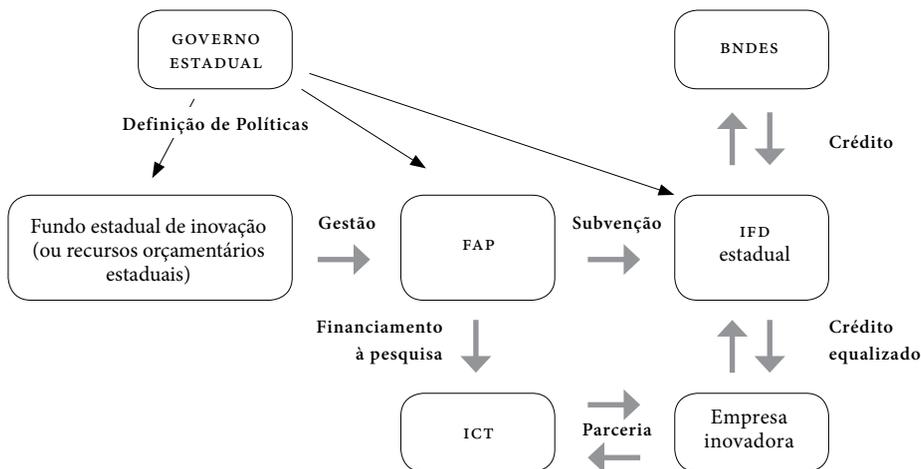
A solução proposta é a utilização de recursos federais, originados principalmente do BNDES, conjugados com uma redução de custo do financiamento via subvenção estadual. Boa parte dos estados já dispõe de fundos de inovação constituídos, bastando criar uma nova destinação para esses recursos.

Assim, uma empresa que tome recursos para inovação teria condições de financiamento diferenciadas, promovendo a inovação local. Por outro lado, os

recursos estaduais seriam utilizados de forma mais parcimoniosa do que se o *funding* fosse totalmente estadual. Um desenho da proposta é ilustrado na Figura 1.

Figura 1

DIAGRAMA ESQUEMÁTICO DE UMA PROPOSTA DE FINANCIAMENTO À INOVAÇÃO NOS ESTADOS



O governo estadual define as prioridades que regem as ações do Fundo de Inovação (se houver), da Fundação de Amparo à Pesquisa (FAP) e da Instituição de Fomento ao Desenvolvimento (IFD) estadual. A FAP pode gerenciar os recursos do Fundo de Inovação e, à medida que forem contratados, repassar os recursos para subvenção da taxa de juros das linhas de inovação oferecidas pela IFD. O BNDDES ou outra instituição federal ou regional provê o *funding* para o financiamento. A empresa inovadora capta recursos junto à IFD e, se necessário, firma parcerias com ICTs locais, que podem ser financiadas pela FAP.

A situação atual dos investimentos regionais mostra diferenças em relação ao investimento em P&D, como demonstrado na Tabela 2.

Observa-se que o investimento é puxado fortemente pelas regiões Sudeste e Sul, enquanto as demais têm investimentos em menor nível, quando medimos pelo percentual da receita operacional líquida das empresas investido em P&D.

Tabela 2**INVESTIMENTO MÉDIO EM P&D POR REGIÃO**

	INVESTIMENTO EM ATIVIDADES INTERNAS DE P&D NAS EMPRESAS (% DA ROL)	VALOR MÉDIO DO INVESTIMENTO EM ATIVIDADES INTERNAS DE P&D NAS EMPRESAS (R\$ MIL)
NORTE	0,28%	1.269
NORDESTE	0,38%	1.323
CENTRO-OESTE	0,20%	663
SUDESTE	0,82%	3.682
SUL	0,58%	1.193
BRASIL	0,71%	2.579

Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2013).

Olhando pelo valor médio dos investimentos, a situação é diferente, ainda que a Região Sudeste continue na liderança. Regiões com um setor agropecuário mais pujante tendem a ter um valor menor. O valor da Região Norte é provavelmente oriundo das empresas da Zona Franca de Manaus.

O efeito esperado pelo novo instrumento é o aumento do investimento em P&D, bem como o aumento das empresas que investem em P&D. Um segundo produto importante é a necessidade de uma habitualidade no diálogo de instituições que trabalham praticamente com o mesmo objetivo, o desenvolvimento do Brasil, embora utilizem diferentes mecanismos para tal. Instrumentos conjuntos levam a discussões conjuntas, o que aproxima as instituições. Por fim, a proximidade dos bancos estaduais às empresas a serem financiadas permitirá também uma melhor divulgação das linhas.

Dentre as vantagens da proposta está a manutenção da independência operacional das IFDs, fortalecendo sua função de fomento, em comparação com a atuação como correspondente de grandes bancos, como pode ocorrer. Além disso, a governança desse instrumento de financiamento proposto pode prever

a participação de todos, o que traria um aumento da responsabilidade das IFDs na definição de prioridades. O olhar local e a construção de condições financeiras mais adequadas para as questões regionais pode ser entendido também como uma vantagem.

Por outro lado, as desvantagens compreendem questões como o fato de que a proposta é incompleta, pois foca apenas o financiamento local à inovação. Há importantes questões que transcendem o financiamento, como a disponibilidade de mão de obra. Ainda que melhore a remuneração da IFD no financiamento de atividades de maior risco, ela provavelmente não resolverá suas questões financeiras, em razão do fato da P&D constituir uma fração menor do investimento total das empresas. Pelo lado das FAPs, é possível que a proposta, em um primeiro momento, reduza os recursos disponíveis para ICTs, embora incentive claramente a inovação construindo um novo canal de financiamento, a partir das empresas. Por fim, a proposta tem um custo relacionado à estruturação do sistema, que pode ser complicado em alguns estados, provavelmente com a necessidade de apoio legislativo. Em outros, a estrutura já existe.

É importante destacar que a proposta apresentada não tem o objetivo de se encerrar em si, mas de constituir um embrião para a institucionalização dos sistemas estaduais de inovação. Partindo da premissa que a disponibilidade de financiamento para a inovação é um dos pilares centrais desses sistemas, a proposta trouxe especial atenção a este ponto. Cabe lembrar que sua implementação depende de estudos mais aprofundados que levem em consideração a situação atual de cada estado.

Considerações finais

Assim como existem diferenças entre países, que levam a considerações importantes sobre as trajetórias individuais, e que impedem uma visão ortodoxa de que as forças de mercado levarão a uma situação ótima que satisfaça a todos os agentes econômicos, as diferenças existentes nas diversas regiões do Brasil reproduzem essas considerações. A produção de assimetrias regionais mostra que a dinâmica do desenvolvimento não é linear nem consensual, aproximando-se da necessidade de uma visão heterodoxa do problema do desenvolvimento regional.

O desafio é compatibilizar o crescimento econômico em âmbito nacional com o desenvolvimento em âmbito regional. Políticas macroeconômicas, ainda que fundamentais, podem acentuar disparidades ao assumirem a homogeneidade dos agentes, o que acaba por privilegiar regiões já desenvolvidas. Por exemplo, se a disponibilidade de crédito bancário para investimento aumenta, uma região com maior densidade de empresas pode tirar melhor proveito dessa medida. Como afirmam Carleial e Cruz (2012, p. 7), “a tendência primordial do capitalismo é a concentração econômica e, do ponto de vista regional, o mesmo ocorre”.

A fim de amenizar tais diferenças, os governos locais normalmente usam de instrumentos de política fiscal, associados a outros benefícios, para atrair empresas e investimentos. É bastante comum o incentivo de isenção de ICMS e doação de terrenos para a instalação de grandes empresas, que possam ajudar a dinamizar a economia local. Além disso, o próprio Governo Federal tem instrumentos que possibilitam a descentralização do desenvolvimento, a partir de políticas específicas para o desenvolvimento regional.

Ao observar que as políticas nacionais podem ter efeitos diversos quando atingem o nível regional, a institucionalização de um Sistema Nacional de Fomento, coordenado e efetivo, passa a ser fundamental para o desenvolvimento do país. Promover o desenvolvimento regional, focando nos desafios de cada região, pode ajudar na construção de um desenvolvimento nacional mais sólido, com melhor aproveitamento da diversidade brasileira.

Da mesma forma, o fomento à inovação faz parte da construção do desenvolvimento e deve ter uma ação focada do Sistema Nacional de Fomento. O presente trabalho buscou propor uma primeira aproximação para a estruturação da atuação no incentivo à inovação pelos agentes regionais, a partir de uma articulação entre agentes e alinhamento das políticas de inovação às características e necessidades de cada região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDE. *Corpo de associados*. Disponível em www.abde.org.br/ABDECorpoAssociados.aspx. Acesso em 25/10/2012.

BNDES. *Desembolso do BNDES em operações indiretas*. Jan/dez 2011. Disponível em: www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/produtos/download/agentes2011.pdf. Acesso em: 25/10/2012.

CARLEIAL, L., CRUZ, B. A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro: uma proposta de longo prazo. *Texto para Discussão*, n.1729, Brasília, IPEA, 2012.

CASSIOLATO, J.E., LASTRES, H.M.M. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. *São Paulo em Perspectiva*, v.19, n.1, p. 34-45, jan/mar. 2005.

CONFAP. *As FAPs pelo Brasil*. Disponível em: www.confap.org.br/as-faps-pelo-brasil/. Acesso em 25/10/2012.

COSTA NETO, Y.C. *Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

IBGE. *Pesquisa de inovação tecnológica*: 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

LUNA, F., MOREIRA, S., GONÇALVES, A. Financiamento à inovação. In: DE NEGRI, J.A., KUBOTA, L.C. (orgs.) *Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. Brasília: IPEA, 2008, Cap. 5, p. 229-262.

QUEIROZ, S. Obstáculos ao investimento em P&D de empresas estrangeiras no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n.89, maio 2011.

ROMERO, J.P., ÁVILA, J.L.T. Sistema financeiro e desenvolvimento regional: um estudo sobre o financiamento bancário da atividade industrial no Brasil. *Revista Economia*, v.11, n.1, p. 217-263, jan/abr 2010.

SALVIANO JUNIOR, C. *Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao PROES*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

Sites consultados:

ABDE – Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento: www.abde.org.br

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: www.bndes.gov.br

FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos: www.finep.gov.br

Uma nova visão do SNF como instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico do Brasil

Edilson Fernandes de Assis

Diretor Operacional da Agência de Fomento do
Estado do Rio Grande do Norte – AGN

A necessidade de um SNF para apoiar o desenvolvimento econômico no Brasil

Não vejo como admissível desassociar o desenvolvimento econômico de um sistema financeiro nacional, por entender que a mediação entre poupadores e investidores necessita ser coordenada e regulamentada por instituições que detenham o conhecimento das oportunidades relacionadas ao investimento produtivo. O papel que o Estado deve exercer para fomentar o desenvolvimento econômico está centrado na oferta do melhor ambiente macroeconômico, focado nas obras de infraestrutura necessárias ao investimento produtivo. Além desse papel fundamental, o Estado deve disponibilizar recursos financeiros suficientes para alavancar o processo de aperfeiçoamento dos processos de produção, através das instituições financeiras estatais, que por sua vez devem focar as suas atuações no setor produtivo. Nesse contexto, as instituições financeiras de fomento, aí incluídos os bancos de desenvolvimento e agências de fomento Estaduais têm um papel fundamental a exercer, uma vez que foram criados com o objetivo muito claro de promover o desenvolvimento econômico e social local.

Entretanto, o que ocorre no cenário atual é a total falta de uma coordenação nacional que defina uma linha central de atuação, única para todas as instituições, a partir da qual suas ações poderiam ser diversificadas, mas tendo uma unicidade de atuação a nível nacional, à exceção do BNDES. Na verdade, o que vemos hoje é uma diversidade de ações desenvolvidas por cada instituição de fomento, sempre buscando encontrar o melhor equilíbrio entre as receitas e as despesas, a fim de torná-las autossustentáveis e reduzir a sua dependência de uma constante capitalização, feita, na maioria das vezes, pelo poder público estadual, caracterizando um permanente estado de “cuia na mão”, já que os acionistas minoritários não têm demonstrado interesse ou não possuem capacidade financeira para fazer novos aportes de recursos. Ora, se essas instituições foram criadas pelos governos estaduais para fomentar o desenvolvimento econômico e sustentável na Unidade da Federação onde tenham sede, e não podem captar recursos junto ao público, recorrer ao redesconto, ter conta de reserva no Banco Central, e ter participação societária em outras instituições financeiras, como admitir que esses mesmos governos não fortaleçam essas estruturas para que possam exercer o papel a que se destinam? O que não podemos admitir é que seja somente essa a forma de ampliação da sua capacidade operacional, ou seja, precisamos buscar alternativas de alavancar sua capacidade de financiamento do processo produtivo. Por outro lado, as Instituições Financeiras de Fomento, por possuírem uma estrutura funcional mais enxuta, cujas decisões são tomadas de forma mais simples e mais rápida do que os grandes bancos, além de atuarem mais próximas das micro e pequenas empresas e empreendedores individuais, poderão ser utilizadas como braço operacional dos grandes bancos de fomento como BNDES, Banco do Brasil, BNB e BASA, fazendo o trabalho de apoio financeiro aos investimentos de menor porte, através da gestão de um pequeno percentual dos recursos constitucionais como FCO, FNO e FNE. Desta forma, poderiam essas instituições menores exercer seu papel de fomentadores do desenvolvimento econômico nacional, sem precisar de “mendigar” recursos junto àquelas instituições maiores, em condições extremamente desvantajosas. A título de ilustração, posso citar o exemplo da Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Norte – AGN, que aplica recursos do FNE, tendo como receita um *del credere* de apenas 1,5% ao ano e assumindo 100% do risco das operações contratadas. Considerando que o BNB recebe um *del credere*

do fundo constitucional de 6% e, em alguns casos, sem assumir risco algum sobre a operação contratada, torna-se fácil constatar que a AGN está pagando para aplicar os recursos constitucionais e o BNB, por sua vez, está obtendo uma receita tranquila, sem risco e sem consumo de estrutura. Num exemplo prático, considerando um repasse de recursos da ordem de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), se a agência mantivesse alavancada sua aplicação no valor total do repasse, sua receita seria de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), no decorrer de um ano. Caso ocorra inadimplência em uma operação de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a sua receita seria absorvida e ela teria que arcar com mais R\$ 50.000,00 dos seus recursos próprios, além do consumo dos custos administrativos.

Os bancos privados, exercendo o seu papel de empresas geradoras de lucros, jamais irão desenvolver qualquer esforço com a mesma visão dos governos federal e estaduais, uma vez que a cobrança dos seus acionistas pelo resultado, gerador de dividendos para os mesmos, será sempre em busca de maiores lucros, não importando o efeito produzido no desenvolvimento econômico nacional, mas tão somente no resultado financeiro das suas operações. É nesse contexto em que se insere o Sistema Nacional de Fomento, como regulador do sistema financeiro nacional, através do estímulo à redução das taxas de juros, importantes no processo de crédito, bem como destinando recursos de longo prazo para os investimentos produtivos. É fato que os bancos públicos estaduais, que deram origem às agências estaduais de fomento, encerraram as suas atividades em virtude do excesso de ingerência política nas suas gestões, e mais pelo fato de terem tido uma atuação semelhante aos bancos comerciais, o que tornava mais fácil o favorecimento de apadrinhados políticos. Entretanto, as agências de fomento sucessoras dessas instituições têm uma atuação bem diferente, por terem características específicas que dificultam essa intervenção política.

Outras dificuldades quanto à atuação das agências de fomento estaduais, estão relacionadas aos aspectos tributários e de regulação, considerando que nesses aspectos o tratamento dispensado para elas é o mesmo definido para os grandes bancos comerciais, que atuam de maneira bastante diferente em virtude do objetivo previsto nos seus estatutos. As limitações estabelecidas pela Resolução 2828 de 30/03/2001, do Banco Central do Brasil, impedem que as agências possam atuar de maneira mais livre, mesmo sem perder o foco no

fomento das atividades econômicas. Pontuando, a resolução determina em seu Art. 1º que o objeto social das agências de fomento é financiar capital fixo e de giro associado a projetos, e acrescenta no §1º II que “projetos são empreendimentos que visem à ampliação ou à manutenção da capacidade produtiva de bens e serviços, previstos em programas de desenvolvimento econômico e social da Unidade da Federação onde tenham sede”. Assim, somente podemos financiar capital de giro se a atividade estiver inserida em programas de governo, que nem sempre existem, ou mesmo que existam, jamais irão contemplar todas as atividades produtivas existentes, o que deixa bastante engessada a agência de fomento quanto a sua atuação.

Estrutura de Financiamento do SNF – AFF

A estrutura de financiamento do Sistema Nacional de Fomento possui uma diversidade característica de uma falta de unicidade de atuação, bem como de uma coordenação nacional que faça o trabalho de padronização das suas atividades principais. Digo isso pelo fato de que, enquanto as agências de fomento são impedidas de fazerem captação de recursos junto ao público, recorrer ao redesconto, ter conta de reserva no Banco Central, e ter participação societária em outras instituições financeiras, outras instituições de fomento atuam como bancos comerciais e podem ter acesso às citadas opções de captação, o que amplia a sua capacidade de atuar de forma mais incisiva na aplicação dos recursos no processo produtivo nacional. O acesso direto aos recursos dos Fundos Constitucionais, conforme já citado anteriormente, poderia dar musculatura para essas agências de fomento, fazendo com que pudessem ter uma participação maior no financiamento da produção nacional. Outra forma da criação de *funding* para a atuação das agências de fomento poderia ser a destinação de parte do pagamento dos juros da dívida pública estadual com o Governo Federal servir para capitalização das agências ou, quem sabe, para constituição de um fundo voltado para atender programas específicos de interesse governamental, administrado pelas agências.

Existe uma tendência natural de que as instituições financeiras de desenvolvimento absorvam um risco maior em suas operações, uma vez que o financiamento de uma atividade produtiva na sua fase inicial possui um risco mais

elevado, enquanto que numa atividade mais madura, foco de atuação dos bancos privados, o risco tende a ser menor em função de uma experiência amadurecida. Concordo com o enfoque Keynesiano de que as IFDs atuam em segmentos de mercado preteridos pelos bancos privados, tendo dessa forma uma atuação de complementaridade e não de concorrência. À exceção dos grandes bancos de desenvolvimento, a maioria das agências de fomento em nosso país possui capital próprio reduzido, fazendo com que suas receitas operacionais sejam baixas, insuficientes, em alguns casos, para bancar sua estrutura organizacional, uma vez que não possuem volume que possa gerar grandes retornos. Dessa forma, as instituições financeiras de fomento somente poderão exercer o seu verdadeiro papel de apoio ao desenvolvimento econômico e social, se forem fortalecidas pelos governos federal e estaduais, através de decisões que permitam a disponibilização de recursos públicos destinados ao fomento da atividade produtiva, a exemplo dos Fundos Constitucionais, bem como a destinação de recursos fiscais através da destinação de parte dos juros da dívida pública para capitalização das agências, além de outras ações na gestão de fundos e programas específicos de governo.

A necessidade de um Sistema Nacional de Fomento para apoiar o desenvolvimento econômico no Brasil

Laudeny Fábio Barbosa Leão

Diretor de Desenvolvimento e Projetos da Agência
de Fomento de Alagoas – Desenvolve

Apresentação

O presente artigo tem como objetivos discutir a necessidade da estruturação do Sistema Nacional de Fomento no Brasil de forma que suas organizações possam melhor contribuir com o processo de desconcentração regional de crédito – e seus problemas de vazamento de crédito – e com o processo de crescimento econômico e desenvolvimento. A constituição de uma estrutura organizativa para o Sistema Nacional de Fomento possibilitará o avanço em questões relativas a *fundings* adequados para as agências de fomento, bem como a construção de políticas públicas adequadas a cada região em que estes organismos estão inseridos. Além do mais, a institucionalização de um forte conjunto de organismos comprometidos com a promoção do crescimento e desenvolvimento territorial, reforçam o financiamento perene de suas empresas, retroalimentando o processo de desconcentração dos investimentos.

Este artigo conta, além desta breve introdução, com mais três seções, além da conclusão. Na primeira parte, inserimos uma breve retrospectiva sobre as principais transformações do desenvolvimento recente das nações, com

ênfase nos processo de concentração de renda ao redor do mundo. A segunda seção define sistema financeiro e discute a sua importância no processo de financiamento do crescimento econômico. A terceira parte do artigo discute a importância do Sistema Nacional de Fomento e seu papel no processo de desenvolvimento e suas organizações constitutivas, como bancos de desenvolvimento, agências financeiras de fomento e agências não financeiras de fomento. Por fim, a conclusão discute os principais pontos do artigo e aponta sugestões para a construção de políticas públicas que promovam o desenvolvimento e o crescimento econômico, com desconcentração da renda e dos investimentos no nível local.

1. As transformações ocorridas no processo de desenvolvimento econômico recente

O processo de desenvolvimento econômico mundial tem passado por momentos decisivos na história recente do capitalismo, modificando em muitos casos a posição financeira e a qualidade de vida dos Estados-Nação. A crise financeira empurrou grande parte dos países para posições distintas e diferentes das que ocupavam em tempos anteriores.

Grande parte dos países desenvolvidos, notadamente os da Europa e os EUA, passam por momento de baixo crescimento ou recessão, com alto nível de desemprego e alto endividamento público. Na outra ponta, observamos que os países do chamado grupo dos BRICS (notadamente Brasil e Índia), além da China e outros países latino-americanos, avançaram nos mesmos indicadores de renda e crescimento econômico.

Um recente estudo publicado pela revista *The Economist*¹ apresentou uma modificação na tendência do desenvolvimento das nações, sinalizando a preocupante tendência de concentração da renda nos últimos 30 anos. De 1980 até os dias atuais, a parte de renda que vai para o 1% dos americanos dobrou, passando de 10% para 20% — ficando exatamente como há um século. A parte da renda que vai para o 0,01% mais rico (aproximadamente 16 mil famílias com renda média de US\$ 24 milhões) quadruplicou: de pouco mais de 1% para quase 5%.

1 Ensaio intitulado “Mais Ricos, mais pobres”, de 31/10/2012, publicado na revista *Carta Capital*.

O mais preocupante é que essa tendência atinge outros países como Reino Unido, Canadá, China, Índia e Suécia. Honrosa exceção a esta tendência é a América Latina, onde o índice de Gini² caiu fortemente nos últimos 10 anos. Obviamente que se trata da região que sempre teve em seu histórico o título de região mais desigual do mundo. No entanto, o forte crescimento experimental, e as recentes medidas de políticas públicas com vistas a melhorar a distribuição de renda e o bem-estar social, apresentam os resultados no momento atual.

Atualmente, o Brasil é a 6^a economia mais rica do mundo (em termos de PIB); a pobreza caiu 7,9% no país no período de 12 meses compreendido entre 2011 e 2012. Em 2011, o Brasil atingiu o menor índice de Gini desde 1960, passando de 0,58 em 2003 para 0,51 em 2012. O crescimento recente da economia brasileira trouxe para a classe “C” (grupo com renda familiar entre R\$ 1.734,00 e R\$ 7.475,00, segundo o IBGE) nada menos do que 55,5% de sua população. No entanto, e a despeito de todo esse crescimento, o Brasil ainda se encontra entre os 12 países mais desiguais do mundo e é o quarto mais desigual na América Latina.³

Todo esse movimento de concentração de renda no mundo – mesmo com a exceção da América Latina, por ser ainda uma região de grandes contrastes – apresenta sinalizações dúbias. O crescimento mais lento dos países mais ricos abriu espaço para que os países mais pobres encostassem, tornando o mundo mais justo e menos desigual. Porém, a desigualdade no interior dos países vem aumentando muito nos últimos anos, o que demanda ações dos Estados-Nação para a reversão do quadro.

Pesquisas recentes realizadas pelo FMI (relatórios do Banco Asiático de Desenvolvimento e pesquisas para o Fórum Econômico Mundial em Davos) sugerem que o aumento da desigualdade de renda reduz o crescimento, causa crises financeiras e enfraquece a demanda. No passado o raciocínio era diferente. Defendia-se que uma economia em crescimento favorece a todo mundo

2 Índice de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda. Consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm).

3 Fonte: www.ibge.gov.br; Ensaio “Mais ricos, mais pobres”, da revista *The Economist*, publicado na Revista *Carta Capital*, 31/10/2012.

e que medidas relacionadas à distribuição (políticas de rendas, transferências unilaterais etc.) eram nocivas e não deveriam ser implementadas. A realidade põe em cheque este raciocínio.

Políticas afirmativas para a promoção da desconcentração e distribuição de renda são importantes, porém questiona-se sua sustentabilidade no tempo. Daí que medidas de inclusão produtiva e acesso ao mercado e ao crédito são fundamentais para a perenização do processo de crescimento econômico recente. Essas reflexões são importantes na medida em que os sistemas financeiros e o acesso ao crédito podem contribuir — por meio de políticas públicas implementadas por agências de fomento e bancos de desenvolvimento — com a diminuição da concentração da renda e com a promoção do desenvolvimento territorial, como veremos a seguir.

2. Sistemas financeiros e o financiamento do crescimento

A importância do sistema financeiro⁴ para o processo de desenvolvimento econômico tem uma longa discussão no meio acadêmico.⁵ Dois enfoques sintetizam estas visões: o modelo Shaw-Mckinnon (de inspiração neoclássica) e o enfoque keynesiano.

Antes de elencar as características dos modelos e expor a justificativa de intervenção do Estado no mercado para corrigir suas falhas, é mister colocar a importância do sistema financeiro também para a promoção de um tipo de crescimento diferente do observado nos últimos 30 anos, conforme descrito no item 1 acima.

