

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**O PAPEL DA AGÊNCIA DE FOMENTO NO DESENVOLVIMENTO
DO RIO GRANDE DO SUL**

JOSÉ JUAN MORALES JÚNIOR

Porto Alegre

2004

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**O PAPEL DA AGÊNCIA DE FOMENTO NO DESENVOLVIMENTO
DO RIO GRANDE DO SUL**

JOSÉ JUAN MORALES JÚNIOR

Orientador: Gentil Corazza

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do grau de Mestre em Economia, modalidade Profissionalizante, com ênfase em Economia Aplicada.

Porto Alegre

2004

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que apoiaram, de alguma forma, a iniciativa de voltar para a Universidade e enfrentar o desafio de concluir o Curso de Mestrado. E a retribuição está aqui com a conclusão do trabalho e a satisfação do dever cumprido.

À Moema, companheira de todos os momentos, que sempre apoiou a iniciativa de continuar estudando e aprimorando os conhecimentos.

À Renata que, com dedicação e carinho, durante esse tempo, me incentivou a continuar estudando.

A toda equipe do PPGE-FCE, sempre prestativa e com a mesma disposição de atender em todos os momentos que passamos juntos.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar o papel da Agência de Fomento no desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul. Para tal, no primeiro capítulo, revisa-se o papel do sistema financeiro no desenvolvimento – aspectos teóricos; no segundo capítulo, a constituição, histórico e modificações sofridas, ao longo dos anos, pelos bancos de desenvolvimento em nível de Brasil. No terceiro capítulo, a criação do Badesul e o processo de incorporação ao Banrisul e posteriormente a criação da Agência de Fomento.

ABSTRACT

This paper has the objective to analyze the role of the Development Agency in the economic progress of the state of Rio Grande do Sul. For such, in the first chapter the paper of the financial system in the development – theoretical aspects, was revised, in the second chapter the constitution, description and modifications suffered through the years by the banks of development in Brazil. In the third, the creation of Badesul and the process of incorporation to Banrisul and also the creation of the development agency were evaluated.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 O PAPEL DO SISTEMA FINANCEIRO NO DESENVOLVIMENTO – ASPECTOS TEÓRICOS.....	11
1.1 Sistema Financeiro Nacional.....	12
1.2 O Ponto de Vista da Teoria Convencional.....	14
1.3 O Ponto de Vista da Teoria Pós-Keynesiana.....	17
1.4 Conclusão.....	19
2 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO, CONSTITUIÇÃO, HISTÓRICO E MODIFICAÇÕES SOFRIDAS AO LONGO DOS ANOS.....	20
2.1 Justificativa para a Existência de um Banco de Desenvolvimento.....	20
2.2 Bancos de Desenvolvimento no Brasil.....	24
2.3 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.....	25
2.4 Bancos de Desenvolvimento Estaduais ou Regionais.....	32
2.4.1 O Papel dos Bancos de Desenvolvimento.....	35
2.5 Recursos para Investimentos.....	36
2.6 Disponibilidade de Recursos.....	38
2.7 Aspectos Operacionais.....	40
2.8 A Área de Atuação de um Banco de Desenvolvimento.....	40
2.9 Conclusão.....	42
3 A CRIAÇÃO DO BADESUL, INCORPORAÇÃO AO BANRISUL E O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO EM AGÊNCIA DE FOMENTO DO RS....	44
3.1 Os Bancos de Desenvolvimento e a Criação do Badesul.....	45
3.2 A Rentabilidade do Badesul como Banco de Desenvolvimento.....	47
3.3 Sistema de Planejamento no Badesul.....	49
3.4 Políticas de Desenvolvimento do Badesul.....	51
3.5 Incorporação ao Banrisul.....	53
3.6 Agência de Fomento.....	55
3.6.1 Estruturação e Papel da Agência de Fomento.....	57
3.7 Conclusão.....	59
CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	65

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABDE	Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento
BACEN	Banco Central do Brasil
Badesul	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A.
Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.
BASA	Banco da Amazônia
BC	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDESPAR	BNDES Participações S.A.
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CELPAG	Companhia Guatapar de Celulose e Papel
CMN	Conselho Monetário Nacional
COFINS	Contribuio para o Financiamento da Seguridade Social
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
FAT	Fundo de Amparo do Trabalhador
FDI	Fundo de Desenvolvimento Industrial
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINAME	Fundo de Financiamento para Aquisio de Máquinas e Equipamentos Industriais
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FINEX	Fundo de Financiamento  Exportao
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FMM	Fundo da Marinha Mercante
PASEP	Programa de Formao do Patrimnio do Servidor Público
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PIMES	Programa Integrado de Melhoria Social
PIN	Programa de Integrao Nacional
PIS	Programa de Integrao Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento

POC	Programa de Operações Conjuntas
Proer	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
Proes	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
SIBRA	Eletrosiderúrgica da Bahia S.A.
SPC	Secretaria de Previdência Complementar
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é, por meio de uma análise de vários fatores inerentes ao assunto, definir a importância da Agência de Fomento do Rio Grande do Sul e a influência exercida por ela no desenvolvimento econômico.

Para atingir tal objetivo, o trabalho foi dividido em três capítulos, que tratam, respectivamente, dos aspectos teóricos dos bancos de desenvolvimento, um histórico destes e, finalmente, o terceiro aborda, com maior ênfase, os bancos de desenvolvimento e a sua evolução no Estado do Rio Grande de Sul.

A análise teórica não tem como meta um trabalho exaustivo sobre o tema, mas apenas fundamentar algumas indagações feitas ao longo dos capítulos. Esta primeira parte, então, define linhas de pensamento importantes, como a teoria convencional e a teoria pós-keynesiana. E ainda, tenta elucidar algumas dúvidas com relação ao mercado financeiro e ao sistema financeiro nacional.

Importante neste trabalho é avaliar a trajetória pela qual passaram os bancos de desenvolvimento, que já fizeram parte da nossa história, e examinar seu comportamento diante das situações que foram apresentadas, para comparar com as agências existentes nos dias atuais.

Destarte, serão abordados alguns assuntos relativos à justificativa para a existência de um banco de desenvolvimento, sobre a sua evolução no Brasil, dando especial ênfase ao BNDES, e, por fim, analisando os bancos de desenvolvimento estaduais.

O último capítulo, que pode ser considerado o mais importante, apresenta os acontecimentos históricos mais importantes desde a implantação do Badesul, a incorporação ao Bannrisul e, posteriormente, a criação da Agência de Fomento. Ou seja, este capítulo irá tratar dos três momentos importantes da economia gaúcha na busca do crédito ao desenvolvimento. A criação do Banco de Desenvolvimento, em 1973, a incorporação ao Bannrisul, no ano de 1992 e, mais recentemente, a criação

da Agência de Fomento, em 1997, como órgão responsável pela alocação de recursos oriundos do Sistema BNDES e administração de fundos estaduais.

Portanto, esse último capítulo aborda questões relacionadas à Agência de Fomento no estado do Rio Grande do Sul e busca avaliar a importância do seu papel para o desenvolvimento regional.

1 O PAPEL DO SISTEMA FINANCEIRO NO DESENVOLVIMENTO – ASPECTOS TEÓRICOS

O presente capítulo busca, por meio de uma abordagem teórica, definir certas linhas de pensamento que irão servir de suporte para todo o trabalho que segue; definições essas muitas vezes controversas, mas fundamentais. Muitas são as formas de abordagem e tentativas de elucidação de um tema ainda não tratado com a devida importância que merece ter.

O sistema financeiro, embora, à primeira vista, pareça simples de ser definido, na verdade se apresenta bem mais complexo.

Dentre as tantas definições dadas ao sistema financeiro, parece um bom ponto de partida a análise clássica, que coloca a oferta e a procura de meios necessários para superar o período de tempo decorrido entre as despesas iniciais com o objetivo produtivo e o retorno das rendas monetárias aplicadas.

A análise de um ponto de vista clássico, no entanto, apresenta uma forma estática, na qual os pontos de estruturação levam em conta apenas fatores óbvios e deixa de considerar problemáticas existentes no mercado financeiro, como o autofinanciamento e as instituições financeiras não bancárias.

Mas, ao tomar um ponto de vista menos estático e mais analítico, talvez se possa chegar um pouco mais perto do que vem a ser de fato mercado financeiro e suas implicações com o desenvolvimento. Para isso, tem-se de considerar os possíveis integrantes do sistema, quais sejam, as empresas, bancos e instituições creditícias em geral, as pessoas e os órgãos públicos, de qualquer forma, essa abordagem não deixa de levar em consideração a análise clássica, mas também adota um ponto de partida diferente.

Outra classificação bastante consistente é a de Saggi (1956)¹, citada por Fray (1961), cuja teoria inicia por diferenciar mercado monetário de mercado financeiro, sendo que o primeiro refere-se a fundos de curto prazo e o segundo, aos investimentos de médio e longo prazo. Esta definição implica diversos fatores, tendo em vista que, em se tratando de fundos de investimento, esses são variáveis no tempo e no espaço, dependendo de diversos fatores que influenciam todo o processo do sistema.

Devem ser considerados fatores quantitativos e qualitativos, como, por exemplo, número de indivíduos envolvidos, espécie de atividade desenvolvida, tipos de títulos, suas modalidades e os meios de financiamento. Considerando que o mercado financeiro é contínuo e está sempre em movimento, esses fatores são combinados diferentemente a cada operação, trazendo inúmeras formas de funcionamento. Daí a dificuldade em definir consistentemente o mercado e suas implicações.

Dentre essas diversas implicações e formas que os mercados assumem, inobstante muitas dúvidas que ainda se apresentam, pode-se apresentar as seguintes modalidades de operações: características específicas do requerente ou ofertante; tempo entre a procura e a oferta; o montante absoluto e relativo dos meios em procura e em oferta e o seu destino; as garantias dadas. A estrutura do mercado financeiro estará sempre condicionada a essas modalidades e, a partir disso, vai mudando e se adaptando, e assim, contribuindo para o desenvolvimento sob diversas formas.

1.1 SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

Até 1960, o sistema financeiro era considerado um dos obstáculos à modernização e ao crescimento industrial do Brasil. Não existiam alternativas para a expansão do crédito e o financiamento de longo prazo era restrito à infra-estrutura de energia, de transporte e siderurgia, por meio do BNDES, que já havia sido criado em 1952. Os haveres financeiros eram quase que exclusivamente compostos por

¹ SAGGI, Robertson. Di teoria monetária. Florença, 1956 p. 3-4.

ativos e passivos monetários.

O sistema financeiro nacional ganhou uma nova formação entre 1964 e 1966, com uma reforma institucional – monetária, financeira, fiscal e administrativa – na intenção de estabelecer as bases do novo modelo de crescimento econômico para o país. O caminho para a criação de bancos estaduais de desenvolvimento, Banco Nacional de Habitação e as sociedades de crédito imobiliário, citando as mais importantes, foi consolidado, tornando o mercado mais especializado.

A chamada “reforma bancária”, estabelecida pela Lei 4.595, de 1964, apresentou um novo formato para o sistema financeiro, criou o Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão superior do sistema financeiro, como gestor da política monetária, de crédito e cambial, e o Banco Central em substituição a SUMOC, Superintendência da Moeda e do Crédito.

O Conselho Monetário Nacional foi definido como um órgão normativo, composto atualmente pelo Ministro da Fazenda, como presidente, seguido do Ministro do Planejamento e o Presidente do Banco Central. Entre as várias atividades, compete-lhe coordenar as políticas monetárias, crédito, orçamento, dívida pública externa e interna.

Ao Banco Central, órgão executivo do Conselho Monetário, coube a responsabilidade de acompanhar o cumprimento das disposições que regulam o funcionamento do sistema financeiro. Tem a função de gestor do sistema financeiro e concede autorização para o funcionamento das instituições financeiras, executor da política monetária, banco emissor e banqueiro do Governo, poder-se-ia dizer que é o Banco dos Bancos.

Integra ainda o conjunto de órgãos responsáveis pela regulação e fiscalização do sistema, a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, organização incumbida de acompanhar e fiscalizar o mercado de valores mobiliários no que diz respeito ao mercado de ações e debêntures. A Secretaria de Previdência Complementar – SPC, reguladora e fiscalizadora dos fundos de pensão de entidades fechadas de previdência privada e, por fim, a SUSEP – Superintendência de Seguros Privados, órgão de fiscalização do sistema de seguros do Brasil.

Nesse novo sistema, do ponto de vista institucional, pode-se classificar de normativas àquelas confiadas à regulação e à fiscalização do sistema. As chamadas operativas, nas quais estão as instituições financeiras ou equivalentes, e aí se incluem as novas agências de fomento com características especiais, inseridas na estrutura legal do sistema financeiro.

Concomitante à reforma bancária, criaram-se os fundos fiscais e parafiscais, como: FGTS, FINAME, FDI, FINEX, PIS, PASEP, PIN, PROTERRA, etc. Essa ampla reorganização do sistema financeiro favoreceu o mercado, tornando-o mais apropriado ao financiamento de médio e longo prazo.

O modelo de organização econômico-financeira, do Sistema Financeiro Nacional, de cunho mais liberal vem da experiência de alguns países capitalistas com mercados de capitais mais avançados, notadamente os Estados Unidos, ao contrário dos modelos alemão e japonês, com formas de atuação voltadas para segmentos específicos do mercado de crédito e de capitais, com instrumentos diferenciados de captação e de aplicação de recursos.

A justificativa para a definição mais liberal, que orientou a reforma bancária, considerava a obrigação de se garantirem taxas reais de juros positivas como incentivos à elevação do nível de poupanças e a maior seletividade de projetos de investimentos.

1.2 O PONTO DE VISTA DA TEORIA CONVENCIONAL

A teoria convencional sustenta que o mercado financeiro nada mais é do que o centro da intermediação do capital entre poupadores e investidores. Por essa ótica, o mercado financeiro torna-se mais disputado, proporcionando taxas de juros reais positivas como uma forma de incentivar a intermediação financeira, a poupança e o investimento.