Segundo Paula,⁶ “os intermediários financeiros têm uma função especial na economia, qual seja de atuar como transformadores de maturidades, compa-

4 Sistemas financeiros são definidos pelo conjunto de mercados financeiros existentes numa dada economia, pelas instituições financeiras participantes e suas inter-relações e pelas regras de participação e intervenção do poder público nessa atividade (Carvalho *et al*, 2007, p. 253). Segundo Eduardo Fortuna (1997): trata-se de um conjunto de instituições que se dedicam, de alguma forma, ao trabalho de propiciar condições satisfatórias para a manutenção de um fluxo de recursos entre poupadores e investidores.

5 Os artigos de Luiz Fernando de Paula (2012) e Jennifer Hermann (2011) fazem uma vasta discussão sobre os enfoques neoclássicos e keynesianos da importância do sistema financeiro nos processos de crescimento e desenvolvimento econômico, suas restrições, falhas e possibilidades de financiamento da produção no sistema capitalista.

6 Luiz Fernando de Paula. *In* Financiamento, Crescimento Econômico e Funcionalidade do Sistema Financeiro: uma abordagem pós-keynesiana.

tibilizando as necessidades de financiamento dos investidores com desejos de poupança dos poupadores, ao transformarem ativos ilíquidos e de mais longa maturidade em ativos líquidos de maturidade mais curta”.

Os intermediários financeiros são importantes para o processo econômico, uma vez que podem reduzir os custos de transação entre ofertantes e demandantes de crédito, seja por conta do fator escala (via canais amplos de distribuição do crédito como a internet, rede de agências, caixas eletrônicos etc.), seja pela redução dos custos de negociação via contratos de crédito. Estes fatores, por sua vez, não eliminam as incertezas e falhas de mercado existentes no sistema; fatores observados nas principais visões acerca do sistema relatadas a seguir.

2.1 Visões neoclássica e pós-keynesianas acerca do sistema financeiro e as necessidades de intervenção

A visão tradicional do sistema financeiro pode ser sintetizada nos pressupostos do modelo Shaw-Mckinnon:

- a) Não há justificativas para a intervenção estatal no mercado financeiro.
- b) Toma como pressupostos todos os fundamentos da teoria neoclássica de mercado livre, com informações perfeitas e inexistência de custos de transação. Negligencia a existência de externalidades e falhas de mercado no sistema financeiro.
- c) Com mercados livres, as taxas de juros serão definidas com mais eficiência do que se determinadas externamente; as taxas de mercado refletem os fundamentos micro e macro da economia, onde a taxa de juros seria definida por este movimento de oferta e demanda por crédito.
- d) Quando as taxas se tornam elevadas, desestimulando os investimentos na economia, o correto não seria a construção de políticas públicas de direcionamento de crédito para setores específicos, nem a imposição de tetos, mas sim a redução dos riscos de natureza macroeconômica e a melhoria do acesso à informação para que as taxas retornem ao seu nível “justo”.
- e) Diante desse raciocínio, o modelo rejeita a intervenção no sistema financeiro.

Já os modelos de origem keynesiana apresentam outras características. Inicialmente, o enfoque novo keynesiano salienta que:

- a) Principal hipótese: falhas de mercado.
- b) A existência das falhas de mercado (como externalidades positivas e negativas; mercados incompletos; concorrência imperfeita; custos e assimetrias de informação) justifica, portanto, a intervenção estatal no mercado.
- c) A existência de custos de informação e transação é a razão primeira da existência da intermediação financeira. No caso da inexistência de tais custos, os investidores e poupadores prefeririam o financiamento direto e o não pagamento aos intermediários financeiros, por óbvio.
- d) Assimetria de informação: a forma dos bancos (credores) se protegerem do risco de seus clientes é adotar uma taxa de juros elevada. No entanto, esta medida não alivia o risco de crédito, ao contrário, provoca uma atração de tomadores de crédito duvidosos incorrendo no efeito seleção adversa. Os clientes que aceitam maiores juros ajustados aos seus riscos são aqueles que geram maiores riscos de *default*.
- e) Disso decorre o efeito pró-cíclico dos bancos e, portanto, um efeito contraditório ao necessário para o processo de desenvolvimento econômico. Nos períodos de expansão econômica, a tendência dos bancos é ampliar a oferta de crédito juntamente com a demanda aquecida na economia. E nos momentos de recessão ou desaceleração da economia, o crédito torna-se mais restrito, acentuando desta forma a crise econômica. Fica latente, desta maneira, mais uma função importante dos bancos públicos e do papel do Estado no mercado financeiro: o de atuar no sentido contrário (contracíclico ou contrafluxo) da economia para irrigar o sistema com crédito produtivo e para consumo nos momentos mais críticos.

O enfoque pós-keynesiano trabalha outras questões, além das falhas de mercado. Este enfoque enfatiza fortemente a questão da incerteza em sua crítica à hipótese de mercados eficientes (HME), da síntese neoclássica.

Não se trata apenas de sinalizar a questão da incerteza e dos riscos relacionados aos custos advindos das assimetrias de informação. Mas, em muitos casos, trata-se de lidar com cenários onde as informações necessárias ao cálculo do risco simplesmente não existem ainda e, portanto, estão indisponíveis.

Diferentemente do risco, a incerteza não pode ser reduzida através da utilização de mecanismos mitigadores como modelos estatísticos (que se baseiam em dados passados), operações de *hedge* ou inclusão do risco na taxa de retorno exigida.

O fato da incerteza não poder ser eliminada não significa, no entanto, que não há ações a serem tomadas. Pode-se adotar medidas de defesa contra as incertezas, como: *a*) fixação de contratos para resguardar as partes envolvidas (tomadores e credores); *b*) mercados secundários para mitigar riscos; *c*) seguir as tendências de mercado na avaliação dos riscos (“efeito manada”); *d*) diversificação do portfólio entre moeda e ativos; *e*) rejeição dos ativos não monetários, configurando a armadilha da liquidez.

A participação do governo na economia e no sistema financeiro se justifica na tarefa de tratar as incertezas com a irrigação de recursos de longo prazo e a adoção de atividades de baixos retornos ou retornos incertos nas franjas do mercado.

2.2. Sistema Nacional de Fomento no apoio ao desenvolvimento

As falhas, incertezas e incompletudes dos mercados financeiros tradicionais são justificativas concretas para a conformação de um Sistema Nacional de Fomento (SNF). As diferenças entre regiões no que tange ao desenvolvimento econômico são reforçadas pela falta de acesso ao crédito nas regiões periféricas. Se, por um lado, o acesso ao crédito é importante para turbinar o processo de crescimento econômico, sua ausência, concentração ou redução de importância contribui para reforçar as desigualdades regionais e perenizar o *status quo* vigente.

O processo de reestruturação do sistema bancário no Brasil aprofundou-se na década de 1990 com a criação pelo governo de dois programas: o PROER – Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional e o PROES – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, respectivamente em 1995 e 1996.

Estes programas, e o processo de fusões, aquisições e incorporações por que passou e ainda passa o sistema bancário, concentrou sobremaneira a oferta de crédito no país.

A concentração bancária tem transferido depósitos bancários de regiões periféricas — como as regiões Nordeste e Norte — para mais ricas como as regiões Sudeste e Sul, agravando ainda mais o fosso de desenvolvimento existente entre elas. A concentração de crédito nas regiões mais desenvolvidas do país tem provocado o chamado efeito “vazamento de crédito” das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas.

Os recursos recebidos pelas regiões mais pobres, como transferências de renda por parte do Governo Federal e outras rendas, não são adensados na região, uma vez que as principais indústrias de transformação encontram-se nas regiões Sul e Sudeste. Desta forma, a renda canalizada para as regiões mais pobres encontra um escudo ou um ímã nas regiões de concentração bancária e industrial, perpetuando a situação vigente.⁷

A superação de tais adversidades passa, necessariamente, pela construção de um Sistema Nacional de Fomento que coloque luzes nas situações listadas acima. O SNF a ser criado, precisa ser forte e contar com uma institucionalização e regulação que transfira para seus componentes os ganhos de aprendizagem necessários à atuação no nível local e regional.

Não se pode perder de vista que o SNF deve manter a autonomia dos agentes no nível local. A construção da coordenação e governança no nível nacional não pode sufocar as iniciativas locais já existentes ou a serem criadas. Diversos sistemas já em funcionamento no Brasil padecem dos erros de massificação das ações pensadas em Brasília, sem a devida tropicalização para as demais regiões. Isto torna os programas inócuos e sem validade para os processos de enraizamento do desenvolvimento.

Outra característica deste sistema deve ser a igualdade de participação dos envolvidos. O organismo a ser criado deve ser representativo no nível de todas as regiões envolvidas para que as discrepâncias regionais sejam ouvidas e superadas.

7 Para uma análise mais aprofundada do efeito vazamento de crédito, ver Ferreira Jr. e Sorgato (2008).

As Agências Financeiras de Fomento ao Desenvolvimento (AFFs)⁸ são os organismos mais eficientes para a atuação no nível local do SNF por vários motivos:

- Têm o papel de catalisadores do desenvolvimento local, articulando a demanda de crédito por um lado e construindo a oferta de crédito sob medida de outro;
- São ágeis e leves o bastante para atuarem no nível face a face com seus clientes, reduzindo o risco de crédito em suas operações;
- Devem atuar no nível dos projetos complementados pelo crédito e acompanhar todos os investimentos até sua maturidade, através do circuito “do berço ao túmulo” (*from the cradle to the grave*).

No entanto, as AFFs apresentam fragilidades que precisam ser superadas para que o SNF funcione a contento. Dentre elas, podemos citar as principais:

- a) Grande parte das AFFs apresenta problemas de sustentabilidade e de continuidade de suas operações. Apresentam baixo patrimônio líquido e não contam com solução de custeio que não seja a dependência orçamentária dos governos estaduais.
- b) Outro grande problema é a inexistência de *funding* adequado ao financiamento de longo prazo e a atividades de baixo retorno ou riscos elevados. A baixa capacidade de captação de recursos e a inexistência de um fundo nacional ou de fundos regionais para capitalização das AFFs limita sobremaneira sua força na promoção do desenvolvimento local.
- c) Sistema de inteligência para a tomada de decisões. O SNF deve disponibilizar um sistema de inteligência adequado às ações no nível local que promova os transbordamentos para as demais regiões e para o sistema como um todo. Um modelo eficiente para tratar os sistemas de inteligência no nível local são os núcleos de inteligência competitiva setorial (NICS). A constituição de NICS é relativamente barata e muito eficiente no fornecimento de informações decodificadas para a tomada de decisões em projetos de investimentos para micro, pequenas e médias empresas (MPMEs).

8 AFFs são agências financeiras de fomento criadas pelos governos estaduais (conforme resolução CMN 2.828, de 2001) para prover crédito associado a projetos para MPEs e microcrédito, dentre outras modalidades.

Acreditamos que a construção de programas de desenvolvimento institucional, com repasse de recursos não reembolsáveis para as AFFs se estruturarem nos aspectos mencionados acima (principalmente a construção de sistemas de inteligência; contratação de consultoria; aquisição de sistemas e equipamentos) é um caminho a ser trilhado. Os recursos para tais programas podem ser definidos no orçamento do Governo Federal ou através de um programa junto ao BNDES com contrapartida das próprias AFFs.

A parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), aliás, é de fundamental importância em todos os seus aspectos. Primeiramente, através do repasse das linhas do Banco e também por meio dos demais programas existentes para o atendimento às empresas de pequeno porte da região.

3. O papel do SNF no apoio ao desenvolvimento local: BD, AFF e ANF⁹

Os processos de crescimento e desenvolvimento econômico ocorrem sempre no nível local. Neste sentido todo e qualquer programa que vise o desenvolvimento local deve ter seus objetivos equalizados para as idiossincrasias e cultura locais.

Atuando conforme seus objetivos de conhecer por dentro a realidade de suas regiões, as AFFs são um dos agentes de promoção de desenvolvimento mais importantes no nível local. O modelo de agência regional mista¹⁰ compreendendo a atuação em projetos e programas de fomento e em financiamentos com crédito customizado é um modelo interessante no apoio ao SNF.

O referido modelo foi construído para a Agência de Fomento de Alagoas, numa parceria com organismos locais (governo e entidades representativas do setor produtivo, bancário e agências de desenvolvimento), nacionais (BNDES, SEBRAE) e internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento/Fundo Multilateral de Desenvolvimento – BID/Fumin; Agência Espanhola para Cooperação Internacional e Desenvolvimento – AECID; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Banco Mundial).

9 Agência não financeira de fomento são as organizações como o Sebrae e outras do Sistema “S” (além de ONGs e OSCIPs com o mesmo objetivo) que têm por objetivo promover o desenvolvimento de micro e pequenos negócios por meio de programas e projetos adaptados às realidades nas quais estão inseridos.

10. Para maiores detalhes do modelo de Agência Regional Mista, ver Leão (2008): Fomento, indução, planejamento e políticas públicas: ferramentas para o desenvolvimento.

No modelo desenvolvido a AFF trabalha em algumas linhas estratégicas fundamentais. Primeiramente o foco da agência é o segundo piso, ficando as ações de primeiro piso para o caso de falta de atores suficientemente preparados para tal ou na ausência de financiadores de primeira instância. Outra característica importante do modelo é a construção de projetos de fomento com a captação de recursos não reembolsáveis. Os projetos e programas são importantes para a criação de clientes para a agência. Assim, é possível trabalhar questões relacionadas à inclusão produtiva, inclusão financeira, bancarização, treinamentos, educação financeira, dentre outros. A partir do momento em que os clientes amadurecem seus conhecimentos gerenciais é possível administrar crédito sob medida com altas taxas de retorno e minimização do risco.

A rede de parceiros criada com o modelo possibilita a troca de experiências com a utilização de boas práticas e também com o compartilhamento de casos de sucesso, fortalecendo as ações e os agentes envolvidos.

É inegável a importância dos parceiros locais para a execução das ações em prol do desenvolvimento como apoio ao SNF. Parcerias nacionais para a atuação local, como o BNDES, Sistema S, FINEP e Governo Federal com todos os seus programas e políticas de apoio ao desenvolvimento (Brasil sem Miséria; Programa Crescer, Minha Casa, Minha Vida etc.). O BNDES, como já mencionado, pode prover *funding* de longo prazo para atuação das AFFs, além de possibilitar a utilização de recursos do Fundo Social. Neste caso, a construção de programas conjuntos, somando recursos não reembolsáveis com financiamentos complementares pelas AFFs, pode significar uma grande alavancagem de recursos para as agências.

Vale salientar a importância da atuação complementar entre as AFFs e ANF, como é o caso do Sebrae e mesmo da FINEP. Inúmeros projetos das duas organizações podem ser complementados pela ação das AFFs e vice-versa. Exemplo disso é o programa de apoio tecnológico a MPEs do Sebrae (denominado de Sebraetec). O referido programa financia projetos de inovação e melhorias tecnológicas em até 70% dos custos envolvidos no projeto. As AFFs poderiam financiar os 30% restantes com linhas customizadas e baixo risco, uma vez que grande parte do custeio do projeto já foi contemplada com recursos do programa.

Enfim, são várias as ações das AFFs no nível local, para além das características exclusivamente de crédito como as agências tradicionais. Agências

Financeiras de Fomento têm por missão serem o catalisador da economia e atuar por grupos organizados, como cooperativas, associações, cadeias produtivas, arranjos produtivos locais, centrais de negócios, sistemas locais de inovação, dentre outros. É importante que estes organismos sejam validados no papel de organização da demanda para calibrar a oferta de crédito sob medida na economia local. Com isso, estarão contribuindo sobremaneira para o bom desenvolvimento do SNF.

Conclusão

A partir das discussões realizadas no presente artigo, podemos chegar a algumas aproximações importantes para a atuação das AFFs no nível do SNF. O sistema capitalista traz no interior do seu funcionamento diversas falhas que justificam a intervenção estatal para corrigi-las.

O nível elevado de concentração, produzido recentemente pelo sistema capitalista, demanda uma ação enérgica do Estado na economia para mudar os rumos dos acontecimentos dos últimos 30 anos, agravados recentemente pela crise financeira nos países desenvolvidos.

A criação de um SNF se insere nesta problemática com o papel de direcionar crédito e estrutura para AFFs de regiões periféricas. Este tipo de apoio é fundamental para a ruptura dos processos de vazamento de crédito de regiões pobres para regiões desenvolvidas, diminuindo a distância em termos de desenvolvimento entre regiões.

Além dos papéis descritos acima, o SNF deve prover *funding* adequado (de longo prazo e a custos baixos) para que as AFFs possam desempenhar seu papel de indutor e catalisador do desenvolvimento no nível local. O apoio em termos de estruturação das agências e a garantia de seu custeio são tarefas que podem ser divididas entre os governos locais e os atores do SNF (como os bancos de desenvolvimento BNDES e BNB, por exemplo).

As ações do SNF devem resguardar a autonomia local dos agentes, com o risco de produzir ações que não se aplicam às realidades locais. O nível de conhecimento profundo das realidades locais é de suma importância para as AFFs, bem como o conhecimento face a face de seus clientes.

Para finalizar, destacamos a importância da construção de complementaridade entre as ações das AFFs e das ANFs. A agenda de desenvolvimento no

nível local, guardadas as devidas dificuldades de coordenação e independência institucional, deve sinalizar para o máximo de coordenação e complementaridade possível. Agendas conjuntas e complementares devem ser construídas para que a atuação de um agente se inicie no instante em que o programa do outro finaliza.

As ações complementares devem resguardar o custeio das AFFs, que não contam com recursos orçamentários garantidos. É dizer, as agências não financeiras de desenvolvimento ficam com a missão de preparar as empresas e os empresários com conhecimentos específicos e todo o processo de planejamento empresarial, e as agências financeiras de fomento ficariam com o crédito sob medida para as empresas já trabalhadas, maximizando os recursos investidos e minimizando o risco de crédito. Com isso, as empresas poderão contar com programas do berço ao túmulo¹¹ com grande probabilidade de sucesso e baixos riscos de fracasso, conseqüentemente.

11 Ou seja, programas que contemplem iniciativas com acompanhamento técnico desde o seu planejamento (elaboração de projetos e programas), passando por seu acompanhamento (durante a execução), até sua conclusão (com prestações de conta). As agências de desenvolvimento não financeiras (como o Sebrae, Senai, federações representativas de classe – indústria, comércio e serviços e agricultura –, ONGs, OSCIPs etc) já contam com projetos e programas que podem ser gerenciados em todas as etapas de sua execução. No entanto, os programas não estão articulados entre si e nem com as agências de fomento e bancos de desenvolvimento, gerando retrabalho e ações duplicadas. Nada mais natural do que uma aliança pró-desenvolvimento e crescimento do que o alinhamento das ações com as agências de fomento para a garantia de financiamento daquelas empresas que passaram com mérito pelos projetos dessas organizações. Programas de certificação e adequação à legislação (como o PAS – programa de alimento seguro; as inspeções federal e estaduais – SIF e SIE; certificações ISO etc.) exigem investimentos posteriores em equipamentos e capital de giro que não estão previstos nos programas e que os bancos tradicionais não asseguram. As agências financeiras de fomento têm aqui a possibilidade de complementar o atendimento das agências não financeiras de desenvolvimento e fechar a lacuna deixada pelas certificações e adequações, fechando, portanto o ciclo completo de atendimento. Para que isso ocorra, no entanto, é necessário haver o diálogo entre as agências de modo a direcionar as empresas da consultoria ao crédito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, F. J. C. (*et al...*). Economia monetária e financeira: teoria e política. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007 – 8ª reimpressão.

FERREIRA JR.; R.R.; SORGATO, L.A.A. Vazamento de crédito no Nordeste e uma proposta de sistema de financiamento local: o caso de Alagoas. In Economia Política do Desenvolvimento: Revista de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – UFAL – V.1, n.1. Maceió: CEPAL/EDUFAL, 2008.

FORTUNA, E. Mercado financeiro: produtos e serviços. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997 – 10ª edição.

HERMANN, J. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. Revista de Economia Política, vol. 31, nº 3, (123), Julho-setembro 2011, p. 397-414.

LEÃO, L.F.B. Fomento, indução, planejamento e políticas públicas: ferramentas para o desenvolvimento. In Economia Política do Desenvolvimento: Revista de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – UFAL – V.1, n.3. Maceió: CEPAL/EDUFAL, 2008.

PAULA, L. F R de. Financiamento, crescimento econômico e funcionalidade do sistema financeiro: uma abordagem pós-keynesiana. Artigo.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Interagir para competir: promoção de arranjos produtivos e inovativos no Brasil. Helena Lastres (*et al...*) (coord.). Brasília: SEBRAE: FINEP: CNPq, 2002.

A necessidade de instituições financeiras de desenvolvimento para apoiar o desenvolvimento econômico: o caso do BRDE

Fernanda Letícia de Souza

Economista do Banco Regional de Desenvolvimento
do Extremo Sul – BRDE

A necessidade de um Sistema Nacional de Fomento (SNF) para apoiar, de forma coordenada, o desenvolvimento econômico, justifica-se devido à existência de mercados financeiros “incompletos”, ou seja, marcados pela inexistência ou grave insuficiência de determinados segmentos de operação. Os principais agentes do SNF são as Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs), que são instituições estatais, especializadas em crédito de longo prazo, que se caracterizam como uma forma radical de atuação do Estado no processo de desenvolvimento através do sistema financeiro.

Cabe mencionar que, no plano teórico, existem duas interpretações principais, que explicam a incompletude do mercado financeiro. Na primeira, de enfoque liberalizante, denominada modelo Shaw-McKinnon, as IFDs são vistas como parte da causa da incompletude dos mercados financeiros onde atuam, e por isso, deveriam ser extintas para estimular o desenvolvimento econômico e financeiro.

Na segunda interpretação, de enfoque keynesiano, as IFDs são criadas para atuar em segmentos de mercado preteridos pelas instituições privadas, como parte da solução para resolver o problema da incompletude do mercado e do

sistema financeiro, e não o contrário, e pelo reconhecimento da importância de sistemas financeiros razoavelmente desenvolvidos para o desenvolvimento econômico.

À medida que os sistemas financeiros “amadurecem”, reduzindo seu grau de incompletude, a razão de ser das IFDs deixaria de existir, restando apenas a função supervisora do governo. Porém, a incompletude do sistema financeiro é uma condição dinâmica, devido à existência de falhas de mercado, que impedem a operação eficiente do mercado, isto é, que os preços negociados se ajustem, refletindo, corretamente e em curto prazo, as informações relativas ao retorno e risco de cada ativo. As principais falhas apontadas pela literatura são: custos de transação; custos e assimetria de informação; externalidades positivas e negativas; mercados incompletos e concorrência imperfeita.

O mercado financeiro tende a racionar crédito para setores importantes para o desenvolvimento e a expandir o crédito de forma pouco cautelosa, em momento de otimismo, aumentando a fragilidade financeira da economia. Assim, diante desses fatores intrínsecos de ineficiência do sistema financeiro, por mais desenvolvidos e diversificados que esses se tornem, uma situação de completude jamais será alcançada, mesmo nos países mais desenvolvidos, e ainda menos provável, nos em desenvolvimento, justificando uma atuação sistemática do Estado no mercado financeiro, visando:

- a) reduzir a instabilidade macroeconômica, de modo a reduzir o grau de incerteza que afeta o mercado;
- b) manter sob controle o grau de fragilidade financeira com que opera o mercado;
- c) conter e compensar a tendência curto-prazista do mercado, de modo a ampliar a disponibilidade de crédito para atividades cujos ativos sejam identificados (pelas instituições financeiras e poupadores privados) como ativos de baixa liquidez, por conta de retornos e riscos muito incertos, como é o caso do crédito de longo prazo em geral, do crédito para pequenas e médias empresas e do financiamento de P&D e de investimentos em inovações.

No primeiro ponto, políticas macroeconômicas voltadas para uma combinação razoável de crescimento com estabilidade monetária podem ser

eficazes; em relação ao segundo, uma combinação de regulamentação prudencial (restrições) e política financeira (incentivos) podem ser suficientes; quanto ao terceiro, contudo, a atuação direta do governo, com base na criação de IFD é essencial.

Recentemente, observou-se no Brasil, a importância do papel das IFDs para o enfrentamento da crise financeira. No momento em que os bancos privados contraíram os seus financiamentos, as IFDs expandiram suas operações, evitando a completa estagnação da economia.

Portanto, justifica-se a necessidade de um SNF, como meio de ampliar a eficiência macroeconômica do mercado financeiro, já que essa é a única forma de compensar a incompletude do mercado nos setores mais afetados pela incerteza, uma vez que o governo é quem pode assumir os riscos que o setor privado rejeita. Logo, as IFDs possuem uma relação de complementaridade com as instituições privadas.

Formas de atuação dos diferentes tipos de IFD: BD, AFF e ANF

As IFDs atuam como “braços financeiros” de políticas voltadas para o desenvolvimento econômico e social. Seu papel e forma de atuação se definem a cada período histórico.

As formas de atuação das IFDs, conforme a literatura econômica, são basicamente: *a*) fomentar o desenvolvimento econômico, ofertando créditos para setores e modalidades que os bancos privados não têm interesses, dados os maiores riscos e menores rentabilidades (habitação popular, rural, infraestrutura urbana, exportações etc.) e/ou maiores prazos de maturação e maiores volumes (inovação tecnológica, matriz energética, de transporte e de telecomunicações etc.); *b*) estimular o desenvolvimento regional; *c*) expandir a liquidez da economia em momentos de reversão do estado de confiança, caracterizando uma ação anticíclica; *d*) promover a inclusão bancária.