Nesse modelo, o investimento é financiado pela poupança prévia, condição que surge devido ao resultado da sobra de renda não utilizada, o que se torna uma fonte de novo investimento. Como os investidores e poupadores, muitas vezes, não

coincidem, então cabe ao sistema financeiro realizar a intermediação financeira para alocação dos recursos dos setores superavitários aos deficitários. Na situação brasileira, quando não existe um volume considerável de poupança individual, o Governo adotou o recolhimento forçado por meio de impostos para formação de um fundo disponível para financiamento às empresas apoiadas pelo BNDES.

O conceito de poupança ao uso corrente define-se como sendo o excesso de renda sobre a despesa de consumo. Na escala individual, a poupança pode ser explicada por um estudo psicológico do comportamento do sujeito econômico. Na escala global, a poupança é o excesso da renda total sobre as despesas gerais de consumo. É a parte da renda que ficará, depois do pagamento das despesas de consumo. O indivíduo gasta primeiro, poupa o que resta, uma vez satisfeito seu consumo.

O conceito de investimento é destacado por Barrère como:

Acréscimo ao capital real existente. Trata-se ainda de quantidade global, e, sob este aspecto, negligencia-se o comportamento individual do empresário, o qual transforma uma soma de dinheiro em bens de produção. O investimento reveste formas variadas. Compreende, em primeiro lugar, o aumento do capital fixo: máquinas, instrumentos, instalação e estoques (1961 p. 76).

O modo de proceder entre poupar e investir não era relevante para os clássicos (Ricardo², por exemplo), do ponto de vista teórico, ou seja, que o financiamento do investimento está diretamente relacionado com as poupanças individuais. Como observa Chick (1993 p. 193) “as unidades superavitárias são credoras das deficitárias”. Para realizar o intercâmbio neste meio, ingressa o sistema financeiro para formalizar a intermediação financeira.

Na visão convencional, a teoria dos fundos emprestáveis sustenta o modelo de atuação do sistema financeiro, na intermediação de poupanças. Esse resgate do equilíbrio no mercado de fundos emprestáveis, como observa Studart (2000, p. 153),

² RICARDO, David é considerado um dos principais representantes da economia política clássica – 1772-1823

“é alcançado quando a taxa de juros de mercado (r) se iguala à taxa natural de juros (r_n), que equilibra a poupança e os investimentos desejados”.

Na equação das fontes, dentro da teoria dos fundos emprestáveis, os recursos da poupança, as fontes de sustentabilidade são demonstradas por Chick:

$I + H = S + M$, onde a variável H significa entesouramento líquido (...) a poupança pode ser carregada tanto para o investimento quanto para o entesouramento, e o investimento pode ser financiado, quer pelo desentesouramento, quer por dinheiro novo ou pela “poupança”. (...) o investimento pode, de fato, ser financiado (...) envolver H ou M , que estariam ausentes, se o investimento fosse financiado pela “poupança propriamente dita” (CHICK, 1993 p. 196).

A teoria dos fundos emprestáveis entende que o investimento e o entesouramento são determinados tanto para gasto como para poupança. Os recursos recém-criados são ofertas desentesourados. Cabe salientar que a Teoria dos Fundos Emprestáveis preocupa-se com o fluxo dos fundos, ao contrário do pensamento de Keynes (1973) o qual entende que todo o entesouramento é uma forma de poupança.

A posição que a visão convencional apresenta sobre o sistema financeiro, por meio da teoria dos fundos emprestáveis, dispõe que os recursos voltados para o investimento são oriundos de poupanças prévias. O nível de investimento será determinado pelo mesmo nível de poupança, e o que irá dar equilíbrio para esses dois pontos será a taxa de juros. Entretanto, se os juros são subsidiados, como é o caso dos países em desenvolvimento, o nível de crédito é artificial.

A crítica ao modelo deixa claro que as limitações da teoria convencional privilegiam os agentes representativos em modelos atemporais e desprovidos de incertezas quando é passivo o papel do sistema financeiro, limitando-se apenas a intermediar poupanças e a proporcionar meios de pagamentos. Assim, deixa de apreender, devidamente, a complexidade das relações dinâmicas entre os agentes econômicos, particularmente entre bancos, empresas não-financeiras e governos.

Portanto, o modelo de regulação financeira e seus impactos negativos no

desenvolvimento geram indiscriminadas distorções no sistema de preços, taxa de juros e a de câmbio, reduzindo o potencial de crescimento e o tamanho ideal do sistema financeiro.

1.3 O PONTO DE VISTA DA TEORIA PÓS-KEYNESIANA

Na visão pós-keynesiana, o sistema financeiro tem uma atribuição maior que simples cofre de poupanças domésticas. Segundo essa visão a posição no sistema financeiro está acima de simples arrecadador de poupança, em supridor de meios de pagamento, capazes de criar créditos independentes de depósitos prévios.

Citando Schumpeter (1982), em sua Teoria do Desenvolvimento Econômico, “os bancos podem criar crédito puro, não dependendo de poupança prévia”. E, segundo Keynes (1973), os bancos podem criar “crédito a partir do nada”. Assim, a poupança é o resultado do investimento, os depósitos e as reservas caminham atrás dos créditos e os empréstimos.

Studart ressalta a importância que o sistema financeiro tem para o desenvolvimento e crescimento econômicos, da seguinte forma:

Na visão pós-keynesiana, portanto, o sistema financeiro tem um papel no crescimento econômico que ultrapassa a mera alocação de recursos poupados pelas unidades familiares. Um sistema bancário minimamente desenvolvido (estágio 2 ou mais)³ permite a acumulação em nível superior àquele que seria viável pela simples acumulação de poupanças prévias, porém, esta facilidade traz consigo um *trade-off* de fragilidade financeira, à medida que permite disparidade entre os horizontes de maturação de posições patrimoniais ativas e passivas das empresas inversoras e das instituições financeiras (2000, p.166).

A opção pós-keynesiana, num contexto de desenvolvimento, apresenta dois

³ CHICK, Victoria divide o desenvolvimento bancário em 5 estágios: Estágio I, os bancos são numerosos e pequenos; Estágio II o sistema bancário já demonstrou sua viabilidade e obteve a confiança do público; Estágio III seria o estágio II mais o crescimento de mecanismos de empréstimos interbancários; Estágio IV, o Banco Central já aceitou totalmente a responsabilidade pela manutenção da estabilidade do sistema bancário; Estágio V os bancos desenvolvem a administração do passivo.

pontos importantes: um sistema bancário desenvolvido (para o *finance*) e a existência de mercados organizados de ações (para o *funding*). A separação entre o ato de poupar e investir, o tempo entre o financiamento e a maturação do investimento e a incerteza inerente a tais economias.

O *finance* é essencialmente um fundo rotativo que não utiliza nenhuma poupança. Para uma comunidade como um todo é apenas uma transação contábil. Assim que é utilizado, no sentido de dispendido, a falta de liquidez é automaticamente suprida e a possibilidade de liquidez ressurgue novamente (KEYNES, 1973).

Keynes contrapõe a noção de poupança como estoque atrelado ao investimento, embora considere tanto o mercado de ações quanto os bancos como fontes alternativas para a criação de fundos rotativos. Fundo rotativo é crédito no sentido do financiamento e se refere ao fluxo de investimentos. O ritmo dos investimentos poderá ser controlado pela disponibilidade de empréstimos por parte do sistema bancário.

O *funding* seria composto de um fundo rotativo transformado em fundo de longo prazo. No caso brasileiro, o *funding* para financiamento de longo prazo é formado por recursos fiscais e parafiscais recolhidos por meio do PIS-PASEP, FGTS, COFINS, na qual forma o Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT⁴.

Como vemos, os obstáculos financeiros ao crescimento não são simples de serem solucionados e, pela visão pós-keynesiana, percebemos que é necessário analisar o papel e as condições de financiamento de acordo com o nível de desenvolvimento de cada economia. Desta forma, para apoiar o desenvolvimento econômico, é importante estruturar uma política de financiamento em parceria com o sistema financeiro.

⁴ O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de programas de Desenvolvimento Econômico.

1.4 CONCLUSÃO

A reforma do sistema financeiro concedeu ao país uma nova alternativa para o desenvolvimento econômico e crescimento industrial. Com a atuação do Banco Central como órgão responsável pela fiscalização e o Conselho Monetário Nacional um órgão normativo e coordenador das políticas monetárias.

O sistema financeiro ficou mais especializado, dividido em instituições de crédito para o curto prazo, e outras para o longo prazo e abrindo espaço para bancos de investimento, bancos estaduais de desenvolvimento, distribuidora de títulos, Banco Nacional da Habitação, sociedades de crédito imobiliário, financeiras e associações de poupança e empréstimo.

A teoria convencional centraliza a idéia de que o sistema financeiro nada mais é do que o centro de intermediação entre os poupadores e investidores, para financiamento por meio da poupança prévia. Cabe então, ao sistema financeiro realizar a intermediação financeira para alocação de recursos dos setores superavitários aos deficitários.

Para Keynes (1973), o papel do sistema financeiro é maior do que ser simples cofre de poupanças domésticas. Sua importância é destacada na economia, como forma de incentivar o crescimento econômico com financiamento a médio e longo prazo para as empresas.

A alternativa pós-keynesiana demonstra a necessidade de formação de fundos rotativos com objetivo de incentivar o investimento privado em parceria com a intervenção do Estado. O investimento está subordinado à capacidade do sistema financeiro de criar fundos rotativos, investimento, poupança e consolidação financeira (CHICK, 1993).

A limitação dos investimentos não está atrelada diretamente à poupança constituída *a priori*, mas, principalmente, à insuficiência de fontes de financiamento, cuja existência depende do adequado funcionamento e da criatividade do sistema financeiro no cumprimento de suas funções no processo de promoção do desenvolvimento.

2 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO – CONSTITUIÇÃO, HISTÓRICO E MODIFICAÇÕES SOFRIDAS AO LONGO DOS ANOS

O presente capítulo destaca, de uma forma geral, a trajetória na qual os bancos de desenvolvimento se apresentaram diante dos desafios que surgiram, principalmente após a criação do BNDES até os dias de hoje.

Seguindo exemplos de instituições semelhantes em outros países, o Brasil adotou um procedimento no qual centralizava, em uma única instituição financeira de desenvolvimento, a responsabilidade de arrecadar recursos e investir em projetos de infra-estrutura imprescindíveis ao crescimento econômico brasileiro.

Continuando na mesma linha de procedimentos, o Governo Federal autorizou o funcionamento de bancos de desenvolvimento estaduais, com a finalidade de repassar recursos do Sistema BNDES aos projetos de empreendedores estabelecidos dentro de cada região.

Após a reformulação do sistema financeiro, os bancos de desenvolvimento foram substituídos por agências de fomento, com uma única diferença: não podem captar recursos no mercado.

Assim, neste capítulo procura-se questionar o papel dos bancos de desenvolvimento dentro das economias estaduais, a justificativa de sua presença e quais os resultados apresentados diante de todo esse esforço para conquistar o crescimento econômico.

2.1 JUSTIFICATIVA PARA A EXISTÊNCIA DE UM BANCO DE DESENVOLVIMENTO

O compromisso de entender os problemas econômicos que o país tem e comprometer-se a amparar as necessidades, justifica a criação de um banco de fomento. No entanto, um banco de desenvolvimento não vai resolver todos os

problemas, e pode não ter capacidade por si só de resolver nenhum, mas justifica o processo de criação para intermediar as partes.

Um banco de desenvolvimento está destinado a suprir um ou mais dos ingredientes essenciais para o crescimento econômico e desenvolvimento dos agentes produtores de bens para o consumo.

Particularmente o Rio Grande do Sul, em 1975, estava num impasse em dar continuidade à operacionalização do Badesul e concorrer com o BRDE, ou criar uma carteira de desenvolvimento no Banrisul. Após estudos técnicos, chegou-se a seguinte conclusão: manter as duas instituições canalizando recursos do estado para o Badesul e o BRDE passaria a uma autarquia interestadual com apoio financeiro da União.

Algumas questões devem ser levantadas para que se justifique a criação de uma instituição financeira de desenvolvimento, por exemplo: Os recursos disponíveis são baixos e não podem ser canalizados ou estão mal utilizados? Falta o espírito empresarial? Existe capital disponível e falta conhecimento em como utilizá-lo de forma produtiva? Os empreendedores são cautelosos ou faltam oportunidades? Quais são os obstáculos econômicos, sociais e institucionais? Existe insegurança ou falta de confiança sobre o futuro? O que poderá ser feito para aumentar a confiança? No caso de haver oportunidades e pessoas que queiram aproveitá-las, saberão como fazer?

As respostas às perguntas como essas estão relacionadas com a maneira como se estabelecem os bancos de desenvolvimento, características de financiamento, direção, modelo de operacionalização e o corpo técnico capacitado. Deduz-se que um dos primeiros requisitos para o estabelecimento de um banco de desenvolvimento é um exame do ambiente específico, econômico e institucional onde funcionará o banco de desenvolvimento e a compreensão dos principais obstáculos para aplicação produtiva.

Em um seminário sobre bancos de desenvolvimento, na ABDE, em 1979, José H. M. Campos lembrou que:

Os bancos de desenvolvimento foram instituídos a partir da década de 60, com instrumentos de ação governamental, e com o papel de racionalizar o financiamento da formação de bens de capital, posição defendida por especialistas que consideravam desenvolvimento econômico, com um processo acumulativo de formação de capital. (...) Numa segunda fase, os bancos de desenvolvimento verificaram a necessidade de alterar suas linha de ação com novas estratégias operacionais, que lhes assegurassem continuidade do papel que lhes cabe no processo de desenvolvimento de suas regiões. Emergiram novas concepções teóricas fundamentadas em desenvolvimento integrado, ou atuação por programas abrangendo uma determinada atividade, desde a obtenção da matéria prima até a comercialização do produto, com ênfase no desenvolvimento tecnológico e gerencial, visando obter a elevação da produtividade da constelação dos fatores de produção disponíveis na região, em proveito desta (CAMPOS, 1979, p. 61-63).

As instituições financeiras de desenvolvimento são entidades públicas que possuem responsabilidades mais amplas do que as simples atividades de intermediação financeira. Têm, como objetivo maior, a promoção do desenvolvimento econômico, preservação do meio ambiente, diminuição das desigualdades regionais e do bem estar social, por meio do fortalecimento dos meios de produção.

Nos países subdesenvolvidos, existe uma carência de um ou mais requisitos para o investimento. A situação mais comum é a escassez de capital, e essa carência pode ser considerada como um dos obstáculos para o desenvolvimento. Muitas empresas necessitam de recursos e a dificuldade em encontrá-los acaba bloqueando o processo de crescimento.

Em alguns casos, a renda individual é insuficiente e as poupanças são pequenas, tornando precárias as possibilidades de criar um fundo para dispor crédito. Nos países subdesenvolvidos, convencer as pessoas quanto à necessidade de manter poupanças é uma tarefa quase impossível.

Em conseqüência, o baixo nível de investimentos pode ser o resultado, não somente da pobreza, mas dos valores sociais e do ambiente econômico que orienta as poupanças para usos improdutivos, ou de aplicações inadequadas para utilizar em forma produtiva. Em tais circunstâncias, o crescimento econômico pode não ser a questão de aumentar a poupança, mas aplicar os recursos na direção de projetos que possam apresentar bons resultados e benefícios a todos.

A dificuldade das empresas em captar recursos para seus investimentos poderá estar na qualidade de como são avaliados seus projetos, e conseqüentemente isso reflete em como levantar fundos. Muitos projetos de baixo risco e retorno rápido poderão atrair mais investidores do que projetos mais lucrativos mas de maturação demorada. Daí vem o fato do sistema financeiro estar mais para o curto prazo ao invés do longo prazo.

Outro ponto interessante, que chama a atenção no caso brasileiro e em muitos países subdesenvolvidos, é quanto à alta taxa de juros, em função dos investidores que necessitam de proteção para correr o risco como, por exemplo, a inadimplência. Os investimentos em projetos desqualificados e sem garantias afastam o investidor, levando o empresário a pagar uma taxa maior, caso contrário, não conseguirá os recursos.

As condições apresentadas nos países subdesenvolvidos, tais como instabilidade de governos, câmbio desfavorável, mão-de-obra desqualificada, tecnologia atrasada e mercados limitados, em nada contribuem para o crescimento do mercado. E o sistema financeiro, por sua vez, trabalha com o horizonte de curto prazo para obter lucro imediato, até mesmo sobre aqueles que efetuam seus pagamentos em dia.

Com relação ao mercado de capitais para levantar fundos destinados a apoiar projetos, de modo geral, é ineficiente. A falta de informações entre os investidores e as firmas dificulta as possibilidades em formar fundos, devido à assimetria de informações entre o investidor e o empreendedor, aliado ao monitoramento deficiente acarretando a possibilidade de uma saída rápida proporcionada pelo mercado secundário.

Um fator que poderá inibir os investimentos é a falta de recursos para financiamentos. No entanto, a oferta de crédito subsidiado por parte das instituições financeiras não incentiva os empreendedores para o investimento, pois estes se realizam quando existe uma compensação adequada pelos riscos que os projetos apresentam ao longo de sua execução. Em conjunto a tudo, deve-se somar as demandas e custos e a situação política e social do ambiente econômico da nação.

O planejamento de metas adequadas que possam ser alcançadas por todos

os envolvidos na atividade econômica poderá facilitar o acesso ao capital, mão-de-obra qualificada, mais empregos na indústria e benefícios sociais.

2.2 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Os bancos de desenvolvimento foram criados pelos governos, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento econômico e, desta forma, exercem uma grande influência em suas políticas e operações. Alguns são de propriedade do governo, outros privados; e ainda, há aqueles que são uma combinação dos dois (DIAMOND, 1960, p. 15). Alguns estão dedicados à promoção e financiamento de empresas governamentais, outros exclusivamente a investimentos privados. Determinadas instituições possuem amplas funções de planejamento, outras podem somente conceder empréstimos, podendo, em alguns casos, atuar das duas formas.

Assim como os bancos de desenvolvimento que foram criados no Brasil, também podemos citar exemplos de instituições em outros países, que possuem finalidade semelhante, como *Etibank* da Turquia, criado para explorar recursos minerais e construir plantas de energia. Outro exemplo é a *Corporación de Fomento de la Producción* de Chile, a qual foi estabelecida com o propósito de elaborar e executar um plano geral para promover a produção em todos os setores da economia e captar recursos externos. A Corporação de Crédito e Empréstimo da Índia, por sua vez, foi estabelecida com a função de repassar recursos a longo prazo para a indústria privada.

Pode-se citar, ainda, o *Prombank* soviético, que atuou no período de 1932-1959, responsável por financiamentos a longo prazo para a indústria, sendo um canal por meio do qual se coloca à disposição das empresas estatais. Ainda, na Turquia, o *Sumerbank* concentra-se no apoio de empresas industriais. A *Corporación Boliviana de Fomento* dedica-se a financiar as construções de estradas e controle da produção de petróleo de propriedade do governo.

A partir de exemplos de instituições internacionais, o governo brasileiro elaborou um projeto com a finalidade de criar um banco capaz de promover o desenvolvimento econômico em nível nacional. Atuando primeiramente nas áreas da

qual o país tinha uma carência muito grande, ou seja, investimentos nas áreas fundamentais da economia, tais como energia, transporte e siderurgia.

2.3 BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

O BNDE, inicialmente como foi denominado, e posteriormente alterado para BNDES⁵, iniciou suas atividades em 1952, com um importante papel a cumprir, de indutor da atividade econômica. O Brasil necessitava de uma instituição financeira para executar o plano econômico-financeiro, a ser implantado durante a gestão do Ministro da Fazenda, Horácio Lafer.

Esse papel não poderia ser desempenhado pelo sistema financeiro tradicional, que trabalhava com a visão do curto prazo e do lucro imediato. O BNDES foi idealizado com a missão de financiar os investimentos necessários para o crescimento econômico, colocando o país entre as maiores potências mundiais.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, autarquia federal criada pela Lei n. 1628 de 20 de junho de 1952, para gerir inicialmente recursos do Fundo de Reaparelhamento Econômico, Fundo Nacional de Investimentos, além de recursos próprios. A origem desses recursos foi de adicionais do Imposto de Renda, reservas monetárias constituídas por parte do Imposto sobre Operações Financeiras, de fundos especiais e de recursos estrangeiros. (...) Nos primeiros 15 anos de atuação, apoiou prioritariamente os setores de infra-estrutura (transporte ferroviário e energia elétrica) e supletivamente os setores industriais (siderurgia, química de base, metalurgia, não-ferrosos, indústria de bens de capital), posteriormente também à pesquisa mineralógica, agropecuária e telecomunicações (SILVA, 1969, p. 179).

Nos anos 50, o BNDES deu início a sua trajetória de agente financeiro para obras de infra-estrutura econômica (energia e transporte) e siderurgia, administrando os fundos: “Rodoviário Nacional”, “Federal de Eletrificação” e “Portuário Nacional”, essenciais para dar início aos projetos de investimentos necessários a direcionar o crescimento econômico brasileiro. A criação do BNDES exerceu grande influência no

⁵ Decreto-Lei nº 1940 de 25 de maio de 1982, artigo 5º - O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) passa a denominar-se Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

processo de industrialização do País.

O BNDES estabeleceu que os primeiros investimentos se destinariam a reaparelhar portos, elevar o potencial elétrico, créditos que absorveram 60% dos recursos disponíveis, o restante das aplicações em indústrias de base, metalurgia e papel (BNDES, 2002).

Para o Banco, os anos 60 eram o momento para criar novos instrumentos capazes de responder à nova dinâmica do País, pois o Brasil passava por algumas dificuldades, tais como o desequilíbrio na balança de pagamento e o crescimento do déficit público.

A partir de 1960, a situação política brasileira sofreu alguns contratemplos, primeiro com a posse de Jânio Quadros, em 1961, que, sete meses depois, renunciou. Depois, com a posse do vice, João Goulart, e finalmente o golpe de 1964, quando os militares tomam o poder. A crise econômica se acirrava e a euforia da década anterior foi cedendo, dando lugar ao pessimismo e à contestação.

O Governo militar redefiniu o planejamento estratégico econômico nacional, com a centralização das decisões ficando nas mãos do Poder Executivo, para enfrentar o déficit público, elevação da inflação e a deficiência do sistema financeiro em atender às necessidades de capital.

Novas estruturas contribuíram para aumentar a contribuição do estado no setor privado, tanto de execução como de planejamento. O Estado passou a desempenhar papel complementar e paralelo ao setor privado, direcionando seus investimentos para outras indústrias carentes de capital.

Em 1965, surgem o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional, que vieram definir a política monetária, fixando regras e taxas de juros para concessão de crédito. O BNDES sofre uma profunda reformulação interna. Nesse momento, criam-se vários fundos específicos para cada área da economia em especial.

O FINAME⁶, Fundo para Aquisição de Máquinas e Equipamentos, criado em 1964, tinha como objetivo aumentar a competitividade do equipamento nacional. Trouxe um novo incentivo à indústria nacional, atualizando o parque industrial brasileiro, necessário ao desenvolvimento.

Com a chegada dos anos 70, iniciaram-se os financiamentos em insumos básicos, bens de capital e substituição de importações. Uma época de crescimento econômico, intitulada a “Década do Milagre Brasileiro”, assim chamado por ocasião dos altos índices econômicos em vários setores da economia, nunca visto antes.

Então, com vinte anos de experiência na análise de projetos e gerenciamento de créditos, o BNDES prosseguiu na missão de ser a peça principal para a indução do desenvolvimento brasileiro. Um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo, responsável em direcionar os setores produtivos do país a encontrar o crescimento econômico.

Com a elaboração do II PND, o banco passou a apoiar mais a empresa privada nacional, após assumir a gerência do fundo PIS-PASEP, sendo que com isso, o banco ganhou recursos muito mais estáveis, para atender ao financiamento de investimento nas grandes prioridades nacionais.

Desde então, o banco criou o Programa de Operações Conjuntas – POC, que dava autonomia aos agentes financeiros de realizarem suas próprias análises de projetos, assumindo os riscos das operações. Criou-se, assim, uma ampla e rápida rede de agentes repassadores. Daí para diante, o BNDES teria seu trabalho facilitado dedicando-se mais ao apoio à macroeconomia do desenvolvimento e à modernização da economia brasileira (BNDES, 2002).

Em 1978, quando o banco lançou o Plano de Ação para o período de 1978-1981, era o único órgão do governo a expor a necessidade de distribuir melhor a renda, qualificar a infra-estrutura dos grandes centros, criar mais empregos, diminuir as desigualdades regionais e controlar a inflação. Além de tudo isso, passa a dar mais importância a agropecuária, principalmente na produção de fertilizantes,

⁶ O Dec 59.170 de setembro de 1966 transformou o FINAME em Autarquia, denominada Agência Especial de Financiamento Industrial.

corretivos, máquinas, equipamentos, sementes, mudas e atualização das usinas de álcool.

Com a chegada dos anos 80, a economia brasileira estava com o parque industrial completamente instalado. Porém, esgotara-se o processo de substituição de importações como fonte de dinamismo para a economia. Então, o BNDES passou a adotar a prática do planejamento estratégico, com preparação de cenários prospectivos.

Numa tentativa de melhorar as condições sociais do país, em 1982, com o Decreto-Lei 1940, o governo criou o FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social, para apoiar programas de alimentação, habitação popular, saúde, educação e apoio ao pequeno agricultor. Para tanto, o BNDES criou uma unidade que cuidaria das operações do FINSOCIAL.

Em 1983, o BNDES foi nomeado agente financeiro do Fundo da Marinha Mercante (FMM) e, no ano seguinte, com alguma melhora na economia, criou-se o Programa de Apoio e Incremento das Exportações, com a finalidade de incentivar os empresários a exportar mais.

O banco, após um grande período de participações acionárias em empresas em cujo desenvolvimento ele acreditava, começou timidamente a colocar a venda, na bolsa de valores, as ações que possuía em carteira. A primeira grande experiência, tida como a maior já realizada na América Latina, foi a oferta pública de ações da Petrobrás, que resultou em uma receita correspondente a 4,032 bilhões de dólares.

A primeira operação dessa venda deu-se quando os trabalhadores puderam comprar um lote de ações com recursos do fundo de garantia, com a adesão de mais de 313 mil trabalhadores, triplicando a base acionária da Petrobras tornando uma verdadeira empresa pública. A segunda operação, com a utilização de recursos do FGTS para compra de ações, foi em 2002, na venda da Companhia Vale do Rio Doce, quando 729 mil trabalhadores adquiriram ações, uma oferta pública que pulverizou 27,4% do capital votante da empresa.

Portanto, foi o começo de um processo de privatização das empresas sob

controle do BNDES, depois a Cia. de Tecidos Nova América, Máquinas Piratininga do Nordeste, Caraíba Metais, SIBRA, CELPAG, Siderúrgica Nossa Senhora Aparecida, entre outras. Posteriormente, o Governo criou uma Comissão que identificou 140 empresas as quais poderiam ser privatizadas. Sendo assim, esse foi considerado o grande momento para reduzir a participação do Estado no meio empresarial.

Entre 1988 e 1989, o PIS-PASEP foi integrado ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, como fonte de receita para aplicações em projetos que geram emprego e renda. Pelo menos, 40% dos recursos oriundos do Fundo são direcionados para o BNDES. A responsabilidade do Banco é grande na aplicação correta dos recursos do FAT, tendo em vista que é um patrimônio dos trabalhadores.

Com os recursos disponíveis no caixa, o BNDES passa a década de 90, disposto a ser mais ágil. Criou o POC automático, com a finalidade de apoiar os pequenos empresários. Todo esse avanço buscava, nos projetos, maior consistência, visando ao controle ambiental, impacto social e utilização energética.

O desenvolvimento social nunca deixou de ser um ponto importante para o BNDES, mas a década de 90 foi com maior aplicação. O importante para o banco é que não se pode fazer desenvolvimento econômico sem crescimento no âmbito social.

Com o afastamento do Presidente Collor em 1992 e a ascensão do vice-presidente Itamar Franco, foi colocado em prática um plano de estabilização, que vinha sendo trabalhado há algum tempo. Apenas se aguardava o momento oportuno para a sua implantação. Com a nomeação do chanceler Fernando Henrique Cardoso para ministro da fazenda, os primeiros passos para implementação do plano de estabilização econômica foram dados, pois era imprescindível encontrar a fórmula certa para recolocar o País na linha da estabilidade, do crescimento e restabelecer a confiança popular na moeda nacional.