Em economias cujos mercados de capitais são pouco desenvolvidos é comum o uso de instituições financeiras de desenvolvimento, em geral constituídas sob a forma de bancos públicos, com crédito direcionado e taxas de juros inferiores às de mercado, para permitir que os empresários investidores tenham acesso a fontes que possibilitem a constituição de um passivo de

prazo mais longo, adequado à estrutura de seus ativos, permitindo, assim, a expansão dos investimentos.

Atualmente, a estrutura de *funding* das IFDs é composta, basicamente, por recursos repassados pelo BNDES e por fundos estaduais por elas administrados. Também se deve mencionar os Fundos Constitucionais, criados pela Constituição Federal de 1988, para programas voltados ao desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Assim, as possibilidades de expansão dessas instituições dependem fortemente da dinâmica das respectivas economias estaduais e de suas capacidades arrecadatórias ou de fatores exógenos, tais como o acesso aos recursos do BNDES e dos Fundos Constitucionais – os quais, por sua vez, dependem da estratégia de atuação do BNDES e dos bancos federais gestores dos Fundos Constitucionais, e dos critérios de escolha dos intermediários financeiros por parte dessas instituições federais.

Cabe mencionar, também, que diferentemente das instituições privadas, que utilizam suas gerações de lucro para incrementar seus patrimônios e expandir suas operações, as IFDs direcionam o crédito para operações que tragam impacto socialmente relevante, que por sua natureza, são de maior risco, e praticando taxa de juros mais baixas, sendo a geração de lucro insuficiente para acompanhar o incremento da necessidade de investimentos.

A expansão das IFDs apoia-se, principalmente, no pressuposto de que instituições financeiras de atuação e sede local tendem a ser mais comprometidas com o desenvolvimento local. Bancos com sedes regionais tendem a gerar mais crédito porque possuem informações mais sólidas sobre a economia local e também se preocupam mais com o desempenho das empresas ali presentes, pois disso depende fortemente a sua sobrevivência.

O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE é um banco regional de desenvolvimento, que juntamente com os demais bancos de desenvolvimento estaduais (BDMG e Bandes), as agências de fomento estaduais e o BNDES, compõem o chamado conjunto de IFDs.

O BRDE é controlado pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e atualmente, opera também no Mato Grosso do Sul. O Banco conta com autonomia financeira e administrativa e seu acervo integra o patrimônio dos estados controladores, que são subsidiariamente responsáveis por suas obrigações.

O BRDE tem como 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. Os valores da instituição são: o Compromisso com o Desenvolvimento Regional, a Valorização do Conhecimento Técnico, a Autossustentabilidade, a Gestão Colegiada e a Resiliência.

O Banco opera predominantemente com recursos do BNDES que, em 2011, corresponderam a 95,7% das contratações totais. O BRDE utilizou também recursos do FCO, para operações no Mato Grosso do Sul, num total de R\$ 270 mil, além de operações de prestação de garantias.

Ao final do exercício de 2011, o Banco possuía clientes ativos em 1.040 municípios, o que representa uma participação em 87,5% dos municípios que compõem a Região Sul. Cabe destacar que, contribuir para a redução dos desequilíbrios regionais, é um dos objetivos do Planejamento Estratégico da instituição para o período 2011-2015.

Para facilitar o acesso ao crédito de pequenos produtores rurais e microempresas, o BRDE, desde o início dos anos 1990, efetiva convênios operacionais com cooperativas e grandes empresas agroindustriais. A abrangência e a influência alcançadas com esta forma de atuação promovem a expansão da atuação do Banco neste importante segmento e sua presença em grande parte do interior dos três estados em que atua, possibilitando o acesso ao crédito de investimento ao pequeno produtor. Dessa forma, o BRDE assumiu importante posição no apoio ao desenvolvimento da economia da agricultura familiar.

Esses convênios são estabelecidos da seguinte forma: *a)* na primeira, a entidade conveniada executa, de forma parcial ou total, as funções de captação da operação, coleta de informações e da documentação obrigatória, análise e contratação do financiamento em nome do BRDE e, posteriormente, executa a fiscalização da correta aplicação dos recursos; *b)* na segunda, a entidade conveniada, além de executar as funções operacionais, também se compromete com o retorno da operação. Neste caso, após a avaliação econômico-financeira da cooperativa, fica estabelecido um limite de coobrigação, e é dentro desse que as operações se realizam; *c)* na terceira forma de convênio, a entidade conveniada se compromete apenas com o retorno das operações, agindo como garantidora destas.

As contratações via convênio são efetivadas utilizando recursos do BNDES, com destaque para as linhas PRONAF, MODERAGRO, FINAME AGRÍCOLA e BNDES AUTOMÁTICO.

Em maio de 2012, visando expandir sua forma de atuação, o BRDE credenciou-se como agente financeiro do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que é um fundo destinado ao desenvolvimento da indústria brasileira do audiovisual mediante ações de fomento em projetos para cinema e TV, em que o BNDES é o agente financeiro central e o Ministério da Cultura e a ANCINE são membros do comitê gestor.

O BRDE diferencia-se de outras instituições em sua região de operação por atuar também como agente de planejamento. Em seus atos constitutivos, destaca-se que o Banco “promoverá e realizará ações de fomento que conduzam ao progresso econômico e social, através do planejamento, apoio técnico institucional e creditício, além de outros incentivos”.

Dentre várias ações promovidas pelo Banco, destaca-se a negociação que o BRDE liderou por mais de um ano e que envolveu os ministérios da Fazenda e da Agricultura. O trabalho culminou na aprovação, pelo Conselho Monetário Nacional, da aplicação de R\$ 300 milhões do BNDES na reestruturação das dívidas dos produtores de maçã que sofreram com eventos climáticos nos últimos anos, principalmente granizo. A partir da reestruturação, o BRDE quer estimular investimentos para a proteção de pomares.

Outro destaque é o envolvimento do BRDE com a temática dos Arranjos Produtivos Locais (APLs). Nos três estados o Banco participa dos Núcleos Estaduais de Apoio aos APLs e está avançando da sua participação institucional, para uma atuação direta, com a formulação de um programa que visará ao financiamento dos APLs.

Assim, com o desenvolvimento econômico e do sistema financeiro nacional, as IFDs precisam redefinir sua forma de atuação, se mantendo sempre alinhadas às políticas regionais e federais de desenvolvimento econômico e social. Ressalta-se também, que juntamente ao repasse de recursos, as atividades de planejamento, auxiliando os estados a montar estratégias de financiamento ao desenvolvimento regional, também pode ser uma forma de atuação importante das IFDs.

Para a expansão da atuação dessas instituições, visando o desenvolvimento econômico e social, novas fontes de recursos para expandir suas operações

são, atualmente, uma questão central, já que as IFDs dependem, basicamente, de recursos oriundos dos tesouros estaduais e de repasses do BNDES.

Propostas para o aprimoramento do Sistema Nacional de Fomento:

- Criação de diretrizes nacionais para atuação das IFDs visando sempre o alinhamento às políticas de desenvolvimento federais e reavaliando as estratégias de operação dessas instituições, de modo a preservarem sua função de complementaridade às instituições privadas;
- Criação de mecanismos para mitigação do risco das IFDs, uma vez que a concorrência com as instituições privadas e a própria missão das IFDs faz com que elas operem principalmente com setores de maior risco, preteridos pelo segmento privado, e com taxas e prazos mais favoráveis aos tomadores de recursos;
- Criação de um regime especial de tributação para bancos de desenvolvimento e agências de fomento, já que essas instituições, apesar de atuarem exclusivamente no fomento ao desenvolvimento econômico, estão sujeitas ao mesmo regime tributário dos bancos comerciais.

O desenvolvimento econômico brasileiro por meio de um Sistema Nacional de Fomento e o papel das agências de fomento nesse sistema

Jonnie Lacerda Pereira

Assessor da Presidência da Agência de Fomento do
Estado de Mato Grosso – MT Fomento

O Brasil vive um bom momento econômico, apesar da situação do mercado internacional, principalmente dos países do bloco central, que buscam se reerguer após momentos turbulentos, em que potências da Europa e até mesmo os Estados Unidos lutam para voltar com o crescimento elevado, e resolver os problemas e indicadores internos de qualidade de vida de suas populações.

O país vem se desenvolvendo e está se consolidando como uma das maiores economias do mundo, com destaque internacional; inverteu sua dívida externa, sendo credor e sendo visualizado como possível financiador em um momento em que grandes potências mundiais passam por momentos difíceis.

A grande questão é a comparação com outros mercados emergentes, que continuam crescendo com muito mais expressão se comparados com o Brasil.

Na busca pelo desenvolvimento, esbarramos em indicadores de qualidade de vida e distribuição de riquezas, pelos quais visualizamos com clareza que ainda existem muitas decisões e caminhos a serem tomados.

As políticas sociais foram muito utilizadas pelos últimos governos, que acreditaram na diminuição das desigualdades sociais e na erradicação da pobreza como caminho para o desenvolvimento. É inegável que as políticas tiveram um

efeito maior que o esperado, contagiando o mercado interno com otimismo e aumentando o consumo e a produção. Um dos grandes problemas dessa política é que ela aparenta soluções de curto prazo, pelo aumento constante do endividamento das famílias.

De maneira complementar às políticas sociais, um dos caminhos a serem tomados neste momento é a inclusão produtiva e acesso ao crédito para as classes que vem subindo na escala social.

Os movimentos dos mercados, o crescimento da economia, e a diminuição da pobreza, criaram oportunidades de negócios e empreendimentos, bem como uma maior segurança para que uma nova classe de empreendedores apareça.

Com uma aparente maturidade e especialização das instituições que definem e aplicam as políticas fiscais e monetárias, o Brasil vem tomando decisões que serão determinantes para o desenvolvimento de longo prazo do país.

O sistema financeiro brasileiro possui certa maturidade e um bom nível de regulamentação e organização, composto por instituições sólidas e que atualmente gozam de credibilidade interna e internacional.

Mas, no momento, fica evidente a falta de *sistematização* do modelo atual, no qual os papéis dos atores se sobrepõem, criando concorrências entre tipos de instituição semelhantes, bem como dúvidas em relação à eficácia e ao papel principal de cada ator neste processo, que tem como objetivo principal o desenvolvimento da nação.

A intervenção do Estado por meio de regulamentação e criação de políticas específicas para atender cada ponto deficitário ou estratégico é inegavelmente necessária, uma vez que existem várias falhas de mercado que inviabilizam a aplicação da visão tradicional do sistema financeiro, onde o mercado se autorregularia e a concorrência perfeita seria suficiente para alcançar o desenvolvimento necessário.

De maneira atuante, o governo vem criando mecanismos para ditar os caminhos da economia brasileira. As baixas nas taxas de juros, a criação de linhas de crédito com juros subsidiados para o setor produtivo, e a diminuição dos encargos e tributos vêm contribuindo para o fortalecimento do setor industrial do país, única maneira de sustentar um crescimento sem gargalos e de longo prazo. A taxa Selic atingiu o patamar de 7,25%; o programa PSI do BNDES oferece

taxas de crédito de 2,5% a.a., e o anunciado corte das tarifas de energia para 2013, são fatores relevantes para o crescimento do setor industrial.

Agora se faz necessário atuar em nível regional, com especialização e acompanhamento, visualizando a necessidade, vocação e oportunidades de cada região do país para, desta maneira, atingir um nível de desenvolvimento mais descentralizado, justo e que vai impactar uma maior parcela da população, diminuindo as diferenças internas.

Neste momento, se mostra necessária a criação de um Sistema Nacional de Fomento, bem regulamentado, com cada participante tendo um papel previamente definido, e que aproveite as características e a vocação de cada ator neste cenário.

Para que um SNF tenha o sucesso e atenda às expectativas, é indispensável que a instituição que tenha o papel central, goze de credibilidade, poder de barganha e que esteja caminhando juntamente com as políticas desenvolvimentistas do governo, para que consiga de alguma maneira delimitar e delegar a atuação de cada ator no processo, a fim de que as instituições sejam prestigiadas e incentivadas a participar ativamente do processo desenvolvimentista.

Na construção do SNF devem ser considerados como atores as Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs), os Bancos de Desenvolvimento (BDs), as Agências Financeiras de Fomento (AFFs), e as Agências não Financeiras de Apoio ao Desenvolvimento (ANFs).

Para que o SNF não se torne apenas um aglomerado de instituições que compartilham de um objetivo único e que no final das contas acabam disputando mercados e priorizando seus problemas institucionais, é necessário delimitar a atuação de cada tipo de ator, e principalmente fortalecer os elos entre os mesmos, para que exista um sistema efetivo, alinhado num padrão de institucionalização e de atuação, e que se busquem as soluções para o sistema como um todo.

Um dos maiores problemas para a sistematização é a diversidade de cenários dentro de um mesmo tipo de agente, como nos casos das agências de fomento, nos quais ficam mais evidenciadas as disparidades de porte, organização, montante de recursos e maneiras de atuação.

Mesmo entre tipos de diferentes atores, fica claro que as instituições com maior poder econômico e político terão que entender as carências e as necessidades das menores, em prol do desenvolvimento de um sistema que seja

sustentável e que atenda toda a demanda e diversidade necessárias para que se atinja o desenvolvimento pretendido.

Neste processo, ficará claro, que para o desenvolvimento local e regional ocorrer de maneira satisfatória, as políticas públicas desenvolvimentistas sejam aplicadas de acordo com o esperado, e que ao final, exista o ganho de qualidade de vida da população. Será necessário investir nas instituições, e a criação do Sistema Nacional de Fomento vai viabilizar que as necessidades sejam apontadas e que os recursos financeiros, técnicos, a *expertise* e competência dos atores sejam compartilhados.

De maneira mais prática, tentando direcionar as ações e propostas para a que o Sistema Nacional de Fomento seja criado, e que atinja os objetivos pretendidos, entendo que:

- Delimitar a atuação de cada tipo de instituição a fim de que não exista concorrência desleal e que se prestigie e incentive a vocação e papel de cada um.
- Investir nas instituições a fim de criar um padrão mínimo necessário para que cada uma consiga atender suas funções. O investimento será natural à medida que as instituições forem prestigiadas com acesso a linhas de crédito mais benéficas e direcionadas a sua atuação. É necessário que todos os envolvidos compartilhem de condições igualitárias, seja de acesso a crédito, seja com recursos técnicos e estruturais.
- Seja mantida autonomia institucional, mas ao mesmo tempo concebidos incentivos direcionados à criação de padrões e políticas desenvolvimentistas definidos pelo sistema. As agências de fomento possuem como principal característica a especialidade e orientação para a aplicação de políticas regionais e locais, mas poderiam ser incentivadas a aplicar políticas nacionais, à medida que o benefício para o SNF seja evidente.
- Acesso a *funding* diferenciado, para aplicação de crédito, bem como para desenvolvimento institucional.
- Que a consolidação do SNF se reflita em fortalecimento de todas as instituições participantes. Com um sistema em evidência, as políticas de desenvolvimento seriam direcionadas para o sistema que de maneira igualitária distribua e prestigie todos os participantes.

Para discutir o modelo de Agências Financeiras de Fomento, as questões de governança e as relações institucionais e governamentais, se faz necessário entender o contexto da criação deste tipo de instituição.

O Sistema Financeiro Nacional é composto pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) que é o órgão supremo do sistema financeiro; e tem como papel regulamentar toda a atividade monetária, de crédito e cambial. O Banco Central do Brasil é o órgão executivo do Conselho Monetário Nacional, e tem como papel fazer cumprir os regulamentos e normativos emanados pelo CMN.

Existem ainda a Comissão de Valores Mobiliários, a Superintendência de Seguros Privados e a Secretaria de Políticas de Previdência Complementar, que completam o conjunto de órgãos responsáveis pela regulamentação e fiscalização de todo o sistema financeiro.

Voltando às agências de fomento, elas foram criadas em decorrência do programa de redução da presença do setor público na atividade bancária, conforme Medida Provisória n. 1514 de 1996, que buscava criar mecanismos para incentivar a tarefa.

Não foi negado aos estados o direito de continuar a ter um banco estadual, mas eles teriam que atuar em condições de mercado, e aos que optassem pela extinção ou privatização, teriam acesso a recursos do Tesouro Nacional para financiar os ajustamentos necessários às instituições.

Como uma alternativa aos estados que resolvessem pela privatização ou extinção de seus bancos estaduais, foi criado um novo tipo de instituição, as agências de fomento, com atuação limitadíssima; a criação visava principalmente a intermediação financeira voltada para a concessão de créditos de curto e longo prazo.

Em 17/12/1998 a resolução n. 2.574 do CMN, criou as agências de fomento, com alterações e regulamentações na resolução 2.828 de 2001, e alterações pelas resoluções 3.757/2009, 3.834/2010 e 4.023/2011.

Conforme o Banco Central:

As agências de fomento têm como objeto social a concessão de financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede. Devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado e estar sob o controle de Unidade da Federação, sendo que

cada Unidade só pode constituir uma agência. Tais entidades têm status de instituição financeira, mas não podem captar recursos junto ao público, recorrer ao redesconto, ter conta de reserva no Banco Central, contratar depósitos interfinanceiros na qualidade de depositante ou de depositária e nem ter participação societária em outras instituições financeiras. De sua denominação social deve constar a expressão “Agência de Fomento” acrescida da indicação da Unidade da Federação Controladora. É vedada a sua transformação em qualquer outro tipo de instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional. As agências de fomento devem constituir e manter, permanentemente, fundo de liquidez equivalente, no mínimo, a 10% do valor de suas obrigações, a ser integralmente aplicado em títulos públicos federais. (Resolução CMN 2.828, de 2001).

Atualmente a atuação das agências de fomento está limitada ao seguinte escopo:

- I financiamento de capitais fixo e de giro associados a projetos;
- II prestação de garantias em operações compatíveis com o objeto social descrito no art. 1º;
- III prestação de serviços de consultoria e de agente financeiro;
- IV prestação de serviços de administrador de fundos de desenvolvimento, observado o disposto no art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- V aplicação de disponibilidades de caixa em títulos públicos federais, inclusive por meio de operações compromissadas de que trata a Resolução nº 3.339, de 26 de janeiro de 2006, ou em cotas de fundos de investimento cujas carteiras estejam representadas exclusivamente por títulos públicos federais, desde que assim conste nos regulamentos dos fundos;
- VI cessão de créditos;
- VII aquisição, direta ou indireta, inclusive por meio de fundos de investimento, de créditos oriundos de operações compatíveis com o objeto social descrito no art. 1º;

- VIII participação societária, direta ou indireta, inclusive por meio de fundos de investimento, em sociedades empresárias não integrantes do sistema financeiro, organizadas sob a forma de sociedade limitada, cujo capital esteja totalmente integralizado, ou de sociedade anônima, desde que se trate de operação compatível com seu objeto social e que sejam observadas as seguintes condições: *a*) não se configure a condição de sócio ou acionista controlador; *b*) a sociedade não seja controlada, direta ou indiretamente, por Unidade da Federação; *c*) a Unidade da Federação não tenha influência significativa na sociedade; ou *d*) a participação no capital social total de uma mesma sociedade ou no patrimônio de um mesmo fundo de investimento não ultrapasse o limite de 25% (vinte e cinco por cento).
- IX *swap* para proteção de posições próprias;
- X operações de crédito rural;
- XI financiamento para o desenvolvimento de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, inclusive a pessoas físicas;
- XII operações específicas de câmbio autorizadas pelo Banco Central do Brasil;
- XIII operações de arrendamento mercantil financeiro: *a*) contratadas com o próprio vendedor dos bens ou com pessoas jurídicas a ele vinculadas; e/ou *b*) realizadas com recursos provenientes de instituições públicas federais de desenvolvimento.
- XIV integralização de cotas de fundos que tenham participação da União, constituídos com o objetivo de garantir o risco de operações de crédito, nos termos dos arts. 7º a 13 da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009. (Incluído pela Resolução 3.834, de 28/1/2010).
- XV aplicação em depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças (DIM).
- § 1º Excepcionalmente, quando o empreendimento visar benefícios de interesse comum, as agências de fomento podem prestar assistência a

programas e projetos desenvolvidos em estado limítrofe à sua área de atuação.

§ 2º A realização de operações de câmbio e de arrendamento mercantil depende de autorização do Banco Central do Brasil, exigindo-se os seguintes acréscimos de capital realizado e de patrimônio líquido ao valor estabelecido no art. 5º:

- I R\$ 6.500.000,00 (seis milhões e quinhentos mil reais), para operar no mercado de câmbio;
- II R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais), para a realização de operações de arrendamento mercantil, com redutor de 30% (trinta por cento) para as agências de fomento sediadas fora dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

§ 3º A aquisição de créditos prevista no inciso VII do caput, quando realizada por meio de fundos de investimento, deve se restringir à aquisição de cotas de fundos de investimento em direitos creditórios (FIDC) que mantenham seus recursos aplicados preponderantemente em ativos relacionados diretamente ao objeto social da agência de fomento.

§ 4º A participação societária prevista no inciso VIII do caput, quando realizada por meio de fundos de investimento, deve se restringir à aquisição de cotas de fundos de investimento em participações (FIP), de fundos mútuos de investimento em empresas emergentes (FMIEE), de fundos de investimento em empresas emergentes inovadoras (FIEEI), de fundos de investimento em participações em infraestrutura (FIP-IE), e de fundos de investimento em participação na produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação (FIP-PD&I), que mantenham seus recursos aplicados preponderantemente em ativos relacionados diretamente ao objeto social da agência de fomento.

Art. 4º Às agências de fomento são vedados:

- I o acesso às linhas de assistência financeira e de redesconto do Banco Central do Brasil;

- II o acesso à conta Reservas Bancárias no Banco Central do Brasil;
- III a captação de recursos junto ao público, inclusive de recursos externos, ressalvado o disposto no inciso III do art. 2º;
- IV a contratação de depósitos interfinanceiros, na qualidade de depositante ou depositária, ressalvadas as operações de DIM.

Por integrar o Sistema Financeiro Nacional as agências de fomento estão subordinadas a toda a legislação pertinente ao sistema e, além desta característica, as instituições são empresas públicas de direito privado, e precisam atender a todos os princípios que norteiam a administração pública.

A maior consequência destes enquadramentos é uma altíssima quantidade de regulamentos e normas que norteiam a atuação deste tipo de instituição.

Desde a criação deste tipo de instituição, as alterações e regulamentações subsequentes não fugiram muito das orientações que levaram à criação das agências de fomento, com pouquíssimas exceções e todas com impactos muito pequenos, as agências não deixaram de ser a alternativa para o programa de redução da presença do setor público na atividade bancária.

As agências constituem-se em um instrumento de execução das políticas de investimento e tem por objetivo social contribuir para a aceleração do desenvolvimento sustentável dos estados, estimulando a realização de investimentos, a criação de empregos e renda, a modernização das estruturas produtivas, o aumento da competitividade estadual e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Com o momento da economia brasileira, as instituições se mostram como uma ferramenta de desenvolvimento local e regional, e carecem de prestígio e atenção diferenciados para atender estas metas.

Apesar de serem vistas como os instrumentos para aplicação das políticas locais e regionais, as agências de fomento não vem recebendo o apoio necessário para desempenhar este papel.

Outra questão que carece de soluções, seja por meio de regulamentação, seja por meio de apoio das outras instituições participantes do Sistema Nacional de Fomento, é a disparidade de porte e de recursos disponíveis.

Como fica evidenciado no quadro de autoria do Professor André Cunha, existem agências de fomento dos mais diversos portes:

	Controle	ABDE	Ativo (dez. 2011) – R\$ mil	Oper. de crédito (dez. 2011) – R\$ mil
Consolidado não-bancário (demais IFs: agências de fomento)				
CAIXA ESTADUAL S.A. – AF/RS	Público	Sim	2.273.543	1.683.869
AGÊNCIA DE FOMENTO DO PARANÁ	Público	Sim	1.355.402	645.731
NOSSA CAIXA DESENVOLVIMENTO	Público	Sim	1.153.349	336.985
BANCO DES. DO EST. BA. S.A.	Público	Sim	738.373	327.224
AF. DO ESTADO DE SC S.A.	Público	Sim	685.999	337.841
AGÊNCIA FOMENTO EST RJ S.A.	Público	Sim	349.114	48.167
AFEAM	Público	Sim	319.215	164.798
AGÊNCIA FOMENTO GOIÁS	Público	Sim	118.744	30.180
AGÊNCIA FOMENTO DO RN S.A.	Público	Sim	46.561	9.605
AF. ESTADO DE PERNAMBUCO S.A.	Público	Sim	39.294	—
AFAL	Público	Sim	22.481	538
AGÊNCIA DE FOMENTO MATO GROSSO	Público	Sim	18.195	4.259
AG. FOMENTO DO ESTADO DO TOCANTINS	Público	Sim	9.593	7.834
PIAÚÍ FOMENTO	Público	Sim	9.291	531
AG. FOMENTO ESTADO DE RORAIMA	Público	Sim	7.482	—
AG. FOMENTO AMAPÁ S.A.	Público	Sim	4.924	3.415
Total			2.196.213.657	929.512.956
% SNF			42,8%	46,1%

A maioria das agências que ocupam a parte mais baixa do quadro tem sérias dificuldades de se manter e cobrir os custos operacionais, sendo dependentes diretamente de recursos dos estados para custear a instituição. Isso gera enormes problemas na captação de recursos de repasse e dificulta o relacionamento com os bancos de desenvolvimento, inviabilizando o acesso a *funding* e criando um círculo vicioso que não permite que as instituições se tornem capazes de se sustentar de maneira independente.