O programa de estabilização passou a ser chamado de Plano Real. Controlando a inflação, era possível planejar o investimento e o desenvolvimento necessários para tirar a economia da estagnação e deixar para trás a “década perdida”.

O Governo Federal designou o BNDES como gestor do Fundo Nacional de Desestatização, tendo, sob sua responsabilidade, a administração e o suporte técnico do Fundo. Iniciou-se o processo com a venda das empresas estatais, sendo a mais conhecida a venda da Usiminas em 1991.

Dentro do BNDES, não havia um departamento específico para comandar o processo de privatização, pois toda a estrutura do banco estava norteadada para preparar as privatizações da infra-estrutura, telecomunicações, eletricidade, ferrovias e transportes em geral. Comandar o programa, preparar as empresas para a privatização, contratar consultores, tudo era executado entre o corpo técnico e a Comissão Diretora.

As empresas privatizadas não foram esquecidas, por parte do BNDES, sendo que a maioria obteve créditos como qualquer outra empresa privada. Os investimentos na expansão e modernização da infra-estrutura e em setores industriais cresceram significativamente, entre os anos de 1993 a 1998. Em 1993, foram liberados US\$ 3,22 bilhões, em 1998, US\$ 16,34 bilhões, ou seja, os desembolsos quadruplicaram em favor da economia brasileira.

A década de noventa foi de grandes mudanças na economia brasileira, mudou-se o rumo para enfrentar a economia mundial de forma mais leve e menos burocrática. As empresas, além do apoio do BNDES para aumentarem suas exportações, qualificaram-se para obter maior competitividade no cenário mundial.

Com a entrada do ano 2000, o grande desafio do BNDES foi a elaboração de um Plano Estratégico para o período 2000 a 2005. O trabalho apontou a necessidade em redefinir seus objetivos e missão, tema que não foi discutido em toda a década de 90. A grande mobilização dentro da instituição resultou em um plano de ação para sanear e reestruturar o Estado, atuando com o mercado de capitais, um banco de privatização, além das atividades de apoio aos projetos de longo prazo, tais como a modernização dos setores produtivos, micro e pequenas empresas.

A virada do século foi marcada por recordes no BNDES. Os desembolsos somaram US\$ 10,9 bilhões. Em número de operações chegou a 144 mil, sendo que 137 mil somente para micro, pequenas e médias empresas, o que representa em

US\$2,5 bilhões, ou seja, 22,5% do total de aplicações do Banco (BNDES, 2002, p. 170).

O BNDES obteve arrecadação equivalente a US\$ 105, 3 bilhões (BNDES, 2002, p. 170), na venda de pequenas participações e a transferência para o setor privado, desde 1991, quando iniciou o processo de privatização, de aproximadamente 120 empresas das quais participava no controle acionário. Assim, alcançava o fortalecimento do mercado de capitais para atingir as metas estabelecidas até 2005.

O BNDES deliberou, por meio do Plano Estratégico 2000-05, novos rumos para o Banco, enunciando as sete dimensões prioritárias: desenvolvimento social; exportações; infra-estrutura; modernização dos setores produtivos; atuação regional; micro e pequenas empresas e privatizações.

Essa grande mudança pela qual o BNDES estava passando, nada mais é do que uma tendência de mercado porque, como sempre, o BNDES esteve à frente do seu tempo, procurou se adaptar de forma mais explícita, dando ênfase ao desenvolvimento regional, geração de emprego, elevação da competitividade da economia brasileira e, sobretudo, à diminuição das desigualdades regionais.

Nos 50 anos de existência do BNDES, outros países subdesenvolvidos e emergentes também iniciaram um processo de apoio e incentivos para a criação de instituições financeiras de desenvolvimento e bancos de desenvolvimento, com a finalidade de apoiar o crescimento econômico. Essas organizações possuem estruturas e formas diferentes de atuar no desenvolvimento que, apesar da aparência no título oficial, apresentam pouca semelhança entre si.

Atualmente o BNDES repassa recursos para os bancos privados, bancos estaduais e agências de fomento. Também atende a pedidos de financiamento de empresas, que enviam seus projetos diretamente ao BNDES, no qual será analisado por uma equipe própria de analistas de projetos. As organizações, que estão presentes em todos os setores econômicos, encontram-se apoiadas para o fortalecimento da economia e contribuindo com o acesso de todos os brasileiros a educação, saúde, emprego e renda.

2.4 BANCOS DE DESENVOLVIMENTO ESTADUAIS OU REGIONAIS

O ponto inicial do crédito especializado, devidamente institucionalizado, foi em 1937, quando o Banco do Brasil criou a carteira de crédito agrícola e industrial (MEDEIROS, 1996, p. 182), e, pela primeira vez, o país passou a contar com uma instituição que estava voltada para um dos setores de maior importância para o país.

A primeira instituição estadual que se tem registro foi em 1889, quando se inaugurou o Banco de Crédito Real de Minas Gerais; em 1906, foi instituído o Banco do Estado do Rio Grande do Norte e, em 1909, o Banco do Estado de São Paulo. Mais tarde, surgiram outras instituições que, no início, não apresentavam uma estrutura voltada exclusivamente para o fomento, tendo em vista que não existia crédito especializado para as atividades mais desenvolvidas na época – agropecuária e comércio.

Com o passar dos anos, houve uma proliferação de instituições em vários estados, com finalidade semelhante. As iniciativas dos governos estaduais apresentavam as mais diversas justificativas para criar seus bancos estaduais. Posteriormente, passaram a atender operações de longo prazo, mesmo com pouco recurso e a falta de captação adequada para esse tipo de crédito.

As instituições financeiras de desenvolvimento em geral possuem um alcance regional. No Brasil podemos citar os Bancos de Desenvolvimento Estaduais, com limitação dentro dos Estados, o BRDE limitado à Região sul, o Banco do Nordeste abrangendo o nordeste do Brasil, o BASA, Banco da Amazônia, atuando no desenvolvimento da região norte e o BNDES, em todo Território Nacional.

Define-se como instituição financeira de desenvolvimento aquela que tem a função principal de emprestar capital a longo prazo. Seria uma “indutora da iniciativa e da capacidade empresarial para a criação, transformação e expansão das atividades produtivas” (ABDE, 1994, p.41).

Por outro lado, um banco de desenvolvimento, ou corporação de desenvolvimento, cujo papel primordial é o aporte de capital de longo prazo, representa uma instituição pública nacional, administrando os fundos parafiscais,

sob ordens do Governo Central. O BNDES é um exemplo de grande banco de desenvolvimento cuja finalidade é repassar recursos para as instituições financeiras de desenvolvimento.

A distinção entre instituições financeiras de desenvolvimento que concedem financiamentos a longo prazo e bancos de desenvolvimento provedores de capital conceitualmente poderá ser válida, mas, na prática, seria desnecessária, sendo que ambas oferecem recursos financeiros para estimular o setor privado da economia, a fim de acelerar o processo de desenvolvimento (ABDE, 1994, p.5).

A delimitação mais interessante é aquela que destaca os bancos de desenvolvimento preocupados com investimentos governamentais e as instituições financeiras de desenvolvimentos empenhadas no apoio ao setor privado. Em alguns países, os governos encarregam-se de corrigir as deficiências de capital por meio das instituições, para auxiliar as empresas a criar novas oportunidades de mercado.

No Brasil, fortaleceu-se a idéia de que a promoção do desenvolvimento econômico e social passa pela criação dos bancos estaduais de desenvolvimento, que constituem uma rede de agências de fomento, cobrindo quase todos os estados brasileiros, com a missão de conceder crédito de médio e longo prazos em condições especiais.

De modo geral, as instituições financeiras credenciadas no sistema BNDES, espalhadas pelo país, apresentam uma certa dificuldade em acompanhar o desdobramento que ocorre quando repassam os recursos para os tomadores. Empenham-se em receber os pagamentos em dia, sem a devida atenção se a aplicação obteve um efeito positivo para a econômica de modo geral. A maioria não apresenta estrutura adequada para acompanhar os efeitos na criação de empregos, preservação do meio ambiente, novas tecnologias e aumento da competitividade.

O BNDES, como agente nacional, dá muita importância à responsabilidade que se deve ter perante a sociedade, que é o compromisso de emprestar recursos e fiscalizar a correta aplicação. No entanto, as instituições financeiras de desenvolvimento, infelizmente possuem uma limitação estadual, desta forma, apenas financiam projetos e obtêm um pequeno lucro financeiro. Sendo assim, muitas vezes a fiscalização, que seria necessária, acaba ficando em segundo plano.

Sendo assim, poderá existir alguma diferença entre instituições de desenvolvimento, dependendo do sistema de governo; no entanto, o alvo comum será apoiar o desenvolvimento econômico, colocando à disposição do setor privado da economia, capital indispensável à realização dos projetos empresariais.

As instituições financeiras de desenvolvimento estaduais, ou bancos estaduais de desenvolvimento, assim também denominadas, sob o controle dos governos estaduais, atuam exclusivamente na área geográfica dos respectivos governos.

É importante salientar que, em alguns estados, existe banco de desenvolvimento “puro”, ou seja, atuando exclusivamente no repasse de recursos a longo prazo. Em outros estados, o banco estadual múltiplo, o qual tem a função de banco comercial e carteira de crédito para longo prazo.

As leis n. 4.380 de 1964 e n. 4.728 de 1965 foram responsáveis pela criação dos bancos estaduais de desenvolvimento, definindo-se um formato institucional, mais adequado, capaz de apoiar o crescimento econômico, juntamente com recursos e condições especiais de prazos e taxas de juros para tais créditos.

A partir de 1970, alguns estados solicitaram autorização ao Banco Central para criar seus bancos de desenvolvimento “puro”. Muitos bancos comerciais repassaram suas operações de longo prazo para tais instituições que contavam com uma estrutura operacional adequada.

Durante o período de 1970 a 1980, a maior parte dos estados contava com bancos comerciais e instituições de desenvolvimento. No entanto, no final dos anos 80, o governo federal iniciou a reestruturação do sistema financeiro nacional, a fim de torná-lo mais enxuto. A partir de 1990, muitos bancos estaduais se tornaram bancos múltiplos, a fim de atender às novas exigências do Banco Central, de forma que algumas instituições financeiras de desenvolvimento foram incorporadas a estes bancos e outras foram extintas, dando início a uma nova fase econômica.

No entanto, os bancos múltiplos começaram a apresentar algumas dificuldades em coordenar suas atividades básicas e ainda acumular as funções de instituições de desenvolvimento. Anos mais tarde, o governo encontrou na criação

de agências de fomento a solução, novamente desvinculando esta função dos bancos comerciais.

2.4.1 O Papel dos Bancos de Desenvolvimento

Promover o crescimento econômico de forma coordenada e equilibrada, de tal modo a elevar o nível de renda, o emprego e as condições sociais da população, torna o papel dos bancos de desenvolvimento de muita responsabilidade de um modo em geral. A colaboração financeira para alcançar esses objetivos, aos agentes produtores de bens e serviços, está apontada em programas regionais de prioridades governamentais e setoriais da economia.

A colaboração financeira necessária de que as instituições financeiras de desenvolvimento precisam deverá estar disponível de forma rotativa e constante. Por isso, a necessidade de criação e manutenção dos fundos de desenvolvimento e o contínuo aporte de recursos para dar suporte ao sistema sem a interrupção dos projetos em andamento por falta de recursos.

Todo esse sistema em equilíbrio pode ser evidenciado na política econômica. Em determinados momentos, por exemplo, quando as safras agrícolas precisam ser estocadas ou comercializadas, em certos períodos do ano, ou empresas industriais encontram dificuldades mercadológicas para colocar seus produtos, incorrendo em riscos de liquidez e rentabilidade, justifica-se um sistema financeiro para dar suporte, com recursos financeiros de longo prazo, a custos compatíveis.

Os bancos de desenvolvimento podem desempenhar um papel regulador das economias empresariais, tanto em nível regional como setorial, com medidas que visam o impedimento de desequilíbrios e no sentido de identificar os setores econômicos que necessitam de impulsos, mediante apoio técnico e financeiro, para que se processe um desenvolvimento econômico equilibrado.

O Rio Grande do Sul, ao longo dos anos, vem investindo no desenvolvimento regional, utilizando instrumentos financeiros como ação governamental. A função do fomento compete ao estado, por meio de instituições financeiras de

desenvolvimento, como forma de incentivar os investimentos produtivos, de longa maturação e alto risco, nos quais o capital financeiro privado não tem interesse em incorrer.

Muitos são os motivos pelos quais o Estado se apóia na necessidade de possuir um banco de desenvolvimento, principalmente na experiência de outros estados brasileiros e até países com economia semelhante. Mesmo diante de uma ampla lista de problemas a resolver e decisões a serem tomadas para estabelecer uma instituição de desenvolvimento, não se pode perder o estímulo para instigar o crescimento do setor privado.

2.5 RECURSOS PARA INVESTIMENTOS

O investimento é a coluna de sustentação do desenvolvimento econômico. Não é o único requisito para o desenvolvimento, mas é responsável pelo aumento do emprego, da força de trabalho, fortalecimento dos incentivos econômicos, diminuição do analfabetismo, conhecimento técnico e o relacionamento entre organizações e instituições econômicas. Mas também devemos argumentar sobre a causa ou consequência de investimentos crescentes, pois ao mesmo tempo em que existe crescimento, quaisquer que sejam as razões, este traz consigo a necessidade de novos investimentos. Portanto, o crescimento e o capital caminham juntos e o investimento é essencial para o desenvolvimento econômico.

Os recursos para investimentos de longo prazo, ou seja, o *funding* provém basicamente de fundos parafiscais (PIS-PASEP) e FGTS ou FAT, como é chamado atualmente. Em 1991, a origem do *funding* de longo prazo utilizado pelo BNDES foi de 58% de parafiscal (PIS-PASEP), 30% de recursos próprios, 8% de organismos financeiros multilaterais e o restante na ordem de 4% do Tesouro ou do BACEN.