Um dos motivos iniciais é a exigência mínima para constituição de uma instituição desta natureza. Conforme o Art. 5º da Resolução 2.828, R\$ 4.000.000 (quatro milhões de reais) é o valor mínimo de patrimônio de referência necessário para autorizar o funcionamento de uma agência.

Dentre as características destas instituições, estão à busca pelo desenvolvimento local e regional e admitir taxas de *spread* menores em função do benefício social e do desenvolvimento agregado com suas operações. Mesmo que para isso, tenha que concorrer com instituições financeiras com mais oportunidades de negócios, e com melhor acesso a *funding*, e que têm mais liberdade administrativa e operacional em função de não estarem sujeitas às práticas e princípios da administração pública, que acabam reduzindo a agilidade neste mercado onde atualmente a concorrência está acirrada.

Com a criação de um Sistema Nacional de Fomento, a relação entre as instituições se fortaleceria e dados que transcendem os balanços patrimoniais ficariam evidenciados e seriam considerados pelos grandes bancos de desenvolvimento, garantindo um acesso a recursos de financiamento e até mesmo de custeio.

Atualmente existem linhas de crédito com recursos não reembolsáveis destinados para instituições de microfinanças como OSCIPs e cooperativas, mas não existem recursos da mesma natureza para agências de fomento.

O maior passo para que as agências sejam inseridas da maneira correta dentro de um Sistema Nacional de Fomento é melhorar a relação com as outras instituições financiadoras e com o governo. A consolidação do papel das agências de fomento, dentro de um sistema com cada tipo de instituição contribuindo com uma parte no processo, equalizará e consolidará a atuação das agências.

A redução da atuação dos bancos públicos estaduais e as limitações das agências de fomento no SFN

Laerte Ramires

Ex-diretor de Crédito e Investimento da Agência de Fomento do Estado de Roraima – AFERR

Resumo

Muito se tem discutido sobre a relevância da necessidade e da atuação das Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs) no mercado financeiro, com vistas ao desenvolvimento econômico e social brasileiro. Na intenção de explicitar a necessidade de um Sistema Nacional de Fomento, este trabalho enfoca o estudo do modelo e da estrutura do atual Sistema Financeiro Nacional e a atuação das IFDs.

Introdução

O Sistema Financeiro tem o importante papel de fazer a intermediação de recursos entre os agentes econômicos superavitários e os deficitários de recursos, tendo como resultado um crescimento da atividade produtiva. Sua estabilidade é fundamental para a própria segurança das relações entre agentes econômicos. Isso fica evidente quando se observa que esses agentes relacionam-se entre si em suas operações de compra, venda e troca de mercadorias e serviços de

modo que, a cada fato econômico, seja ele de simples circulação, de transformação ou de consumo, corresponde ao menos uma operação de natureza monetária realizada junto a um intermediário financeiro. O Sistema Financeiro só assume o papel de financiador do consumo e do investimento, caso haja segurança para os poupadores, fortalecimento das instituições financeiras e liberdade para que sejam criadas inovações de produtos e serviços. O desenvolvimento saudável da intermediação financeira é condição necessária para que seja consolidada a estabilização econômica de um país, assim como para criar requisitos essenciais à retomada da atividade econômica, de maneira autosustentada.

Definição

Sistema financeiro é o conjunto de mercados financeiros, definidos em função das classes de ativos transacionados, as instituições financeiras participantes, as inter-relações entre eles e os regulamentos e regras de intervenção do poder público na organização e supervisão das operações. (F.J.C.C.,F.E.PS.,L.F.R.P. e R.S. p 221). Um sistema financeiro é definido não apenas pela identificação de seus participantes e dos mercados em que interagem, mas também pela natureza das restrições legislativas e regulatórias que limitam sua operação.

Estrutura do Sistema Financeiro Nacional

Os diversos componentes do Sistema Financeiro Nacional podem ser classificados em três grupos: o primeiro grupo é o dos órgãos normativos, aqueles que emitem normas de funcionamento do sistema; o segundo grupo é o das entidades supervisoras, as quais exercem a supervisão dos operadores do sistema; e o terceiro grupo é formado pelos operadores.

Classificação

Os sistemas financeiros podem ser classificados em dois tipos:

- 1 — Sistema baseado em mercados de capitais;
- 2 — Sistema baseado em crédito.

Composição do SFN

Em 31 de dezembro de 1964, entrou em vigor a Lei 4.595, que trazia a seguinte composição do Sistema Financeiro Nacional:

- Conselho Monetário Nacional — CMN;
- Banco Central da República do Brasil (cuja denominação foi alterada para Banco Central do Brasil em 28 de fevereiro de 1967, através do Decreto-Lei 278);
- Banco do Brasil S.A.;
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (tornou-se Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social a partir de 25 de maio de 1982);
- Demais instituições públicas e privadas

Os atuais órgãos normativos do SFN são o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), e o Conselho de Gestão de Previdência Complementar (CGPC). São os responsáveis por editar normas que devem ser seguidas pelas entidades e operadores que se encontram dentro de suas áreas de atuação, exceto o CMN, cujos normativos constituem-se de diretrizes gerais que devem ser seguidas por todo o sistema. São quatro as entidades supervisoras do Sistema Financeiro Nacional: Banco Central do Brasil (BACEN), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a Secretaria da Previdência Complementar (SPC). O Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional.

Funções do Conselho Monetário Nacional (Art. 3º, Lei 4.595 de 31/12/1964):

- I Adaptar o volume dos meios de pagamento às reais necessidades da economia nacional e seu processo de desenvolvimento;
[Os meios de pagamento consistem na soma da quantidade de moeda em circulação com o total de moeda escritural também nas dos agentes econômicos. Cabe ao CMN regulamentar medidas que levem ao controle

do volume dos meios de pagamento conforme as necessidades do país, sempre tendo como objetivo o desenvolvimento da nação.]

- II Regular o valor interno da moeda, para tanto prevenindo ou corrigindo os surtos inflacionários ou deflacionários de origem interna ou externa, as depressões econômicas e outros desequilíbrios oriundos de fenômenos conjunturais;

[O valor interno da moeda tem estreita relação com os surtos de inflação e deflação. A inflação é o aumento desordenado e constante dos preços, o que reduz o poder de compra da moeda. Já a deflação traduz-se na queda constante dos preços, provocando, dentre outras consequências, a redução da oferta de produtos no mercado por parte dos produtores, os quais, na tentativa de reduzir produção e custos, passam a efetuar demissões.]

- III Regular o valor externo da moeda e o equilíbrio no balanço de pagamento do País, tendo em vista a melhor utilização dos recursos em moeda estrangeira;

[O fluxo de moeda estrangeira no país afeta o preço da moeda brasileira, o real, influenciando, por exemplo, o nível geral de importações e exportações. Portanto, o CMN buscará regular o valor externo da moeda e o equilíbrio no balanço de pagamentos, sempre em conformidade com a política econômica traçada pelo governo.]

- IV Orientar a aplicação dos recursos das instituições financeiras, quer públicas, quer privadas; tendo em vista propiciar, nas diferentes regiões do país, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional;

[Sendo o Brasil um país de dimensões continentais com regiões e culturas peculiares, e condições diferentes de adaptabilidade dos investimentos privados (os quais perseguirão retornos, sempre buscando minimizar os riscos), a orientação do CMN quanto à aplicação dos recursos adquire enorme importância, principalmente para as regiões menos ricas.]

- v Propiciar o aperfeiçoamento das instituições e dos instrumentos financeiros, com vistas à maior eficiência do sistema de pagamentos e de mobilização de recursos;

[A constante busca do aperfeiçoamento dos instrumentos atualmente utilizados no sistema financeiro e a criação de novos justifica-se pela necessidade de aprimorar as formas de pagamento e de recebimento facilitando, inclusive, o controle do fluxo de recursos. Um exemplo de aperfeiçoamento/criação de instrumentos financeiros foi o desenvolvimento do Novo Sistema de Pagamentos Brasileiros (Novo SBP) de onde se originou, por exemplo, a Transferência Eletrônica Disponível (TED).]

VI Zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras;

[Liquidez é a capacidade de um bem de ser transformado em dinheiro; existindo, dessa forma, ativos com diferentes graus de liquidez. Obviamente, a liquidez de um bem também dependerá da conjuntura econômica. A solvência, por sua vez, é a capacidade de uma empresa (ou qualquer outro agente econômico) de honrar seus compromissos, de pagar suas dívidas. Ao zelar pela liquidez e solvência das instituições financeiras, o CMN estará contribuindo direta e indiretamente para o equilíbrio do Sistema Financeiro Nacional.]

VII Coordenar as políticas monetária, creditícia, orçamentária, fiscal e da dívida pública, interna e externa.

[Tais políticas são executadas pelo Banco Central a partir de diretrizes estabelecidas pelo CMN que possui a função de coordená-las.]

O Banco Central do Brasil é a principal entidade supervisora do Sistema Financeiro Nacional, é o responsável legal pela preservação do poder de compra da moeda brasileira.

Funções do Banco Central do Brasil (Lei 4.595/64)

Art. 9º Compete ao Banco Central do Brasil cumprir e fazer cumprir as disposições que lhe são atribuídas pela legislação em vigor e as normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Art. 10º Compete privativamente ao Banco Central do Brasil:

- I emitir moeda-papel e moeda metálica, nas condições e limites autorizados pelo Conselho Monetário Nacional (Vetado);
- II executar os serviços do meio circulante;
- III determinar o recolhimento de até cem por cento do total dos depósitos à vista e de até sessenta por cento de outros títulos contábeis das instituições financeiras, seja na forma de subscrição de letras ou obrigações do Tesouro Nacional ou compra de títulos da dívida pública federal, seja através de recolhimento em espécie, em ambos os casos entregues ao Banco Central do Brasil, na forma e condições por ele determinadas, podendo:
 - a) adotar percentagens diferentes em função:
 - 1 – das regiões geoeconômicas;
 - 2 – das prioridades que atribuir às aplicações;
 - 3 – da natureza das instituições financeiras;
 - b) determinar percentuais que não serão recolhidos, desde que tenham sido reaplicados em financiamentos à agricultura, sob juros favorecidos e outras condições por ele fixadas.
- IV receber os recolhimentos compulsórios de que trata o inciso anterior e, ainda, os depósitos voluntários à vista das instituições financeiras, nos termos do inciso III e § 2º do art.19;
- V realizar operações de redesconto e empréstimo a instituições financeiras bancárias e as referidas no inciso III, alínea b, deste artigo, e no § 4º do art.49 desta Lei;
- VI exercer o controle do crédito sob todas as suas formas;
- VII efetuar o controle dos capitais estrangeiros, nos termos da Lei;
- VIII ser depositário das reservas oficiais de ouro, de moeda estrangeira e de direitos especiais de saque e fazer com estas últimas todas e quaisquer operações previstas no convênio constitutivo do Fundo Monetário Internacional;
- IX exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas;

- x conceder autorização às instituições financeiras, a fim de que possam:
 - a) funcionar no País;
 - b) instalar ou transferir suas sedes, ou dependências, inclusive no exterior;
 - c) ser transformadas, fundidas, incorporadas ou encampadas;
 - d) praticar operações de câmbio, crédito real e venda habitual, de títulos da dívida pública federal, estadual ou municipal, ações, debêntures, letras hipotecárias e outros títulos de crédito ou mobiliários;
 - e) ter prorrogados os prazos concedidos para funcionamento;
 - f) alterar seus estatutos;
 - g) alienar ou, por qualquer outra forma, transferir o seu controle acionário.
- XI estabelecer condições para a posse e para o exercício de quaisquer cargos de administração de instituições financeiras privadas, assim como para o exercício de quaisquer funções em órgãos consultivos, fiscais e semelhantes, segundo normas que forem expedidas pelo Conselho Monetário Nacional;
- XII efetuar, como instrumento de política monetária, operações de compra e venda de títulos públicos federais;
- XIII determinar que as matrizes das instituições financeiras registrem os cadastros das firmas que operam com suas agências há mais de um ano.

§ 1º No exercício das atribuições a que se refere o inciso x deste artigo, com base nas normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, o Banco Central do Brasil estudará os pedidos que lhes sejam formulados e resolverá conceder ou recusar a autorização pleiteada, podendo (Vetado) incluir as cláusulas que reputar convenientes ao interesse público.

§ 2º Observado o disposto no parágrafo anterior, as instituições financeiras estrangeiras dependem de autorização do poder executivo, mediante decreto, para que possam funcionar no País (Vetado).

Art. 11º Compete ainda ao Banco Central do Brasil:

- I entender-se, em nome do Governo Brasileiro, com as instituições financeiras estrangeiras e internacionais;
- II promover, como agente do Governo Federal, a colocação de empréstimos internos ou externos, podendo, também, encarregar-se dos respectivos serviços;
- III atuar no sentido do funcionamento regular do mercado cambial, da estabilidade relativa das taxas de câmbio e do equilíbrio no balanço de pagamentos, podendo para esse fim comprar e vender ouro e moeda estrangeira, bem como realizar operações de crédito no exterior, inclusive as referentes aos direitos especiais de saque, e separar os mercados de câmbio financeiro e comercial;
- IV efetuar compra e venda de títulos de sociedades de economia mista e empresas do Estado;
- V emitir títulos de responsabilidade própria, de acordo com as condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;
- VI regular a execução dos serviços de compensação de cheques e outros papéis;
- VII exercer permanente vigilância nos mercados financeiros e de capitais sobre empresas que, direta ou indiretamente, interfiram nesses mercados e em relação às modalidades ou processos operacionais que utilizem;
- VIII prover, sob controle do Conselho Monetário Nacional, os serviços de sua Secretaria;

§ 1º No exercício das atribuições a que se refere o inciso VIII do artigo 10 desta lei, o Banco Central do Brasil poderá examinar os livros e documentos das pessoas naturais ou jurídicas que detenham o controle acionário de instituição financeira, ficando essas pessoas sujeitas ao disposto no artigo 44, § 8º, desta lei.

§ 2º O Banco Central da República do Brasil instalará delegacias, com autorização do Conselho Monetário Nacional, nas diferentes regiões geo-

-econômicas do País, tendo em vista a descentralização administrativa para distribuição e recolhimento da moeda e o cumprimento das decisões adotadas pelo mesmo Conselho ou prescritas em lei.

Enfoque – bancos estaduais

O sistema de instituições financeiras controladas pelos estados foi constituído, em sua maior parte, ao longo do século XX, seguindo uma tendência crescente de intervenção do governo na economia. Outro fator determinante de sua expansão foi o fato de que, na conjuntura inflacionária do pós-guerra, os juros legalmente limitados, e a ausência do instituto da correção monetária, desestimulavam fortemente a canalização da poupança para o sistema financeiro. A consequente e forte escassez de oferta de crédito de longo prazo, por parte do sistema financeiro privado, derivada dessa inadequação da regulamentação do setor, provia um forte argumento para a criação de bancos estatais. Os bancos estaduais tenderiam a atuar seletivamente, privilegiando o financiamento local e, portanto, seriam propulsores do desenvolvimento dos respectivos estados. As falhas ocasionadas pela incompletude do mercado exigiam uma ação intervencionista.

Naquele contexto, constituir instituições financeiras era uma das poucas formas de atuação às unidades da federação para tentar dinamizar suas economias. Ao mesmo tempo, a inflação alta e crônica provê outra razão para a existência desses bancos, qual seja a de permitir aos estados apropriarem-se de parcela do chamado imposto inflacionário e agir de forma anticíclica. Na década de 1990, estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constata que, entre 1990 e 1994, a participação média das receitas inflacionárias ao setor financeiro alcançou 50% para bancos públicos e 26 % para bancos privados. Nessas condições, o estado que não tivesse um banco estaria abrindo mão desses lucros, inclusive dos lucros gerados pelos seus próprios depósitos. Esses foram os principais fatores que levaram ao crescimento do sistema financeiro estadual, tendo a maioria dos bancos sido criada entre 1920 e 1970, disseminados por quase todos os estados, em muitos casos por estatização ou absorção de bancos privados preexistentes. Segundo fonte do Banco Central, em 1998, os bancos estaduais e as caixas econômicas estaduais respondiam por

10% dos ativos e dos depósitos do sistema bancário, por 17% das operações de crédito e 6% do patrimônio líquido. Esses números permitem dimensionar, por si sós, a importância do sistema de bancos estaduais. O sistema de bancos estaduais somava, em 1996, ativos no valor contábil de R\$ 123 bilhões, equivalentes a 17,6% do total de ativos do sistema financeiro nacional. Contava com 3.900 agências e 134 mil funcionários (22,4% do SFN). Segundo dados da Associação Brasileira de Bancos Estaduais e Regionais (ASBACE-1993), naquele ano, os bancos estaduais tinham, no total, 560 agências pioneiras, isto é, isentas de recolhimentos compulsório.

Uma característica distinta dos bancos estaduais é sua dependência de recursos de natureza oficial, com depósitos de governos e repasses de instituições oficiais. Um elemento importante do ambiente econômico, que gerou consequências para o desenvolvimento posterior dos bancos estaduais, foi a grande liquidez internacional durante a década de 1970, e a política econômica nacional nela calçada, que implicou na entrada contínua de recursos externos, especialmente sob a forma de empréstimos de financiamentos. Ao mesmo tempo, a centralização tributária promovida pelos governos militares havia reduzido a capacidade dos governos estaduais se financiarem por meio de recursos orçamentários. Tentando evitar essa restrição, esses governos passaram a se endividar e lançar mão de seus bancos estaduais para o financiamento de seus gastos, seja diretamente, intensificando a utilização de suas instituições bancárias, para a execução de políticas públicas setoriais e sub-regionais.

A característica intrínseca de serem empresas públicas ou empresas de economia mista implicou, para os bancos estaduais, com o passar das décadas, no desenvolvimento de um estilo gerencial e na adoção de práticas administrativas impróprias para instituições financeiras. Esses traços foram ocultados pelo ambiente inflacionário, que permitia aos bancos auferir receitas derivadas do *float* de recursos de seus clientes.

Uma característica essencial dos bancos públicos estaduais é comum a todas as empresas públicas: ao contrário das instituições privadas, que visam obter lucros, os bancos estaduais perseguem objetivos múltiplos, e nem sempre muito claros, determinados pelas políticas dos respectivos governos. Ao mesmo tempo, “os bancos são empresas”, e não podiam descuidar de seus resultados econômicos. Relacionado a esse tema, é uma constatação comum a de que, nesses

bancos, a atividade-fim subsidia a atividade de fomento. Reconhece-se, portanto, que a atividade de fomento é ruínosa para a instituição, isto é, reduz seus lucros. No entanto, é essa a atividade central e prioritária para o banco público, que, sem ela, perderia sua razão de ser.

Esse parágrafo permite examinar uma proposta recorrente entre os dirigentes e, especialmente, entre funcionários dessas instituições, a saber, da profissionalização da administração. A excessiva ingerência política na administração seria a principal responsável pelos problemas por eles enfrentados. É fato que houve abusos notórios dessa ingerência. Ao ser indagado o que diferenciava a gestão de um banco público da gestão de um banco privado, o então secretário da Fazenda de Pernambuco respondeu:

“O que acontece, diferentemente de um banco privado, é que os negócios de um banco privado começam e terminam na mesa do gerente. E onde começam e terminam os negócios de um banco estadual? Na audiência com o governador do estado. Essa é uma questão nodal”.

Uma consequência importante dessa dualidade dos bancos estaduais é que torna extremamente difícil responsabilizar os dirigentes por equívocos que tenham cometido, e corrigir políticas danosas, a não ser nos casos mais escandalosos. Os órgãos de fiscalização, inclusive porque também não são imunes ao jogo político, foram incapazes de fazer essa distinção e quando fizeram foi tarde demais.

Essa incapacidade de distinguir a boa da má administração, e a consequente falta do uso dos mecanismos adequados de punição por erros cometidos e recompensa por bons resultados, amplia o risco moral.

Outro problema empírico de bancos estaduais, que também é comum às demais empresas públicas, são as escolhas dos dirigentes pelos governadores, e demissíveis *ad nutum*. Por esse motivo, seu horizonte de decisão é geralmente limitado ao mandato do governador, se muito for. A descontinuidade administrativa, a mudança de direção política, de prioridades setoriais, de estilo de administração, cria custos e morosidade, e dificulta a criação de cultura gerencial que favoreça a eficácia.

O horizonte de decisão muito limitado é particularmente problemático em uma instituição financeira, que opera concedendo empréstimos a longo prazo, cujos resultados financeiros só podem ser conhecidos quando da liquidação da operação. Como o administrador é avaliado, na melhor das hipóteses, pelo resultado financeiro de sua gestão, e não pelos resultados financeiros futuros que ele ajuda a criar, temos outra fonte de risco moral: aquele que faz a instituição crescer com alto risco, ou sem garantias adequadas, ou em desacordo com a boa norma bancária. Pode até ser bem avaliado pelo controlador em relação a um administrador consciencioso, prudente, e que opta por um crescimento mais lento da instituição. O que vai acontecer mais tarde ao banco, após 4 anos ou mais, é problema do governador de plantão, o qual, naturalmente, reluta em assumir e corrigir os erros de seus antecessores.

Como empresas públicas ou empresas de economia mista, os bancos estaduais sujeitam-se às regras de compra de bens e de contratação de serviços válidas para todo o setor público. Nenhuma compra pode ser feita sem concorrência pública, com raras exceções. Tal fator não só aumenta os custos, como também limita sobremaneira a capacidade de reação rápida a mudança do ambiente econômico, e mesmo às inovações tecnológicas que têm revolucionado a indústria financeira nacional.

Ao mesmo tempo, os bancos estaduais são sujeitos à fiscalização dos respectivos tribunais de contas estaduais, os quais devem enviar relatórios periódicos, além da fiscalização comum a todo o sistema financeiro.

Essa múltipla fiscalização agrega custos adicionais aos bancos estaduais. Os bancos estaduais, criados sempre por lei estadual, contavam com uma garantia que os bancos privados não têm: a proteção política do próprio governo. Em caso de insolvência, o estado sempre poderia mobilizar seus consideráveis meios para pagar os depositante e demais credores. Os governos estaduais usavam seu poder político para impedir a quebra, primeiro mobilizando os bancos federais para que captassem recursos e os repassassem para os bancos estaduais, depois recorriam ao redesconto do Banco Central ou a um empréstimo de assistência à liquidez, também junto ao BACEN.

Dessa forma, havia uma enorme distorção da alocação da poupança ao investimento, isto é, recursos públicos que poderiam ser canalizados para empreendimentos produtivos e rentáveis eram, em última análise, desperdiçados.

“Essas instituições (os bancos estaduais) constituíram-se em fonte permanente de indisciplina, violadores contumazes das normas de supervisão bancária. Utilizando de canais políticos, pressionavam o Banco Central a dispensar-lhes ‘tratamento excepcional’ diante das normas aplicáveis às instituições financeiras em geral. A consequência disso foi a tendência do BACEN de nivelar por baixo, evitando adotar normas mais rígidas que não poderiam ser atendidas pelas instituições estaduais, o que acabou enfraquecendo a regulamentação prudencial no Brasil. (Gustavo Loyola).

A prática de empréstimos ao controlador é, em primeiro lugar, condenável, por criar um conflito de interesses dentro da instituição. Por esse motivo, tal prática já era explicitamente vedada para bancos estaduais desde 1964, como disciplina a combinação dos artigos 24 e 34, inciso III da Lei 4.595.

Não obstante a restrição pela Lei 4.595, a interpretação jurídica da norma foi flexível, e o próprio CMN editou, ao longo daqueles anos, uma série de normativos permitindo a realização dessas operações.

Em 1980, antes, portanto, da crise internacional de liquidez desencadeada com a moratória mexicana, que afetaria tão negativamente as finanças públicas nacionais e os próprios bancos públicos, as aplicações do Banespa junto ao setor público, incluindo municípios, já representavam 48% do total dos ativos, ou treze vezes o patrimônio líquido da instituição (Dall’Acqua, p. 52).

Na média do período 1988-1990, apenas 3% dos saldos das operações de crédito dos bancos privados eram com o setor público não financeiro, contra 73% dos bancos públicos.

Em julho de 1983, o CMN (Res. 831) cria o chamado contingenciamento de crédito ao setor público.

Em maio de 1986, o CMN limita também o saldo dos empréstimos dos bancos estaduais aos estados a seu valor final de abril, sob pena de congelamento de seus depósitos compulsórios (Res. CMN 1.135/86).

Em junho, veio somar-se à vedação já imposta pela Lei 4.595/64, a punição estabelecida pela Lei 7.492/86 (lei do colarinho branco). Esta define como crime o empréstimo a controlador ou entidade a ele subordinada.

Em 1990, a Res. 1.775 dava prazo até 1994 para liquidação das operações dos

bancos estaduais com seus acionistas, ano em que esse prazo foi estendido pela Res. 2.127, para os casos de renegociação de dívidas.

Em 1993 o CMN editou a Res. 1.996 que apenas reafirmava os termos da Lei 7.492, determinando ao BACEN a comunicação ao MPF da ocorrência de tais empréstimos.

Mais recentemente, a famosa Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04/05/2000), em seu Artigo 36, reiterou a proibição de empréstimo entre uma instituição financeira estatal e o ente da federação que o controle. A própria insistência na proibição, ao longo de tantas décadas, é o melhor indicativo de que se tratava de um problema grave e recorrente.

A contabilização da atividade dos bancos estaduais não refletia adequadamente seus problemas, muito particularmente com relação às sucessivas rolagens e negociações de operações de crédito.

Após diversas quedas de braço entre as autoridades monetárias e governadores de estado para o saneamento dos bancos públicos, o ministério da Fazenda anuncia, em 7 de agosto de 1996, a edição da Medida Provisória 1.514, que cria o PROES — Programa de Incentivo á Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária. Desde sua criação, o PROES foi duramente questionado.

A reconstrução da história dos bancos estaduais nas últimas décadas permite recolocar em visão clara, que conquanto tenham de fato exercido um papel relevante como instrumento de promoção econômica dos estados, quando o sistema bancário era incipiente e mal estruturado, o fizeram a um custo muito alto e pouco transparente. Tal custo só ficou patente na crise dos anos 80, e na esteira dos planos de estabilização, que destruíram os ganhos inflacionários do sistema financeiro. Em meados da década seguinte, os bancos estaduais, como resultado de décadas de administração deficiente, apresentavam passivos a descoberto e, portanto, só conseguiram rolar suas dívidas no curtíssimo prazo, com alto custo e crescente dificuldade, tornando-se incapazes de executar quaisquer políticas públicas de interesse dos estados. Ainda assim, a história nos ensina que não podemos negligenciar o que deve ser feito, face as experiências mal sucedidas passadas. As falhas do sistema, da estrutura e principalmente de gestão, podem facilmente serem sanadas com os instrumentos que agora podem ser utilizados, tanto pelos agentes reguladores, fiscalizadores, como pelos operado-

res do sistema. A presença de instituições financeiras de fomento estaduais e a necessidade de um Sistema Nacional de Fomento são importantes para sanarem os desequilíbrios de desenvolvimento regionais. Para que as Instituições Financeiras de Fomento possam realizar sua missão, devem ser incluídas no plano nacional de desenvolvimento, e fortalecidas economicamente. A grande lacuna deixada pela redução dos bancos estaduais no sistema financeiro somente poderá ser preenchida pelas agências de fomento se estas forem capitalizadas e integradas dentro de um sistema próprio.

Formas de atuação das Agências Financeiras de Fomento: concorrência ou complementaridade?

Paula Ferreira Martins

Superintendente de Desenvolvimento Empresarial da Agência
de Fomento do Estado do Rio de Janeiro – AgeRio

“O problema não é ser pequeno,
e sim estar sozinho”.

Introdução

As Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs) definem-se pela forma como atuam. Esta atuação difere das demais instituições financeiras, no sentido de que sua ação deve ser também pautada pelo objetivo do desenvolvimento econômico. As IFDs podem ser subdivididas, para fins de análise, em bancos públicos (BDs), agências financeiras de fomento (AFFs) e agências não financeiras de fomento (ANFs).

As IFDs caracterizam-se, portanto, pela forma radical de atuação do Estado, através do Sistema Financeiro (SF), no processo de desenvolvimento. Seu surgimento, no Brasil, foge um pouco à regra das IFDs no mundo. Nos países desenvolvidos, por exemplo, na Europa, a emergência para sua criação deu-se no segundo pós-guerra, dadas as dificuldades de expansão do SF privado nos moldes requeridos para apoiar a reconstrução e a retomada do crescimento nesses países. Já no Brasil, grandes IFDs de atuação nacional foram criadas ainda no século XIX, como é o caso do Banco do Brasil (1808) e da Caixa Econômica Federal (1861).

De fato, essas IFDs possuíam, no início, atuação ampla e não especializada. No segundo pós-guerra, também, nasce o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, mais tarde BNDES), com especialização inicial no setor industrial e de infraestrutura, tendo, com o passar do tempo, sua atuação ampliada para outros setores da economia. Em 1952, é criado o Banco Nacional de Crédito Cooperativo e, em 1964, o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Ao longo do século XX, então, além da criação desses bancos, foi sendo constituído um sistema de instituições financeiras ligadas aos estados, seguindo a lógica de maior intervenção do Estado na economia. Decerto que a conjuntura econômica da época contribuiu para enfatizar a importância desse movimento: contexto inflacionário, juros legalmente limitados e ausência de correção monetária. Esses fatores promoviam forte desincentivo para que a poupança fosse canalizada para o SF.

O argumento para a criação dos bancos estaduais era, assim, a falta de oferta de crédito de longo prazo pelo SF privado. Os bancos estaduais tenderiam, nesse sentido, a atuar de modo seletivo, privilegiando o financiamento local e, conseqüentemente, cumprindo seu objetivo de serem propulsores do desenvolvimento de seu estado.

O crescimento do SF estadual ocorreu entre 1920 e 1970, quando a maioria dos bancos foi criada, através de estatização ou absorção de bancos privados preexistentes. Os bancos públicos estaduais perseguiram objetivos múltiplos, que não só o lucro, ditados pelas políticas dos respectivos governos, mas, ao mesmo tempo, não podiam se descuidar dos resultados econômicos, vitais para a sustentação de suas atividades.

É bem verdade que o objetivo de fomento constituía sua atividade central e prioritária, sua razão de ser; no entanto, a cultura gerencial “gastadora” que esse objetivo impusera, contaminou, em grande medida, outras áreas da instituição. Ademais, a descontinuidade administrativa, a mudança de credos políticos (ativismo ou não das políticas públicas), a alteração de prioridades setoriais e de estilos de administração, criou custos e morosidade, dificultando, enfim, a sustentação de uma cultura gerencial voltada para a eficácia.

O horizonte de decisão não estava alinhado à atividade desses tipos de instituição — operações de longo prazo de maturação — o que possibilitou a introdução do risco moral. Além disso, havia incapacidade de reação rápida a

mudanças no ambiente econômico e, também, às inovações tecnológicas que já “inundavam” o mercado financeiro em geral.

Entretanto, o principal problema enfrentado, motivo especial para a derrocada da grande maioria dessas instituições, foi, sem dúvida, a prática de concessão de empréstimos aos próprios estados controladores e às empresas estatais. O conflito de interesses, a impossibilidade de apuração do risco de crédito, a falta de transparência e a assunção e o financiamento do endividamento estatal foram fatores cruciais para prejudicar, enormemente, o balanço dessas instituições.

Por fim, em todos os bancos estaduais, havia a prática da concessão de crédito em desacordo com a boa técnica bancária, bem como política equivocada para recuperação de créditos. Garantias insuficientes, alta concentração de riscos, contínua liberação de recursos a empresas com nítida incapacidade financeira de pagamento, e até concessão de créditos para liquidação de operações já vencidas.

As décadas de 1980 e 1990 foram especialmente ruins para os bancos estaduais. Com o Plano Real e o fim do regime de alta inflação, a perda de receitas inflacionárias foi gigantesca. Ademais, os abusos administrativos e a consolidação da regulamentação referente aos bancos múltiplos fizeram com que essas instituições perdessem competitividade. A deficiência dos sistemas de controle interno, para identificar práticas inadequadas, e o longo período sem receber pagamento por seus créditos foram, também, duros golpes.

A fragilidade financeira dos bancos estaduais cresceu, de forma acentuada, nessas décadas. O Banco Central, à época, promoveu sua sobrevida, pois os considerava “grandes demais para quebrar”. Já em 1987, no entanto, é decretado o Regime de Administração Especial Temporária (RAET) em diversas instituições e, posteriormente, há inúmeras liquidações, com raras exceções.

Ao final dos anos 1990, o governo lança o Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER), incentivando a incorporação de instituições financeiras insolventes por outras instituições e adotando outras medidas para garantir a solidez do SF, com a adesão aos princípios de Basileia. Nesse ínterim, também cria, por medida provisória,¹ o Programa de Incentivo à Redução do Estado na Atividade Bancária (PROES),

1 Medida Provisória 1.514/1996.

promovendo a redução ao mínimo da presença de instituições financeiras controladas por governos estaduais no SF. O principal instrumento do PROES eram linhas de financiamento do Governo Federal aos estados, para que estes adotassem uma das seguintes medidas em relação a suas instituições financeiras: *a)* extinção; *b)* privatização; *c)* transformação em agência de fomento; *d)* aquisição do controle pelo Governo Federal; ou *e)* saneamento.

Nesse sentido, a Resolução CMN 2.828, de 2001,² definiu os contornos para a constituição e a atuação das agências de fomento. Estas devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado e não podem ser transformadas em qualquer outro tipo de instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central, sendo, também, limitadas ao financiamento de projetos na área dos estados a que pertencem (e só pode haver uma por UF).

As agências não podem captar depósitos do público, não tem acesso ao redesconto no Banco Central e não tem, também, conta de reservas. Podem emprestar capital próprio, repassar recursos orçamentários, de Fundos Constitucionais e de organizações de desenvolvimento nacionais e internacionais, e captar depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças (DIM).³

Além dessa introdução, este trabalho divide-se em três partes. A primeira pretende discutir, à luz do aprendizado obtido com a história dos bancos estaduais, as possíveis formas de atuação das agências de fomento, com suas estratégias e restrições. A segunda parte enfatiza a necessidade e a importância de um Sistema Nacional de Fomento (SNF), como forma de fortalecimento das agências e consolidação da estratégia de desenvolvimento com participação do Estado. Por fim, a terceira parte enfatiza a necessidade que as agências têm de se reinventar a todo tempo.

Principais formas de atuação das Agências Financeiras de Fomento

A Resolução CMN 2.828, de 2001, marca a constituição das agências de fomento. Estas nascem com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico, entendido como crescimento com mudança estrutural em determinada direção.

2 Antes, duas outras Resoluções já haviam tentado disciplinar o tema: Resolução CMN 2.347/1996 e Resolução 2.574/1998. As duas foram revogadas.

3 Este último a partir da Resolução CMN 3.757/2009.

As agências podem financiar capital fixo e de giro associados a projetos, conceder garantias em operações compatíveis com seu objeto social, prestar serviços de consultoria e de agente financeiro, administrar fundos de desenvolvimento, entre outras atividades. Os projetos são entendidos, nesse contexto, como empreendimentos que visam à ampliação ou à manutenção da capacidade produtiva de bens e serviços, previstos em programas de desenvolvimento econômico e social da Unidade da Federação onde cada agência tem sede.

As resoluções posteriores⁴ possibilitaram que as agências de fomento participassem, também, do mercado de capitais, seja através da permissão para a aplicação de disponibilidades de caixa em títulos públicos federais, inclusive por meio de operações compromissadas ou em cotas de fundos de investimento cujas carteiras só tenham esses títulos, seja por meio de participação societária, direta ou indireta, até através de fundos de investimento, em sociedades empresárias não integrantes do SF.⁵

Dessarte, durante a década de 1990 e seguintes, as agências de fomento foram sendo criadas nas diferentes UFs, devendo observar limites mínimos de capital realizado e Patrimônio de Referência (PR) de R\$ 4 milhões. O Quadro 1, na próxima página, mostra a data de criação das 16 agências existentes e seus respectivos PLs.⁶

Como é possível supor, a partir do Quadro 1, as agências diferenciam-se, enormemente, quanto a sua capacidade de emprestar. No entanto, as que possuem maior capacidade, muitas vezes, não conseguem conceder empréstimos, efetivamente. A possibilidade de aplicação das disponibilidades de caixa em títulos públicos federais ainda se mostra atraente, mesmo com a queda da taxa básica de juros. Por outro lado, o montante de operações de crédito é influenciado pela concorrência dos bancos públicos – BB e Caixa – e, também, dos bancos privados. A falta de capilaridade e de escala e a disputa por nichos de mercado prejudicam, muitas vezes, o resultado operacional das agências. Outra desvantagem é o fato das agências terem obrigações fiscais e tributárias iguais a

4 Resolução CMN 3.757/2009, Resolução CMN 3.834/2010 e Resolução CMN 4.023/2011.

5 Vários critérios restritivos foram impostos a esse tipo de atuação, como a regra de que essa sociedade não seja controlada, direta ou indiretamente, por qualquer UF. Vide Resolução CMN 4.023/2011.

6 Dados referentes ao 1º semestre de 2012. No Espírito Santo e em Minas Gerais, ainda temos bancos de desenvolvimento.

Quadro 1

PANORAMA DAS AGÊNCIAS DE FOMENTO

UF	AGÊNCIA	ANO DE CONSTITUIÇÃO	PL (R\$ MIL)
PR	Fomento Paraná	1997	1.343.873
MG	BDMG*	1962	1.243.041
SP	Desenvolve SP	2001	1.029.810
RS	Badesul	1997	571.092
SC	Badesc	1999	468.224
BA	Desenbahia	2001	416.572
RJ	Investe Rio	2002	312.702
ES	Bandes*	1967	156.626
GO	Goiás Fomento	1999	106.448
AM	AFEAM**	1998	91.674
RN	AGN	1999	22.569
AL	Desenvolve**	2004	20.421
MT	MT Fomento	2003	17.184
PI	Piauí Fomento	2008	8.947
TO	Ag. Fomento TO	2002	8.643
PE	AGEFEPE	2008	***
AP	AFAP	2005	***
RR	AFERR	1997	***

Fonte: Elaboração própria.

(*) Bancos de desenvolvimento.

(**) Exercício 2011.

(***) Informação inexistente nos respectivos sítios eletrônicos.

qualquer outra instituição financeira, sem ter, como contrapartida, a permissão para cobrar tarifas não ligadas a suas operações de crédito.

De certo, as agências de fomento precisam buscar formas de atuação diferenciadas. Para tanto, muitas buscam, por meio da observação das vocações e

especificidades de seu estado, nichos não explorados ou atividades que as demais IFs privadas não tenham interesse em financiar. A Fomento Paraná, por exemplo, tem seu foco nas operações para o setor público, isto é, o financiamento aos municípios paranaenses. No primeiro semestre de 2012, 96,2% das operações de crédito foram para esse setor, cerca de R\$ 600 milhões. A Desenvolve SP, por sua vez, direcionou, no primeiro semestre de 2012, 92% de suas operações para pequenas e médias empresas.

A importância de estar atento às vocações do estado em que atua relaciona-se com a própria razão de ser das agências, já que são instituições estruturadas e capacitadas para “chegar mais perto” do empresariado local. Têm como diferenciais estruturas “enxutas”, tratamento personalizado e possuem, em sua maioria, área de análise de projetos robusta. Como limitam sua atuação ao estado ao qual pertencem, acabam por adquirir *expertise* referente às diferentes regiões dessa UF. Por outro lado, as agências não têm larga capacidade financeira para possuir “filiais” espalhadas por seu território de atuação, competência dos bancos comerciais que poderia ser amenizada com a abertura de escritórios de apoio em municípios considerados estratégicos.

Ademais, as agências estão mais próximas de outros órgãos de seu estado de atuação. Podem, portanto, tratar ações coordenadas com órgãos e secretarias responsáveis pelo desenvolvimento e pelo planejamento do mesmo. Isto possibilitaria saber, de antemão, quais investimentos poderiam ser realizados e, conseqüentemente, quais os fatores requeridos para satisfazer às necessidades dos empresários locais. Certamente, esta articulação deve fazer parte de uma estratégia maior de desenvolvimento. Para que as agências financiem corretamente e a bom tempo projetos relevantes, é preciso uma política bem formatada de desenvolvimento para o estado. Em outros termos, os esforços dos órgãos envolvidos deveriam ser canalizados para a construção dessa política, o que, por contrário, pode provocar sobreposição e conflito entre as diferentes ações.

Outra discussão relevante é como as agências atuarão diante do novo contexto macroeconômico, marcado por taxas de juros cadentes e acirramento da concorrência. A capitalização dos bancos públicos faz crescer suas possibilidades de emprestar e assumir mais riscos. As agências, portanto, devem tentar formas de atuação diferenciadas, mudando a lógica da concorrência para a da complementaridade.

A lógica da complementaridade justifica-se dado que os mercados financeiros livres não são eficientes no plano macroeconômico, ou seja, possuem falhas de mercado e incertezas que impedem o ajuste perfeito das taxas de retorno aos riscos. É evidente que quando o risco é alto, pode haver racionamento de crédito e preferência pela liquidez do sistema como um todo. Quando a conjuntura econômica é favorável, a concessão de crédito aumenta e o nível de endividamento tende a se acentuar. Logo, é possível afirmar que a liberalização financeira não é uma panacéia para os problemas relacionados ao financiamento do desenvolvimento.

É preciso ter claro que o desenvolvimento econômico consiste em um processo e, para tanto, requer condições adequadas de financiamento. As instituições financeiras, sobretudo as privadas, rejeitam riscos presumidamente muito elevados ou de difícil estimação. Certas atividades e setores estratégicos ficam prejudicados, como os de infraestrutura, que requerem longo prazo de maturação e têm, de modo intrínseco, grande incerteza quanto à demanda. Investimentos em inovações também são preteridos, pois possuem prazos e resultados incertos. Por fim, pequenos empresários, sejam urbanos ou rurais, trazem consigo baixo nível de garantias e, até, renda incerta.

De fato, o que justifica a existência das agências de fomento é essa incompletude do SF. Esta é uma condição dinâmica, no sentido de que os “nichos” de mercado alteram-se constantemente. Antigos setores “nascentes” tornam-se maduros e potenciais focos de atuação para as IFs privadas. O desafio das agências, portanto, está em encontrar o espaço e a forma de atuar, cuidando, igualmente, de sua exposição aos diversos riscos. De concreto, o que importa é que as agências de fomento precisam estar em processo contínuo e dinâmico de reinvenção. Para isso, precisam estar atentas aos sinais do mercado e às políticas públicas postas em prática em seu estado, através de intensa interlocução com órgãos estatais, associações civis e, mesmo, centros de pesquisa.

O gerenciamento dos riscos envolvidos, a partir dessa lógica, tem a ver com o equilíbrio entre a atuação em nichos mais incertos com operações já maduras. A competição em nichos maduros se dá, basicamente, via preço, isto é, as agências de fomento devem ter *spreads* menores que seus concorrentes. Já em operações mais arriscadas, o papel de fomento torna-se mais evidente. Para tanto, as agências devem definir foco. A seleção de projetos, nesse caso, possui lógica

distinta. O peso maior deve ser dado ao grau de eficácia esperado do projeto — em termos de geração de mudanças estruturais que pretende promover, colocando, em segundo plano, o retorno esperado do investimento para o credor, no caso, para a agência.

O estado do Rio de Janeiro e o papel de sua agência de fomento

O estado do Rio de Janeiro possui padrão de desenvolvimento desigual, marcado por ampla heterogeneidade econômica e social entre seus municípios. Por mais de um século, houve concentração produtiva na capital, em detrimento do interior, o que resultou em baixa integração inter-regional e o empobrecimento da periferia.

O declínio econômico verificado nesse estado, particularmente na primeira metade dos anos 1990, deve-se, em grande parte, à falta dessa integração. As políticas públicas, nesse sentido, vinham sendo pensadas de modo a dissociar as duas regiões — capital e interior. Características desse declínio são a decadência da agricultura no interior do estado, a ausência de rede urbana — o que ainda prejudica a atração de indústrias para o interior — e a falta de infraestrutura social fora da capital fluminense.

Essa polarização foi causada, em grande medida, pela ação deliberada do Estado. Deste modo, o papel da agência de fomento do estado do Rio de Janeiro deve ser o de amenizar as diferenças econômicas e sociais entre as suas diversas regiões, através do financiamento a investimentos que tenham poder de transformar a realidade, principalmente, a da periferia.

De fato, ainda hoje, o vazio de infraestrutura nas áreas do interior do estado constitui um dos principais fatores que atuam contra a interiorização da indústria. Outrossim, a falta de capacitação da mão de obra local e, mesmo, a carência de fornecedores locais especializados e de qualidade, influenciam a decisão de grandes empresas e, por conseguinte, de grandes investimentos geradores de encadeamentos.

Cabe, então, à agência de fomento do Rio direcionar seu crédito a fornecedores que queiram aprimorar sua capacitação, financiar os próprios municípios fluminenses, primordialmente os periféricos, para que estes melhorem sua infraestrutura, além de fazer parcerias com associações, cooperativas e o próprio Sistema S para a prestação de serviços de consultoria a pequenos empresários.

A construção do Sistema Público Nacional de Fomento

Requisito para uma atuação eficiente e efetiva das agências deve ser a consolidação de um Sistema Público Nacional de Fomento (SPNF). Um sistema nada mais é que uma rede de instituições, cujas atividades e interações geram e difundem conhecimentos e, de modo coordenado, atuam para a concretização de um objetivo comum. Este constitui relevante instrumento de orientação das ações de Estado, na medida em que delinea programas e direciona o aporte de recursos numa abordagem sistêmica e estratégica.

O Brasil vive hoje o desafio de se desenvolver (ou continuar se desenvolvendo), reduzindo, *pari passu*, disparidades regionais, econômicas e sociais graves e crônicas. Um dos elementos-chave para transpor esse desafio é como financiar o processo de desenvolvimento de modo eficiente e eficaz. Para tanto, o SPNF deve considerar como objetivo maior o oferecimento das condições ideais para o financiamento do desenvolvimento do país.

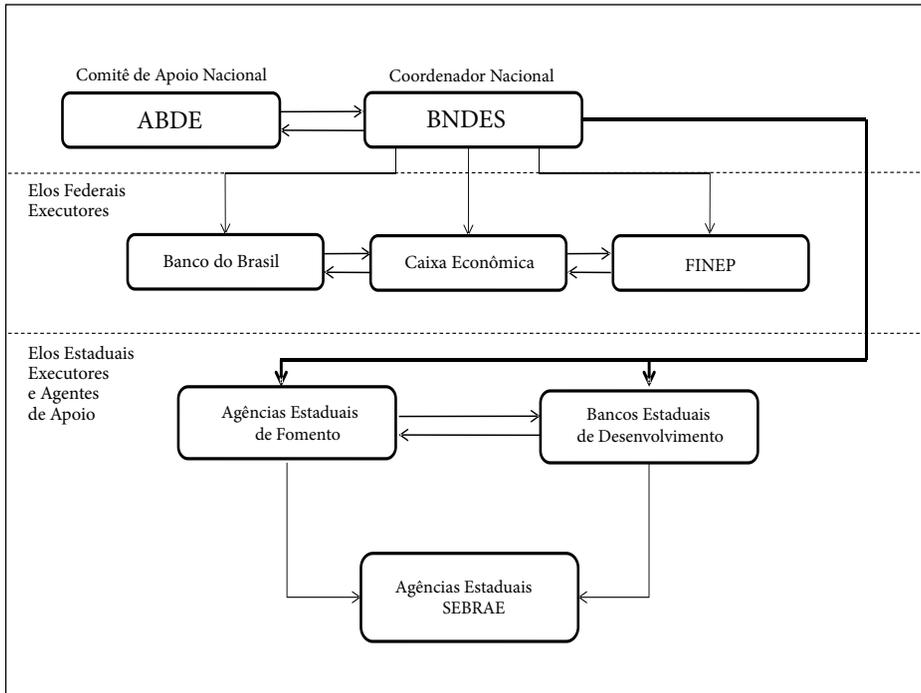
A consolidação do SPNF deve ser buscada por meio de ações concretas que impliquem maior nível de articulação e integração entre os atores que o compõem, principalmente no que diz respeito à coordenação de suas ações. Esses atores — BNDES, bancos estaduais de fomento, bancos públicos federais, agências financeiras de fomento e agências não financeiras de fomento — devem possuir estratégias de atuação complementares e espaços de atuação bem definidos, uma vez que se mostram serem instituições de portes distintos, logo, bastante heterogêneas. O Quadro 2, ao lado, propõe a configuração desse sistema e as articulações possíveis entre os atores.

Esse sistema também precisa de fontes de *funding* diversificadas, para que as possibilidades de expansão das instituições menores que o compõem, dependam menos intensamente da dinâmica das respectivas economias estaduais e de suas capacidades arrecadatórias. Ou, também, de fatores exógenos, tais como o acesso aos recursos do BNDES e dos fundos constitucionais — os quais, por sua vez, dependem da estratégia de atuação desse banco de desenvolvimento, dos bancos federais gestores de fundos e dos critérios de escolha dos intermediários financeiros por parte dessas instituições federais.

Por fim, é preciso forte empenho institucional. A qualidade da interação entre os atores do SPNF é, portanto, a variável determinante para o alcance do

Quadro 2

CONFIGURAÇÃO POSSÍVEL DO SPNF



Fonte: Elaboração própria.

objetivo proposto, o que exige atuação articulada e gestão compartilhada. É necessário, igualmente, definir as prioridades estratégicas, sem as quais o sistema perde relevância. Elas seriam:

- I Consolidação do Sistema Público Nacional de Fomento;
- II Apoio completo e continuado às micro e pequenas empresas e aos micro-empresendedores;
- III Difusão do conhecimento, transparência e governança;
- IV Estabelecimento do Fundo Nacional de Fomento.