Em 2002, a composição das fontes de recursos estava dividida em 56% retorno e reaplicações do FAT, 20% recursos externos, 8% FAT e 15% outras fontes. Parte do montante lançado em outras fontes inclui R\$6,0 bilhões recebidos do Tesouro Nacional para repasse específico ao Programa Especial de Energia Elétrica. No ano de 2003, a distribuição se compõe de 74% retorno e reaplicações

do FAT, 12% outras fontes, 9% FAT e 20% recursos de origem externa.

Os recursos disponíveis nas instituições financeiras de desenvolvimento, em grande parte, são capitais para investimento a longo prazo, a serem utilizados na aquisição de máquinas e equipamentos, na construção de prédios industriais e outros ativos fixos. O BNDES atende a alguns pedidos de capital de giro em determinados investimentos desde que associado a um investimento fixo.

Nos países desenvolvidos, o investimento basicamente é apoiado pela poupança interna, devido ao fluxo de capitais estrangeiros ser pequeno. Ao contrário dos países em desenvolvimento ou emergentes, a dependência de tais capitais é muito grande, acarretando um custo elevado para os agentes tomadores de crédito em função das altas taxas de juros.

No momento em que a empresa necessita de recursos de terceiros para financiar a aquisição de uma máquina, ampliar uma planta industrial ou comprar matéria-prima, encontra dificuldade em captar recursos com juros baixos. O mercado funciona orientado pela taxa de juros estipulada pelo Governo, que necessariamente terá que ser alta para não perder o dinheiro estrangeiro que entra no país, causando um sacrifício à economia interna.

O processo de investimento não é simples, pois, de um lado, arrecada recursos correntes, evitando a dependência de poupança externa para financiar o desenvolvimento, na outra ponta, os bancos de desenvolvimento empenhados em viabilizar projetos de longo prazo e assumindo o risco da operação.

A questão da poupança externa, ou seja, déficit em conta corrente, quando promove a valorização cambial, poderá distorcer a poupança interna a ponto de produzir uma redução, não servindo como fonte de financiamento do investimento.

Os recursos necessários para investimentos a longo prazo deveriam ser mais diversificados, pois nosso sistema financeiro está voltado para o curto prazo, devido à grande quantidade de títulos do tesouro que dominam o mercado e à ausência de uma política de mercados de longo prazo.

O mercado financeiro é responsável pela intermediação entre o poupador e o investidor. Esse mercado é compreendido pelo sistema financeiro responsável pelos

interesses dos poupadores e investidores potenciais, com desejos de demandar crédito e obter lucros mediante um preço.

Os fundos de poupança, como o FGTS, FAT, e outros fundos setoriais obtiveram sucesso no financiamento dos investimentos, entretanto os recursos oriundos do exterior são viáveis desde que o país apresente uma soma razoável de reservas próprias e possa produzir significativos superávits em transações correntes.

2.6 DISPONIBILIDADE DE RECURSOS

As maiores concentrações de recursos necessários para o desenvolvimento estão na alocação de capital para investimentos na construção ou recuperação de estradas, geração de energia elétrica, infra-estrutura portuária, entre outras obras públicas. Tais recursos podem ser arrecadados por meio de impostos ou definidos no orçamento governamental.

No Brasil, o nível muito baixo de poupança interna, pública e privada, tem sido apontado como uma das grandes barreiras à retomada dos investimentos. Estima-se que, para obter entre 5% a 6% de crescimento do PIB, são necessários investimentos na ordem de 20% do PIB ou US\$120 bilhões por ano para viabilizar a meta.

O problema de mobilizar recursos é particularmente sério, na medida em que necessita-se de um entendimento nacional a fim de estruturar um ambiente capaz de induzir o sistema financeiro a participar de um novo padrão de financiamento de investimento a longo prazo com juros mais baixos.

O ponto de partida do sistema financeiro é a incerteza, pois afeta tanto a oferta como a demanda de recursos de longo prazo, sendo que os investimentos ficam restritos à disponibilidade dos próprios recursos excedentes dos investidores. No geral, as linhas de crédito de longo prazo tornam-se escassas, devido à falta de mecanismos que permitam a canalização de recursos disponíveis dos agentes superavitários para os deficitários.

O sistema financeiro nacional é organizado de tal forma que somente o Governo Federal pode administrar os recursos do FGTS, PIS-PASEP e FAT. Essa concentração dificulta enormemente a disponibilidade de recursos para investimentos. O BNDES repassa esses recursos para os agentes financeiros credenciados, mediante apresentação de projetos que tenham enquadramento dentro das normas estabelecidas pelo próprio BNDES.

Como o sistema financeiro nacional é constituído basicamente por bancos privados, e a sua atuação principal está na prestação de serviços bancários, torna-se pouco atrativo financiar empresas no longo prazo. Um banco, segundo Fetter⁷ (1905 apud SCHUMPETER, 1982 p.69), é “um negócio cujo rendimento deriva principalmente do empréstimo de suas promessas de pagamento”.

Na verdade, o mercado está voltado a bancos comerciais ou bancos de varejo, restando pouco espaço para as instituições financeiras de desenvolvimento cuja finalidade é o aporte de recursos subsidiados, àquelas empresas com planos de aumentar seu ritmo de produzir em maior volume de bens e serviços.

Maria da Conceição Tavares denomina de “serviços financeiros” as atividades de intermediação financeira executadas pelas instituições financeiras bancárias e não-bancárias. E conclui: “sua produção é o montante de ativos financeiros que fornece ao setor público, à empresa e a famílias e que só em parte alimenta o fluxo da produção real da economia com um todo” (TAVARES, 1979 p.145).

Nota-se que a estrutura dos bancos de desenvolvimento está formatada para permitir ações distintas diante das peculiaridades regionais ou dos setores econômicos; os recursos financeiros dotados para os fundos ou programas de desenvolvimento, em nível federal, regional e estadual, são de responsabilidade de todo o sistema no qual existem os instrumentos necessários para otimizar a aplicação de recursos nas prioridades pré-estabelecidas, exercendo o equilíbrio econômico, compatibilizando os planos governamentais com as necessidades empresariais no momento econômico.

⁷ FETTER, Frank A. The Principles of Economics. New York, 1905.

2.7 ASPECTOS OPERACIONAIS

O maior banco de desenvolvimento do Brasil, BNDES, propõe como objetivo “estabelecer um novo modelo econômico para o país, sendo a alternativa sugerida a da integração competitiva” (ABDE, 1994 p.93), busca direcionar aos bancos de desenvolvimento, no momento da análise de um projeto, se o investimento tem importância para que a empresa agregue, em seus produtos, vantagens competitivas internas e externas e o aumento de escala de produção.

A metodologia pela qual os recursos devem ser concedidos, bem como o acompanhamento que deve ser efetuado pela instituição financeira estadual, exige que a aplicação dos recursos seja tomada com base em avaliação do projeto, de modo a comprovar a viabilidade financeira do pedido. Para tanto, os resultados obtidos, dentro de uma perspectiva econômica, devem encontrar-se compatível com o desenvolvimento econômico e social.

Na preparação do projeto, é importante observar que o impacto econômico do empreendimento esteja especificado, e que esta caracterização deva ser um dos elementos importantes de avaliação, “a técnica de projetos, tanto na parte de elaboração como no que concerne à avaliação, aparece como um instrumento concebido para que se possa perceber a consistência interna e a repercussão externa da aplicação financeira” (TEIXEIRA, 1979 p. 37).

Os bancos de desenvolvimento deverão dispor de técnicos especializados em análise de projetos capacitados para medir os reflexos financeiros, por meio de técnicas apropriadas e a projeção dos resultados a serem alcançados com o investimento. Os estudos setoriais contribuem para a verificação, no momento da análise do projeto, quando existe carência de investimentos e a possibilidade de promover o incremento com o repasse de recursos.

2.8 A ÁREA DE ATUAÇÃO DE UM BANCO DE DESENVOLVIMENTO

No momento em que o governo decide pela criação de uma instituição financeira de desenvolvimento para fomentar os setores produtivos, faz-se

necessário discutir alguns pontos importantes. Primeiramente pode-se perguntar: Que setores da economia se pretende apoiar? Outra questão é sobre atender a todos os setores, alguns ou somente a um? E também sobre atuação, deverá ser regional, estadual ou todo o país?

A preocupação do Governo é exatamente em aportar recursos de longo prazo objetivando o desenvolvimento dos diversos setores da economia. Cabe ao banco de desenvolvimento atender a todos os setores ou a alguns. No Brasil, as instituições financeiras de desenvolvimento não fazem restrições aos setores. O que há, na verdade, são restrições a determinados ramos de atividade nos quais o governo não tem interesse em investir.

A especialização tem suas vantagens, pois um campo de atividade muito amplo poderia distribuir excessivo recurso financeiro, a menos que este seja abundante. Fica muito difícil atingir adequadamente, na totalidade, as muitas atividades vinculadas entre si, nas quais os bancos de desenvolvimento se empenham.

No caso de financiamentos para a agricultura junto com outros setores é arriscado, pela necessidade de localizar as instituições que sirvam a agricultura próxima da área plantada, por problemas especiais de garantia, vincular as prestações do financiamento com a época da colheita, e outros serviços especializados que somente um banco agrícola está em condições de atender.

As dificuldades de investir em micro e pequena empresa são semelhantes, pois o custo é muito alto, e o acompanhamento necessário, muitas vezes, não compensa o trabalho. E esse é exatamente o setor da economia que mais tem dificuldade em obter financiamento para o seu crescimento, melhorar produtos e investir em novas tecnologias.

Com relação à regionalização, esta se justifica no caso do Brasil, pelo fato de as características serem diferentes em cada região. A principal delas, entre tantas, é clima bem marcante, pois onde uma região poderá estar plantando a semente, a outra já está colhendo. A instituição financeira regional possui maior capacidade de atender, de acordo com as necessidades, os proponentes nas suas demandas.

A tendência para a especialização pode resultar em um funcionamento primoroso, porém também produz seus próprios problemas. Pode multiplicar a necessidade de pessoal administrativo, pode aumentar os riscos de concentração. Como os bancos de desenvolvimento são instituições controladas pelo governo poderá surgir a necessidade de criação de um órgão de coordenação para acompanhar o trabalho.

2.9 CONCLUSÃO

A caminhada que o BNDES realizou, durante os 50 anos de existência, contribuiu enormemente para o desenvolvimento econômico do País, desde o financiamento da base necessária para o crescimento econômico até os dias atuais com investimentos para a preservação do meio ambiente.

Todas as décadas foram marcadas por atos que somaram aos avanços na modelagem de mercados imperfeitos, abrindo espaço para uma estrutura ótima de capitais por meio de financiamentos lastreados em fundos criados exatamente para dar suporte aos avanços do crescimento econômico. Os trabalhadores são atores diretamente ligados aos fundos FGTS, PIS-PASEP, FAT e FINSOCIAL, pois todas as contribuições estão baseadas na arrecadação provenientes do seu trabalho.

No período em que o BNDES iniciou as privatizações das empresas estatais em especial, a Petrobrás e a Cia. Vale do Rio Doce, os trabalhadores tiveram a possibilidade de participar, comprando ações dessas empresas com recursos do FGTS. A adesão foi de 313 mil trabalhadores na compra de lotes de ações da Petrobras e 729 mil na oferta da Cia. Vale do Rio Doce, sendo considerado um fator positivo para o processo de privatizações iniciado na década de 90.

A atuação do BNDES, em nível nacional, conduz o País ao rumo de uma economia moderna e mais competitiva, voltada para suprir recursos financeiros às empresas de menor porte e dar maior alavancagem nos investimentos de projetos de crescimento econômico, geração de emprego e renda.

As instituições financeiras de desenvolvimento têm por finalidade atender aos

projetos com objetivos específicos de cada região ou setor, determinados a diminuir as desigualdades regionais, fortalecendo as pequenas empresas locais, agricultura e a agropecuária fomentando o desenvolvimento econômico.

A queda das transferências inflacionárias pós-estabilização da economia obrigou o governo federal a reestruturar o sistema financeiro por meio do Proer, instituído em novembro de 1995, e o saneamento do sistema financeiro público federal e estadual com o Proes, em agosto de 1996, levando as autoridades monetárias a realizarem mudanças na legislação e supervisão bancária para tornar o sistema financeiro mais fortalecido e transparente, permitindo o ingresso de bancos estrangeiros.

Do total de 26 Bancos estaduais, dez foram privatizadas, cinco foram extintas e 11 viraram agências de fomento, por opção dos governos estaduais, como forma de canalizar os recursos de longo prazo disponíveis principalmente por meio do BNDES, para apoiar as iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico.

Conclui-se que uma das alternativas para o apoio do desenvolvimento e crescimento econômico pode ser por meio das agências de fomento, por sua especialização no crédito de longo prazo, no conhecimento técnico dos mais variados projetos e na visão das oportunidades que poderão surgir no futuro.

3 A CRIAÇÃO DO BADESUL, INCORPORAÇÃO AO BANRISUL E O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO EM AGÊNCIA DE FOMENTO DO RIO GRANDE DO SUL

A proposta do presente capítulo é discorrer sobre os acontecimentos, desde a implantação do Badesul, a incorporação ao Banrisul e posteriormente à criação da agência de fomento.

O presente capítulo analisa três momentos importantes da economia gaúcha na busca do crédito ao desenvolvimento. A criação do Banco de Desenvolvimento em 1973, a incorporação ao Banrisul no ano 1992, e, mais recentemente, a criação da Agência de Fomento, em 1997, como órgão responsável pela alocação de recursos oriundos do Sistema BNDES e administração de fundos estaduais.

Com a instalação do Badesul, executando seu papel de promotor do desenvolvimento econômico na qualidade de organizador e agente financeiro, prioriza a rentabilidade social dos investimentos por ele apoiados, participando diretamente do processo de crescimento e distribuição do capital no Estado. Simultaneamente, concorrendo diretamente com o BRDE, outra instituição voltada para o repasse de recursos de longo prazo, uma instituição de atuação nos três estados do sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

As receitas dos bancos de desenvolvimento possuem muitas limitações, a começar pelo pequeno *spread* em cada operação, as tarifas não eram cobradas, sobrando somente ganhos com aplicações financeiras e cartas de fiança. Desta forma, o lucro nunca foi elevado e, na maior parte do tempo, esteve apresentando resultados negativos.

Então, o caminho estava descrito e uma das saídas para enfrentar a situação foi desenvolvida pela ABDE, quando lançou um manual de modelo para planejamento nos bancos de desenvolvimento. A institucionalização do planejamento como instrumento de apoio à tomada de decisão serviu para

estabelecer a ligação entre os programas de governo e os anseios empresariais.

Com o planejamento montado, o Badesul lançou o plano de ação para colocar em operação, no qual visava à promoção do desenvolvimento econômico, com identificação dos pontos primordiais, objetivando a redução dos desequilíbrios regionais e setoriais.

Uma grande mudança ocorreu, na entrada da década de noventa, com a reforma do sistema financeiro estadual; desde então foi efetivada a incorporação do Badesul ao Banrisul, levando todo patrimônio para o Banco do Estado, o que acabou elevando o patrimônio líquido do Banrisul em R\$ 62 bilhões, ampliando em 22% o potencial de alavancagem operacional.

Em 1996, com o início do Proes, o Governo Federal apresentou nova proposta de saneamento dos bancos estaduais em 100%, propondo aos Estados a privatização dos bancos estaduais ou a transformação em agência de fomento ou a liquidação.

O Rio Grande do Sul transformou a Caixa Econômica Estadual, uma autarquia estadual, em agência de fomento, sob a forma de sociedade anônima de economia mista e capital fechado, e transferiu para o banco do estado toda a conta corrente e contas de poupança. Do patrimônio da Caixa Estadual, parte foi para o Banrisul, outra para o Estado, e o prédio sede da matriz ficou para a Agência de Fomento.

Atualmente a Agência de Fomento tem desenvolvido atividades voltadas para o financiamento de longo prazo, exclusivamente, seguindo o plano estabelecido pelo Governo do Estado.

3.1 OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E A CRIAÇÃO DO BADESUL

Historicamente, a Resolução n. 93 de 25/06/1968 deu início à efetiva institucionalização dos bancos de desenvolvimento no Brasil. Logo após, o Banco Central editou a Resolução 394 de novembro de 1976, na qual baixou normas gerais de atuação dos bancos de desenvolvimento. De acordo com as duas Resoluções, os

bancos de desenvolvimento devem ser constituídos sob a forma de sociedade anônima, sendo obrigatória a participação majoritária do Estado.

A partir de então, houve a preocupação de se institucionalizar um sistema nacional de bancos de desenvolvimento, para nortear todos os órgãos, numa estrutura nacional de fomento, sustentando as iniciativas regionais com vistas à estruturação do sistema estadual de apoio ao desenvolvimento.

Rapidamente os estados iniciaram a criação dos bancos de desenvolvimento, com a perspectiva da descentralização do crédito, investindo no desenvolvimento e, ao mesmo tempo, aproveitando o período de crescimento econômico nacional.

O Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A. – Badesul, foi criado pela Lei n. 6.605 de 09/10/1973, vinculado à Secretaria da Indústria e Comércio, e iniciou efetivamente suas operações em 1º de setembro de 1975, com o principal objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social do Estado, capacitado a operar em todas as modalidades de concessão de crédito, mediante a aplicação de recursos próprios ou do Sistema BNDES⁸, e exercer toda e qualquer atividade compreendida no âmbito de atuação dos bancos de desenvolvimento.

Possuía posição ativa e promotora do desenvolvimento econômico na qualidade de organizador e agente de financiamentos, priorizando a rentabilidade social dos investimentos por ele apoiado, mediante critérios de análise e seletividade dos projetos, participando diretamente do processo de crescimento e distribuição adequada de capital no Estado.

O Badesul, como instituição financeira de desenvolvimento, operava sob a égide do setor público, podendo ser considerado como banco de desenvolvimento “puro”, o qual se caracterizava pela forma de operar, exclusivamente com crédito de médio e longo prazo, voltada inteiramente à transformação econômica e social do Estado.

A sistemática de apoio ao desenvolvimento econômico apresentava objetivo básico de coordenação e atuação dos vários organismos, como a utilização de

⁸ Sistema BNDES é composto pelo BNDES e suas subsidiárias quais sejam FINAME e BNDESPAR.

instrumentos destinados à promoção do crescimento econômico em nível estadual. Essas iniciativas, abstraindo a ocorrência de divergências de orientações, ou mesmo superposição de funções, (no caso do Rio Grande do Sul, o BRDE) foi no sentido de sustentar e levar adiante o processo de desenvolvimento.

No momento em que os bancos de desenvolvimento, inclusive o Badesul, iniciaram suas atividades de fomento, já enfrentaram seu primeiro dilema, qual seja, de ser uma organização financeira inserida numa sociedade tradicional, disposta a ser um instrumento para promover a mudança social.

Exceto os aspectos sociais, mas unicamente sob o ponto de vista econômico, as transformações que diferenciam o processo de desenvolvimento econômico são gerenciados conjuntamente pelo empresário privado e, por outro lado, o governo. Tendo em vista que a ação empresarial é precária para atender às exigências do processo de desenvolvimento, o Governo é obrigado a atuar intensamente como empresário. E acaba utilizando-se de instituições financeiras de desenvolvimento nos moldes do Badesul. Nesse momento, há a constatação de outro paradoxo dos países em desenvolvimento, qual seja, a participação bastante elevada do Estado na economia.

Dentre as várias intervenções do Estado na economia, uma delas foi a presença dos bancos de desenvolvimento como instituições de apoio ao desenvolvimento, alocando recursos públicos, arrecadados por meio de impostos e fundos parafiscais como PIS-PASEP e FGTS. Desta maneira, o Estado do Rio Grande do Sul contava com o Badesul para realizar as atividades de repasse de recursos aos interessados em investir em projetos de longo prazo.

3.2 A RENTABILIDADE DO BADESUL COMO BANCO DE DESENVOLVIMENTO

Os bancos de desenvolvimento e também o Badesul estavam limitados a produzir receitas basicamente em função do volume de aplicações de recursos financeiros em financiamentos e outras formas de aplicações desses recursos, e no volume de serviços e garantias prestadas.

As receitas geradas, nas atividades executadas pelo Badesul, decorriam das comissões, juros e correção monetária recebidos nos empréstimos e financiamentos concedidos. Em segundo plano, aparecem as receitas oriundas de administração de fundos, prestação de garantias e arrendamento mercantil. A fronteira da instituição estava em investir recursos de longo prazo e assumir riscos, ao mesmo tempo, ter a obrigação de manter um mínimo de liquidez e demonstrar capacidade para cumprir seu papel na economia.

A sobrevivência dos bancos de desenvolvimento dentro do sistema financeiro requer uma formação de receitas adequadas para enfrentar a política de subsídios à economia empresarial. Qualquer forma de subsídios ao desenvolvimento econômico social deve combinar-se com recursos previamente dimensionados, cujas fontes ofereçam o necessário suporte em termos de volume de recursos. Entretanto, a formação das receitas deve ser compatível com os objetivos estabelecidos pelos bancos de desenvolvimento, para garantir um poder financiador contínuo e crescente ao sistema.

O lucro elevado nas instituições de desenvolvimento nunca foi presente na maioria delas, sendo que o próprio Badesul obteve resultados negativos, ao longo de sua história. Uma vez que a maior parte das operações é realizada com juros subsidiados, leva a crer que o resultado será pequeno, mas mesmo assim, não justifica os prejuízos apresentados.

Os fundos financeiros de desenvolvimento têm uma finalidade específica nos diversos níveis regionais e setoriais, e para administrá-los são cobradas taxas que, no resultado final da conta receitas, representa pouca significância.

Outra atividade da qual o Badesul participava era a prestação de garantias a empresas que buscavam financiamento em outras instituições nacionais, uma prática comum na época da qual era possível auferir rendas de garantias prestadas.

As receitas extra-operacionais, derivadas de lucros na alienação de bens e de aluguéis, apresentaram pouco valor no resultado financeiro do Badesul, pois esta não era sua finalidade, uma vez que estava voltado para o financiamento de empresas.

O resultado financeiro obtido pelos bancos de desenvolvimento, e não poderia ser diferente no Badesul, está relacionado ao êxito dos projetos empresariais. Na realidade não é possível promover o desenvolvimento com empresas falidas ou projetos que não alcançam níveis apropriados de geração da capacidade pagamento.

A probabilidade de êxito nos projetos é fácil de ser calculada, mas todo o programa de financiamento tem uma certa cota de perdas e insucessos. Visto que o custo de recuperação desses investimentos mal-sucedidos é muito grande, principalmente em termos de trabalho dentro dos Bancos, tais como negociações prolongadas, ônus político e tempo perdido, ao invés disso poderia ser aplicado em projetos que oferecessem maiores chances de sucesso.

3.3 SISTEMA DE PLANEJAMENTO NO BADESUL

O planejamento foi tão importante para os bancos de desenvolvimento que, por volta de 1977, a ABDE lançou um manual de modelo, apontando as diretrizes básicas de atuação para bancos de desenvolvimento.

Pela visão da ABDE, era fundamental para os bancos de desenvolvimento a institucionalização do planejamento como instrumento de apoio à tomada de decisão. Dentro do planejamento seria possível separar, por exemplo, os setores de maior interesse, priorizando recursos e condições especiais, tais como prazos mais longos, taxa de juros diferenciada e limite máximo de aporte financeiro para cada investimento. No planejamento, também deverá estar identificada a fonte de recursos necessários para aplicação nos projetos.

O planejamento é “um processo de tomada de decisões”, segundo Ackoff (1978, p.2), e poderá ser explicado de três maneiras. A primeira é a tomada de decisão antecipada, quando se decide o que fazer, como fazer, antes da ação. A segunda é o conjunto de decisões, dentro do planejamento, o qual pode ser dividido em etapas, conforme o caminho a ser seguido para a determinação dos fatos. A terceira refere-se ao processo que se destina a produzir um ou mais cenários futuros desejados, quando é necessária uma quantidade de informações satisfatória para

estabelecer uma árvore de decisões alternativas de curso de ação, com resultados prováveis para dar suporte a melhor escolha.

É por meio do planejamento que se pode realizar uma ligação entre os programas de governo e os anseios empresariais. Por um lado, as iniciativas empresariais nas quais os próprios empresários vislumbram um caminho no qual exista a possibilidade de obtenção de lucro e, por outro, o governo, com um programa operacional que orienta as atividades prioritárias com retorno social maior. O grande mérito do Badesul foi exatamente o de conciliar as duas partes, possibilitando a execução do plano de governo e alcançando recursos financeiros aos empresários com projetos adequados e de prioridade na geração de emprego e renda.

Os programas setoriais elaborados pelo órgão de planejamento seguem um enfoque de conformidade quanto ao tipo de produto, mercado, tecnologia, matéria prima, localização etc. devendo estar relacionados com a sua dimensão dentro da economia, que se justifique pelo volume aplicado previsto e os resultados esperados.

Muito utilizado pelo Badesul e outros bancos de desenvolvimento foi o planejamento estratégico, para ações de longo prazo. A facilidade de formulação de objetivos e meios para atingi-los, caráter sistemático e prolongado das decisões, abrangendo toda a instituição e envolvendo o corpo funcional, isto é, aglutinando sugestões e idéias num único plano para serem executadas ao longo dos anos.

A partir do planejamento, surge o orçamento financeiro, definido na obra de Schmitz (1979, pág.79) como: “O orçamento é uma das técnicas de planejamento mais usuais. Utiliza informações econômicas, financeiras e administrativas para compor um plano de ação integrado, e permitir à alta administração tomar decisões a curto prazo”.

O orçamento explica, no campo quantitativo, o planejamento arquitetado num plano mais conceitual e subjetivo. A mensuração no valor monetário expressa todas as outras medidas físicas que quantificam as ações, concluindo que todos os fatos planejados para atingir uma determinada situação futura estão reunidos e implícitos no valor monetário.

O processo contínuo de tomadas de decisões por meio do planejamento exige uma alimentação constante de informações, atualizadas, tanto em termos de fatos projetados, como em termos de fatos históricos ou realizados. O Badesul em especial tinha uma consciência orçamentária mais desenvolvida, tendo em vista que o Departamento de Planejamento estava estruturado com um sistema de orçamentos integrados no sistema maior de planejamento.

3.4 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DO BADESUL

No período de 1979-82, o Badesul lançou um plano de ação para colocar em operação, no qual visava à promoção do desenvolvimento econômico, buscando adequar o processo produtivo às necessidades ambientais identificadas aos fatores de produção disponíveis e buscando o desenvolvimento integrado, reduzindo os desequilíbrios regionais e setoriais.

Ao aumentar a produtividade de modo a obter o maior volume possível de produto por unidade de fator empregado, causando dessa forma, a geração de empregos para fazer frente à demanda exercida no mercado, abriria novas frentes de trabalho para os que ingressam no mercado.

O fortalecimento e a capitalização da empresa gaúcha visa a incrementar sua capacidade de competição nos mercados interno e externo, a fim de promover o aumento nas exportações e substituir as importações, procurando diversificar as exportações gaúchas e reduzir a dependência em relação às importações.

Cabe ao governo contribuir no sentido de garantir um mínimo de investimento público em infra-estrutura, educação, saúde, transporte, habitação e segurança, as quais são necessárias para o desenvolvimento econômico, juntamente com a função de fomento por sua natureza macroeconômica. Como ação do governo em defesa dos interesses da população estabelecendo instrumentos financeiros apropriados para o investimento privado.

Os bancos de desenvolvimento possam encontrar no futuro um sólido apoio financeiro local, tanto através das contribuições públicas como por intermédio de mercados de capitais capazes de modificar margens crescentes do produto nacional bruto (Herrera, 1968 p. 173).

As políticas de desenvolvimento ficaram restritas aos bancos públicos, ao contrário do setor financeiro privado que opera em aplicações de curto prazo, uma vez que não tem interesse direto nos aspectos macroeconômicos do desenvolvimento. Sua posição em relação ao fomento é inócua, no entanto, quando o risco implícito no financiamento se incorpora adequadamente, participa, mas sempre com a visão de curto prazo. Por outro lado, o setor financeiro privado acaba de um jeito ou de outro se beneficiando das estruturas que vão surgindo no longo prazo, pois os empreendedores necessitam dos serviços bancários oferecidos por bancos comerciais.