Com base nas quatro prioridades estratégicas, é possível definir as ações de cada uma delas:

I Consolidação do Sistema Público Nacional de Fomento (SPNF):

- Definição do papel de cada ator no sistema — coordenador nacional, comitê de apoio nacional e elos federais e estaduais executores, e agentes de apoio estaduais;
 - Estabelecimento de acordos de cooperação e parcerias entre os entes estaduais e federais;
 - Organização de metas e objetivos comuns a todos os integrantes do sistema, respeitando o porte de cada instituição e suas especificidades.
-

II Apoio completo e continuado às empresas e aos microempreendedores:

- Formação de programas estruturados de apoio às empresas antes, durante e após a concessão do financiamento;
 - Criação e consolidação de áreas de estudo nas instituições sobre as especificidades regionais e mapeamento das necessidades empresariais locais.
-

III Difusão do conhecimento, transparência e governança:

- Criação de fórum permanente e *online* de discussões e troca de experiências;
 - Criação de sítio eletrônico do SNPF com dados e estatísticas;
 - Estabelecimento de agenda anual de encontros e conferências.
-

IV Estabelecimento do Fundo Nacional de Fomento:

- Definição de mecanismos para aporte e sustentação do fundo, acordada por todas as instituições integrantes do sistema;
 - Estabelecimento da figura do Coordenador Central do Fundo Nacional de Fomento.
-

Conclusão

Fica clara a necessidade que as agências financeiras de fomento têm de se reinventar a todo tempo. É preciso a implantação de processo contínuo de estudo de setores e nichos promissores. Sua atuação, nesse sentido, deve ser pautada, primordialmente, pela complementaridade, mais do que pela concorrência. A lógica de análise dos projetos deve prover grande peso para outros quesitos que não só o retorno financeiro esperado do investimento. A perspectiva deve estar voltada para projetos que tenham poder de gerar encadeamentos ou que façam parte de redes que promovam sua sustentação.

Não se pode perder de vista o objetivo maior para o qual as agências foram criadas. O fomento ao desenvolvimento econômico precisa da atuação do Estado, de forma diferenciada, isto é, provendo crédito de longo prazo. Não é coerente que as agências atuem como espécies de bancos privados, com foco, principalmente, no aumento de seu lucro líquido. Este deve ser consequência de uma atuação diferenciada, bem definida e dinâmica. O equilíbrio contábil deve ser sim, buscado através da racionalização de procedimentos internos, redução de desperdícios e custos desnecessários, e aperfeiçoamento dos recursos humanos e tecnológicos. Entretanto, o desenvolvimento econômico e social do estado em que atua deve ser a principal preocupação e, para tanto, é preciso formular estratégia consistente de desenvolvimento que envolva os demais entes de sua unidade federativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, V.L.; PIRES, M.J.; SILVA, M.F.; CASTRO, D.A. *O Sistema Brasileiro de Instituições Financeiras Subnacionais para o Desenvolvimento: Um Panorama*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para discussão nº 1626, 2011.

HERMANN, J. *Bancos Públicos em Sistemas Financeiros Maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento*. *Revista de Economia Política*, vol. 31(3), p. 397-414, 2011.

JAIME, Jr., F.; CROCCO, M. (orgs.) *Bancos Públicos e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

SALVIANO, Jr., C. *Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao PROES*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

SILVA, E. *Cadeias Produtivas e Complexos Industriais da Economia Fluminense*. (dissertação de mestrado). Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2007.

Por que um Sistema Nacional de Fomento para apoiar o desenvolvimento econômico no país e seu papel no desenvolvimento local

Salvy Bosco de Resende

Ex-gerente de Planejamento Estratégico na Agência
de Fomento do Estado de Mato Grosso – MT Fomento

“Os governos têm ministérios e secretarias,
as universidades têm disciplinas,
mas a sociedade tem problemas.”

Fritjof Capra

Introdução

O Brasil, certamente, é campeão em demonstrações empíricas sobre a “eterna” questão da necessária intervenção ou não do Estado na economia.

Desde os anos de 1930, com intervalo lamentável nas décadas de 1980 (de perplexidade) e de 1990 (hegemonia do neoliberalismo), o Estado brasileiro interveio com vigor pouco variável na indução dos vários planos ou processos de desenvolvimento do país.

Não bastassem as demonstrações cabais do sucesso e da imprescindibilidade dessa intervenção, o momento atual, de fortíssima crise internacional e a forma e resultados alcançados pelo Brasil visando à superação e continuidade em seus objetivos maiores, é um argumento inquestionável do acerto da tomada de decisão política nessa direção.

Este trabalho, sem a necessidade do rigor acadêmico quanto à forma e disposição das ideias, busca enfatizar mais a segunda questão, a do desenvolvimento

local, por entender que este é, de fato, o chamado desenvolvimento regional. Ou seja, o tão propalado desenvolvimento regional, se dá ou se inicia ou tem como base, o (des)envolvimento local. Gostamos desse desmembramento do conceito, largamente utilizado por Becker (2002), pois já indica de forma direta um dos aspectos mais essenciais ou imprescindíveis para o sucesso ou não de intervenções locais, visando ao desenvolvimento regional.

Isso posto, primeiramente buscamos elencar alguns dos aspectos que nos chamaram a atenção na teoria, relativos à primeira questão – a da necessidade de um sistema nacional de fomento para apoiar o desenvolvimento brasileiro – e, com prioridade, elementos inerentes ao desenvolvimento local, visando levantar questões e encontrar formas de atuação mais inteligentes das instituições de fomento, para o local/regional.

Ao final arriscamos algumas proposições.

Questões de um Sistema Nacional de Fomento

Hermann (2011) é muito feliz em seu artigo (Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento) – exemplar em profundidade, densidade e clareza – ao contrapor na realidade dos bancos públicos, desde sua importância até a relativização de sua atuação em mercados incompletos, passando pela dualidade entre as dimensões financeira e política, dentre outros elementos importantes para a reflexão sobre o papel do Estado e, como consequência, de suas instituições – esse ‘eterno’ dilema nas sociedades atuais, nele abordado tão objetivamente.

O primeiro parágrafo do referido artigo já dá uma dimensão da complexidade e da necessidade de aprofundamento e decisão sobre o papel dessas instituições, trazendo essa realidade para o Brasil:

Como “braços financeiros” *de políticas* voltadas para o desenvolvimento econômico e social, Banco Públicos (BPs) são instituições idiossincráticas, cujo papel se define, *a cada governo e período histórico*, pelo que se entende serem as necessidades e limitações desse processo. (*op. cit.*, p. 397 – grifos meus)

No enfoque keynesiano — que aqui é totalmente adotado — a autora expõe as contradições inerentes a própria razão de existir dos BPs ao dizer de sua necessidade em mercados incompletos, mas que, na medida em que estes mercados evoluem, põem em xeque essa necessidade. Realçando sua importância na crise de 2008 até atualmente, diz da emergência de um novo papel para estes bancos, na era da liberalização.

Visando a contrapor as teorias liberais e a pós-keynesiana, a autora aprofunda sobre especificidades do banco público (ou de um sistema público):

Outra fonte de ineficiência no mercado financeiro são as externalidades típicas de sua operação. As principais externalidades positivas decorrem de seus efeitos benéficos para o desenvolvimento econômico, viabilizando maiores taxas de investimento e, em certos casos, de produtividade, pelo financiamento (quando ocorre) de setores *com efeito-encadeamento para a frente*, como infraestrutura e inovações. No entanto, esses possíveis efeitos macroeconômicos não são suficientes — nem necessários — para induzir um banco privado a financiar um empreendimento. Nestes casos, o retorno social esperado (pela sociedade) é, provavelmente, maior que o retorno financeiro ajustado ao risco, estimado pelo banco, gerando um “equilíbrio” com racionamento de crédito. (*op. cit.*)

A ideia de *financiamento de setores com efeito-encadeamento para a frente* nos remete aos APLs — Arranjos Produtivos Locais — ao que voltaremos ao final deste.

Nessa mesma direção, realça:

Neste enfoque, uma das principais funções de um BP é, justamente, a assunção de riscos em setores com importantes externalidades positivas para o processo de desenvolvimento econômico. É da natureza desse processo a necessidade de investimentos em setores, produtos e/ou processos produtivos novos; de grande volume de investimentos de longo prazo; e de mudanças estruturais (via incorporação de inovações e/ou ampliação da oferta de infraestrutura).

A fundamentação inquestionável sobre a importância ou mesmo imprescindibilidade, encontra a seguir, de forma tão sintética, não apenas um brevíssimo diagnóstico dessa realidade no Brasil, como também para sua atuação “*ad eternum*”:

A escassez e/ou alto custo do crédito de longo prazo é um desestímulo à própria demanda e, portanto, aos investimentos em geral, tornando-se, assim, um entrave ao desenvolvimento econômico. *Isto justifica a atuação de um BP como provedor direto de fundos para setores estratégicos para o desenvolvimento, que eventualmente ou regularmente sejam preteridos pelo mercado.* Para tanto, basta que o banco seja capaz de disponibilizar, de forma regular, linhas de financiamento de longo prazo, a custos mais baixos (mas não necessariamente subsidiados) que os exigidos pelas instituições privadas (caso entrassem neste mercado). (*op. cit.*, grifos meus)

As razões que a autora expõe abaixo revelam um dos maiores problemas do empresariado-foco das agências de fomento — os pequenos — normalmente com incontáveis ‘barreiras à entrada’, pelo *modus operandi* dos bancos nas últimas décadas no Brasil, parece desde sempre:

Três razões justificam tal procedimento: *a)* a própria disponibilidade de crédito de longo prazo reduz o risco de liquidez do devedor; *b)* o BP teria como parte de sua “missão” a função de assumir alguns tipos de riscos rejeitados pelas instituições privadas; *c)* o BP, idealmente, não define suas taxas de juros com base em metas de lucro, mas sim de equilíbrio financeiro, que exige apenas o controle do descasamento de prazos e valores entre os fluxos de receita e despesa, de modo a manter baixos os riscos de juros, de liquidez e de insolvência.

A autonomia financeira referida em seguida pela autora merece uma atenção especial. Até meados da década de 1980, conforme André Cunha, o Banco do Brasil detinha algum poder de emissão de moeda por meio de mecanismos contábeis internos, o que deve necessariamente ser retomado, pois foi extinto à

época com o argumento de ser impossível o controle inflacionário, sem o controle dessa emissão. Pretende-se aprofundar nessa temática, para o que desde já se busca colaboração.

Outra condição que justifica a atuação de um BP, especialmente nos países em desenvolvimento, é a *necessidade de autonomia financeira* para a implementação de políticas de desenvolvimento. Isto pode ser feito, em parte, com base em investimentos públicos, financiados com impostos e/ou dívida pública. No entanto, essa estratégia é limitada pela restrição orçamentária do governo, cujos recursos sofrem ingerências políticas e legais e são disputados por um elenco variado de rubricas. (...) A autonomia financeira dos BPs tende a ser maior que a do governo devido à possibilidade dos primeiros recorrerem a fontes de *fundring* mais diversificadas, entre elas: a captação de poupança doméstica (voluntária ou compulsória), empréstimos de outros bancos (nacionais ou estrangeiros) e, principalmente, o reinvestimento do excedente operacional. Além disso, nos BPs, a concorrência por despesas alternativas é menor, já que estes, idealmente, são focados no financiamento de investimentos, e não de consumo.

Ao discorrer sobre o tema, André Cunha (mimeo) fala de alguns condicionantes, dentre os quais destacamos a constatação de que o país apresenta deficiências importantes em sua infraestrutura física e institucional, na qualificação de recursos humanos e na capacidade de gerar tecnologias que estejam alinhadas com as fronteiras tecnoprodutivas.

Estes são os maiores entraves à visão que cultivamos de desenvolvimento local, pois que na nossa visão, é imprescindivelmente necessário priorizar aí, os espaços geográficos mais fragilizados do país.

No entanto, o mesmo autor pensa em algumas vantagens atuais. Como a estrutura produtiva brasileira é mais complexa e integrada; há ampla rede de instituições portadoras de competências específicas para a implantação de políticas industriais, de bancos públicos de fomento a universidades, agências governamentais e centros de pesquisa; o ambiente político é favorável à retomada do ativismo estatal após o descrédito das políticas neoliberais, dadas as recorrentes crises financeiras e o baixo crescimento delas resultante; e a economia nacional

tem entrado em uma quadra histórica onde se combinam expansão com redistribuição da renda e maior estabilidade macroeconômica.

Elenca alguns dos grandes riscos, como a China/Ásia e pressão por especialização regressiva; a instabilidade macroeconômica pela abertura financeira e preços macroeconômicos fora do lugar (juros altos versus câmbio baixo).

Indaga então sobre se Estado desenvolvimentista está incompleto, preocupa-se com as diferenças entre incentivos *versus* desempenho, leva em conta a (eterna?) captura do Estado por interesses privados e pede atenção para a dicotomia centralização (Estado Nacional) *versus* descentralização (governos locais), pugnando pela necessidade de coordenação geral – pensamento em que há controvérsias.

Por fim, defende um conceito generoso e inteligente de desenvolvimento, o qual “deve ser uma prioridade que perpassa todas as esferas da sociedade e que se legitima na medida em que é compartilhado por toda a sociedade.” (*op. cit.*)

Com relação ao crédito, defende que o desafio é fortalecer o Sistema Nacional de Fomento, pois há retorno dos bancos públicos ao centro das atenções por seu papel contracíclico, com o desafio de crescer com qualidade e num ambiente de maiores riscos.

Já Ernani Teixeira Torres Filho, quando elenca o que chama de perspectivas, lembra a queda da taxa de juros, que muda a estratégia da riqueza no Brasil, e que a busca por retorno levará a maior risco. Para ele, muda também a estratégia de administração de passivo das empresas, em particular das grandes empresas e tece seu amplo diagnóstico e asseverações sobre o Mercado de Títulos corporativos, que deve crescer rapidamente e, por fim, que os bancos públicos deveriam adotar mecanismos de convergência e serem grandes emissores de Letras e Títulos.

Breves digressões sobre desenvolvimento local

Como dito, esse aluno considera o desenvolvimento local como o próprio regional, por ser no local o início e a base para a expansão gradativa no espaço. Buscamos assim trazer elementos que realçam a necessidade de intervenção no desenvolvimento local, como condição *sine qua non* para o nacional.

Reforçando a visão da destruição a que impõe o capital às regiões de seu interesse, Becker (2002) cita Beluzzo (1977) sobre a inversão de tendências como fruto da transfiguração do regime de produção, que não está mais ligado às necessidades humanas e sim, a de autovalorização do próprio capital.

Afirma que a transnacionalização dos espaços econômicos leva as regiões a se tornarem possibilidades alternativas à valorização do capital financeiro: as que assegurarem as melhores condições para a valorização do capital transformam-se em suas bases regionais, levando as regiões a competirem entre si para atraírem e localizarem investimentos em seus territórios. (*op. cit.*, p. 43)

Porém, inesperadamente, esse fenômeno teve como um de seus efeitos *a renovada importância do lugar e uma tendência para estimular culturas regionais, abrindo caminhos para a participação social no processo de decisão e construção regional*, garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global. (Leite, 1994, p. 26, *apud* Becker 2002, p. 45 – grifo meu).

Segundo Leite (1994, *apud* Becker 2002), uma região determinada pela rede mundial de valorização do capital constitui apenas uma parte do espaço e o espaço de alguns, que é daqueles que servem ao, ou que se servem do processo de valorização do capital, um espaço apartado por uma minoria privilegiada.

Por outro lado, no contra movimento defensivo e/ou ativo, surge a possibilidade e elementos desafiantes de uma região autodeterminada pelo processo de reprodução e valorização da vida, constituindo-se no espaço de todos, dos incluídos e excluídos, espaço banal, do ocioso, onde se lê um espaço de excluídos.

Nas regiões perdedoras, sua reação passiva e/ou abortada pela economia global, configura-se em que os interesses corporativos abortam os socioambientais locais, pela incapacidade de seus agentes superarem as contradições e resolverem os conflitos pela integração dos interesses regionais.

Afirmando que nessas regiões é o mercado, a economia globalizada que determina a dinâmica do desenvolvimento regional, não restam a elas muitas opções, pela reação passiva e submissa à dinâmica do capital financeiro. Sua única possibilidade de desenvolvimento é servir aos interesses dos conglomerados, com todo tipo de facilidades como incentivos fiscais, gerando disputas acirradas entre as micros e as macros regiões – guerras fiscais – o que concentra investimentos, renda e fomenta desequilíbrios e desigualdades sociais.

Daí é óbvio o papel do Estado, que cresce passivamente pelo aumento de sua dívida pública, pois paga a conta da globalização, enquanto o mercado cresce ativamente, principalmente o financeiro, mas também o de bens e serviços, transnacionalizados.

Por isso os baixos índices de crescimento nas últimas décadas da economia brasileira: não há recursos para novos investimentos, a não ser atuar na infraestrutura para implantação de novas plantas industriais e de serviços.

Já nas regiões ganhadoras ocorre o inverso: os agentes regionais são capazes de superar as contradições e resolver conflitos pela integração dos interesses locais e regionais, *construindo um modelo próprio e específico de inserção alternativo*, vinculando os interesses econômico-corporativos aos regionais.

Porém, segundo Torraine (1996):

Essa integração, na sua forma de (re)ação ativa, somente será possível se os agentes regionais, enquanto protagonistas diretos do desenvolvimento regional, conceberem e fizerem nascer, naturalmente, um processo de uma organização social pró-desenvolvimento regional através de uma crescente participação política. (*apud* Becker, 2002, p. 49)

Na mesma linha de raciocínio, com ênfase em Bobbio (1999), o autor diz:

Nessa compreensão, o desenvolvimento não é a causa, mas a consequência da democracia e esta, por sua vez, é resultado da organização social. Uma sociedade organizada é uma sociedade mais democrática e uma sociedade mais democrática é uma sociedade muito mais desenvolvida. (*apud* Becker, 2002, p. 49).

Abensour (1990) enfatiza:

Dessa forma constrói-se uma utopia desenvolvimentista que, enquanto tal, se destaca do conceito para tornar-se imagem, imagem mediadora e aberta à verdade do desejo. Por esse caminho, as pessoas, os sujeitos, descobrem-se para o sonho, para a utopia, para a visão, que exige distinção, seu verdadeiro espaço: a educação do desejo. (*apud* Becker, 2002, p. 153)

E isso somente é possível organizando a sociedade, expandindo, consolidando e aprofundando a democracia em todas as áreas de atividades humanas, o que pressupõe repensar o ordenamento social.

Portanto, uma sociedade só será efetivamente democrática se for organizada, respeitando e desenvolvendo os valores de sua região, pois que a organização da sociedade tornou-se *pressuposto e resultado do próprio processo de democratização* e este, fundamento dos padrões de desenvolvimento.

Aqui, Becker (2002) expõe a grandeza das possibilidades de integração entre o empresário inovador (de Schumpeter) — o qual deve ir além de sua função essencialmente econômica — com o intelectual criador (de Gramsci), resultando uma *vontade coletiva regional*, capaz de *levar a cabo novas combinações de novas ideologias com novas tecnologias*, o que impulsiona e dinamiza os sujeitos coletivos regionais para os processos de (des)envolvimento regional contemporâneo. (*op. cit.*, p. 53)

Enquanto a economia clássica e neoclássica encara o desenvolvimento local de forma limitante pela lei dos *rendimentos decrescentes* — na qual o desenvolvimento de um local levaria ao estado estacionário —, a teoria moderna encara esta lei apenas como uma das alternativas de seu funcionamento.

O entendimento é que o crescimento econômico pode ter continuidade no longo prazo pelos investimentos em bens de capital e humanos, os quais são capazes de gerar *rendimentos crescentes* à medida em que as economias se expandem, graças à difusão das inovações e do conhecimento entre as empresas e à criação de economias externas, que significa *resultados positivos a outras entidades*.

A teoria do desenvolvimento endógeno reconhece, portanto, a existência de *rendimentos crescentes* no tocante aos fatores acumuláveis, bem como *dá ênfase ao papel dos atores econômicos, privados e públicos*, nas decisões de investimento e localização. (Barquero, 2001, p. 18 — grifos meus)

Trata-se, portanto, de uma abordagem que explica e, ao mesmo tempo, fundamenta a intervenção consciente para o crescimento econômico via desenvolvimento local, invertendo a lógica predominante na macroeconomia tradicional.

Não cabe aqui explicitar cada um dos passos que a teoria moderna do desenvolvimento perpassa. Apenas destacar os que fundamentam não só a

possibilidade, mas a pertinência da defesa da intervenção local não só como algo exequível, mas com grandes possibilidades de sucesso e que, por demonstrarem êxito em diversos territórios no mundo hoje, encontram-se resguardados pelo empírico e, entende-se, é aqui o *locus* de trabalho dos Bancos Públicos.

Também já se demonstra consensual que *tal projeto se estrutura a partir de uma imagem futura da sociedade e de seu ambiente. Sem esta imagem não pode haver um caminho coletivo a percorrer, porque não se sabe o que se quer, aonde se quer chegar e para que se quer chegar lá da forma proposta.*

Este último é um atributo ao qual imputamos a maior importância, pois a Filosofia nos ensina há tempos que *“para quem não sabe o que quer ou para onde vai, qualquer caminho serve”*.

Além disso, aos liderados é fundamental visualizar o “norte” proposto ou construído em conjunto com os líderes, dando uma significação maior aos papéis de todos e de cada um numa sociedade. Trata-se, na prática do Planejamento Estratégico que se propõe, de criar uma visão de futuro que seja ao mesmo tempo, compartilhada, arrojada e exequível no longo prazo, além de inspiradora das ações de todos os agentes envolvidos. Isto é o fundamental.

Os maiores pensadores brasileiros são unânimes em afirmar que falta ao Brasil, principalmente, um projeto de país. Esta falta repercute de forma cética ou pessimista em todos seus rincões, nas organizações, nas pessoas, pois a maioria vive *por que sim*, sem um propósito ou ideal — incapazes ou ignorantes sobre essa importância. E, como diz Pecotche (1997), *quem vive sem um ideal, carrega a morte sobre os ombros!*

Buarque (2002), diz que: (...) *a globalização não é nem a oitava maravilha do mundo, como pensam alguns liberais, nem uma conspiração neoliberal, danosa e danada, contra os pobres: é um processo histórico dinâmico e extremamente rico de transformações, que pode levar a múltiplas alternativas futuras.*

Aqui se buscam desde concepções afins de região, como em Duarte (*apud* Correa, 1987, p. 41) como uma dimensão espacial capaz de opor resistência à homogeneização da sociedade e do espaço pelo capital monopolístico e hegemônico e, para quem, *se não há uma elite regional capaz de opor essa resistência, então não existe região.*

O foco reside nos conceitos de Desenvolvimento Endógeno, Local Sustentado, Fórum Permanente de Desenvolvimento ou mesmo de um Plano Diretor ou qualquer outra sigla que se deseje imputar para os trabalhos de reordenação do território; ou seja, de um marco, eventos ou estudos e sistematização com definição de objetivos, metas e Planos de Ação (Planejamento Estratégico) para que aquele espaço se torne construtor de seu próprio destino.

Ressalte-se que o Plano Diretor, conforme consta em lei no Brasil, pode também desempenhar este papel dependendo da metodologia utilizada, se participativa de fato ou não, aplicando-se, como defende Vilarinho (2002), também a municípios com menos de vinte mil habitantes.

Inicialmente é imprescindível realizar a *mobilização social*. Conseguir o comprometimento. Com pessoas — os agentes locais, sociais, econômicos e políticos — que se interessem! Ou que possam se interessar no decorrer do processo de implantação de um planejamento para o Desenvolvimento Local Sustentável, pelo fato de que este, já em sua fase inicial, tem a capacidade de aumentar o nível do envolvimento.

Alexis de Tocqueville atribui o desenvolvimento dos EUA à capacidade que tem a sociedade norte-americana de se associar, de se organizar. Segundo ele, esta é a *mestra de todos os saberes sociais*. Há tempos concordamos com este pensamento, pois que normalmente existe o entendimento de esperar as coisas melhorarem para então nos organizar, quando o oposto é que é imprescindível.

O Sebrae, por exemplo, executou iniciativas desse porte em vários municípios de Mato Grosso, consistindo basicamente de um Fórum de Desenvolvimento, seguido de sistematização dos dados e Planos de Ação, subsequentes, com as seguintes etapas: 1º dia: Avaliação da situação atual do município, principais problemas, diagnóstico preliminar. 2º dia: Construção da Visão de Futuro, projetando sonhos e a visão positiva numa perspectiva de dez a quinze anos. 3º dia: Identificação dos caminhos que poderiam conduzir o município da “situação atual” à “desejada”, propondo e priorizando ações de curto, médio e longo prazos.

Noutra direção, Luiz Rosa Garcia Netto (2008), propõe etapas do Planejamento:

ETAPAS DO PLANEJAMENTO

	ETAPA	AÇÕES
01	Análise macroambiental	Conhecer o entorno da área/ região e a situação interna
02	Elaboração do diagnóstico	Sumário – reflete os levantamentos da análise macroambiental
03	Definição dos objetivos	O que se quer alcançar
04	Determinar prioridades	Hierarquizar ações – cronologicamente
05	Identificar obstáculos e dificuldades	Identificar; hierarquizar; analisar possíveis influências sobre os resultados
06	Criar meios e mecanismos	Visa minimizar obstáculos; analisar e escolher alternativas
07	Dimensionar recursos	Quantificar recursos – por ordem de necessidade
08	Estabelecer responsabilidades	Descentralizar o processo de tomada de decisão; especificar padrões, fluxos, áreas críticas
09	Elaborar um cronograma	Definir prazos
10	Estabelecer pontos de controle	Escolher áreas; estabelecer critérios; indicadores

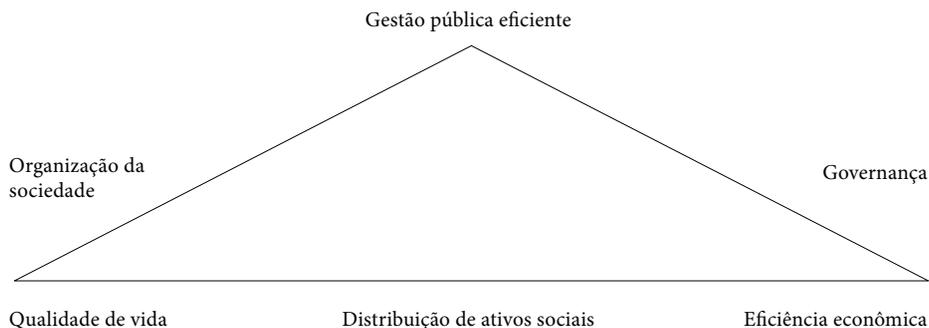
Fonte: (Netto, 2008)

Organização: Rezende, Salvy 2009.