Sendo assim, nas economias capitalistas bem definidas, o financiamento de longo prazo e os bancos de desenvolvimento especializados em operações de crédito, desempenham uma função primordial para a sociedade em geral, e para as organizações financeiras privadas. Na realidade, as instituições financeiras de desenvolvimento ocupam espaços que o setor financeiro privado e o mercado de capitais não têm interesse, o que concluímos é que tais segmentos, na verdade, são complementares, e não antagônicos.

O Rio Grande do Sul assumiu um papel ativo na promoção do desenvolvimento, por meio de uma política antecipatória, apoiando a inovação e reestruturação industrial, imposta pela evolução da ciência e tecnologia. A intervenção visa a fortalecer a capacidade de planejar, antecipadamente, embora deixando sob responsabilidade dos empresários a avaliação das oportunidades de mercado e as decisões de investimento. A estratégia inclui a oferta de projeções estruturais consistentes e a informação prospectiva sobre a evolução dos setores, por meio de orientação administrativa, bem como a concessão de subsídios e outras formas de apoio, assim como financiamentos subsidiados, destinados a acelerar o processo como um todo.

Entre o crescimento econômico e as ações praticadas pelo Badesul e outras instituições de desenvolvimento, fica evidente a correlação positiva. A resposta à

questão colocada é possível ser justificada na posição que encontramos o desenvolvimento dos setores que mais crescem. No Brasil os setores beneficiados com grandes somas de recursos também são os mesmos com crescimento elevado, mas em detrimento a essa centralização verificamos um prejuízo às pequenas e médias empresas.

O BNDES passou a investir em programas voltados para as pequenas e médias empresas, lançando alguns benefícios especiais como taxa de juros diferenciados, prazos maiores e um fundo especial para aquelas que não tinham garantia real suficiente.

O sistema financeiro e o setor produtivo interagem de forma que a estrutura financeira não seja um entrave ao desenvolvimento econômico. Ter cuidado para não retardar o desenvolvimento e sim promover novas oportunidades de investimento. Isto porque as instituições financeiras são mais eficientes em administrar fundos financeiros do que os poupadores isolados.

3.5 INCORPORAÇÃO AO BANRISUL

Pela Lei 9.663 de 11/05/1992, o Badesul foi incorporado ao Banrisul, passando a ser um Departamento de Desenvolvimento e Investimento, operando exclusivamente com recursos do Sistema BNDES/FINAME e FINEp, em operações de longo prazo.

A dualidade existente entre o Badesul e BRDE não trazia benefícios para a economia estadual, pois na visão das autoridades governamentais e técnicos do BACEN, não haveria a necessidade de ter dois órgãos financeiros especializados no crédito de longo prazo. Era importante e necessário fortalecer o sistema financeiro estadual, transformando o Banco Estadual em banco múltiplo, comercial, com carteira de desenvolvimento.

Com a centralização do crédito de longo prazo no Banrisul tornava-se mais ágil a distribuição das linhas de crédito voltadas para o desenvolvimento e crescimento econômico, utilizando mais ou menos umas 460 agências do banco espalhadas pelo estado, refletindo diretamente na redução de custos operacionais

do sistema. Na mesma linha de racionalização, optou-se pelo fim da departamentalização quando foram eliminados dezessete cargos de diretores no Banco, reduzindo para sete, isto proporcionando uma agilidade nas decisões de trabalho de um modo geral.

O patrimônio líquido do Banrisul em 31/12/1991 passou de R\$ 40 bilhões para R\$ 62 bilhões em 29/02/1992, ampliando em 22% o potencial de alavancagem operacional pelo aumento do patrimônio líquido do Banrisul.

O Banrisul desempenhou um papel importante no cenário financeiro do Rio Grande do Sul, com significativa participação nos agregados do setor econômico e com uma evolução bastante favorável, sob todos os aspectos.

O Banco do Estado necessitava apresentar liquidez e solidez diante da sociedade, e, com uma carteira de desenvolvimento abriria mais uma opção para os investidores. Até então, o banco não demonstrava maior interesse em apoiar projetos que visavam a fomentar o desenvolvimento do Estado ou medidas para incentivar a criação e o fortalecimento de empresas.

Os programas implementados pelo Badesul/Banrisul foram: programa de substituição de combustíveis e derivados do petróleo, programa de Biotecnologia do Rio Grande do Sul (recursos da FINEP e do governo do estado), programa de informática do Rio Grande do Sul (recursos do BNDES), programa de eletrificação rural simplificada (recursos do BNDES), programa integrado de melhoria social (PIMES) com recursos do Banco Mundial e governo do estado, programa de integração da lavoura-pecuária, programa de armazenagem agrícola, programas integrados agrícolas e agro-industriais (ABDE, 1994, p.138).

Dentro de um plano macro, essa divisão torna-se mais prática para o Banco Central executar o plano de privatização de todos os bancos estaduais, retirando dos governos a atividade bancária por meio do saneamento financeiro. O Estado seria apenas responsável por manter estável o padrão macroeconômico e por criar condições para que os fatores de acumulação de capital funcionem adequadamente. Logo, seria a redução da presença do Estado na atividade econômica, a privatização das atividades produtivas de caráter público e a diminuição do papel das políticas redistributivas, industriais e regionais.

3.6 AGÊNCIA DE FOMENTO

Em agosto de 1996, início do Proes, pela Medida Provisória 1.514 de 7 de agosto de 1996, com a finalidade de sanear o sistema financeiro público estadual, o Governo Federal apresentou uma proposta de saneamento dos bancos estaduais⁹ em 100%, condicionada ou à privatização das instituições ou à sua transformação em agência de fomento ou à liquidação.

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Lei 10.959 de 27 de maio de 1997, transformou a autarquia Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul em uma Agência de Fomento, constituída sob a forma de sociedade anônima de economia mista e capital fechado. Na mesma lei, ficou estabelecido que a capitalização da nova agência deverá ser formada com a cessão de ativos de operações da Carteira de Desenvolvimento do Banrisul, mais a transferência dos funcionários, em sua maioria do extinto Badesul, necessários para a condução das operações administrativas e análise de projetos.

O interesse pelo desenvolvimento do estado levou a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul a promulgar a Emenda Constitucional número 15 de 20 de maio de 1997, estabelecendo no artigo 41 os principais objetivos de uma instituição de fomento. Além de autorizar a realizar quaisquer outras operações conjugadas com o fomento, seguindo as normas, notadamente aquelas fixadas pelo Banco Central.

Os objetivos descritos na Constituição Estadual privilegiam aspectos importantes para a economia gaúcha tais como: a) concessão de crédito de médio e longo prazo para atividades públicas e privadas, visando principalmente às regiões menos favorecidas do Estado; b) conceder empréstimos diferenciados para a pequena economia; c) incentivar programas para financiamento à habitação popular, conservação do meio ambiente e capacitação tecnológica; d) desenvolver

⁹ Dentre as 26 instituições que optaram por deixar de ser bancos estaduais, dez se enquadraram na opção de ser privatizadas – as do Ceará, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais (Creditoreal e Bemge), Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo (Banespa). E cinco extintas, Rio Grande do Norte, Alagoas, Amapá, Mato Grosso e Minas Gerais (Minas Caixa). E 11 instituições viraram agência de fomento – as do Amazonas, Rio Grande do Sul, Santa Catarina (Badesc), Bahia (Desenbanco), Minas Gerais (BDMG), Pernambuco, Roraima, Amapá, Rondônia, Acre e Alagoas.

programas para agricultura familiar, produção agropecuária e reflorestamento; e) incrementar programas voltados para geração de empregos e melhoria na qualidade de vida, principalmente para as regiões com alto índice de pobreza, visando à diminuição das desigualdades sociais.

Em 20 de maio de 1998, ocorreu a integralização de 4 milhões de reais de capital social e aprovação do Estatuto Social no qual constam os principais objetivos de atuação da Agência de Fomento, sendo os mesmos estabelecidos por meio da Emenda Constitucional n. 15, que alterou o artigo 41 da Constituição Estadual.

Em 31 de dezembro de 2000, o capital social encontrava-se em R\$ 180 milhões em função da aprovação do aumento em R\$ 176 milhões, autorizado pelo Banco Central. Em 31 de dezembro de 2003 o capital social chegou ao valor de R\$294 milhões, tendo em vista um novo aporte na ordem de R\$ 114 milhões por parte do Governo do Estado.

Com a Resolução n. 2.828 de 30 de março de 2001, do BACEN, ficou regulamentado o funcionamento da Agência para realização de operações de financiamento de capitais fixo e de giro associados a projetos dentro do território estadual. Também lhe é permitido a prestação de garantias bem como a prestação de serviços de consultoria e de agente financeiro e a prestação de serviços de administração de fundos de desenvolvimento.

É vedado às agências de fomento o acesso às linhas de assistência financeira e de redesconto do Banco Central, para tanto devem desenvolver suas atividades somente com seus recursos de repasse do BNDES e administração de fundos de desenvolvimento. Igualmente não tem acesso às reservas bancárias no Banco Central.

Outro impedimento relacionado na Resolução n. 2828 do Banco Central é o fato de não poder captar recursos junto ao público, nem recursos externos, ressalvando quando for originário para repasses. Também não sendo permitido a contratação de depósitos interfinanceiros na qualidade de depositária ou depositante.

Não sendo permitida a participação em sociedades, direta e indiretamente no País ou no exterior, em outras instituições financeiras e em outras empresas coligadas ou controladas, direta ou indiretamente, pelo Estado.

Com tantas restrições e normas para o funcionamento das agências de fomento para as operações de repasse do BNDES, as agências têm obrigações fiscais e tributárias como qualquer outra instituição financeira estabelecida no País. Isso gera uma desvantagem muito grande em relação aos concorrentes. Aos bancos comerciais é permitida a cobrança de taxas sobre os serviços, além da vantagem de possuir agências espalhadas por todo o território.

O comprometimento que as agências de fomento possuem perante a sociedade na busca da promoção do desenvolvimento de espaços geopolíticos determinados, ou na promoção do desenvolvimento econômico, busca garantir a fixação territorial dos investimentos, incluindo os aspectos sociais.

O desenvolvimento é um processo que busca a melhoria da eficiência na alocação dos recursos públicos, o fomento à equidade na distribuição da riqueza e do emprego e a satisfação das necessidades presentes e futuras da população, tendo sempre em conta um adequado uso dos recursos naturais e do meio ambiente (BARQUERO, 2001 p.200).

A dinâmica produtiva e o desenvolvimento econômico dependem da introdução e difusão de inovações, que estimulam a mudança e a renovação do sistema produtivo estadual. A importância da presença da Agência de Fomento no entorno inovador é justamente para impulsionar os empreendedores a tomarem decisões adequadas em termos de investimentos.

3.6.1 Estruturação e Papel da Agência de Fomento

A Agência está dividida em três níveis funcionais. O primeiro nível, chamado de estratégico, engloba a Assembléia dos Acionistas, Conselho Fiscal, Conselho de Administração e Auditoria Interna.

O segundo nível, denominado de Tático, corresponde ao Diretor Presidente, Diretor Administrativo e Tecnologia da Informação, Diretor de Operações e Finanças e Diretor de Desenvolvimento e *Marketing*.

O terceiro nível, designado como Operacional, é quando encontramos a Superintendência Jurídica, Administrativa, Tecnologia da Informação, Financeira, Fomento Público, Fomento Empresarial, Atração de Investimentos e *Marketing*.

O papel da Agência de Fomento, basicamente, é o de introduzir mudanças na realidade econômica do estado, a quem deve servir, aportando recursos financeiros em projetos de desenvolvimento econômico com prioridade nas políticas estabelecidas no plano de Governo. Aproveita as iniciativas locais mais proeminentes e formula planos de ação em conjunto para incrementar o desenvolvimento.

A referência sobre a participação da sociedade na elaboração de projetos e programas específicos foi mencionada pelo Banco Mundial na reunião do Grupo dos Sete, realizada em Lyon, 1996, como uma manifestação importante para melhorar os programas de assistência ao desenvolvimento.

A atitude, diante do mercado, a ser adotada pela Agência de Fomento deverá ser de uma instituição que busca o pequeno e médio empresário, e todo aquele indivíduo que tenha um potencial a desenvolver, que possa transformar sua capacidade de trabalho em divisas para o estado.

Esse trabalho de abordagem setorial, que integra uma ação planejada, objetivando tornar mais eficiente a atuação de uma Agência de Fomento, obrigatoriamente deverá partir de uma base com maior conhecimento da realidade.

As agências de fomento podem contribuir de maneira apropriada para o financiamento da atividade produtiva por meio da intermediação entre poupadores e investidores. Dessa forma, indutoras da iniciativa e da capacidade empresarial para criação, transformação e expansão dos setores prioritários, responsáveis pela criação e geração de emprego e melhorias sociais.

Esse maior conhecimento da situação, bem como das potencialidades dessa realidade, conduzirá automaticamente a que os objetivos, as estratégias e as metas

sejam definidas com a maior precisão. O conhecimento aprofundado da realidade econômica do Estado permitirá que os meios necessários, tanto recursos financeiros como humanos, contribuam para o sucesso da instituição.

3.7 CONCLUSÃO

Após as diversas considerações sobre agências de desenvolvimento, conclui-se que estas deverão ter como objetivos básicos: a promoção do desenvolvimento econômico e social, por meio de projetos e ações de interesse regional, como também desenvolver atividades para promoção da economia dos municípios, com propostas e alternativas de projetos e programas.

Além disso, promover a integração do setor governamental e a iniciativa privada para apoiar os investimentos privados principalmente os que apresentam uma sintonia àqueles relacionados no plano de Governo.

Outra postura a ser adotada é elaborar programas e projetos relativos à preservação do meio ambiente, incentivando as empresas a buscarem tecnologia limpa a fim de melhorar a competitividade dos produtos fabricados e com menor prejuízo ao meio ambiente.