Embora seja difusor de homogeneidade, *de padrões de produção, de competição, de consumo, de gestão em escala mundial*, ao mesmo tempo e paradoxalmente, ressalta a importância da diversidade, valorizando o diferente num contexto de homogeneização, pois opera num universo de diversidades, desigualdades, tensões e antagonismos, simultaneamente às articulações globais.

O gráfico a seguir aponta para as necessárias conexões:

**VERTENTES FUNDAMENTAIS
DE UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EXITOSO**



A título de proposições:

Almejavamos aqui expor mais elementos inerentes aos processos de desenvolvimento regional – considerado a “bola da vez” no Brasil, sendo que este aluno, por experiência vivenciada, defende como sendo o *local*.

Tudo isso para fundamentar a possibilidade dos Bancos Públicos (aqui entendidos em sua totalidade) de participarem efetivamente, lembrando algo essencial, os APLs – Arranjos Produtivos Locais, os quais se encontram na segunda fase de políticas que almejam sua evolução no Brasil.

Cabe um parêntese: o de contemplar a questão da dinâmica populacional brasileira a qual cria problemas para as grandes e pequenas cidades. É possível apenas pela priorização inicial dos pequenos (e pobres) municípios, estancos ou mitigando a migração destes para os já grandes e desordenados territórios metropolitanos.

Junto a esse pressuposto, a constatação de que são várias as iniciativas voltadas para o mesmo fim, como o Plano Brasil Maior (indústria), as Conferências sobre Desenvolvimento Regional e os APLs, em sua segunda geração de políticas públicas.

Com relação a este último, os APLs, há uma revisão conceitual pela qual o banco público precisa inexoravelmente se tornar *parte* dos APLs por eles selecionados para ação direta. Ou seja, não vale mais a participação efêmera ou mesmo como *coordenadores*, pois que aqueles arranjos precisam se bastar a si mesmos e, para tanto, é necessário que se organizem de acordo com suas características e necessidades.

Fica muito claro após os primeiros passos, que as oportunidades de inserção dos BPs encontram-se desde o financiamento a empresas-âncoras até a miríade de micros e pequenas empresas que se constituem em seu entorno.

Por fim, se há alguma crítica ao término do presente curso, podemos apenas e tão somente lembrar que muito pouco se estudou sobre as restrições internas ao país, lembrando, por exemplo, a necessidade defendida por estudiosos do tema sobre as necessárias reformas institucionais ou de base e, em seu bojo, não se falou na imprescindível Reforma Tributária, cujo imbróglio em que se tornou no Brasil (a Política Fiscal) certamente é senão a maior, uma das maiores barreiras à criação e sobrevivência das empresas.

Na mesma linha, é imprescindível tratar dos famigerados “incentivos fiscais” – em tantos casos uma vergonha da qual nos lamentaremos em muito no futuro.

Idem quanto aos chamados Fundos Constitucionais. No caso específico do FCO – (Centro Oeste) não se vê necessidade de aguardar o ano de 2020 – que é quando a Constituição permite revisão de sua destinação, pois há recursos financeiros em excesso no planeta e aqueles recursos deveriam de imediato ser destinados aos que realmente necessitam e não têm, como a própria capacitação dos agentes empresariais, micros em capitais e em conhecimentos mínimos a controles inteligentes de suas atividades.

Retomando o pensamento de Capra citado no início deste, cabe a quaisquer instituições a participação como parte e não como agente coordenador ou detentor de poder diferenciado, na construção de ambientes mais propícios ao real desenvolvimento.

Nessa direção, há que se questionar também as limitações do Fundo Social do BNDES, o qual poderia muito bem atender às necessidades reais dos municípios mais pobres do Brasil, financiando a construção de um mínimo de planejamento para todas essas localidades.

Em seu bojo, a priorização das micro e pequenas empresas, as quais este aluno entende como foco principal de atuação de todos os bancos públicos. Esta é uma convicção.

Como parte dessa atividade, é preciso construir parcerias nos moldes da segunda geração de políticas públicas para os APLs, ou mesmo segundo o PNM-PO – o Plano Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado.

Afinal,

“Toda relação de hegemonia deve ser necessariamente uma relação pedagógica que se verifica em todos os lugares.”

Gramsci

“A contradição pode resolver-se no conflitamento dialético dos contrários ou na unicidade metafísica do uno. Tudo depende do modo de interferência política da coabitação”.

Ruy Moreira

A necessidade de um Sistema Nacional de Fomento para apoiar o desenvolvimento econômico no Brasil e as formas de atuação dos diferentes tipos de IFDs: o caso da Desenhahia

Sandra Cristina Santos Oliveira Mota

Chefe da Secretaria Executiva de Fundos Estaduais na
Agência de Fomento do Estado da Bahia – Desenhahia

Introdução

Esse trabalho tem por objetivo discutir a importância do crédito no crescimento e desenvolvimento econômico. São analisados os principais instrumentos de financiamento e as justificativas para atuação de um Sistema Nacional de Fomento na promoção do financiamento de longo prazo da economia brasileira, em especial nos setores considerados estratégicos, na política de desenvolvimento nacional, regional e estadual, bem como em projetos que promovam a redução das desigualdades regionais. Nesse sentido, é analisada a atuação da Agência de Fomento do Estado da Bahia – Desenhahia, como braço financeiro do governo estadual, apoiando e ajudando a viabilizar programas e projetos considerados prioritários e/ou estratégicos para o desenvolvimento do estado da Bahia.

1. A necessidade de um SNF para apoiar o desenvolvimento econômico no Brasil

Pelo menos desde o trabalho de Goldsmith (1969), a relação entre desenvolvimento financeiro – a quantidade e a qualidade de instrumentos, mercados

e intermediários financeiros – e crescimento econômico tem sido uma preocupação na literatura econômica. Embora Goldsmith (1969) não gozasse de instrumentos adequados para determinar empiricamente o sentido da relação causal, pesquisas mais recentes tomando firmas, indústrias e países como unidades de análise, têm mostrado que o nível de desenvolvimento financeiro exerce um impacto grande e positivo sobre o crescimento econômico (Demirgüç-Kunt; Levine, 2001). Ademais, um sistema financeiro doméstico incapaz de conceder financiamento de longo prazo, também pode provocar crises cambiais e financeiras recorrentes, que, por sua vez, restringem adicionalmente o crescimento (Eichengreen; Hausmann, 1999; Larain; Velasco, 2001).

Há uma natureza na formação de capital que a torna intimamente ligada ao crédito em economias em desenvolvimento: o investimento quase sempre é fortemente dependente de financiamento externo, aquele realizado com recursos advindos de terceiros. Como o sistema financeiro nessas economias não é plenamente desenvolvido e tem falhas de mercado mais acentuadas, o financiamento externo é muito mais dependente do mercado de crédito, que também é constrangido em sua atuação, do que dos mercados de títulos e ações, geralmente pouco profundos. Dessa forma, a disponibilidade de crédito com prazos, custos e quantidades convenientes viabiliza para os agentes econômicos o efetivo aproveitamento das oportunidades de investimento, que são inexequíveis com a utilização somente de recursos próprios internamente acumulados pelas firmas.

Além desse papel do crédito, que é fundamental para o investimento, destaca-se também sua função de financiamento da produção e de seleção de melhores projetos, sendo este último aspecto fundamental para gerar mais eficiência econômica. Por outro lado, o investimento está fortemente relacionado à inovação e, principalmente, à difusão tecnológica (a difusão tecnológica é muitas vezes mais importante que a inovação em países em desenvolvimento), o que amplia a importância do crédito para o crescimento de longo prazo.

Falhas nos mercados financeiros acontecem em qualquer lugar onde eles existam. Assimetrias de informação entre ofertantes e demandantes são típicas desses mercados. Uma explicação comum para que tais falhas sejam mais acentuadas em países em desenvolvimento, aponta para o ambiente geral de insegurança nos negócios e dificuldades de avaliação e monitoramento,

quando há instabilidade macroeconômica geralmente associada à alta dívida pública e à política monetária expansiva.¹ A instabilidade também aumenta o risco de crédito, enquanto a renda baixa e concentrada desses países reduz o tamanho do mercado e eleva o preço unitário. Altos custos e riscos aumentam a taxa de juros, que, por sua vez, restringe o número de projetos viáveis. O aumento relativo do número de projetos mais arriscados no conjunto de demandantes de recursos pode levar os bancos a racionarem crédito.

Segundo esse argumento, então, a estabilidade de preços que adveio com o Plano Real deveria, pelo menos, diminuir, *ceteris paribus*, os *spreads* bancários ou aumentar a oferta de crédito no Brasil. Embora haja alguma evidência que o aumento da oferta de crédito nos últimos quinze anos se beneficiou não só do ritmo da atividade econômica, mas também da estabilidade de preços, os *spreads* continuam elevados. Com isso, a literatura ressalta outros aspectos: *a*) concentração de mercado; *b*) arcabouço legal inadequado, que reduz a propensão do devedor a pagar e conseqüentemente a propensão a emprestar do ofertante de crédito;² *c*) assimetria de informação agravada pelo sistema tributário, que cria um incentivo às firmas a empreender esforços para registrar em seus balanços informações não totalmente compatíveis com sua capacidade de geração de receitas; *d*) assimetria de informação entre emprestadores de atuação nacional, com sedes espacialmente concentradas, e tomadores locais; (Pinheiro; Cabral, 1998; Jorge Neto; Freitas, 2003; Morais, 2006).

Outro fato grave é a preferência do sistema bancário privado pelo mercado de curto prazo, incompatível com o investimento. Há razões históricas para isso, ligadas ao próprio processo de desenvolvimento financeiro. A explicação mais comum reside na combinação de uma taxa de juros básica elevada (frente a países de risco similar) com títulos públicos que oferecem baixo risco, plena liquidez e alta rentabilidade. Muitos acreditam que o Brasil experimenta hoje uma “janela de oportunidade” para expandir os mercados primários e secundários de crédito e dívidas, já que os juros estão em patamares historicamente

1 Ver, por exemplo, OCDE (2006). A avaliação de projetos antes da tomada de empréstimo está relacionada ao problema de seleção adversa; o monitoramento, ao risco moral.

2 Ver SHLEIFER e VISHNY (1996). No Brasil, recentemente, houve melhorias institucionais, como a alienação fiduciária e a lei de falências de 2005. Muitos já advogam uma mudança na lei de falências, por julgá-la insuficiente para o prestador.

baixos. Tal mudança estrutural passa necessariamente pela reorientação dos créditos do BNDES, que tem posição dominante no mercado de longo prazo, e a ampliação do *funding* dos bancos, transformando esse mercado atrativo ao setor privado.

Hoje, os bancos não têm instrumentos adequados para captação de recursos de longo prazo. Uma proposta para ampliação do *funding* é a transformação das Letras Financeiras, cujo prazo é de 24 meses, em “debêntures dos bancos”.³ De fato, o governo vem tomando medidas nesse sentido desde 2010, frente à constatação das restrições ao crescimento do balanço do BNDES em contraposição à demanda crescente de investimentos nos próximos anos. Dois dispositivos foram criados: *a*) redução ou até mesmo zeragem fiscal, a depender do prazo da aplicação financeira; *b*) constituição de um fundo de liquidez com parte dos compulsórios e outras fontes, para amparar as operações de títulos privados mais *longos*.⁴

Contudo, exceto pelo crédito imobiliário, que tem razões relacionadas, mas também próprias de expansão, a resposta do setor privado tem sido muito lenta. Então, a princípio, para o BNDES e demais agentes do SNF, permanece um papel de financiamento de longo prazo da economia brasileira, embora seja consenso que há hoje certo estrangulamento em suas operações e no direcionamento de recursos (como o direcionamento da aplicação *poupança* para crédito imobiliário). Porém, mesmo que haja um progressivo desenvolvimento financeiro e formação de um mercado privado de longo prazo, falhas de mercado continuarão a existir. O SNF deve então orientar gradualmente suas operações para focar agentes e setores sujeitos às condições de falhas de mercado (de crédito ou outros mercados). Como se verá adiante no texto, é fato que parte das operações de algumas agências de fomento já tem esse foco, assim como também o faz o BNDES.

Uma falha fundamental de mercado é a existência de setores estratégicos, de maior risco e de grandes externalidades positivas. Políticas de desenvolvimento nacionais, regionais ou estaduais são geralmente justificadas com base nessa falha. Observando a história dos países de industrialização recente, é

3 Ver, por exemplo, Frischtak (2010).

4 Uma nota explicativa a respeito dessas mudanças é encontrada em Lourenço (2011).

evidente a participação do Estado, seja por meio de bancos estatizados ou participação em empresas, no provimento de recursos para investimento. Os grandes projetos de desenvolvimento de países como China e Coreia do Sul ou mesmo o processo de industrialização brasileiro, por exemplo, tiveram no Estado o apoio para a sua implantação. Projetos de inovação se incluem nesse escopo. Nesse caso, mesmo com o desenvolvimento de um mercado privado de longo prazo, as externalidades justificam o financiamento público.

Do mesmo modo, as externalidades positivas, associadas aos ganhos sociais do microcrédito, justificam a sua oferta pelo SNF. Em ambos os casos, projetos de inovação e microcrédito, os agentes apresentam fortes restrições à tomada de empréstimo ao setor privado: demandantes de microcrédito geralmente não possuem colaterais (garantias); potenciais inovadores enfrentam dificuldades de apropriação da inovação, que os desestimulam se não houver subsídios ou crédito em condições especiais.⁵

Além disso, desigualdades regionais são por vezes atribuídas a falhas de mercado. Por exemplo, argumenta-se que economias externas favorecem a aglomeração espacial de atividades econômicas.⁶ Eventualmente o custo marginal dessa aglomeração supera seu benefício marginal. A partir de então, a correção de desigualdades regionais pode gerar externalidades positivas para a aglomeração. Desse modo, a desconcentração espacial, além de gerar ganhos para o novo local a ser ocupado pela atividade produtiva, gera ganhos para a região já saturada de atividades. Como as externalidades são positivas, o setor privado, por si só, não é capaz de realocar as atividades num nível suficiente de modo a gerar mais ganhos sociais. O SNF, então, deve atuar nesse sentido.⁷

Há ainda forte escopo de atuação para os agentes do SNF na correção ou mitigação de falhas do próprio mercado de crédito, notadamente a assimetria de informação. Como dito acima, emprestadores de atuação nacional têm

5 Esse é o caso quando a inovação ocorre dentro de uma firma já estabelecida. Mas a inexistência de colaterais também ocorre em projetos de inovação tecnológica quando o inovador não está estabelecido no mercado. Um exemplo notório é o mercado de *Private Equity* e *Venture Capital*. Ver, na seção seguinte, a atuação da Desenbahia nesse mercado. O argumento geral é o mesmo que justifica uma lei de patentes.

6 Ver, por exemplo, Krugman (1995).

7 Ver, na seção seguinte, a atuação da Desenbahia para estimular a desconcentração espacial de atividades produtivas na região metropolitana de Salvador.

sedes espacialmente concentradas, responsáveis pela elaboração do plano de negócios, atuação e expansão da atividade creditícia, bem como normas e procedimentos padrões, mas potenciais tomadores estão espacialmente longe e dispersos. Não só as sedes, mas também as agências bancárias estão espacialmente concentradas em regiões mais dinâmicas. Características locais seriam melhor avaliadas por agentes de crédito localizados próximo aos tomadores. Hoje, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal são reconhecidos por sua capilaridade no território nacional e certamente têm maior capacidade de reconhecer características locais e adaptar seus produtos. Mas existe um limite a essa flexibilidade de adaptação, por causa mesmo da dificuldade de gerenciamento das operações associada às suas atuações em todo o território nacional. Como agências de fomento têm atuação regional ou local, não só sua capacidade de lidar com a assimetria de informação é maior, mas também é mais forte sua habilidade de flexibilização e adaptação de produtos.

Ademais, vale lembrar que a Teoria Econômica sugere semelhança entre as decisões de investimento em capital físico e humano. Então o investimento em capital humano deve ter restrições de crédito semelhante àquelas do investimento em capital físico. Além disso, há fortes externalidades positivas associadas à aquisição de capital humano, o que justifica a oferta governamental de educação, subsídios e financiamentos estudantis. Como é notória a deficiência da oferta governamental de educação, o SNF ganha importância por atuar de forma a complementar os serviços ligados à educação. Por exemplo, algumas agências de fomento possuem linhas específicas para financiar o transporte escolar.

Por fim, é importante assinalar a função contracíclica do SNF. Instrumentos contracíclicos são fundamentais para economias em desenvolvimento diminuírem a volatilidade cambial e do produto, que tem impacto negativo sobre o crescimento econômico de longo prazo (Ramey; Ramey, 1995; Hausmann; Gavin, 1996; Loayza *et al.*, 2007; Aghion *et al.*, 2009). A política fiscal deve ter pelo menos um componente contracíclico, mas mudanças nos gastos e impostos podem não ser suficientes. O SNF deve atuar de maneira complementar, ou mesmo como primeiro instrumento de combate, por ter uma defasagem de aplicação menor que a política fiscal. A atuação do BNDES e de demais agências de fomento no enfrentamento da crise econômica atual é notória.

2. Formas de atuação dos diferentes tipos de IFD: o caso da Desenhahia

A Desenhahia atua como braço financeiro do governo estadual, apoiando e ajudando a viabilizar programas e projetos considerados prioritários e/ou estratégicos para o desenvolvimento do estado. Nesse sentido, a Agência opera financiando investimentos produtivos, bem como prestando serviços de Agenciamento financeiro, de administração de fundos de desenvolvimento e concessão de consultorias.

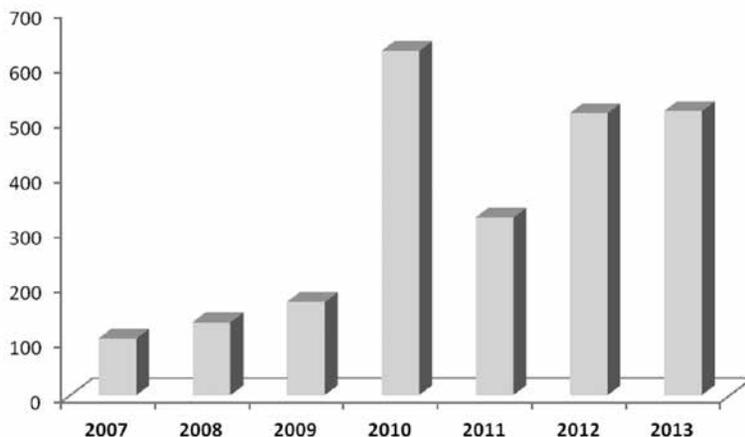
A atividade de consultoria é prestada basicamente a órgãos e entidades da administração pública e voltada para a realização de estudos financeiros destinados a projetos de desenvolvimento econômico e social. Com a crescente demanda por esse tipo de serviço, em 2012, a Agência passa a contar com uma Superintendência de Estruturação de Projetos, responsável pela elaboração de projetos estratégicos para o desenvolvimento do estado.

A atuação da Desenhahia, enquanto instrumento de fomento, foi amplamente utilizada no ano de 2009, quando a Agência lançou linhas especiais para capital de giro, em caráter emergencial, com o objetivo de contribuir com as medidas do governo do estado na manutenção da atividade econômica e, assim, atenuar os reflexos negativos da crise financeira mundial, notadamente a escassez de crédito ofertado pelos bancos privados. Essas linhas foram destinadas a algumas das áreas prioritárias para a geração de emprego, como os setores de alimentos, bebidas, têxtil, calçados, transformação plástica e informática. O setor de informática, aliás, foi alvo de atenção especial – em particular o Polo de Informática de Ilhéus, que havia sido duramente afetado pelas dificuldades de crédito e pela desvalorização cambial.

Na concessão de crédito, a Desenhahia tem financiado as empresas dos setores industriais, de comércio e serviços e da agropecuária, com atenção especial nas políticas de apoio aos segmentos voltados para a inclusão social e geração de emprego e renda, priorizando as micro, pequenas e médias empresas e os empreendedores autônomos. Outra linha de atuação são os financiamentos direcionados às prefeituras municipais para realização de investimentos na infraestrutura urbana das cidades e na prestação dos serviços públicos. Desde a sua criação, em setembro de 2011, a Desenhahia aprovou mais de R\$ 3,8 bilhões em operações de crédito para todos os setores econômicos. De 2007 a 2013 o volume de aprovações cresceu em média 48%.

GRÁFICO 1

Evolução das aprovações de crédito 2007-2013 (R\$ milhões)

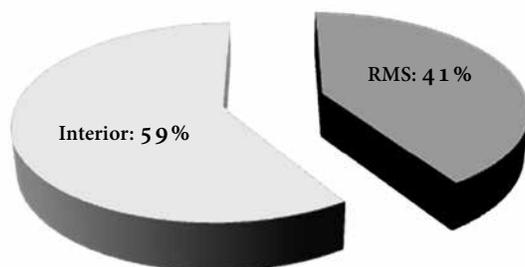


O estado da Bahia possui aproximadamente 70% do seu território localizado na região semiárida e, aliado ao fato de que existe uma concentração espacial muito forte (apenas cinco dos 417 municípios são responsáveis por mais de 40% do PIB do estado), torna-se notória a necessidade de apoiar as atividades produtivas nas diversas regiões do estado, principalmente nas consideradas menos dinâmicas. A oferta de crédito é um dos instrumentos capaz de fomentar a economia local, criando uma dinâmica nas cidades polo e nas pequenas cidades de seu entorno. Nesse sentido, a Desenbahia tem envidado esforços para desconcentração da concessão do crédito, oferecendo linhas com condições diferenciadas, principalmente, para os empreendimentos situados na região semiárida.⁸ Para atender a esse objetivo, a Agência conta com uma rede operacional composta pela sede, situada na cidade de Salvador, e oito gerências de negócios regionais, instaladas nos principais polos de desenvolvimento do estado. A Agência conta, ainda, com 181 postos do Programa de Microcrédito do Estado da Bahia (CrediBahia), espalhados em 179 municípios.

⁸ Algumas das linhas de crédito possuem taxas de juros menores para os empreendimentos localizados no semiárido baiano.

De 2001 a 2013, a Agência aprovou mais de R\$ 1,5 bilhão em operações de crédito para empreendimentos localizados fora da Região Metropolitana de Salvador. Analisando o período entre 2007 e 2013, observa-se que 59% das aprovações de crédito foram para empresas e empreendedores localizados no interior do estado da Bahia.

GRÁFICO 2
Aprovações RMS e Interior de 2007 a 2013⁹



No que se refere às fontes de recursos, a Desembahia opera essencialmente com quatro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), Recursos Próprios e Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (Fundese). Este último se constitui na principal fonte de recursos da Agência. Dados de 2013 revelam que cerca de 70% das liberações de operações de crédito foram realizadas com recursos do Fundese.

O Fundese tem sido um instrumento fundamental na implantação de políticas de apoio ao desenvolvimento na medida em que permite à Agência ofertar linhas de crédito direcionadas aos setores e localização estratégicos, e de grande alcance social, inclusive, em alguns casos, com condições mais atrativas, principalmente de taxas de juros, do que as vigentes no mercado.¹⁰

⁹ Exclusive as operações de crédito na linha ProCopa destinada à reconstrução da Arena Fonte Nova.

¹⁰ Mesmo diante do movimento recente de redução das taxas de juros, algumas linhas operadas pela Desembahia ainda apresentam condições mais atrativas.

Por vezes, as condições de algumas linhas de crédito repassadas pelo BNDES para a Agência são as mesmas das que são oferecidas às outras instituições financeiras, inclusive bancos comerciais que possuem vantagens competitivas na oferta de determinados produtos (agilidade, capilaridade, burocracia, autonomia) em comparação às agências. Isso, por sua vez, restringe a expansão das operações dessas instituições com esses recursos. Daí a importância dessas agências possuírem fontes alternativas de recursos para expandir a sua atuação, inclusive com a oferta de produtos diferenciados,¹¹ e até mesmo para garantir a sua sobrevivência.

2.1 Fundese e seus principais programas (apoio aos empreendedores individuais e autônomos e às micro, pequenas, médias e grandes empresas)

O Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico foi criado com o objetivo de prestar apoio financeiro a programas voltados para o desenvolvimento social e econômico da Bahia. O Fundo disponibiliza recursos para financiar empreendimentos do setor privado que se enquadram nos programas e diretrizes de desenvolvimento do governo do estado, com condições diferenciadas em comparação com as do mercado, priorizando as atividades das micro e pequenas empresas, assim como de cooperativas e associações de produtores de bens e serviços. Além dessa função creditícia, o Fundo pode ser considerado também um instrumento de atração de projetos de caráter estruturante para a Bahia, através do seu programa de equalização de encargos financeiros, modalidade que representa um mecanismo complementar aos incentivos fiscais oferecidos pelo estado.

2.1.1 Principais programas do Fundese

O Fundo possui programas de apoio creditício aos segmentos considerados prioritários, dentre os quais se destacam o Programa de Apoio a Projetos de Interesse Social (PAPIS), o Programa de Desenvolvimento Social e Econômi-

¹¹ Como diferenciado entende-se atuar em nichos de mercados, setores estratégicos, infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento e tecnologia, inclusive projetos de maior risco e/ou com período mais longo de maturação do investimento.

co (Prodesse), o ProTurismo e o Programa de Financiamento Agropecuário (ProAgro).