Sob o ponto de vista da teoria econômica, dois argumentos enfatizam a necessidade de manutenção das agências de desenvolvimento ou instituições de financiamento do desenvolvimento; o primeiro, com relação às externalidades, ou seja, a incapacidade dos mecanismos de mercado equacionarem as demandas por financiamento de longo prazo, para projetos de valor social mas sem retorno privado, projetos com baixo retorno financeiro e projetos com rentabilidade privada elevada e risco elevado. O segundo ponto se sustenta nos pós-Keynesianos, as imperfeições de mercado com relação à ineficiência no funcionamento dos mesmos que acabam bloqueando até mesmo os projetos potencialmente rentáveis.

O fato da existência de externalidades e de imperfeições do mercado explica a necessidade de intervenção do Estado na economia, por meio das instituições de desenvolvimento, tanto para geração de fontes de recursos como repasses aos

atores do desenvolvimento. Mesmo em economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, existe a necessidade de o estado estar presente, operando diretamente no financiamento do desenvolvimento.

Os caminhos a serem seguidos pelo novo modelo estabelecido para atuação das agências de fomento, dentro do contexto do desenvolvimento econômico, apresenta-se com um novo cenário, a começar pela globalização mais difundida, pela velocidade da informação, pela especificidade do mercado, que hoje se apresenta mais competitivo.

O cenário que se apresenta atualmente, com o surgimento das agências de fomento, mostra um mundo onde o tempo tornou-se uma variável de grande importância, tanto ao consumidor como para o empresário. Agência de fomento participa com uma parcela de contribuição muito preciosa que seria a resposta rápida aos projetos propostos pelos proponentes.

CONCLUSÃO

Conjuntamente, o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional têm procurado, por meio de suas ações de normalização e fiscalização, fazer com que o Sistema Financeiro como um todo apresente maior transparência e garantia de segurança para os investidores e, conseqüentemente, apoio ao investimento tão importante para o crescimento econômico do País.

As teorias, convencional e pós-keynesiana, apresentam argumentos diferenciados para justificar ações e procedimentos envolvendo o investimento, poupança e financiamento. Entretanto, a alternativa pós-keynesiana demonstra a necessidade de formação de fundos rotativos com objetivo de incentivar o investimento privado sem a necessidade de intervenção do Estado. O Brasil, ao longo de sua história, tem uma carência muito grande de constituir fontes de financiamento com custos baixos, como forma de incentivar o investimento e promover o desenvolvimento.

A reforma do sistema financeiro, em 1964, abriu o caminho para criação de importantes fundos como o FGTS, PIS-PASEP, FINSOCIAL, e FAT. Esses fundos têm a finalidade de apoiar o investimento do setor privado, através do BNDES, responsável pelo repasse às instituições financeiras para financiamento de projetos. O BNDES vem cumprindo seu papel de apoiar projetos ligados ao desenvolvimento do País.

Com a extinção dos bancos de desenvolvimento estaduais e a transferência das atividades para os bancos comerciais ou múltiplos, houve um desvio de perspectiva e de objetivos, pois os bancos comerciais não apresentam estrutura adequada para analisar e apoiar projetos de longo prazo. Não está na cultura de banco de varejo o incentivo aos investimentos de longo prazo.

A mudança ocorreu após o saneamento do sistema financeiro público estadual, em 1996. A partir desse momento, onze instituições transformaram-se em

agências de fomento, com uma forma de atuar especializada no crédito de longo prazo.

O papel das agências de fomento está voltado à execução de políticas relevantes para o desenvolvimento regional, de assessoria técnica, com a finalidade de aumentar a participação da sociedade em geral, para que se expressem sobre suas necessidades coletivas.

A referência sobre a participação da sociedade na elaboração de projetos e programas específicos foi mencionada pelo Banco Mundial na reunião do Grupo dos Sete, realizada em Lyon, 1996, a respeito do que podemos citar a seguinte afirmação:

O aumento da participação dos segmentos interessados é de alta prioridade para o Banco. A ascensão da sociedade civil modificou profundamente os programas de assistência ao desenvolvimento, ocupando algumas das funções que antigamente eram atribuídas apenas aos governos...

Portanto a Agência de Fomento do Rio Grande do Sul cumpre seu papel na medida em que gera mudanças na realidade em que atua, na comunidade a que serve. No momento em que se financia um projeto, surge um agregado maior de valor, são gerados novos empregos, verificam-se efeitos em cadeias produtivas, sob a forma de aquisição de outros bens e serviços, suscita novas expectativas e a comunidade começa a reagir provocando mudanças, conseqüência da atuação do agente financeiro.

A atitude diante do mercado a ser adotada pela agência de fomento deverá ser de uma instituição que busca o pequeno e médio empresário, e todo aquele indivíduo que tenha um potencial a desenvolver, que possa transformar sua capacidade de trabalho em riqueza para comunidade.

A fim de que se possa estar avaliando constantemente seu desempenho, os projetos econômicos, grandes, médios ou pequenos, apresentados para análise técnica deveriam ser avaliados prévia e posteriormente por parte da Agência de Fomento com vistas a levantar a possibilidade de incidências na satisfação das

necessidades básicas da comunidade: emprego, renda, bem-estar social, preservação do meio ambiente.

O trabalho de abordagem setorial, que integra uma ação planejada, objetivando tornar mais eficiente a atuação de uma agência de fomento, obrigatoriamente deverá partir de uma base com dados os mais próximos possíveis da realidade.

Esse maior conhecimento da situação, bem como das potencialidades dessa realidade, conduzirá automaticamente a que os objetivos, as estratégias e as metas sejam definidas com a maior precisão. O maior conhecimento permitirá que os meios necessários, recursos financeiros e humanos, sejam estabelecidos com a maior precisão.

O modelo de atuação da agência de fomento deverá ter como objetivos básicos:

- Promover o desenvolvimento urbano, econômico e social, por meio de projetos e ações de interesse regional;
- Desenvolver atividades para promoção da economia dos municípios, com propostas e alternativas de projetos e programas;
- Promover a integração do setor governamental com a iniciativa privada;
- Elaborar programas e projetos relativos à preservação do meio ambiente;
- Promover atividades de treinamento, capacitação e atualização profissional;
- Elaborar programas e projetos em parceria com o setor empresarial para geração de emprego e renda;
- Buscar recursos de repasses com juros atrativos, e formação de fundos de desenvolvimento.

Os caminhos a serem seguidos pelo novo modelo estabelecido para atuação das agências de fomento, dentro do contexto do desenvolvimento econômico, apresentam-se com um novo cenário, a começar pela globalização mais difundida, pela tecnologia da informação, pela especificidade do mercado, que hoje se apresenta mais competitivo e com muitas mudanças rápidas.

O cenário que se apresenta atualmente, com o surgimento das agências de fomento, mostra um mundo onde o tempo se tornou uma variável de grande importância, tanto ao consumidor como para o empresário. Portanto a agência de fomento participa com uma parcela de contribuição muito valiosa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDE. **Financiamento do Desenvolvimento** – Políticas de Financiamento de Longo Prazo, Funding e Formação das Instituições Financeiras de Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1994.

ABDE. Desenvolvimento e Desconcentração da Economia. **Coleção Técnica 4**. ABDE/CEBRAE/BNDE, Rio de Janeiro, 1979.

ABDE Os Bancos de Desenvolvimento como Agentes de Mudança **Coleção Técnica 7**. ABDE/CEBRAE/BNDE, Rio de Janeiro, 1980.

ACKOFF, Russel L. **Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978.

ALIDE. **La Financiación Del Ajuste al Desarrollo Económico Latinoamericano en los años noventa**: el papel del sistema financiero y los bancos de fomento. Lima, 1991.

ALIDE. **La Financiación Del Desarrollo Latinoamericano y las Transformaciones de la Economía Mundial**: el papel de los bancos de desarrollo. Vigésimo Segunda Reunión Ordinaria de la Asamblea General de ALIDE. Lima, 1992.

AMADO, Adriana Moreira. Impactos Regionais do Recente Processo de Concentração Bancária no Brasil. Encontro Nacional de Economia Política, 3, 1998, Niterói, **Anais**. v. 3 Niterói, 1998.

AMADO, Adriana Moreira. Limites Monetários ao Crescimento: Keynes e a não-neutralidade da moeda. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 44-81, 2000.

AMADO, Adriana Moreira. Questão Regional e o Sistema Financeiro no Brasil: uma interpretação Pós-Keynesiana. Encontro Nacional de Economia Política, 24, 1996, Campinas. **Anais**. Campinas, 1996.

AMADO, Adriana Moreira. Moeda, Sistema Financeiro e Trajetória de Desenvolvimento Regional Desigual. In. Lima, G. T. (org.) **Macroeconomia Moderna** - Keynes e a economia contemporânea. São Paulo: Campus, 1999.

AMARAL FILHO, Jair do. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. **Planejamento e Políticas Públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2001. v. semestral.

ANDIMA. O Novo Perfil do Sistema Financeiro. **Relatório Econômico**. Rio de Janeiro: Andima, 2001.

ANDREZO, Andréa Fernandes; SIQUEIRA, Iran. **Mercado Financeiro**. FIPECAFI / USP São Paulo: Pioneira, 2000.

BANCO INTERNACIONAL DE DESARROLLO, Júlio Broide (org.), **Sus Antecedentes y Creación, Publicaciones** de BID, 1961.

BNDES, **50 Anos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

BANGS, Robert B. **Como Financiar o Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

BARQUERO, Antonio Vázquez, **Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização**. Porto Alegre: FEE, 2001.

BARRÈRE, Alain. **Teoria Econômica e Impulso Keynesiano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

CAMERON, R. **Banking in the early stages of industrialization**. New York: Oxford University Press, 1967.

CAMPOS, José H. M. de. **Programa Operacional de Apoio Técnico e Financeiro nos Bancos de Desenvolvimento**. ABDE (org.). Rio de Janeiro, 1979.

CHICK, Victoria. **Macroeconomia Após Keynes**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

CINTRA, Marco Antônio Macedo. A Reestruturação Institucional do Sistema Financeiro Americano (1980/95). **Economia e Sociedade**. Campinas, n. 10, 1958.

CORAZZA, Gentil. Sistema Financeiro e Desenvolvimento do RS. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, a. 23, 2002.

CORAZZA, Gentil. Dinheiro, Instabilidade e Gestão Monetária: de Minsky a Marx. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 15. n. 1, 1994.

CORAZZA, Gentil. Passado e Futuro dos Bancos Comerciais. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, a. 21, n. 1, 2000.

COSTA, Fernando Nogueira da. **Economia Monetária e Financeira: uma abordagem pluralista**. São Paulo: Makron Books, 1999.

DIAMOND, William. **Bancos de Fomento**. México: Fundo de Cultura Econômica, 1960.

FIOCCA, Demian. **A Oferta da Moeda na Macroeconomia Keynesiana**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FONSECA, Pedro Dutra. **Da Hegemonia à Crise do Desenvolvimento, A História do BRDE**. Porto Alegre: Metrópole, 1988.

FRAY, Luigi. **Desenvolvimento Econômico e Estrutura do Mercado Financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. A natureza particular a concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. **Economia e Sociedade**. Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Instituto de Economia (IE), n. 8, jun.1997.

GALVÊAS, Ernane. **Sistema Financeiro e Mercado de Capitais**. São Paulo: Artes Gráficas – IBMEC, 1985.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**. Teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GOLDSMITH, R. W. **Financial structure and development**. Yale University Press, 1969.

HERRERA, Felipe. **O Desenvolvimento da América Latina e Seu Financiamento**. São Paulo: Apec, 1968

KEYNES, J. M. Alternative theories of the iate interest. **Economic Journal**. London, June, 1973.

LAGEMANN, E. **O Banco Pelotense & o Sistema Financeiro Regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985. (Série Documenta 19).

LESSA, Carlos. **15 Anos de Política Econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LOPES, João do Carmo; ROSSETTI, José Pascoal. **Economia Monetária**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MATIAS, Alberto Borges. **Insucesso de Grandes Bancos Privados Brasileiros**. São Paulo: Manole, 2002.

MEDEIROS, Cezar Manoel de. **O Banco Universal Contemporâneo: estratégia para financiar os investimentos – o papel do Banco do Brasil, dos demais bancos oficiais e dos fundos de pensão**. Rio de Janeiro: Editora e Consultoria Técnica, 1996.

MOREIRA, Edison. A Inserção do sistema financeiro público gaúcho na reestruturação do sistema financeiro nacional nos anos 90. **Economia Gaúcha e Reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: FEE, 2000.

PAULA, Luiz Fernando de. Teoria da Firma Bancária. In: LIMA, G.T. (org.) **Macroeconomia Moderna - Keynes e a economia contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Campus, 1999.

SANTOS, Silvio Aparecido. **Criação de Empresas de alta tecnologia – Capital de Risco e os Bancos de Desenvolvimento**. São Paulo: Pioneira, 1987.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SCHMITZ, Ernst E. Programação e Controle Orçamentário. ABDE (org.). **Técnicas de Planejamento em Bancos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ABDE/CEBRAE/BNDE, 1979.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril, 1982.

SILVA, Nelson B. da; BATISTA, Luiz A. B. Bancos de Desenvolvimento e Investimento. In: HESS, Geraldo (org.). **Finanças e Mercado de Capitais no Brasil**. Rio de Janeiro: Fórum, 1969.

STUDART, Rogério. O Sistema Financeiro e o Financiamento do Crescimento: Uma Alternativa Pós-Keynesiana à Visão Convencional. In. LIMA, G.T. (org.) **Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea**. São Paulo: Campus, 2000.

STUDART, Rogério. Projeto RS-2010. Financeiro. Novos Atores e Instrumentos para Financiar o Desenvolvimento. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, 1998(a).

STUDART, Rogério. O Financiamento do Desenvolvimento Face às Mudanças Recente dos Sistemas Financeiros. **Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v. 25, n. 4, FEE, Porto Alegre, março 1998(b).

TAVARES, Maria da Conceição. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. 8. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

TEIXEIRA, Natermes Guimarães. Os Bancos de Desenvolvimento no Brasil. **Coleção Técnica 3**. ABDE/CEBRAE/BNDE, Rio de Janeiro, 1979.

TOBIN, J. Commercial banks as creators of money. In: CARSON, D. Ed. **Banking and monetary studies**. Homewood, Illin.: R.D. Unwin, [s.d.].