O Programa de Apoio a Projetos de Interesse Social foi criado com a finalidade de estimular as pessoas físicas, empresas, cooperativas e associações de produtores, obras e serviços de apoio a projetos de interesse social, organizações não governamentais e de interesse público e sociedades que operam com microcrédito. Sob o amparo deste programa, são operadas diversas linhas de financiamento, cujas mais relevantes são as linhas de crédito para micro e pequenas empresas e o CrediBahia. Dentre as linhas de financiamento de apoio às micro e pequenas empresas, vale mencionar as linhas CrediFácil (Giro e Fixo) e o CrediRápido. A primeira tem por finalidade fomentar o desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte por meio de acesso ao crédito para capital de giro e para investimento. A segunda é direcionada para empreendedores individuais e para microempresas com faturamento de até R\$ 50 mil.

O Programa de Microcrédito do Estado da Bahia, por sua vez, tem por objetivo fomentar as atividades econômicas da população de menor renda, por meio da ampliação e criação de formas de acesso ao crédito para esse segmento. O Programa possui duas modalidades de operacionalização. A primeira refere-se ao financiamento direto aos empreendedores informais, com uma política flexível de garantias, por meio de avais e juros competitivos. Nessa modalidade, a operacionalização do programa conta com uma articulação entre a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia (Setre) e a Desenbahia, com parceria com o Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa (Sebrae) e as prefeituras. A segunda modalidade tem por objetivo apoiar as instituições operadoras de microcrédito na Bahia, através de operações de repasse, permitindo, assim, que essas instituições ampliem suas operações e, com isso, proporcionem crédito a um maior número de clientes finais.

Se, por um lado, o PAPIS é voltado ao segmento da micro e pequena empresa e aos microempreendedores, por outro, o Programa de Desenvolvimento Social e Econômico é direcionado para médias e grandes empresas. O Prodesse financia a implantação de empresas e a ampliação, reforma, modernização, manutenção, realocização e diversificação da produção, a construção

ou reaproveitamento de edificações de empresas desativadas, bem como obras infraestruturais que contribuam para o fortalecimento das cadeias produtivas.

O Programa ProTurismo tem por finalidade financiar investimentos visando à implantação, recuperação e ampliação de equipamentos e serviços turísticos. Dentre os subprogramas que o compõem, o de maior relevância é o ProTáxi. Com essa linha foi possível que o estado financiasse os profissionais proprietários de táxis, vinculados à cooperativa de trabalho ou órgão de classe, na renovação dos seus veículos, contribuindo para a melhoria da prestação de serviço de táxis nas principais cidades turísticas da Bahia. Cabe ressaltar que esta se constitui numa iniciativa pioneira no estado.

Por fim, o Programa de Financiamento Agropecuário é destinado ao financiamento de custeio e de investimentos fixos, bem como para implantação, ampliação e modernização de empreendimentos agropecuários.

2.2 Gestão de Fundos Estaduais

A Desenhahia é a gestora financeira do Fundese, cumprindo-lhe formular suas linhas operacionais de financiamento e seu orçamento anual, em consonância com a programação financeira da Secretaria da Fazenda e com aprovação do Conselho Deliberativo do Fundo. Ao empregar os recursos do Fundo nas operações de financiamento, a Agência compromete-se em realizar a análise do cadastro do financiado, a viabilidade econômico-financeira do projeto, a contratação, a liberação dos recursos, a devida cobrança e a recuperação de crédito, ou seja, atuar com as mesmas práticas operacionais utilizadas nas operações de repasses e com recursos próprios. Para exercer essas atividades, a Desenhahia é remunerada com base em uma taxa de administração.

2.3 Financiamento às prefeituras

A Desenhahia, através de apoio creditício às prefeituras, tem contribuído com o desenvolvimento dos municípios baianos, possibilitando investimentos na infraestrutura urbana das cidades e na prestação dos serviços públicos municipais. Para tanto, a Agência disponibiliza linhas específicas para financiar obras de infraestrutura e a aquisição de máquinas pesadas e equipamentos.

Em 2007, a Agência lançou linha específica destinada a financiar a aquisição de ambulâncias pelos municípios baianos denominada de PROSAÚDE. E, na área de infraestrutura, a linha de Financiamento de Obras e Máquinas para Prestação de Serviços Públicos se destaca por financiar investimentos em melhorias da infraestrutura urbana como calçamento de ruas, obras de drenagem, construção, reforma, ampliação e modernização de instalações públicas, além da aquisição de máquinas e equipamentos.

2.4 Parcerias com Instituições Financeiras de Desenvolvimento

Conforme citado na primeira seção, a Desenbahia, além de utilizar recursos próprios e do Fundese para conceder crédito, é repassadora dos recursos do BNDES e do FNE. No que tange ao primeiro, a Agência opera, principalmente, com as linhas BNDES Automático, Financiamento de Máquinas e Equipamentos, PSI – BK, Moderfrota e Financiamento Direto a Microempreendedores. Os recursos oriundos desse último são operados dentro do Programa de Microcrédito.

No que se refere ao segundo, cabe destacar que a Desenbahia e o Banco do Nordeste são parceiros em alguns dos projetos importantes no estado. Além de atuar como repassadora dos recursos do FNE, com ênfase nas linhas FNE comércio e serviços, FNE turismo e FNE rural, a Desenbahia é co-financiadora, junto com o BNB, de projetos relevantes como o financiamento da Construção da Arena Fonte Nova e do Sistema BA 093.

2.5 Participação em Fundos Mútuos de Investimento em Empresas Emergentes

A Desenbahia participa de dois Fundos Mútuos de Investimento em Empresas Emergentes, o Rio Bravo Nordeste I e o Rio Bravo Nordeste II. A atuação da Agência nesses fundos decorre do reconhecimento da necessidade de apoiar segmentos não adequados ou não satisfatoriamente atingidos pelo sistema creditício. Cabe destacar a importância de uma atuação da Desenbahia nessa atividade, na medida em que a Bahia apresenta baixíssima atração de fundos de investimento de capital de risco. De acordo com os resultados da pesquisa, a indústria de *Private Equity* e *Venture Capital* – 2º Censo Brasileiro, realiza-

da em parceria pela ABDI e FGV, de um universo de 477 empresas em portfólio nesses fundos, apenas cinco situavam-se na Bahia em 2009, ou seja, cerca de 1% do total.

3. Considerações finais

O Sistema Nacional de Fomento deve atuar para minimizar as restrições ao financiamento do desenvolvimento, sejam elas as geradas pelas falhas de mercado, assimetrias de informação, instabilidades, desigualdades regionais, concentração do mercado e restrições de *funding*. O SNF também deve ser utilizado como um dos instrumentos de viabilização das políticas de desenvolvimento, nacional, regional e estadual, que, por sua vez, devem ser articuladas entre si. Nesse sentido, a Desenbahia tem buscado uma maior articulação e interação com os demais órgãos governamentais, a exemplo da prestação de consultoria e da participação em projetos estratégicos. Ao lado disto, a função creditícia está mais alinhada com as políticas de promoção dos interesses estratégicos de desenvolvimento do estado. Cabe ressaltar, que na elaboração do seu Planejamento Estratégico para o período de 2012 a 2015, a Agência buscou alinhar suas ações com o Planejamento Estadual.

A Desenbahia tem atuado para suprir as lacunas deixadas pelo mercado financeiro, seja pelo desinteresse dos agentes privados ou pelas especificidades locais que não eram atendidas pelos bancos e órgãos federais. Recentemente, a Agência lançou uma linha de financiamento específica para a inovação. A estratégia de atuação da Agência tem se traduzido no apoio às principais cadeias produtivas instaladas ou em consolidação, à indústria plástica, à produção de grãos na região oeste da Bahia e, principalmente, às micro, pequenas e médias empresas, notadamente no setor de comércio e serviços, e ao empreendedor informal. As necessidades dos municípios baianos também têm sido foco de atenção da Desenbahia, em particular no que tange às obras de infraestrutura e ao aparelhamento do setor de saúde. A desconcentração do crédito é mais uma preocupação da Agência, que envidou esforços e procurou meios para incrementar o acesso aos seus recursos (sempre em condições mais favoráveis que os disponíveis no mercado) daqueles que se localizam fora da Região Metropolitana de Salvador.

ANEXO A

Propostas para o aprimoramento do Sistema Nacional de Fomento:

- Definição do escopo de atuação das agências. Observa-se que as instituições em geral ainda não têm foco delimitado, atuando em várias frentes e, por vezes, competem com os bancos comerciais. É necessário que essas instituições tenham papel diferenciado, inclusive com a atuação em setores e segmentos não atendidos pelo mercado e que são considerados estratégicos para o desenvolvimento do país e das regiões.
- A definição do foco de atuação deverá ser alinhada com as estratégias dos governos estaduais de desenvolvimento local. Essas estratégias, por sua vez, também devem estar alinhadas com a política nacional de desenvolvimento.
- Algumas agências de fomento são recentes e, com a exceção da Desenvolve SP, possuem fortes limitações de recursos e de corpo técnico. Para aprimorar o SNF, será necessário estruturar essas instituições e fortalecer as demais agências e bancos de desenvolvimento. Dentre os principais itens a serem trabalhados estão:
 - a) Fontes alternativas de recursos;
 - b) Formação e capacitação de equipe técnica;
 - c) Tecnologias avançadas para amenizar os problemas advindos das limitações sobre a atuação dessas agências, como, por exemplo, o uso de ferramentas que permitam, de forma adequada às normas dos órgãos reguladores, o recebimento e a análise de propostas de financiamento *online* de empresas localizadas fora das cidades sede, conferindo maior capilaridade às agências, visto que atualmente elas se encontram impossibilitadas de abrir filiais.
- A relação entre o BNDES e as agências de fomento acontece no mesmo molde que ele mantém com os bancos comerciais. Sabe-se, que muito embora a Resolução nº 3.757 represente um avanço para essas agências,

ao possibilitar a ampliação do seu leque de atuação, essas instituições ainda sofrem fortes limitações que as tornam menos competitivas que os bancos comerciais e até mesmo se comparadas aos bancos de desenvolvimento. Ora, se essas instituições possuem um propósito mais nobre de ser um instrumento viabilizador das políticas de desenvolvimento, o olhar sobre elas deveria ser diferenciado. Ademais, se se supõe um alinhamento entre as políticas estaduais e nacional, espera-se um maior alinhamento também entre o BNDES e essas instituições. Um primeiro passo seria a adequação dos produtos desse banco à realidade regional, assim como o acesso diferenciado das instituições de fomento aos seus recursos.

- Formação de quadros apropriados a reconhecer projetos de inovação de empreendedores e peculiaridades do mercado local com vistas a identificar e mitigar falhas de mercado associadas.
- Criação de linhas específicas para projetos de inovação.
- Aproximação com universidades e demais centros de estudos e pesquisas locais para melhor compreensão das características regionais e de concentração espacial de atividades econômicas.
- Maior flexibilidade e agilidade na criação de linhas de crédito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGHION, Philippe & BACCHETTA, Philippe & RANCIÈRE, Romain & ROGOFF, Kenneth, 2009. *Exchange rate volatility and productivity growth: The role of financial development*, Journal of Monetary Economics, Elsevier, vol. 56(4), pages 494-513, May.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, Asli; LEVINE, Ross. *Financial Structure and Economic Growth: A Cross-Country Comparison of Banks, Markets, and Development*. MIT Press: Cambridge, Massachusetts, 2001.
- EICHENGREEN, Barry & HAUSMANN, Ricardo, 1999. *Exchange Rates and Financial Fragility*. NBER Working Papers 7418, National Bureau of Economic Research.
- FRISCHTAK, Cláudio R. *Financiamento de Longo Prazo no Brasil: Análise e Recomendações*. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial – IEDI, 2010.
- HAUSMANN, R., and GAVIN, M. 1996: *Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenges for Latin America*, in Hausmann, R. and Reisen, H. (eds.) *Securing Stability and Growth in Latin America*, OECD, Paris.
- JORGE NETO, Paulo de Melo; FREITAS, Tiaraju Alves de. *Mercados financeiros regionais imperfeitos: uma evidência para o caso brasileiro*. Estudos Econômicos do CENER – 046; CAEN/ UFC; Fortaleza, 2003.
- KRUGMAN, P. *Development, geography and economic theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1995.
- LARAIN, F. e VELASCO, A. (2001). *Exchange rate policy in emerging market economies: the case for floating*. Essays in International Finance, nº 224, dez. Princeton of University.
- GOLDSMITH, Raymond W.. *Financial structure and development*. New Haven, CT: Yale University Press, 1969.
- LOURENÇO, Gilmar Mendes. *O financiamento de longo prazo no Brasil*. Vitrine da Conjuntura, Curitiba, v. 4, n. 1, março 2011.
- LOAYZA, N.V., RANCIÈRE, R., SERVÉN, L. e VENTURA, J. (2007), *Macroeconomic Volatility and Welfare in Developing Countries: An Introduction*, The World Bank Economic Review, Vol. 21, 343–357.
- MORAIS, José Mauro de. *Empresas de pequeno porte e as condições de acesso ao crédito: falhas de mercado, inadequações legais e condicionantes macroeconômicos*. IPEA, texto para discussão n.1189, 2006.
- Organization for economic co-operation and development (OCDE). *OCDE Keynote Paper for SME Financing Gap: Theory & Evidence*. Brasília, 2006.
- PINHEIRO; Armando Castelar; CABRAL, Célia. *Mercado de Crédito no Brasil: o Papel do Judiciário e de outras Instituições*. Ensaio BNDEN n. 9, 1998.
- RAMEY, Garey & RAMEY, Valerie A., 1995. *Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth*. American Economic Review, American Economic Association, vol. 85 (5), p. 1138-51.
- SHLEIFER, A., VISHNY, R. *A survey of corporate governance*. Journal of Finance, 1996.

Carta ABDE

Por que uma Carta ABDE?

Esta carta tem como objetivo apresentar ao governo, em âmbito federal e estadual, uma agenda que contemple o aprimoramento de processos e de normas que afetam diretamente o desempenho do Sistema Nacional de Fomento (SNF) e promova o desenvolvimento, em todas as suas esferas – econômica, social e ambiental.

O SNF agrega 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.

Este documento resulta de um longo processo que envolveu todas as Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs) associadas à ABDE. Iniciado em 2009, por meio do Plano de Ação, foi aprofundado, posteriormente, pelo Plano de Comunicação e pelo Planejamento Estratégico da Associação.

Iniciativas vinculadas ao projeto de Fortalecimento do Sistema Nacional de Fomento, o “Curso Desenvolvimento Econômico e o Sistema Nacional de Fomento” e os dois *workshops* realizados em 2012, mobilizaram, uma centena de pessoas, entre técnicos, executivos e especialistas do sistema financeiro, em prol da construção da versão preliminar das propostas ora apresentadas. Por fim, comprometida com o objetivo de refinar ainda mais o conteúdo deste importante documento, a Associação encerrou sua confecção por meio da realização de uma série de reuniões executivas.

O diagnóstico da ABDE identificou a necessidade de mudanças em seis eixos principais para que o SNF seja fortalecido, ampliando sua eficiência e sua

efetividade: 1) mobilização das IFDs para uma política nacional de desenvolvimento; 2) articulação e interlocução; 3) *funding*; 4) adequação do marco regulatório; 5) aperfeiçoamento do sistema de garantias; e 6) tributação.

Consolidação do Sistema Nacional de Fomento

Uma agenda de trabalho

Para que a atuação do SNF atenda às necessidades do desenvolvimento em âmbitos nacional, regional e local, é fundamental o fortalecimento das IFDs. Essas instituições devem participar, como promotoras do desenvolvimento, de todas as fases dos projetos, especialmente as de identificação de oportunidades. É preciso que as diversas esferas de governo se engajem nesse movimento e se empenhem em conferir às IFDs o caráter e as dimensões necessários ao cumprimento adequado de suas funções.

A mobilização de instituições de fomento local é de suma importância para que se possa construir uma estratégia abrangente e, ao mesmo tempo, espraçada, de desenvolvimento econômico.

Entendemos que a eventual implementação das propostas relacionadas abaixo demandam um diálogo permanente e efetivo entre o SNF e as diversas esferas e órgãos de governo. A análise de sua viabilidade será objeto de estudo de fóruns e grupos de discussão, responsáveis pelo detalhamento técnico dessas ações.

1. Mobilização das IFDs para uma Política Nacional de Desenvolvimento

A proposta de consolidação do Sistema Nacional de Fomento deve ter como norte uma política de desenvolvimento que ofereça os vetores a serem perseguidos pelo Governo Federal, como também contemple seus distintos rebatimentos nas regiões específicas do país.

É preciso construir e estabelecer definições claras para a integração entre políticas de caráter regional e nacional. Tal objetivo só pode ser alcançado com a convergência entre as políticas em níveis macro e microeconômico, para que, apesar da disparidade das estruturas regionais, sejam mais eficientes e reforcem as estratégias de caráter nacional.

2. Articulação e interlocução

É importante que as instituições que compõem o SNF atuem de forma coordenada, segundo os objetivos traçados no contexto de uma estratégia de desenvolvimento nacional e em sintonia com as políticas de nível estadual. Disso decorre, por exemplo, a importância da inclusão das IFDs subnacionais como parceiras não só do sistema de financiamento à inovação, mas também das entidades voltadas para a promoção da inovação.

3. *Funding*

O *funding* é um dos aspectos centrais para o sucesso de uma proposta de fomento de atividades relacionadas ao desenvolvimento nacional de forma sustentada e, mais especificamente, à redução das desigualdades regionais e estruturais.

É necessário garantir fontes de recursos compatíveis com tais aspirações e definir uma articulação institucional que permita a sua aplicação de maneira eficiente e descentralizada, do ponto de vista econômico, social e ambiental. Entende-se como aplicação eficiente um processo criterioso e articulado às políticas de desenvolvimento brasileiras em que haja uma integração entre aplicador e provedor original do *funding*. Diante dessa perspectiva, são temas relevantes para avaliação:

- 3.1. Alternativas de capitalização (exemplo: linhas de crédito para os estados, visando exclusivamente à capitalização das IFDs estaduais e regionais, com taxas de juros diferenciadas) e de *funding* adequadas às necessidades do desenvolvimento;
- 3.2. Critérios diferenciados para a concessão de limites de crédito para agências de fomento, bancos de desenvolvimento subnacionais, bancos comerciais com carteira de desenvolvimento e bancos cooperativos;
- 3.3. Acesso das agências de fomento, dos bancos de desenvolvimento e dos bancos públicos com carteira de desenvolvimento aos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento Regional;
- 3.4. Bônus de Adimplência para a capitalização das IFDs, destinando-se uma parcela dos juros da dívida pública estadual paga ao Governo Federal

para a capitalização de agências de fomento, bancos de desenvolvimento e bancos públicos que possuam carteira de desenvolvimento;

- 3.5. Política de retenção, parcial ou integral, conforme o caso, dos resultados – dividendos ou juros sobre capital – para que as IFDs tenham maior capacidade de geração de recursos para operações de crédito; e
- 3.6. Acesso das IFDs subnacionais aos recursos já existentes, que permitam financiamento adequado à inovação.

4. Adequação do marco regulatório

Em linha com os princípios internacionais, a supervisão bancária deve desenvolver e manter uma avaliação prospectiva do perfil de risco dos bancos e dos grupos bancários, proporcional à sua importância sistêmica. Nesse sentido, merecem atenção os seguintes temas:

- 4.1. Interlocução permanente entre o regulador e a ABDE, a fim de avaliar propostas de revisão do marco regulatório a que estão submetidas essas IFDs, reconhecendo-se a sua natureza diferenciada e considerando-se os diferentes portes perante as demais instituições do sistema financeiro nacional;
- 4.2. Criação de um fórum de discussão visando à readequação das exigências de auditorias (interna e externa, Banco Central, Procuradoria do Estado ou da União, Tribunal de Contas do Estado ou da União) às IFDs, a fim de possibilitar a assunção de posturas menos conservadoras de risco e dar celeridade à análise de crédito;
- 4.3. Racionalização dos procedimentos de fiscalização com o intuito de eliminar sobreposições de exigências formais que acarretam elevados custos e ineficiência às IFDs;
- 4.4. Criação de grupos de discussão entre os associados da ABDE a fim de debater possibilidades de revisão de exigências burocráticas envolvidas no processo de concessão de crédito, tais como garantias, de modo a conferir ao referido processo maior agilidade, mantendo-se o compromisso com os padrões de qualidade; e

- 4.5. Aprimoramento das exigências legais envolvidas no processo de concessão de crédito.

5. Garantias

É preciso reconhecer que as exigências de garantias reais constituem um forte limitador para a aprovação de muitas operações de crédito. São tópicos relevantes:

- 5.1. Aperfeiçoamento do aparato legal dos sistemas de garantias, considerando-se as particularidades do financiamento às micro e pequenas empresas e à inovação; e
- 5.2. Facilitação de acesso das IFDs a sistemas e fundos garantidores de crédito.

6. Tributação

A atividade de fomento seria mais efetiva se contasse com um tratamento tributário diferenciado, que fortalecesse o seu potencial de gerar externalidades para a economia. O KfW, uma IFD alemã, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, por exemplo, possuem tratamento fiscal diferenciado. Nesse sentido, os temas relevantes para análise são:

- 6.1. Viabilidade de tratamento diferenciado quanto à tributação das agências de fomento e dos bancos de desenvolvimento, em função de seu papel social; e
- 6.2. Concessão de incentivos fiscais às atividades relacionadas ao fomento.

Fortalecimento técnico das IFDs e o papel da ABDE

Em paralelo aos aprimoramentos listados nesta Carta, a ABDE — cujo papel histórico tem sido promover a articulação entre os participantes do SNF e a interlocução entre estes e os diferentes níveis de governo — assume o compromisso de aperfeiçoar a capacitação técnica de seus associados. A intensificação da formação e do desenvolvimento do corpo técnico das IFDs constitui prioridade para a direção da ABDE.

Essa forma de atuação da Associação será reforçada pela adoção do Programa de Intercâmbio e Boas Práticas e pela promoção de fóruns técnicos para discussão entre seus associados, permitindo a identificação de problemas comuns, bem como a busca de soluções adequadas. Tal iniciativa é de grande importância para as instituições de menor porte, nas quais existe uma carência de suporte técnico para a implantação de uma estrutura de gestão.

Nesse sentido, a ABDE também tem um importante papel a cumprir, estimulando as boas práticas de gestão entre os seus associados, notadamente na participação do Programa de Qualidade do Governo Federal e no lançamento da Cartilha de Governança.

Seus associados também se comprometem a aprimorar as estratégias e as práticas de governança que os tornem agentes ativos e efetivos para o desenvolvimento nacional, tais como: mapear atores e ferramentas; desempenhar um papel pró-ativo na geração de novos projetos que favoreçam o desenvolvimento; e racionalizar as exigências de documentação, paralelamente à revisão das exigências burocráticas legais envolvidas na liberação de crédito.

Priorizar o desenvolvimento

As propostas aqui contidas retomam uma tradição e uma prática que, durante quase meio século, caracterizaram a trajetória da economia brasileira, sendo responsáveis pela extraordinária modernização da sua estrutura econômica e social. Esse avanço não seria possível, sem a participação efetiva e articulada, de um sistema composto por bancos públicos de desenvolvimento, em níveis nacional, regional e estadual.

Para que se retome tal papel de relevância, deve haver a disseminação da importância de políticas públicas eficientes na promoção do desenvolvimento sustentável do país. Além disso, é necessária a conscientização pública de que esse processo não é possível sem a articulação das IFDs na forma do Sistema Nacional de Fomento, empenhado em executar as políticas traçadas pelos governos estaduais e federal.

Só o reconhecimento, por parte da sociedade, do valor de tais projetos, e dos agentes capazes de implementá-los, poderá dar a estes um respaldo sociopolítico que torne a questão do desenvolvimento prioridade permanente da agenda pública nacional.

Participantes do Sistema Nacional de Fomento associados à ABDE:

Bancos públicos federais:

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BB – Banco do Brasil

BANCO DA AMAZÔNIA

BNB – Banco do Nordeste

CAIXA – Caixa Econômica Federal

Bancos de desenvolvimento controlados por estados da federação:

BANDES – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo

BDMG – Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais

BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

Banco cooperativo:

BANCOOB – Banco Cooperativo do Brasil

Bancos públicos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento:

BANPARÁ – Banco do Estado do Pará

BANRISUL – Banco do Estado do Rio Grande do Sul

BRB – Banco de Brasília

Agências Estaduais de Fomento:

AFAP – Agência de Fomento do Amapá

AFEAM – Agência de Fomento do Estado do Amazonas

AFERR – Agência de Fomento do Estado de Roraima

AGEFEPE – Agência de Fomento do Estado de Pernambuco

AGERIO – Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro

AGN – Agência de Fomento do Rio Grande do Norte

BADESC – Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina

BADESUL – Agência de Fomento do Rio Grande do Sul

DESENBAHIA – Agência de Fomento do Estado da Bahia

DESENVOLVE – Agência de Fomento do Estado de Alagoas

DESENVOLVE SP – Agência de Desenvolvimento Paulista

FOMENTO PARANÁ – Agência de Fomento do Paraná

GOIÁSFOMENTO – Agência de Fomento do Estado de Goiás

MT FOMENTO – Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso

PIAUÍ FOMENTO – Agência de Fomento e Desenvolvimento do Estado do Piauí

FINEP – Inovação e Pesquisa

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas