

Prêmio ABDE-BID

EDIÇÃO 2015

COLETÂNEA DE TRABALHOS



Prêmio
ABDE-BID



Prêmio **ABDE-BID**

COLETÂNEA DE TRABALHOS

ABDE
Rio de Janeiro, 2015



ASSEMBLEIA GERAL

PRESIDENTE

Luciano Coutinho

DIRETORIA

Presidente

Milton Luiz de Melo Santos

1^ª VICE-PRESIDENTE

Marco Aurélio Crocco Afonso

2^ª VICE-PRESIDENTE

Ilton Luis Schwaab

DIRETORES

Francisco das Chagas Soares

José Henrique Paim Fernandes

Humberto Tannús Júnior

Otto Alencar Filho

Rogério de Paula Tavares

Susana Kakuta

Valmir Pedro Rossi

ABDE EQUIPE

Secretário-Executivo

Marco Antonio A. de Araujo Lima

GERENTES

Cristiane Viturino

Fernanda Feil

Thais Sena Schettino

Vera Regina R. Nascimento

EQUIPE TÉCNICA

Amanda Bior dos Santos

Andrej Slivnik

Eduardo de Araújo P. Silveira

Jader Moraes

Leandro Rodrigues da Silva

Livia Marques

Nathália Galera Silva

Noel Joaquim Faiad

As opiniões expressadas nesta publicação são exclusivamente dos autores e não necessariamente refletem o ponto de vista da Associação Brasileira de Desenvolvimento e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

P935

Prêmio ABDE-BID / Associação Brasileira de Desenvolvimento. -
Rio de Janeiro : ABDE Editorial, 2015.
288 p. ; 23 cm.

Coletânea de artigos premiados pela ABDE-BID.

ISBN 978-85-60330-03-4

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

CDD- 338.10981

SUMÁRIO

- 7 APRESENTAÇÃO
Rumo a um novo paradigma
Juan Antonio Ketterer
- 9 PREFÁCIO
Instituições Financeiras de Desenvolvimento no Brasil:
razões e desafios para um Sistema Nacional de Fomento
Carlos Henrique Horn, Fernanda Feil, Dayane Tavares
- 59 INTRODUÇÃO
Fernanda Feil, Andrej Slivnik
- 65 PRÊMIO ABDE-BID
- 66 COMISSÃO JULGADORA
- VENCEDORES CATEGORIA I — FINANCIANDO O DESENVOLVIMENTO
- 69 Sistemas Nacionais de Fomento: experiências comparadas
Ana Cláudia Além, Rodrigo Ferreira Madeira, Ricardo Agostini Martini (BNDES)
- 105 Alianças estratégicas para o desenvolvimento regional:
uma análise da experiência de convênios operacionais no BRDE
Everson Leão, Mateus Müller, Nicolas Suhadolnik (BRDE)
- 131 Método para o estabelecimento de critérios de inovação
para o processo de seleção de projetos do programa Inovacred
*Marcel Matsuzaki da Silva, Izabel Cristina Zattar, Antonio Romildo Mileck,
Elson Hazelski Teixeira, Mario João Figueiredo, Richer de Andrade Matos (Fomento Paraná)*
- 157 Uma avaliação crítica da proposta de criação
do Novo Banco de Desenvolvimento dos Brics
Jenny Michele Gomes Campos, Igor Coura de Mendonça (BDMG)

VENCEDORES CATEGORIA II — MELHORES PRÁTICAS
DO SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO

- 183 Continuidades, rupturas e lições: quatro experiências BNDES de cenários para planejamento estratégico
Lavinia Barros de Castro (BNDES)
- 213 Capital de risco e o desenvolvimento de empresas de base tecnológica no Brasil — a experiência dos Fundos Criatec
Fabio Luiz Biagini, Filipe Borsato da Silva (BNDES)
- 241 Novas práticas para o fomento da inovação na economia brasileira: o BNDES Soluções Tecnológicas
Breno Albuquerque, Daniel Grimaldi, Edson Moret, Luciana Surliuga (BNDES)
- 263 Liderança e ética na Desenvolve SP — pessoas melhores, mundo melhor
Francisco Carlos Figuera (Desenvolve SP)

Rumo a um novo paradigma

*Juan Antonio Ketterer*¹

As instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs), da qual fazem parte os bancos de desenvolvimento e as agências de fomento, têm o permanente desafio de demonstrar o impacto de seu trabalho à sociedade, fortalecer-se organizacionalmente e melhorar sua performance operacional e financeira, apresentando respostas sustentáveis, adaptadas e inovadoras, com o intuito de impulsionar a produtividade e melhorar a qualidade de vida da população.

Na América Latina e no Caribe, as IFDs acompanharam, na última década, o crescimento do sistema financeiro na região e, neste particular, o Brasil conseguiu que a proporção crédito/PIB passasse de 30,7%, para 54,7%, entre 2007 e 2014². Simultaneamente, houve um aperfeiçoamento dos seus sistemas de gestão e transparência, a busca de soluções mais sofisticadas e inovadoras para cobrir as várias falhas de mercado nas suas economias e para criar novos mercados. As IFDs também preservaram um perfil diversificado de atuação, com diferentes graus de especialização, desenvolvimento, porte e foco operacional. Essas experiências resultaram na geração de conhecimento valioso sobre a dinâmica do desenvolvimento da região e de mecanismos de financiamento e gestão de riscos efetivos.

O BID, sendo a instituição com maior histórico e portfólio de programas de cooperação com as IFDs na América Latina e no Caribe, tem um forte compromisso em trabalhar de forma constante, para identificar melhores práticas

1 Chefe da Divisão de Mercados de Capital e Instituições Financeiras (CMF).

2 Banco Central do Brasil.

e lições aprendidas, que possam ser compartilhadas entre as IFDs, e ajudar a orientar o processo de intermediação financeira efetiva e evidenciar o melhor o papel que as IFDs têm a desempenhar no desenvolvimento econômico da região.

Neste intuito, o BID tem a enorme satisfação de acompanhar a ABDE no Prêmio ABDE-BID de monografias sobre o Sistema Nacional de Fomento e trazer à discussão temas como desenvolvimento regional e financiamento da inovação (demanda um esforço de financiamento adicional de ao menos 1,2% do PIB³), ambos fortemente relacionados à atuação do BID no Brasil.

Esperamos estar contribuindo com um processo de reflexão sistemática, que permita consolidar e retroalimentar a capacidade e a efetividade de nossa atuação institucional, e, através dela, fortalecer a atuação do Sistema Nacional de Fomento.

3 Apesar do Brasil ser o único país da região a superar 1% do PIB em investimentos em inovação e desenvolvimento, se compararmos à média da OCDE (2,5%), vemos que ainda há um importante papel a cumprir neste âmbito. Ver BID. ¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. G. Crespi, E. Fernández-Arias, E. Stein (Ed.). Washington: BID, 2014.

Instituições financeiras de desenvolvimento no Brasil: razões e desafios para um Sistema Nacional de Fomento

*Carlos Henrique Horn*¹

*Fernanda Feil*²

*Dayane Tavares*³

1. Introdução

Este ensaio aborda o papel e os desafios enfrentados pelas instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs) no Brasil. Como tal, insere-se na temática mais ampla dos problemas do financiamento do desenvolvimento econômico, com ênfase no crédito de longo prazo para investimento e inovação. De modo específico, o ensaio debruça-se sobre aquelas IFDs cujo escopo de atuação é marcadamente regional, abrangendo, no caso, as agências de fomento (AFs) e os bancos de desenvolvimento controlados por estados da federação brasileira (BDEs). Essas IFDs, bem como as de escopo nacional, dispõem de um fórum associativo para lidar com suas questões de interesse, prover formação a seus quadros técnicos e gerenciais e patrocinar a interlocução dos associados com o Banco Central do Brasil (BCB) e órgãos do governo federal. Esse fórum é a Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE), instituição responsável, no período recente, por promover estudos e debates sistemáticos sobre os desafios colocados a uma inserção mais efetiva das IFDs no desenvolvimento econômico regional. Este ensaio reflete o conteúdo dos debates travados na ABDE no período recente.⁴

1 Economista, professor associado da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – FCE/UFRGS. Presidiu a Associação Brasileira de Desenvolvimento – ABDE entre 2012 e 2014. 2 Economista, gerente de Estudos Econômicos da ABDE. 3 Economista, técnica da ABDE.

4 A elaboração deste ensaio não seria possível sem o apoio institucional da ABDE e os comentários esclarecedores de Marco Antonio Albuquerque de Araujo Lima, seu secretário-executivo, e de Cristiane Viturino, gerente técnico-operacional, a quem manifestamos nosso profundo agradecimento, isentando-os dos erros e

Fundada em 1969, a ABDE representa bancos públicos federais, bancos de desenvolvimento controlados por unidades da federação, bancos cooperativos, bancos públicos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, agências de fomento, a Finep – Inovação e Pesquisa e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Tendo sido criada durante o processo de industrialização do Brasil para representar os bancos de desenvolvimento, compunha seu corpo de associados a maioria dos bancos públicos existentes no período⁵. O BNDES encabeçava essa lista, contribuindo para a consolidação da ABDE e, por consequência, do SNF, ao presidir (*ad eternum*) o Conselho dos Associados, órgão máximo da entidade e composto por todos os seus membros. A partir de então, a ABDE ampliou o seu quadro de associados com a entrada de outras importantes instituições públicas (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Finep e Sebrae).

Na década de 1980, as críticas à presença do Estado no setor financeiro, que dominavam o debate econômico e político no âmbito internacional e às quais o Brasil não passou incólume, impuseram uma mudança para as instituições associadas à ABDE e, conseqüentemente, para a própria Associação. Foi apenas na década seguinte, entretanto, que as políticas de redução da presença do setor público na atividade bancária afetaram mais diretamente a ABDE. O período de ofuscamento estendeu-se até os primeiros anos do novo século, quando, então, a ABDE voltou a ser um espaço requisitado para o debate de questões sobre o financiamento do investimento de longo prazo, bem como sobre a atuação das instituições financeiras de desenvolvimento, a partir do

omissões praticados pelos autores. Agradecemos, também, a Noel Faiad, técnico da Gerência de Comunicação, pela ajuda prestada em passagens específicas do trabalho. Assinalamos, por fim, que o texto não deve ser considerado um documento oficial da Associação.

5 São sócios fundadores da ABDE: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, o Banco de Desenvolvimento do Paraná, a Companhia de Desenvolvimento de Alagoas, a Companhia de Desenvolvimento do Ceará, o Banco da Produção do Estado de Alagoas S/A, o Banco do Estado de Goiás, o Banco Regional de Brasília, a Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo, o Banco de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco S/A, o Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia S/A, o Banco de Desenvolvimento e Investimentos COPEG S/A, o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, o Banco do Rio Grande do Norte S/A, a Companhia de Fomento do Rio Grande do Norte S/A, a Companhia de Desenvolvimento de Pernambuco, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e o Banco do Estado de São Paulo S/A (ABDE 1986).

surgimento de agências de fomento em diversas unidades da federação brasileira, e, de forma mais ativa, em virtude da ação anticíclica das IFDs no auge da crise financeira que se iniciou em 2007-2008.

Uma percepção mais favorável aos bancos públicos deu vez a uma literatura que trata dos bancos federais no Brasil, deixando, todavia, as agências de fomento e os bancos de desenvolvimento regionais carentes de um tratamento mais aprofundado acerca de sua atuação, desafios e potencialidades. Tendo em vista esta lacuna, o presente ensaio procura avaliar os dilemas e as condições para a melhora do financiamento de longo prazo no Brasil, centrado nas instituições financeiras de desenvolvimento regional (IFDRs). Assim, o objetivo específico é retratar a importância do Sistema Nacional de Fomento, traçando um breve histórico e uma caracterização do momento atual, para então apontar as limitações e desafios para que as IFDRs assumam um papel mais efetivo no desenvolvimento nacional. O estudo debruçou-se sobre dados disponibilizados pelo BCB e por cada instituição financeira integrante do SNF. Dividimos o texto em três seções, além desta introdução e de uma síntese final à guisa de conclusão. A seção 2, *Bancos de desenvolvimento no Brasil: do boom à redução da presença estatal no setor financeiro*, trata da formação do Sistema Nacional de Fomento, englobando seu período de apogeu, reestruturação, declínio e recuperação, ao passo que os novos integrantes do Sistema originados na reestruturação dos anos 1990 e os bancos de desenvolvimento remanescentes são objeto da seção 3, *Instituições financeiras de desenvolvimento regional*. A seção 4, *Sistema nacional de fomento: razões e desafios*, ocupa-se do objeto central deste ensaio ao discorrer sobre a importância do SNF para o desenvolvimento econômico e assinalar os entraves a serem superados com o intuito de fortalecer as IFDRs e ampliar a efetividade de sua atuação.

2. Bancos de desenvolvimento no Brasil: do boom à redução da presença estatal no setor financeiro

O financiamento do investimento tem papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico. A mobilização de grandes volumes de recursos para o financiamento de longo prazo esbarra, todavia, em uma série de empecilhos institucionais, econômicos e financeiros. No mundo, o formato institucional

dos sistemas de fomento varia consideravelmente, dependendo de um conjunto de fatores, dentre os quais o grau de desenvolvimento econômico, a evolução dos sistemas financeiros nacionais, a configuração jurídica e a tradição de política macroeconômica (ARAÚJO *et al.*, 2011).

O período caracterizado como a idade de ouro do capitalismo, compreendido entre as décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial e o final dos anos 1970, marcou o auge do assim chamado consenso desenvolvimentista. Nesse período, multiplicaram-se bancos públicos e de desenvolvimento, além de estruturas governamentais de apoio ao desenvolvimento. Países como o México, a Coreia do Sul, o Japão e a Alemanha são exemplos de uso deste tipo de instituição financeira em suas diferentes estratégias de desenvolvimento (CUNHA, CARVALHO e PRATES, 2014).

No Brasil, a experiência de bancos públicos com função de fomento iniciou com a fundação do Banco do Brasil, em 1808, e depois com a Caixa Econômica Federal, criada em 1861. A partir de meados do século XX, o governo federal criou outras instituições financeiras voltadas para a atuação em políticas públicas, de acordo com o Quadro 1.

O Banco do Brasil, primeira instituição financeira do país, foi fundado pelo Rei D. João VI em 1808, tendo iniciado suas atividades em 1809. Apesar de ser originalmente uma empresa de capital privado, atuava como banco do governo e seu principal objetivo era financiar a abertura de empresas manufatureiras no Brasil. A instituição foi liquidada em 1833, após ter sido enfraquecida pelos saques ocorridos com a volta da família real a Portugal, para então reabrir em 1851 sob a direção do Visconde de Mauá, e, em 1853, ser fundido ao Banco Comercial do Rio de Janeiro, instituição privada. Passados 40 anos, em 1893, o Banco do Brasil se uniu ao Banco da República dos Estados Unidos do Brasil, formando o Banco da República do Brasil. Finalmente, o Decreto nº 1.455, de 30/09/1905, aprovou os estatutos do atual Banco do Brasil, período em que a União se tornou proprietária de 50% do capital da instituição. Em vários momentos de sua história, o Banco do Brasil gozou da prerrogativa de ser o emissor exclusivo da moeda doméstica. Entretanto, sua prioridade foi, na maior parte do tempo, o financiamento da atividade econômica e não o controle da oferta de moeda. Essa condição híbrida de banco comercial com atributos de banco central perdurou até 1986. A instituição manteve, após

QUADRO 1
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FEDERAIS

Instituição financeira	Sigla	Ano de criação
Banco do Brasil	BB	1808
Caixa Econômica Federal	Caixa	1861
Banco da Amazônia	—	1942
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	BNDES	1952
Banco Nacional de Crédito Cooperativo ¹	BNCC	1943
Banco do Nordeste do Brasil	BNB	1952
Banco de Roraima	—	1967
Banco Meridional do Brasil ²	—	1972

Fonte: Costa Neto, Y. (2004). Elaboração e complementação dos autores.

1 Instituição originária: Caixa de Crédito Cooperativo.

2 Instituição originária: Banco Sul Brasileiro.

1964, o manejo de recursos fiscais e a exclusiva capacidade de avançar no mercado de crédito sem as restrições impostas aos demais bancos. Isso significou, na prática, sua condição de quase autoridade monetária – o Banco não tinha obrigação de efetuar depósitos compulsórios, uma vez que sua conta de reservas bancárias no BCB desfrutava de nivelamento automático através da chamada “Conta Movimento”⁶. A reforma das finanças públicas necessária ao processo de unificação orçamentária, levado a cabo entre 1986 e 1988, retirou do Banco esse privilégio. Hoje em dia, o Banco atua tanto como instrumento de políticas públicas voltadas para o fomento de setores prioritários, quanto como banco comercial múltiplo (BANCO DO BRASIL, 2010).

A Caixa Econômica Federal do Rio de Janeiro e do Monte de Socorro, entidade pública precursora da atual Caixa Econômica Federal (Caixa), foi criada

⁶ A conta movimento, aberta em 1965 e encerrada em 1986, registrava as operações realizadas pelo Banco do Brasil na condição de autoridade monetária. A conta era um mecanismo que garantia provisão automática de recursos para as operações do Banco, viabilizando a realização da política de crédito oficial e outras operações do governo federal, sem o prévio provisionamento de recursos. A conta movimento permitiu ao Banco do Brasil atuar também como financiador de déficits do setor público.

por meio do Decreto nº 2.723, assinado por Dom Pedro II em 1861, com a finalidade de incentivar a poupança das famílias. Tinha motivação mais social e política do que econômica. A Caixa desempenhou um papel importante no período do Império ao garantir um instrumento para que pessoas de todos os estratos sociais, inclusive negros escravos que pleiteavam sua carta de alforria, pudessem depositar suas poupanças (SANTOS, 2011). A partir dessa experiência, o governo central implantou instituições similares nas províncias, criando, inclusive, agências e filiais em cidades menores, as quais funcionavam de forma autônoma e eram vinculadas ao Ministério da Fazenda. Em 1951, ocorreu a primeira tentativa de unificar essas unidades regionais, que à época já somavam 22 autarquias distribuídas no território nacional. Mas foi apenas em 1969, através do Decreto nº 759, que tais autarquias foram unificadas sob a égide da Caixa Econômica Federal (ALCÂNTARA JR., 2006). Atualmente, a instituição é responsável pela execução de grande parte dos programas de desenvolvimento econômico e social do governo, como o pagamento do Bolsa Família, o financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a execução do Programa de Integração Social (PIS), a gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e a gestão operacional do programa Minha Casa Minha Vida, dentre outros.

Não obstante a existência de duas instituições públicas de grande porte, a questão específica do financiamento ao desenvolvimento econômico foi enfrentada apenas em 1952, com a promulgação da Lei nº 1.628, que criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), mais tarde transformado em Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Banco foi instituído como autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda. Vale destacar que sua criação foi precedida, desde a segunda metade da década de 1930, pela elaboração de estudos sobre os problemas e as perspectivas da economia brasileira e dos elementos necessários à indução ao desenvolvimento sustentável, envolvendo diversos órgãos governamentais e missões internacionais, além de entidades privadas, como a Confederação Nacional da Indústria e a Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2001). As questões ligadas ao financiamento do processo de desenvolvimento no Brasil e a necessidade da criação de um banco de desenvolvimento que servisse a tal propósito remontam aos anos 1940, resultantes da política econômica do Estado Novo e do avanço da industrialização (CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O

DESENVOLVIMENTO, 2007). Diante das disparidades da economia nacional, o BNDE tinha os objetivos de gerir os recursos financeiros mobilizados interna e externamente e organizar as providências necessárias à execução de projetos relacionados ao desenvolvimento sustentável (COSTA NETO, 2004).

Ainda em meados do século XX, a importância do planejamento regional e o atraso econômico em que se encontrava o Nordeste demandavam ações específicas voltadas para essa região. Durante o segundo governo Vargas, sob orientação de um de seus assessores econômicos, o baiano Rômulo Almeida, foi idealizado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). A Lei nº 1.649, de 19/07/1952, criou o BNB, que, no entanto, foi inaugurado apenas em 1954. A instituição se inseria numa visão de promoção do desenvolvimento da região, com redução das agruras enfrentadas pela economia nordestina por meio do financiamento ao investimento. Tinha por objetivo aplicar os recursos constitucionais que se destinavam ao combate à seca do Nordeste e ao desenvolvimento das atividades dinâmicas da região de forma alinhada à economia nacional. A partir de 1989 passou a ser responsável por gerenciar o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Adicionalmente, a instituição foi planejada para atuar de forma híbrida, com funções de banco comercial e de investimento e de órgão assistencial (VALIAS NETO e COSENTINO, 2014).

O problema do financiamento ao desenvolvimento na região Norte também foi enfrentado pelo governo federal através da criação de uma instituição regional. O precursor do Banco da Amazônia foi o Banco de Crédito da Borracha, criado com o objetivo de financiar a produção de borracha pelo Decreto-Lei nº 4.451, de 09/07/1942, com participação acionária compartilhada entre os Estados Unidos da América e o Brasil. Na década seguinte, em 1950, o governo federal criou o Banco de Crédito da Amazônia S/A, ampliando os meios de financiamento para outras atividades produtivas e assumindo contornos de banco regional misto, em que se combinavam ações comerciais e de desenvolvimento. Apesar de sua criação precoce, o Banco assumiu seu contorno atual apenas a partir de 1966, através da Lei nº 5.122, de 28/09/1966, quando veio a exercer o papel de agente financeiro da política governamental para o desenvolvimento da região amazônica, agora com o nome de Banco da Amazônia. A partir da década de 1990, a instituição passou a gerir o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), criado em 1989. Hoje em dia, o Banco atua no fomento ao desenvolvimento sustentável da região (BANCO DA AMAZÔNIA, 2014).

As demais instituições arroladas no Quadro 1 – o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, o Banco de Roraima, o Banco Meridional do Brasil e o Banco Nacional da Habitação – deixaram de existir.

Com o crescimento das atividades do BNDES, a criação de instituições públicas de fomento alcançou também as unidades federativas. Essas instituições tinham o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico regional, atuando de forma complementar ao BNDES, como agentes repassadores de recursos, além de instrumentos de política regional. As instituições locais agiriam como propulsoras do desenvolvimento de seus estados.

[...] a década de 1960 assistiu à criação de diversos bancos públicos estaduais de desenvolvimento, em estados como Minas Gerais (1962), Bahia (1966), Paraná (1968) e Espírito Santo (1969). O ano de 1962 também marcou a experiência pioneira de um banco interestadual de desenvolvimento: o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), englobando os estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná. A experiência com IFDs estaduais prosseguiu na década seguinte: em 1970, surgiram ainda os bancos de desenvolvimento dos estados do Maranhão, Ceará, São Paulo, Rio Grande do Norte; em 1974, foi a vez do Rio Grande do Sul; seguido do Rio de Janeiro em 1975; e por fim, Goiás e Santa Catarina, ambos em 1977 (ARAÚJO *et al.*, 2011, p. 13).

Foram criadas 48 instituições financeiras públicas ao longo do século XX, sendo que a grande maioria (67% do total) surgiu após a constituição do BNDES, como pode ser observado no Quadro 2. Muitas dessas instituições foram privatizadas ou simplesmente extintas nos anos 1990, ao passo que outras deram origem a um novo tipo de instituição financeira não bancária, as agências de fomento (AFs), em processo que será descrito adiante.

A disseminação dos bancos estaduais de desenvolvimento persistiu mesmo no contexto da chamada Reforma Bancária de 1964-1965, que visava estimular o mercado de capitais e criar um sistema financeiro privado capaz de financiar o desenvolvimento econômico. Pretendia-se incentivar o sistema financeiro privado para que este garantisse o financiamento do desenvolvimento. No entanto, as respostas aos vários incentivos foram insuficientes, de modo que, na prática, observou-se a consolidação das instituições de fomento públicas, com crescimento considerável dos desembolsos do BNDES destinados ao setor produtivo privado, e o fortalecimento dos bancos de desenvol-

QUADRO 2

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS CONTROLADAS POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO

UF	Instituição financeira	Ano de criação	Ano de fechamento	Motivo de fechamento ou transformação ¹
AC	Banacre – Banco do Estado do Acre S.A.	1964	1999	E
AL	Produban – Banco do Estado de Alagoas S.A.	1963	2002	E
AM	BEA – Banco do Estado do Amazonas S.A.	1958	2002	P
AP	Banap – Banco do Estado do Amapá S.A.	1992	1999	E
BA	Baneb – Banco do Estado da Bahia S.A.	1937	1999	P
	Desenbanco – Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia S.A.	1966	2000	AF
CE	BEC – Banco do Estado do Ceará S.A.	1964	2005	P
	BANDECE – Banco de Desenvolvimento do Ceará S.A.	1970	1988	E
DF	BRB – Banco de Brasília	1966		FP
ES	Banestes – Banco do Estado do Espírito Santo S.A.	1935		S
	Banco do Espírito Santo	1911	1931	E
	Bandes – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A.	1969		FP
GO	BEG – Banco do Estado de Goiás S.A.	1955	2001	P
	BDGoiás – Banco de Desenvolvimento de Goiás S.A.	1977	1994	E
MA	BEM – Banco do Estado do Maranhão S.A.	1939	2004	P
	BDM – Banco de Desenvolvimento do Maranhão	1970	1988	E
MT	Bemat – Banco do Estado do Mato Grosso S.A.	1963	1997	E
MG	Bernge – Banco do Estado de Minas Gerais S.A.	1967	1998	P
	Credireal – Banco de Crédito Real de Minas Gerais S.A.	1889	1997	P
	MinasCaixa – Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais	1896	1998	E
	BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A.	1962		S
PA	Banpará – Banco do Estado do Pará S.A.	1961		S
PB	Paraiban – Banco do Estado da Paraíba S.A.	1930	2001	P
PE	Bandepe – Banco do Estado de Pernambuco S.A.	1939	1998	P
PI	BEP – Banco do Estado do Piauí S.A.	1958	2008	P
PR	Banestado – Banco do Estado do Paraná S.A.	1928	2000	P
	BADEP – Banco de Desenvolvimento do Paraná	1968	1994	E
RJ	Banerj – Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A.	1945	1997	P
	BD-Rio – Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro S.A.	1975	1989	L
RO	Beron – Banco do Estado de Rondônia S.A.	1983	1998	E
	Rondonpoup – Rondônia Crédito Imobiliário S.A.	nd	1998	E
RN	Badern – Banco do Rio Grande Norte S.A.	1906	2000	E
	BDRN – Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte S.A.	1970	2000	E
RR	Banor – Banco do Estado de Roraima S.A.	1991	1998	E
RS	Banrisul – Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	1928		S
	CEE – Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul S.A.	1960	1998	AF
	Badesul – Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	1974	1992	I
SC	Besc – Banco do Estado de Santa Catarina S.A.	1962	2008	P
	CEESC – Caixa Econômica do Estado de Santa Catarina	1969	nd	nd
	Badesc – Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina S.A.	1977	1998	AF
SE	Banese – Banco do Estado de Sergipe S.A.	1963		S
SP	Banespa – Banco do Estado de São Paulo S.A.	1909	2000	P
	Badesp – Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo S.A.	1970	1990	E
	Nossa Caixa – Nossa Caixa Nosso Banco S.A.	1916	2009	P
RS, SC, PR	BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul	1961		FP

Fonte: Costa Neto (2004), Salviano Junior (2004) e BCB. Elaboração e complementação dos autores.

(1) AF = Agência de Fomento; E = Extinção; FP = Fora do Proes; I = Incorporação; L = Em processo de liquidação; P = Privatização; S = Saneamento; nd = não disponível.

vimento controlados por unidades da federação (STUDART e HERMANN, 2001). Reafirmavam-se, assim, os mecanismos básicos de financiamento da industrialização brasileira, com uma mistura de autofinanciamento, capital externo (crédito e investimento estrangeiro direto) e crédito público distribuído através das instituições financeiras oficiais (HERMANN, 2010).

O BNDES manteve papel relevante, preenchendo a lacuna que o mercado privado de crédito de longo prazo e o mercado de capitais não conseguiram completar. Assim, o BNDES, que iniciou suas atividades com forte ênfase no financiamento do setor público, voltou-se, a partir de 1964, para o financiamento do setor privado e buscou aumentar sua capilaridade regional através da disseminação de operações de repasse e da atuação conjunta com instituições financeiras regionais. Neste sentido, a criação dos bancos estaduais de desenvolvimento conduzia à desconcentração do sistema financeiro de desenvolvimento. Adicionalmente, a criação dos bancos estaduais de desenvolvimento esteve ligada à postura dos próprios governos estaduais de incentivarem a transição do Estado enquanto investidor direto no setor produtivo, para o Estado como financiador do setor privado. Tudo isso contribuiu para a disseminação dos bancos estaduais de desenvolvimento e dos bancos comerciais públicos, que atuavam com carteira de desenvolvimento, bem como das estruturas governamentais de apoio ao desenvolvimento industrial, à inovação tecnológica e à promoção de exportações. Esse período marcou a consolidação dos alicerces do processo de industrialização nacional. O sistema de fomento regional representado pelos bancos estaduais de desenvolvimento e bancos comerciais com carteira de desenvolvimento, foi essencial para o processo de industrialização do Brasil nos anos 1970, quando se tornaram os principais agentes repassadores do BNDES (CAVALCANTI, 2007).

Na década de 1980, em meio à crise fiscal que se seguira à crise da dívida externa aberta em 1979, os agentes financeiros públicos regionais se tornaram também importantes financiadores dos governos que detinham seu controle. Assim, o fomento ao desenvolvimento deixou de ser o único ou mais importante propósito dos bancos públicos estaduais. Em um período de inflação alta e indexação da economia, as instituições oficiais funcionaram como meio de retenção do imposto inflacionário e atuaram como gestores das receitas tributárias dos estados. Em última instância, financiaram gastos públicos, através de empréstimos, nem sempre realizados com base nas melhores

práticas de gestão de risco. Essa função gerou, no longo prazo, um problema de solvência dessas instituições, que acabaram por sofrer uma longa reestruturação na década de 1990. O BCB, em seus relatórios de análise dos bancos comerciais estaduais, detectou, em grande parte dessas instituições, práticas de concessão de crédito que não estavam em acordo com políticas de recuperação de crédito (SALVIANO JR., 2004).

A economia brasileira na década de 1980 padecia com baixas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, crise fiscal e aceleração inflacionária. Esses elementos combinados, repercutiram nas instituições financeiras públicas, que passaram a ser crescentemente utilizadas como instrumentos de financiamento de déficits orçamentários, tornando-se, ainda, agentes gestores do endividamento de seus estados controladores. As ferramentas de controle do BCB tinham alcance limitado sobre os bancos públicos, incluindo-se o controle de empréstimos ao setor público. Diante da progressiva crise fiscal dos governos estaduais, esse tipo de operação terminaria contribuindo para a gradativa deterioração da situação patrimonial das instituições (CAVALCANTI, 2007). Complementarmente, a onda liberalizante que se consolidou em esfera mundial, em conjunto com a crise da dívida externa brasileira e a necessidade de promover o ajuste macroeconômico, assolou a estrutura das instituições financeiras de desenvolvimento.

O processo de estabilização monetária dos anos 1990 conformou um novo espaço regulatório, no qual as recomendações de política apontavam para a necessidade de redução da participação do Estado no setor bancário. Essa nova orientação teve impacto acentuado sobre as instituições controladas por unidades da federação. Além disso, a estabilização monetária alcançada com o Plano Real trouxe um problema de rentabilidade ao Sistema Financeiro Nacional, que tinha no imposto inflacionário grande parte de suas receitas.⁷ As instituições financeiras enfrentaram dificuldades em promover os ajustes necessários para sua sobrevivência nesse novo ambiente econômico e dezenas de bancos quebraram, gerando enormes custos financeiros e sociais (FEIL, 2014). Para evitar uma crise bancária que tinha potencial para gerar crise sistêmica,

⁷ No que se convencionou chamar, quanto aos orçamentos públicos, de efeito Bacha, ou efeito Tanzi às avessas, em que as receitas públicas eram indexadas à inflação, enquanto as despesas não o eram. Assim, o governo obtinha vantagens com o processo inflacionário.

o governo federal implantou o *Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer)*, através da Medida Provisória nº 1.179, de 31/11/1995. No entendimento do BCB,

[A] chegada [do Proer], logo após a crise do Econômico, o 22º banco sob intervenção/liquidação desde o Real, implantado em 01/07/94, não deixa de ser, entretanto, uma forma do governo antecipar-se a outros problemas, e facilitar o processo de ajuste do SFN. Com o Proer, os investimentos e a poupança da sociedade ficam assegurados. Há uma adesão incondicional ao mecanismo de proteção aos depositantes, introduzido pelas resoluções 2.197, de 31/8/95, e 2.211, de 16/11/95, do CMN, evitando que futuros problemas localizados possam afetar todo o sistema, com reflexos na sociedade brasileira (BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. 1999).

A criação do Proer acelerou o processo de fusões e incorporações de bancos, especialmente pela constituição de uma linha especial de assistência financeira. Tais medidas atuaram a favor do processo de consolidação bancária, ao estimularem as mutações patrimoniais. A Resolução nº 2.197, de 31/08/1995, autorizou a constituição de uma entidade privada, sem fins lucrativos, para gerir recursos voltados à proteção dos poupadores. Procurava-se minimizar o risco de uma corrida bancária derivada de uma perda de confiança na solidez das instituições financeiras. Posteriormente, essa iniciativa se materializou na constituição do Fundo Garantidor de Crédito (FGC). Neste mesmo ano, houve outras iniciativas cruciais, como a ampliação dos poderes do BCB para responsabilizar civilmente os gestores dos bancos, além do fortalecimento de mecanismos que permitissem ao BCB atuar preventivamente no saneamento daquelas instituições mais fragilizadas. Adicionalmente, foi estabelecida uma série de incentivos fiscais para estimular a incorporação de instituições frágeis pelas mais saudáveis (CUNHA, CARVALHO e PRATES, 2014).

Em relação ao sistema financeiro público, o governo federal atuou para equacionar os desequilíbrios patrimoniais dos bancos oficiais estaduais através do *Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)*, criado pela Medida Provisória nº 1.514, de 07/08/1996. O Proes permitia que os estados controladores optassem por privatização, aquisição pelo governo federal para posterior privatização, extinção ou saneamento dos seus bancos. No caso de saneamento, o estado manteria o controle da instituição, desde que aportasse no mínimo 50% dos recursos necessários e

assinasse um termo de compromisso garantindo a solidez da instituição no longo prazo (CUNHA, CARVALHO e PRATES, 2014). Permitia, também, que os estados optassem por transformar suas instituições em agências de fomento, um novo tipo de instituição financeira não bancária submetida ao controle do BCB. A reforma do sistema financeiro público foi um processo longo, com origens na década de 1980 e que culminou com a criação do Proes. A autoridade monetária objetivava que as instituições bancárias públicas adotassem boas práticas de gestão, como a reestruturação de seu quadro funcional e a profissionalização da gestão e, principalmente, que tais instituições cessassem a oferta de crédito aos controladores (SALVIANO JR., 2004)⁸. Ainda conforme Salviano Jr.,

A proposta fundamental do Proes era, após tantos programas de ajustamento frustrados, reduzir ao mínimo a presença das instituições financeiras controladas por governos estaduais no sistema financeiro. Uma característica importante do programa é o fato de a adesão do estado ser voluntária, diferentemente da solução de liquidação. Por um lado isso dá ao estado a possibilidade de participar ou não do programa, e escolher a modalidade de participação, e por outro, faz com que ele partilhe o ônus político dessa decisão.

O mecanismo para induzir os estados a diminuir o tamanho do sistema de bancos estaduais consiste no fato de a União financiar 100% do custo de ajuste em todos os casos, exceto no de simples saneamento, em que o estado continua a controlar a instituição financeira. Nesse caso, o empréstimo é limitado a 50% da necessidade de recursos. O restante deve ser provido pelo governo estadual (SALVIANO JR., 2004, 81).

O Quadro 2 (p. 17) apresenta uma lista compreensiva das instituições que foram extintas, privatizadas ou transformadas em agências de fomento. Nele, observa-se que, entre meados dos anos 1990 e o começo dos anos 2000, quase todos os bancos estaduais, comerciais, múltiplos e de desenvolvimento passaram por processos de reestruturação no âmbito do Proes. Reestruturados e privatizados, tais agentes, que tiveram papel central no processo de desenvolvimento e no financiamento dos governos locais, foram virtualmente eliminados do sistema financeiro. Os poucos sobreviventes e as novas estruturas – as agências de fomento – passaram a conviver em um ambiente regulatório novo (CUNHA, CARVALHO e PRATES, 2014).

⁸ Este problema foi tratado na Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas e limites de gastos nas finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

As instituições financeiras federais também passaram por um processo de reestruturação no âmbito do *Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (Proef)*. O Programa previa a adoção de medidas de saneamento, enfatizando a transferência para o Tesouro Nacional de créditos problemáticos da carteira de ativos das instituições e a cessão de créditos para a Empresa Gestora de Ativos (Emgea), empresa não financeira vinculada ao Ministério da Fazenda, a qual foi criada, especificamente, para gerir esses créditos. No âmbito do Proef, os bancos federais estavam aptos a trocar ativos de pouca liquidez e baixa remuneração por ativos líquidos, remunerados a taxas de mercado. Finalmente, o governo federal capitalizou a Caixa, o Banco do Nordeste e o Banco da Amazônia. No mesmo sentido de fortalecimento dos bancos públicos, como medida preventiva e de forma a evitar novas situações de desequilíbrio patrimonial, tornou-se necessária a explicitação, na lei orçamentária, dos subsídios associados aos programas de desenvolvimento econômico e social operados pelos bancos federais. Além disso, o BCB recomendou uma série de aprimoramentos na governança corporativa das instituições, que deveriam ser adotados de forma a garantir sua eficiência e eficácia (CUNHA, CARVALHO e PRATES, 2014).

No contexto dos anos 1990, os grandes bancos federais foram preservados, mas sua atuação se voltou primordialmente para a função de bancos comerciais, com a adoção de um novo modelo de gestão, no qual se enfatizava a aversão ao risco. Os bancos múltiplos diminuíram consideravelmente sua função de agentes de desenvolvimento. O BNDES, por sua vez, principalmente a partir de 1994, tornou-se importante agente financeiro do processo de privatização levado a cabo na segunda metade daquela década.

Os processos de privatização e desestatização e de fusões e aquisições dos bancos nacionais e a maior abertura externa do setor financeiro levaram à desnacionalização e concentração patrimonial do setor. No entanto, isso não representou uma mudança significativa no padrão do financiamento de longo prazo do investimento produtivo, que permaneceu a cargo das instituições públicas. Ou seja, as mudanças estruturais do Sistema Financeiro Nacional novamente não foram acompanhadas do desenvolvimento de um sistema privado de crédito de longo prazo.

Às vésperas da crise financeira global que se iniciou em 2007-2008, o Sistema Nacional de Fomento havia reduzido sua participação relativa no

GRÁFICO 1
PARTICIPAÇÃO DO SNF NO SALDO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO
NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (%)



Fonte: BCB. Elaboração dos autores.

Sistema Financeiro Nacional. Considerados os anos de estabilidade monetária pós-Real, o saldo de operações de crédito das instituições do SNF reduzira-se de um patamar acima de 60% em 1995, para oscilar entre 35% e 40% do total do sistema financeiro na primeira década do novo século, como se observa no Gráfico 1. Esse processo vem se revertendo, todavia, desde os primórdios da crise, de modo que a participação do SNF já representava mais de metade do saldo total de operações de crédito em 2013.

O impacto imediato da crise na economia brasileira foi a contração do crédito doméstico, o que poderia prejudicar sua trajetória de crescimento. No entanto, os níveis reduzidos de alavancagem do Sistema Financeiro Nacional, comparativamente ao sistema financeiro internacional, a aplicação de procedimentos de supervisão consolidada do sistema e a solidez patrimonial e financeira das instituições, possibilitaram a adoção de medidas de estímulo à atividade econômica com provimento de liquidez do próprio sistema. O BCB diminuiu consideravelmente os depósitos compulsórios e injetou liquidez no mercado bancário, ao final de 2008. O clima geral de incerteza fez com

que aumentasse, todavia, o grau de aversão ao risco nos bancos privados, os quais direcionaram os recursos liberados para operações compromissadas com a própria autoridade monetária. Assim, para estimular a recuperação do crédito na economia, coube aos bancos públicos a tarefa de garantir a oferta de crédito, resultando no aumento relativo do seu saldo de operações. A atuação anticíclica das IFDs frente ao represamento do crédito privado decorrente da crise financeira, foi essencial para evitar tanto a paralisação do mercado de crédito doméstico, quanto impactos ainda mais negativos sobre o nível de atividade.

Os efeitos da crise financeira sobre a economia real fizeram com que se retomasse a atenção a um maior ativismo por parte do Estado no setor financeiro. Um olhar mais favorável às instituições financeiras de desenvolvimento ressurgiu, portanto, da constatação renovada de que os capitais privados têm comportamento pró-cíclico. Sob tal circunstância, uma das principais funções do SNF se relacionaria à sua ação anticíclica, considerada vital para a manutenção da atividade produtiva, garantindo emprego, renda e crescimento. Difundiu-se o interesse pelo papel das instituições do SNF com os desdobramentos da crise financeira. Os países que tiveram mais sucesso em minimizar os efeitos deletérios da crise, utilizaram seus bancos públicos para diminuir os resultados da contração do crédito privado, gerando efeitos positivos sobre a retomada de dinamismo em suas economias (CUNHA, CARVALHO e PRATES, 2014).

Assim, ainda que desde 2003 os bancos públicos federais já tivessem recuperado importância enquanto agentes de desenvolvimento e de políticas públicas, foi na crise de 2007-2008 que o SNF mostrou capacidade de exercer papel de protagonista. Esse papel coube primordialmente aos bancos públicos federais, conforme se observa na Tabela 1. Esses bancos, que detiveram fatias significativas do sistema financeiro em termos de ativo total, saldo de operações de crédito e patrimônio líquido ao longo de todo o período pós-Real, expandiram sua presença relativa no saldo de operações de crédito e nos ativos a partir da crise financeira, a exemplo do que também ocorrera na crise de fins dos anos 1990. No caso do saldo das operações de crédito, que oscilava entre 31% e 38% nos primeiros anos do novo século, verificou-se um aumento para 51,5% do total do sistema financeiro em 2014, após crescimento contínuo desde 2008.

No caso dos demais segmentos que compõem o SNF – bancos cooperativos, bancos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, bancos de desenvolvimento controlados por unidades da federação e agências de fomento –, sua presença relativa está em patamar bastante inferior ao dos bancos

públicos federais. Em meados dos anos 1990, o setor dos bancos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento ainda mantinha uma participação expressiva nas variáveis de tamanho examinadas, porém essa presença se reduziu drasticamente em face da reforma do sistema financeiro empreendida naquela década. Em meados da primeira década dos anos 2000, os quatro segmentos detinham, em conjunto, apenas 3,5% do saldo de operações de crédito (2005), chegando a 2,8% em 2013, sobretudo em vista de que as reduções adicionais no segmento dos bancos comerciais estaduais foram mais do que proporcionais aos aumentos verificados nas agências de fomento e nos bancos cooperativos. Essa menor participação dos agentes financeiros públicos, com escopo de atuação subnacional, e o que isso significa para o desenvolvimento das regiões brasileiras, é justamente a principal problemática que orienta o presente ensaio, a qual será enfrentada nas próximas seções.

3. Instituições financeiras de desenvolvimento regional

As instituições que compõem o que denominamos Sistema Nacional de Fomento diferenciam-se sob vários aspectos, notadamente quanto ao tamanho, como exposto na seção anterior. Em geral, possuem menor tamanho relativo as instituições controladas por unidades da federação — as agências de fomento e os bancos estaduais de desenvolvimento —, cujo escopo básico de atuação, mas não exclusivo, é o financiamento de projetos de investimento. Nesta seção, apresentamos um detalhamento das características dessas instituições, as quais denominamos instituições financeiras de desenvolvimento regional (IFDRs)⁹, e apontamos limitações ao seu crescimento. Essas limitações, na medida em que representam contenção da oferta de crédito para o desenvolvimento regional, merecem a atenção dos formuladores de políticas públicas e do órgão supervisor do sistema financeiro. Uma agenda com o propósito de fortalecer as IFDRs, sob o marco de um efetivo Sistema Nacional de Fomento é, então, sistematizada na seção 4.

9 Uma definição mais ampla de IFDR poderia incluir os bancos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, conforme a abordagem usualmente adotada pela ABDE. Neste ensaio, contudo, optou-se por concentrar o foco naquelas instituições de fomento puras, os bancos de desenvolvimento e as agências de fomento, resultando, portanto, numa definição mais restrita de IFDRs controladas por estados, a qual é motivada pelo problema que orienta nossa argumentação. De outro, lembramos que essa definição pode ser ainda mais ampla se nela incluirmos os bancos de desenvolvimento federais com escopo de atuação regional no Norte e Nordeste, mas novamente isto nos afastaria da preocupação central do ensaio.

TABELA 1
PARTICIPAÇÃO DO SNF NO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ativos						
Sistema Nacional de Fomento	52,6	50,5	50,0	50,4	48,2	43,3
Bancos Públicos Federais	35,2	33,5	35,2	41,2	40,2	39,1
Bancos Cooperativos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento	16,9	16,5	14,2	8,7	7,6	3,7
Bancos de Desenvolvimento controlados por UF	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4
Agências de Fomento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo de Operações de Crédito						
Sistema Nacional de Fomento	62,4	58,3	54,0	57,6	51,9	45,8
Bancos Públicos Federais	43,3	38,6	46,1	51,1	46,6	42,6
Bancos Cooperativos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento	18,1	18,6	6,7	5,5	4,6	2,5
Bancos de Desenvolvimento controlados por UF	1,1	1,2	1,2	1,1	0,7	0,6
Agências de Fomento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Patrimônio Líquido						
Sistema Nacional de Fomento	50,2	42,0	45,4	36,1	37,3	31,5
Bancos Públicos Federais	42,6	32,5	36,1	30,8	28,0	27,1
Bancos Cooperativos	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Bancos Comerciais Estaduais com carteira de desenvolvimento	6,0	8,4	8,7	4,4	8,6	3,7
Bancos de Desenvolvimento controlados por UF	1,5	1,1	0,6	0,8	0,7	0,6
Agências de Fomento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.

3.1. As agências de fomento

A criação das agências de fomento (AFs) ocorreu como uma resposta ao fechamento dos bancos estaduais de desenvolvimento e dos bancos comerciais com carteira de desenvolvimento ocorrido nos anos 1990. Tratava-se, à época, de um incentivo da União aos governos estaduais para que estes promovessem o saneamento ou venda de seus bancos. Por conseguinte, em lugar de bancos, os estados contariam com instituições não bancárias de fomento regional – as agências de fomento –, que não gerariam risco sistêmico em razão de suas próprias restrições financeiras. As AFs foram criadas pela Medida Provisória nº 1.514, de 07/08/1996, e regulamentadas pela Resolução nº 2.347,

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
40,4	44,3	45,6	43,3	41,9	39,7	36,4	36,9	42,0	41,5	42,8	44,6	46,2	46,7
36,4	39,9	41,3	39,0	37,6	35,5	32,3	33,3	39,9	39,5	40,6	42,3	43,9	44,4
0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7
3,7	3,9	3,7	3,8	3,7	3,5	3,5	3,0	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3
0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
35,3	38,7	41,9	39,8	38,6	38,6	36,5	39,6	46,1	45,1	46,1	49,9	52,5	54,5
31,9	35,2	38,4	36,2	35,0	35,2	33,1	36,0	43,5	42,5	43,4	47,1	49,6	51,5
0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7
2,6	2,7	2,6	2,7	2,6	2,5	2,5	2,7	1,6	1,6	1,5	1,6	1,5	1,5
0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
29,8	28,4	29,6	29,5	30,4	29,8	28,9	27,3	25,6	33,4	33,0	31,4	30,8	27,2
25,8	25,1	25,9	25,7	26,5	26,3	25,3	23,9	23,4	31,4	30,0	28,3	27,5	23,7
0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3
3,4	2,6	2,9	3,0	2,9	2,6	2,9	2,6	1,5	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6
0,5	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7
0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	0,9	0,9	0,9

de 20/12/1996, do Banco Central do Brasil. Cerca de cinco anos mais tarde, a regulamentação foi alterada e consolidada por meio da Medida Provisória nº 2.192, de 24/08/2001 e da Resolução nº 2.828, de 30/03/2001, do BCB (SALVIANO JR., 2004).

As agências de fomento são instituições financeiras não bancárias cujo principal escopo de atuação, ainda que não exclusivo, é o financiamento do investimento nos estados onde tenham sede. Devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado e estar sob o controle de unidade da federação, sendo que cada unidade só pode constituir uma agência. Diferenciam-se, ademais, em relação às instituições bancárias, por não poderem captar recursos junto ao público no mercado de capitais, recorrer ao redesconto, ter conta de

reserva no BCB e contratar depósitos interfinanceiros na qualidade de depositantes ou de depositárias, sendo-lhes vedada a transformação em qualquer outro tipo de instituição integrante do Sistema Financeiro Nacional. As AFs operam por meio de capital próprio e de repasses de recursos orçamentários, de fundos fiscais ou para fiscais e de organizações de desenvolvimento nacionais e internacionais, obrigando-se a constituir e manter, permanentemente, fundo de liquidez equivalente, no mínimo, a 10% do valor de suas obrigações, o qual deve ser integralmente aplicado em títulos públicos federais. (ABDE, 2014)

Passados oito anos de sua edição, a Resolução nº 2.828 sofreu modificação significativa através da Resolução nº 3.757, de 01/07/2009, e, posteriormente, pelas Resoluções nºs 3.834, de 28/01/2010, e 4.023, de 27/11/2011, do Banco Central do Brasil. A nova regulamentação permitiu: (i) a ampliação dos limites de atuação das agências, principalmente no que tange à participação acionária, direta ou indireta, em empresas não financeiras, excluindo as empresas controladas pelo Estado; (ii) a realização de operações de capital de giro puro para a manutenção da atividade produtiva; (iii) um modelo de captação externa de recursos provindos de organismos de desenvolvimento, desde que obtenha classificação de risco igual ou superior ao risco da União; (iv) a atuação, em condição de excepcionalidade, em programas e projetos desenvolvidos em estado limítrofe à sua área de atuação; e (v) a permissão para captar depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças; dentre outras alterações (ABDE, 2014).

A partir dessas resoluções, as agências de fomento ampliaram seu escopo de atuação junto à iniciativa privada e aos governos municipais, passando a se compor de financiamentos de capital fixo e de giro, de crédito rural e microcrédito, com recursos próprios e repasses; da administração de fundos de desenvolvimento; da participação em fundos de investimento; da prestação de garantias; de serviços de consultoria; da cessão e aquisição de créditos oriundos de operações de financiamento; da participação acionária/societária; de *swap* para proteção de posições próprias; e de operações de câmbio e de *leasing*.

As agências de fomento sujeitam-se ao controle do BCB e, também, à regulamentação dos Acordos de Basileia, o que as obriga a implantar controles para a preservação de capital compatíveis à sua estrutura. De acordo com os normativos do órgão de supervisão, as agências têm que manter estruturas de gerenciamento de riscos e as políticas de gestão de riscos devem ser aprovadas pela diretoria e pelo conselho de administração, sendo necessário instituir

metodologia, responsabilidades e padrões adequados para o gerenciamento dos riscos, de modo a nortear a implantação de medidas voltadas ao aperfeiçoamento dos processos executados e à manutenção de patrimônio adequado e compatível com os riscos incorridos (ABDE, 2014).

Atualmente, existem 16 agências de fomento no Brasil. A primeira a ser criada foi a do Estado de Santa Catarina, a partir da transformação do antigo banco de desenvolvimento, tendo sido homologada pelo BCB em setembro de 1998. Desde então, foram homologadas outras 15 agências, das quais apenas o Desenhahia e o Badesc preservaram o capital integral dos antigos bancos comerciais de seus respectivos estados. As demais agências, ou foram estabelecidas a partir de estruturas parciais (ativos, funcionários, carteira etc.) dos bancos públicos estaduais que passaram pelo Proes, ou foram capitalizadas diretamente pelo estado controlador. O Quadro 3 apresenta as agências de fomento na posição atual, listadas de acordo com a data de sua homologação pelo BCB.

QUADRO 3
AGÊNCIAS DE FOMENTO

Agência de Fomento	Sigla	Área de atuação¹	Data de homologação
Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina	Badesc	Santa Catarina	15/09/1998
Agência de Fomento do Rio Grande do Sul	Badesul	Rio Grande do Sul	07/12/1998
Agência de Fomento do Estado de Roraima	Aferr	Roraima	24/03/1999
Agência de Fomento do Amapá	Afap	Amapá	10/05/1999
Agência de Fomento do Estado do Amazonas	Afeam	Amazonas	02/09/1999
Agência de Fomento do Paraná	Fomento Paraná	Paraná	08/11/1999
Agência de Fomento do Rio Grande do Norte	AGN	Rio Grande do Norte	05/04/2000
Agência de Fomento do Estado de Goiás	Goiás Fomento	Goiás	18/04/2000
Agência de Fomento do Estado da Bahia	Desenhahia	Bahia	17/08/2001
Agência de Fomento do Estado de Tocantins	Fomento Tocantins	Tocantins	22/11/2002
Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro	Agerio	Rio de Janeiro	26/09/2003
Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso	MT Fomento	Mato Grosso	21/05/2004
Agência de Fomento Paulista	Desenvolve SP	São Paulo	12/02/2009
Agência de Fomento do Estado de Alagoas	Desenvolve	Alagoas	25/03/2009
Agência de Fomento do Estado do Piauí	Piauí Fomento	Piauí	09/04/2010
Agência de Fomento do Estado de Pernambuco	Agefepe	Pernambuco	06/12/2010

Fonte: BCB. Elaboração dos autores.

(1) Estado controlador.

3.2. Instituições financeiras de desenvolvimento regional: agências de fomento e bancos de desenvolvimento controlados por estados

Além das 16 agências de fomento, as instituições de fomento sob controle estadual incluem três bancos de desenvolvimento: o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). O BRDE é a única instituição controlada por mais de um estado, que são o Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Juntas, como definimos anteriormente, estas instituições formam o grupo das instituições financeiras de desenvolvimento regional, cuja abrangência espacial de atuação cobre parte extensa do território brasileiro, conforme se observa na Figura 1.

Ao final de 2014, as 19 IFDRs contavam com cerca de R\$ 31,7 bilhões em ativos (equivalente a US\$ 11,9 bilhões ou 0,4% do SFN), um saldo global de operações de crédito de R\$ 24,8 bilhões (US\$ 9,3 bilhões ou 0,8% do SFN) e um patrimônio líquido agregado de R\$ 9,1 bilhões (US\$ 3,4 bilhões ou 1,6% do SFN). Estes indicadores de tamanho evidenciam que, embora a criação e

FIGURA 1
A GEOGRAFIA DAS IFDRS
(BANCOS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO E AGÊNCIAS DE FOMENTO)



a manutenção dessas instituições sejam propaladas como de grande importância para a operacionalização de políticas públicas e o financiamento de projetos singulares de desenvolvimento regional, elas ainda são pequenas em relação ao conjunto do sistema financeiro, verificando-se o mesmo quando comparadas à dimensão das economias estaduais onde atuam.

Cabe destacar, ademais, que as IFDRs apresentam grande heterogeneidade quanto ao porte e outros atributos, em geral associada à diferença de tamanho das economias de sua região de atuação. Classificando-as de acordo com seus ativos, percebe-se maior concentração das instituições de pequeno porte nas regiões menos desenvolvidas do Norte e Nordeste brasileiro, enquanto as de grande porte estão concentradas nas regiões mais desenvolvidas do Sudeste e Sul, conforme se observa na Tabela 2. Os saldos de operações de crédito e o patrimônio líquido também mostram uma distribuição desigual semelhante à do ativo. No que se refere a patrimônio, a única exceção de relevo é o Bandes, cujo menor patrimônio relativo no grupo das instituições classificadas como de médio porte, segundo seu ativo, resultou em um índice de Basileia dentre os menores do grupo. Em geral, as IFDRs evidenciam índices de Basileia confortáveis.

Ainda que uma explicação para a desigualdade na distribuição das agências de fomento e dos bancos de desenvolvimento, segundo variáveis de tamanho e de *performance*, dependa de investigação adicional, pode-se aventar que ela decorre, em primeiro lugar, da própria desigualdade nas participações dos respectivos estados controladores na economia nacional, à qual se somariam variáveis institucionais que capturem a medida do esforço e da capacidade financeira dos governos estaduais em fortalecerem suas instituições de fomento. Neste sentido, nota-se como regra a tendência dos estados de menor participação no PIB brasileiro possuírem as IFDRs de menor porte. Em contrapartida, os estados que apresentam economias relativamente maiores possuem as instituições de maior porte (ARAÚJO *et al.*, 2011).

O conjunto das agências de fomento e bancos estaduais de desenvolvimento possui dimensões modestas em termos agregados, ao mesmo tempo em que apresenta potencial considerável para aprofundar sua importância para as economias dos estados. Esta afirmação decorre do fato de que a maior parte das IFDRs pratica modalidades variadas de apoio à atividade econômica privada e aos municípios, conquanto ainda não adequadamente medidas quanto à importância relativa do financiamento a segmentos específicos. Vale dizer:

TABELA 2

INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL,
SEGUNDO VARIÁVEIS DE TAMANHO – DEZEMBRO DE 2014

	Ativo (R\$ mil)	Saldo de operações de crédito (R\$ mil)	Patrimônio líquido (R\$ mil)	Basileia (%)	Nº de empregados ¹	Região	PIB Estados/ PIB Brasil (%) ²
PEQUENO PORTE							
Aferr	12.949	770	12.503	265	Nd	N	0,17
Piauí Fomento	13.152	5.884	12.976	93	16	NE	0,59
Afap	21.197	14.817	12.491	53	82	N	0,24
MT Fomento	31.836	20.775	20.021	67	67	CO	1,84
Fomento Tocantins	26.990	11.120	26.480	92	21	N	0,44
Desenvolve	43.238	6.526	35.643	671	31	NE	0,67
AGN	53.242	5.445	33.079	56	47	NE	0,90
Agefepe	59.792	26.143	58.601	71	30	NE	2,67
Goiás Fomento	210.862	120.730	170.857	81	122	CO	2,82
MÉDIO PORTE							
Afeam	355.162	72.798	123.752	285	156	N	1,46
Agerio	414.178	141.364	334.850	19	134	SE	11,48
Badesc	971.859	739.878	530.219	19	123	S	4,04
Desenbahia	992.891	552.500	498.490	86	240	NE	3,82
Desenvolve SP	1.419.634	1.006.166	1.036.636	146	144	SE	32,08
Bandes	1.516.654	1.069.742	264.837	20	187	SE	2,44
Fomento Paraná	1.522.298	861.792	1.392.890	1.294	162	S	5,83
GRANDE PORTE							
Badesul	4.228.961	3.599.834	776.260	61	213	S	6,32
BDMG	6.452.366	5.403.737	1.732.362	18	395	SE	9,19
BRDE	13.400.342	11.162.934	2.068.068	18	551	S	16,18*
Total	31.747.603	24.822.955	9.141.015	—	2.721	—	—

Fonte: BCB, IBGE, bancos de desenvolvimento e agências de fomento. Elaboração dos autores.

Nota: Pequeno Porte – ativos menores que R\$ 300 milhões; Médio Porte – ativos entre R\$ 300,1 milhões e R\$ 4 bilhões; Grande Porte – ativos acima de R\$ 4 bilhões. Limites arbitrados pelos autores.

(1) Dados de 2013. (2) Dados de 2012.

quando observadas no agregado, a conclusão inescapável é que as IFDRs têm diminuta expressão; porém, se considerado seu potencial, evidenciado na variedade de modalidades operacionais encontrada nas instituições singulares (aspecto qualitativo) e no provável maior tamanho relativo quanto ao financiamento de setores específicos (aspecto quantitativo), reafirma-se a importância de considerar o enfrentamento aos desafios postos ao seu crescimento.

QUADRO 4

MODALIDADES PRINCIPAIS DE ATUAÇÃO E OUTROS ASPECTOS DAS IFDRS - 2014

Instituições	Instituição credenciada no BNDES	CRÉDITO						Gestão de Fundos	Fundos de Participação	Comitês	Estado participa do custeio
		Projetos de longo prazo	MPME	Grandes empresas	Microcrédito	Infraestrutura (Setor Público)	Inovação				
AGÊNCIAS DE FOMENTO											
Afap			X		X			X		X	
Afeam		X	X		X			X		X	
Aferr			X		X					X	X
Agegepe	X		X		X		X	X		X	X
Agerio	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
AGN		X	X		X		X	X	X	X	X
Badesc	X	X	X		X	X	X			X	
Badesul	X	X	X	X		X	X	X	X	X	
Desenbahia	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Desenvolve		X	X		X		X			X	X
Desenvolve SP	X	X	X			X	X	X	X	X	
Fomento Paraná	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
Goiás Fomento	X		X		X		X	X		X	
MT Fomento	X		X		X		X	X		X	
Piauí Fomento		X	X		X			X		X	X
Fomento Tocantins			X		X					X	X
BANCOS DE DESENVOLVIMENTO ESTADUAIS											
Bandes	X	X	X	X	X	X	X	X		X	
BDMG	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
BRDE	X	X	X	X		X	X	X		X	

Fonte: bancos de desenvolvimento e agências de fomento. Elaboração dos autores.

3.3. Modalidades de atuação e outros aspectos das IFDRs

As modalidades operacionais das IFDRs variam bastante de acordo com seu tamanho e região, como se observa no Quadro 4. As principais modalidades são: (i) crédito de longo prazo para projetos de investimento, incluindo-se o giro associado, sobretudo de pequenas e médias empresas (PMEs), de

produtores rurais e de cooperativas de produção, em geral com base em repasses do BNDES; (ii) crédito para capital de giro puro, principalmente de PMEs; (iii) operações de microcrédito produtivo orientado e microfinanças; (iv) crédito de longo prazo para projetos de inovação em PMEs com base em repasses da Finep; e (v) gestão de fundos fiscais, normalmente utilizados em operações de crédito com o setor público municipal para financiamento de projetos de infraestrutura urbana. Em menor proporção, verificam-se as operações de crédito com grandes empresas, inclusive em empréstimos sindicalizados com o BNDES, e o aporte de recursos em fundos de participação em empresas. A par das modalidades de financiamento, vale assinalar que a atuação das IFDRs estende-se a atividades de mobilização de agentes econômicos em face de programas setoriais e regionais de desenvolvimento e de ações de capacitação empresarial, como na difusão de informações sobre linhas de crédito e incentivos fiscais ao investimento (ABDE, 2014).

No âmbito da governança, merece destaque que a estrutura organizacional das IFDRs é dividida em comitês técnicos, cujo principal objetivo é garantir idoneidade e eficiência na tomada de decisões e a coordenação das atividades internas. Os comitês são responsáveis, dentre outros aspectos, por definir critérios para a concessão de crédito e o acompanhamento das práticas contábeis, propor o planejamento de atividades anuais e analisar as contribuições da instituição para o desenvolvimento regional. Ainda que se observe que todas as IFDRs possuam comitês técnicos, há diferenciação nos formatos empregados em cada instituição, considerando assim suas especificidades de porte e regionais. A preocupação crescente com a excelência em gestão – que resulta diretamente da atuação do BCB, dentre outros fatores – assegura um elemento de prevenção contra os problemas que levaram ao encerramento das atividades de suas antecessoras na década de 1990 (ABDE, 2014).

A gestão de risco segue as normas estabelecidas pelo BCB e inclui políticas de gestão de riscos corporativos e de gestão de capital. As instituições do SNF sujeitam-se aos normativos da Basileia. Atualmente, como resposta regulatória à crise econômica iniciada em 2007-2008, o Brasil está em fase de implantação de Basileia III, que prevê o aumento da qualidade e do volume do patrimônio de referência das instituições financeiras.

As fontes de recursos das IFDRs variam de acordo com seu tamanho. Não obstante, compreendem três tipos principais: (i) recursos de repasses do Sistema BNDES, Caixa, Finep e organismos e instituições financeiras internacionais

de desenvolvimento; (ii) recursos próprios; e (iii) recursos de fundos e de programas oficiais com fundos estaduais. A maioria das IFDRs opera, primordialmente, com base em repasses do BNDES. No caso das agências de menor porte, entretanto, o acesso tem sido autorizado para pequenos montantes ou simplesmente vedado em face das exigências do próprio BNDES quanto à estrutura operacional e de capital requerida dos agentes repassadores, incluindo-se a capacidade técnica para avaliação e acompanhamento das operações de crédito, o desempenho econômico-financeiro, o grau de alavancagem definido pelo Patrimônio de Referência e sua dependência em relação ao acionista majoritário. Em menor escala, a Finep e a Caixa também atuam como provedores de recursos às IFDRs. A Finep o faz através do Inovacred, um programa para o financiamento de projetos de inovação de pequenas e médias empresas. Já a Caixa disponibiliza recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para projetos de saneamento e infraestrutura de municípios.

Outra fonte disponível às operações das IFDRs são os fundos compostos de recursos dos tesouros dos estados e outros. Os fundos, geridos ou administrados pelas instituições regionais, constituem instrumentos de apoio financeiro em que as instituições normalmente não assumem o risco de crédito, atuando na análise de viabilidade e acompanhamento dos projetos e na liberação e cobrança dos recursos. Como regra, as operações realizadas a partir de recursos dos fundos fiscais não são registradas no balanço patrimonial das IFDRs.

Desde 2003, as IFDRs que atuam em estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem acesso a repasses dos fundos constitucionais, os quais são administrados por instituições financeiras federais. Tais repasses representam, todavia, parcela ainda muito pequena dos recursos dessas instituições, o que indica a existência de dificuldades para um acesso mais efetivo. Tais fundos poderiam constituir uma fonte especial para as IFDRs, uma vez que suas condições quanto a encargos financeiros e prazos são, via de regra, melhores do que as condições praticadas nos repasses usuais das instituições federais.

A participação das IFDRs em fundos de participação no capital das empresas e em outros fundos assemelhados vem crescendo nos últimos anos, tendo em vista que o uso dessa modalidade só foi permitido às agências de fomento a partir de 2009. Em 2014, seis dentre as 19 IFDRs possuíam algum tipo de participação em fundos com orientação setorial específica – por exemplo, em projetos nos setores de TI, saúde e tecnologias limpas – e em fundos de participação sem requisito setorial (ABDE, 2014).

3.4. Limitações ao crescimento das IFDRs

Transcorridos 17 anos da criação da primeira agência de fomento, é possível afirmar que a maioria das AFs já se distanciou da etapa inicial de sua constituição, quando os trabalhos se concentraram na estruturação embrionária da atividade de fomento e no desenvolvimento das primeiras linhas de crédito que atendessem aos normativos do BCB. Nos anos recentes, essas agências de fomento e os bancos estaduais de desenvolvimento vivenciaram uma expansão significativa dos volumes financiados, com implantação de novas modalidades operacionais e foco na atividade-fim do fomento à atividade econômica. A continuidade dessa trajetória depende, todavia, da superação de entraves que impedem o crescimento operacional sustentado das IFDRs.

A limitação mais evidente ao crescimento operacional das IFDRs é a **insuficiência de *funding* em volume adequado à demanda por suas operações de fomento**. A primeira vista, isto não é um problema causado por índices de Basileia muito próximos ao limite definido pelo BCB. Mesmo as instituições com menores índices – BRDE, BDMG, Agerio, Badesc e Bandes – encontravam-se em situação relativamente confortável em 2014, como se observa na Tabela 2. No plano imediato, o problema parece originar-se da dependência de repasses do BNDES e das provisões dos fundos fiscais que administram para formar o fundo de recursos a serem ofertados. Quanto ao BNDES, as restrições estão nos fatores de alavancagem, cujo máximo é inferior ao limite de Basileia, e nos critérios de acesso que pouco distinguem as instituições controladas por estados, o que dificulta o credenciamento ou a obtenção de maiores volumes por AFs de menor porte. Dificuldades semelhantes de satisfação de critérios de enquadramento aplicam-se aos recursos dos fundos constitucionais e de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, bem como aos recursos para fiscais do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Já em relação aos fundos estaduais, estes se encontram permanentemente limitados pela concorrência que outras áreas de governo exercem em relação aos recursos do Tesouro.

Mesmo sem evidenciar uma restrição imediata decorrente dos índices de Basileia, o tamanho relativamente pequeno das IFDRs – em alguns casos, virtualmente incompatível com seu mandato –, revelado no número de funcionários e no baixo capital social, sugere pouca autonomia financeira, baixa

capacidade operacional e insuficiente representatividade perante os governos. Tais fatores impedem a diversificação da atuação e uma ampliação mais forte da carteira de crédito, em linha com a demanda percebida e as necessidades do desenvolvimento regional, além de comprometerem a capacitação do quadro funcional para atuar, por exemplo, em novas modalidades financeiras ou na implantação de adequada estrutura de TI.

O baixo capital social, ainda que não constitua fator único a impedir o acesso das IFDRs a um maior volume de recursos nas fontes usuais do Sistema Financeiro Nacional (BNDES, Finep, FGTS, FAT e outros fundos), deve receber atenção especial. Isto porque o mecanismo tradicional de capitalização pelos controladores das instituições enfrenta restrições decorrentes da difícil situação fiscal dos estados brasileiros, uns mais do que outros, que se agravou diante do baixo crescimento econômico dos anos recentes. É pouco provável que os governos estaduais disponibilizem recursos em montante suficiente para ampliar substancialmente o capital social de suas IFDRs. As integralizações de recursos realizadas em vários estados entre 2011 e 2014, ainda que positivas por reafirmarem a importância dos agentes de fomento, foram insuficientes para atender à demanda por financiamento do investimento.

Dada a limitação – mas não a impossibilidade – de capitalizações mais robustas pelos controladores com base nos recursos correntes dos tesouros estaduais, uma alternativa estaria na geração de resultados mais expressivos que assegurassem crescimento patrimonial mais vigoroso. No entanto, esta hipótese vê-se limitada por dois fatores. Em primeiro lugar, as IFDRs sofrem os efeitos de **onerosa carga tributária** incidente sobre suas receitas. Paradoxalmente, embora atuem unicamente na função de agente de fomento do investimento e da inovação, as IFDRs são submetidas a regime tributário semelhante ao dos bancos comerciais privados. Em segundo lugar, as **margens de rentabilidade** das operações dos agentes de fomento são usualmente mais baixas do que as praticadas em outros segmentos do sistema financeiro. Tanto as agências de fomento quanto os bancos de desenvolvimento dispõem de poucas alternativas para diversificar suas fontes de receitas¹⁰. Isto é uma característica estrutural das IFDRs, inseparáveis do seu escopo de atuação, e que naturalmente limita um maior crescimento patrimonial (ABDE, 2014).

¹⁰ Contam basicamente com as receitas de operações de crédito e de administração de fundos, além dos ganhos de tesouraria que não constituem operações finalísticas destes entes públicos. Os BDs podem, ainda, emitir letras financeiras e participar de debêntures, mas essa prerrogativa não é extensiva às AF.

Um fator adicional de dificuldades, que se sobrepõe aos demais, está nas regras bastante rígidas de *compliance* a que se sujeitam as IFDRs, instituições com objeto social e características específicas voltadas ao fomento da atividade econômica e com desprezível risco sistêmico (ABDE, 2014). Apesar da inegável importância da governança corporativa e da necessidade de se estar em conformidade com a regulamentação do BCB a que se sujeitam as instituições participantes do Sistema Financeiro Nacional, estas regras têm imposto elevado custo de observância às IFDRs. Não se trata, evidentemente, de sugerir o abandono do compromisso com boas práticas administrativas, mas apenas de ajustá-las de fato ao escopo e tamanho das instituições financeiras de desenvolvimento¹¹.

4. Sistema Nacional de Fomento: razões e desafios

As instituições financeiras públicas seguem mantendo participação relevante no total dos ativos bancários no mundo, não obstante o processo de redução da presença de bancos públicos no sistema financeiro engendrado a partir dos anos 1980. Em particular, o desenvolvimento econômico e o fortalecimento dos sistemas financeiros nacionais não foram acompanhados, necessariamente, do desaparecimento de instituições nacionais de fomento (CUNHA, CARVALHO e PRATES, 2014). No Brasil, finda a reestruturação dos anos 1990, o Sistema Nacional de Fomento chegou à sua configuração atual ao agregar os bancos públicos federais, os bancos de desenvolvimento controlados por estados da federação, os bancos cooperativos, os bancos públicos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, as agências de fomento, a Finep e o Sebrae, ou seja, instituições em cujo escopo consta o fomento ao desenvolvimento – de modo virtualmente exclusivo para algumas, com grau de importância não desprezível para outras (ABDE, 2013). Neste sentido, não é incorreto lembrar que as instituições financeiras públicas atuam como “braços financeiros de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico” (HERMANN, 2010, p. 234).

Nesta última seção, debruçamo-nos sobre a questão da importância de um Sistema Nacional de Fomento e apresentamos uma agenda de política pública com o propósito de enfrentar os desafios postos ao fortalecimento das

11 Um exemplo é a obrigatoriedade da existência de um canal de ouvidoria em bancos de desenvolvimento e agências de fomento, em face do elevado custo de mais uma ferramenta de controle *vis-à-vis* o tamanho dessas instituições e o pífio resultado prático para a sociedade diante do seu raríssimo uso. Em geral, reclamações ou solicitações de clientes e outros agentes encontram canais mais efetivos no contato direto com gestores e técnicos das instituições, nos tribunais de contas e no próprio BCB.

instituições financeiras de desenvolvimento regional e ao avanço de sua efetiva integração em um Sistema Nacional de Fomento. Entendemos que essa agenda é de interesse dos setores do governo responsáveis por políticas de desenvolvimento econômico e regional, assim como da Autoridade Monetária, tanto no que se refere à rigidez do sistema financeiro, quanto em relação ao cumprimento dos mandatos das instituições de fomento, notadamente o financiamento de projetos de investimento que sustentem trajetórias de crescimento continuado.

4.1. Razões de um Sistema Nacional de Fomento

Os Estados Nacionais respondem a desafios oriundos de oportunidades e restrições que surgem nas trajetórias de desenvolvimento dos países. Em assim sendo, podemos considerar que a característica do SNF como instrumento de política pública aproxima as discussões sobre seu papel à problemática geral do papel do próprio Estado (HERMANN, 2009). O formato institucional dos diversos sistemas nacionais de fomento varia em função de um conjunto de fatores, tais como o grau de desenvolvimento econômico, a evolução dos sistemas financeiros nacionais, a configuração jurídica e a tradição de política macroeconômica do país. Sua convergência está no apoio ao desenvolvimento. As experiências históricas na conformação de estruturas econômicas bem-sucedidas, diversificadas e competitivas guardam em comum a participação ativa do Estado na criação de condições favoráveis ao desenvolvimento. O grau de maturação dos sistemas financeiros e sua capacidade de financiar o longo prazo – quer seja por crédito, quer seja por mercados de capitais – são condicionantes influentes para o desenvolvimento econômico. Poucos foram os países que lograram desenvolver os dois mecanismos concomitantemente e em mesmo grau de relevância. Via de regra, observa-se o apoio governamental na concessão de crédito ao setor privado de forma a induzir o crescimento (CUNHA, CARVALHO e PRATES, 2014).

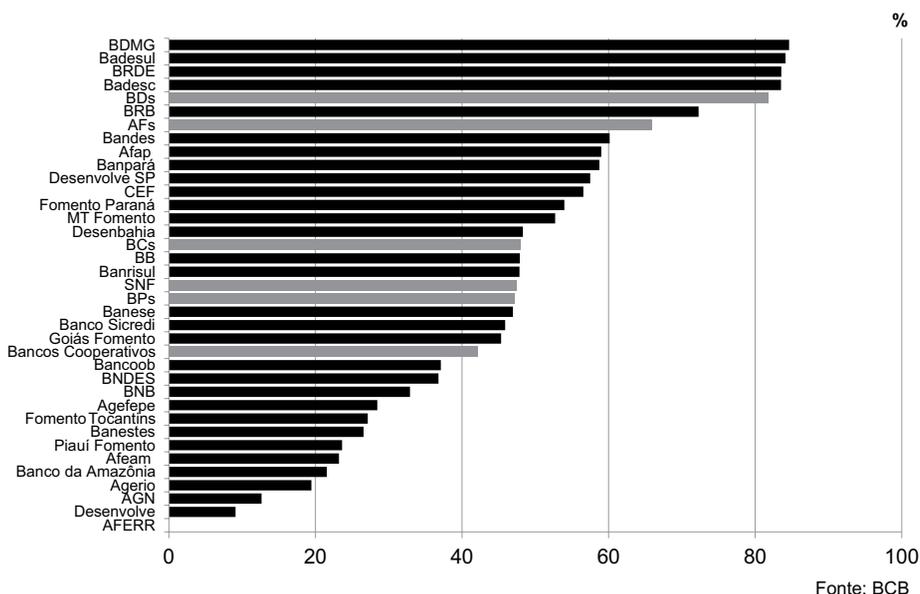
No Brasil, o financiamento produtivo é caracterizado por forte participação das instituições financeiras de desenvolvimento, especialmente para viabilizar projetos de longo prazo, com importantes externalidades positivas para o desenvolvimento sustentável. Apesar de uma perda de expressão nas décadas de 1980 e 1990, que descrevemos na seção 1 deste ensaio, um processo de retomada do Estado como indutor do crescimento por meio do apoio financeiro

foi observado desde os primeiros anos do novo século e aprofundou-se com o advento da crise financeira iniciada em 2007-2008.

A vocação ao crédito das instituições de fomento revela-se pela participação relativamente mais elevada do Saldo de Operações de Crédito no total dos Ativos, tal como exposta no Gráfico 2. Nota-se que tal indicador foi de 42% para o conjunto do Sistema Financeiro Nacional e de 47% para o agregado do SNF no ano de 2013. Entre as instituições do SNF, ganham destaque os bancos de desenvolvimento e as agências de fomento, cujos indicadores se situavam bem acima da média do Sistema Financeiro Nacional. No caso dos três BDs estaduais, a relação média foi maior do que 80%, sendo que o BDMG ocupou a primeira posição e o BRDE a terceira posição dentre as instituições financeiras segundo a relevância das operações de crédito em seu ativo. Já as agências de fomento apresentaram relação média pouco inferior a 65%, com realce para Badesul e Badesc cuja taxa foi maior do que 80%.

GRÁFICO 2

RELAÇÃO ENTRE SALDO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E ATIVO, 2013



Nota: AFs: agências de fomento; BDs: bancos de desenvolvimento controlados por estados da Federação; BCs: bancos comerciais com carteira de desenvolvimento; BPs: bancos públicos federais.

Cabe, antes de prosseguir, uma observação sobre o BNDES, cujo indicador registrado no Gráfico 2 é menor do que o da média do sistema financeiro. Ocorre que grande parte dos desembolsos do Banco é realizada através do repasse de recursos a instituições credenciadas, as quais assumem o risco da operação de crédito. Os repasses não são contabilizados como operações de crédito do BNDES, mas sim na rubrica “relações interfinanceiras”. Portanto, a relação apresentada subestima largamente a importância do BNDES no financiamento creditício de longo prazo (CUNHA, CARVALHO e PRATES, 2014). Considerando que nos últimos anos os repasses equivaleram aproximadamente ao montante das operações de crédito, não parece incorreto estimar em torno de 70% a relação crédito/ativo para o caso deste banco federal, isto quando o objetivo é avaliar a contribuição do BNDES à viabilização de projetos de investimento por meio desta modalidade de financiamento e não o risco patrimonial decorrente de operações de crédito singulares.

A existência de um Sistema Nacional de Fomento pode ser defendida a partir das diversas funções que executa e as consequências benéficas à atividade econômica, de que se destacam as seguintes: (i) mitigar falhas de mercado; (ii) garantir segurança e solvência ao sistema financeiro; (iii) financiar projetos de baixa lucratividade que, no entanto, apresentam importantes externalidades positivas; (iv) promover o desenvolvimento financeiro; (v) financiar áreas em que o setor privado, tipicamente, não se sente estimulado a financiar; e (vi) realizar ações anticíclicas. A experiência histórica atesta a importância das IFDs, particularmente para as estratégias de industrialização adotadas por países da Europa e pelo Japão. Quando os riscos são considerados grandes ou os prazos longos, o mercado privado de crédito deixa de atuar de forma ótima, sendo necessário, portanto, o apoio creditício de instituições públicas, inclusive em países desenvolvidos.

4.1.1. Falhas de mercado

O mercado financeiro tem, entre suas principais funções, a criação de moeda através do crédito e a transferência eficiente de recursos dos agentes poupadores para os agentes gastadores, ou seja, funciona como intermediador financeiro da poupança. Adicionalmente, o sistema financeiro seleciona e monitora projetos de investimento, garante os contratos, administra os riscos do mercado

e assegura o bom funcionamento da alocação de recursos. É, por definição, um mercado de elevado risco e altamente dependente de informações, sendo que as instituições financeiras, os intermediários desse mercado, são as mais aptas a obter as informações necessárias para aperfeiçoar suas ações.

O mercado de crédito se sujeita a falhas em seu funcionamento como intermediário financeiro e como criador do poder de compra essencial ao processo de desenvolvimento e à dinâmica econômica, em virtude da assimetria de informações existente entre os agentes econômicos envolvidos em suas operações. As informações disponíveis no mercado, apesar de serem melhores do que as dos agentes singulares, não são perfeitas; ao contrário, são assimetricamente distribuídas entre os agentes econômicos. O que leva a um problema:

O racionamento de crédito acontece em razão de uma falha de funcionamento dos mercados financeiros, causada pela existência de informação imperfeita ou assimetria de informações. Ou seja, a assimetria de informações impede que o mercado financeiro funcione de forma eficiente. Parte-se da ideia que os tomadores de recursos (empresários que buscam o crédito) têm mais informações sobre o retorno esperado de seus projetos do que os credores (bancos). Sendo assim, na hipótese de haver uma demanda de crédito maior do que a oferta, o ajuste não seria feito pelo aumento da taxa de juros (FERRAZ, ALÉM e MADEIRA, 2013, p. 10-11).

No advento de elevadas taxas de juros, os agentes dispostos a pagar maior prêmio pelo financiamento são, de modo geral, os mais propensos ao risco, o que eleva as chances de um *default*. Isto acarreta que, no mercado de crédito, a oferta (de recursos) não é diretamente proporcional ao aumento do preço (taxa de juros). O fenômeno da atração de tomadores mais propensos ao risco motiva o represamento dos recursos das instituições financeiras; vale dizer, maiores taxas de juros podem gerar maior aversão ao risco do lado da oferta. Assim, é bastante razoável entender que os retornos esperados pelas operações de crédito não são diretamente proporcionais às taxas de juros. Sua própria função, portanto, está associada a falhas estruturais de mercado, em razão da assimetria de informações entre os agentes. Informações incompletas, custosas e de difícil obtenção podem causar problemas de seleção adversa e risco moral, que ocorrem antes da transação se completar. A existência de falhas, portanto, impediria o bom funcionamento dos mercados (CAVALCANTI, 2007; FREITAS, 2010).

Se, ademais, associarmos o mercado de crédito a incertezas e a agentes que decidem com base em suas expectativas de ganho futuro, podemos admitir que as decisões sobre a oferta de crédito de longo prazo, essenciais ao processo de desenvolvimento econômico, são mais arriscadas do que as da oferta de crédito de curto prazo (FERRAZ, ALÉM e MADEIRA, 2013). As incompletudes dos mercados se caracterizam, também, por falhas que assolam especialmente os sistemas financeiros de economias em desenvolvimento. Os mercados de capitais e acionários são fracos e os bancos priorizam os empréstimos de curto prazo, especialmente em sistemas que ainda não estão completamente desenvolvidos. O setor privado não tem interesse naqueles projetos que combinam baixo retorno privado e alto risco, independentemente das externalidades ou do retorno social dos projetos. Ou seja, a própria realidade do sistema financeiro, especialmente nesse estágio, contribui para sua “incompletude”. Em consequência, o financiamento do desenvolvimento, que requer prazos maiores e outras condições normalmente associadas a maior risco e/ou menor retorno, tende a ser o mais atingido.

A elevada incerteza que, normalmente, marca as operações financeiras de longo prazo e, em especial, as associadas a investimentos nos (novos) setores líderes do desenvolvimento a cada período é o principal entrave à completude do mercado financeiro, justificando (ou mesmo requerendo) a atuação de um BP [banco público]. Nos países em que se optou pela criação de BPs, estava implícito, portanto, o entendimento de que: i) a incompletude do mercado financeiro inibia, ou mesmo impedia, a implantação ou expansão de atividades e setores essenciais ao desenvolvimento econômico (inclusive social) do país em questão; e ii) a incompletude do mercado se refletia em semelhante condição no sistema financeiro, isto é, no conjunto de instituições que atuavam no mercado — daí a necessidade de se criar novas instituições, e não apenas políticas de incentivo ao desenvolvimento daqueles segmentos de mercado, a partir das instituições privadas existentes (HERMANN, 2010, p. 236).

As falhas no mercado de crédito geram lacunas ao financiamento de determinados segmentos, especialmente aqueles que demandam crédito de longo prazo, e criam impedimentos à redução de desigualdades regionais, setoriais e sociais. Mesmo que o retorno social do financiamento ao setor produtivo tenha impacto apreciável, este pode não ocorrer se não for justificado pelo retorno privado que as instituições financeiras tendem naturalmente a priorizar (STIGLITZ, 1994).

As economias regionais ou subnacionais diferenciam-se entre si segundo inúmeros aspectos, dentre os quais se encontra o nível de desenvolvimento dos mercados financeiros. As instituições financeiras privadas tendem a disponibilizar uma maior oferta de crédito a regiões que apresentam maior grau de desenvolvimento econômico, normalmente associadas a menor incerteza e menor preferência pela liquidez, o que reforça o processo cumulativo das desigualdades regionais. Esta tendência natural do sistema financeiro gera um efeito concentrador no que se refere ao crédito, tornando-se um instrumento estimulador dos desequilíbrios regionais, justamente por uma característica própria do desenvolvimento, segundo a qual a conglomeração urbana determina uma maior concentração de instituições financeiras e de oferta de crédito e um maior grau de sofisticação dos serviços oferecidos (JAYME JR. e CROCCO, 2010). As instituições financeiras de desenvolvimento, especialmente as de caráter regional, podem ajudar a romper este círculo vicioso em vista de sua integração com a economia local e do seu mandato na promoção do desenvolvimento sustentável regional, incentivando a oferta de crédito local e aumentando a capilaridade do sistema financeiro de modo a contrarrestar os efeitos deletérios da concentração bancária.

O desenvolvimento econômico está intimamente ligado ao desenvolvimento de sistemas financeiros articulados e complexos, pois a canalização dos recursos em financiamentos ao investimento produtivo é condição *sine qua non* ao sucesso deste processo. As falhas inerentes ao funcionamento dos sistemas financeiros e a importância capital deste mercado para o processo de desenvolvimento econômico são razões fortes para justificar a existência de instituições financeiras públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Há formas de o Estado intervir que podem tornar o mercado financeiro mais eficiente e, por conseguinte, melhorar o desempenho da economia (STIGLITZ, 1994, HERMANN, 2010). Uma dessas formas ocorre através de adequada regulamentação. As características peculiares do mercado de crédito mostram que falhas nesse mercado geram efeitos na economia como um todo. Portanto, a regulamentação do setor contribui para a eficiência da economia. Distúrbios no sistema financeiro impedem a alocação eficiente dos recursos, afetando o equilíbrio entre oferta e demanda. A quebra de uma instituição pode causar efeitos multiplicadores no sistema financeiro como um todo, causando crise financeira e atingindo a economia real. O custo da

quebra de uma instituição financeira é, portanto, uma das principais razões para a regulamentação do Sistema (STIGLITZ, 1994).

A atuação direta do Estado através de instituições financeiras de desenvolvimento e de sua possível articulação sistêmica, por sua vez, pode aumentar a disponibilidade de crédito para a economia em geral e, especificamente, para aqueles setores que, não obstante o poder multiplicador e seu alcance na promoção da mudança estrutural requerida pelo desenvolvimento econômico, sujeitam-se a escassez de crédito quando deixados exclusivamente às considerações de risco e retorno privados. Além disso, as IFDs são capazes de funcionar como moderadoras do sistema privado, induzindo o padrão de custos e de produtos do sistema financeiro. Como integrantes do sistema financeiro, as IFDs influenciam sua dinâmica concorrencial e podem contribuir para a ampliação da eficiência alocativa do sistema, melhorando as condições de crédito para a economia em geral (HERMANN, 2010; FREITAS, 2010).

4.1.2. Agente de políticas de desenvolvimento

As instituições financeiras de desenvolvimento regional servem aos estados controladores como instrumentos de suas políticas de desenvolvimento. Essas políticas encontram sérias limitações na falta de apetite das instituições financeiras privadas para atuarem em segmentos essenciais ao processo de desenvolvimento, como é o caso do crédito de longo prazo. Isto em face da própria característica do mercado financeiro, em que os ofertantes buscam racionalmente se afastar de riscos mais elevados ou de difícil precificação. Como se salientou na seção anterior, a atuação das IFDRs minimiza as incompletudes dos sistemas financeiros ao canalizarem recursos para financiar projetos de investimento em setores considerados estratégicos ou que apresentam externalidades positivas para o desenvolvimento regional. Ademais, a atuação reiterada dessas instituições no crédito de longo prazo ajuda a criar uma *expertise* específica às IFDs quanto à avaliação de viabilidade de projetos, à constituição de colaterais suficientes e ao acompanhamento dos projetos financiados.

Considerando a presença de agentes regionais de fomento, os investimentos planejados pelos estados, no âmbito de políticas de desenvolvimento, não se restringem àqueles realizados diretamente pelas administrações públicas, cujo financiamento depende de recursos fiscais e/ou emissão de dívida pública,

ou por corporações não financeiras por elas controladas. Conquanto, no caso brasileiro, as IFDRs não possam financiar os projetos executados diretamente por seus controladores, elas podem mobilizar recursos para apoiar investimentos em infraestrutura de responsabilidade de municipalidades e investimentos privados e de cooperativas de produção julgados prioritários para as políticas de desenvolvimento, como, por exemplo, nos financiamentos de projetos de armazenagem de produtores rurais ou de geração de energia elétrica em cooperativas de produção de energia. Ferraz *et al.* (2013), ao se referirem aos bancos de desenvolvimento, destacam, à guisa de síntese, que os agentes de fomento encontram justificativa na:

[...] existência de setores/projetos de investimento que requerem financiamento, mas que inspiram alta incerteza quanto a seu sucesso futuro e, por isso, são preteridos pelo sistema financeiro privado em detrimento de setores/projetos de investimento cujos resultados esperados sejam menos incertos. São setores/projetos altamente complexos e comumente dispendiosos, que exigem expertise sofisticada para avaliação, podem gerar impactos positivos em toda a economia (externalidades positivas) e/ou nos quais prevalecem os retornos sociais sobre os retornos privados. Dentre os que inspiram maior incerteza, destacam-se: a infraestrutura; a inovação tecnológica; o apoio às micros, pequenas e médias empresas (MPMEs); microcrédito; e projetos econômicos ambientalmente e socialmente responsáveis – como o desenvolvimento de fontes alternativas de energia e outras iniciativas da “economia verde”. Esse tipo de situação é observável tanto em países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento e pode ocorrer em momentos de estabilidade econômica (FERRAZ, ALÉM e MADEIRA, 2013, p. 14).

Por fim, as IFDRs constituem importantes instrumentos para promover a ramificação espacial do Sistema Nacional de Fomento dada sua condição de agentes repassadores (instituições de primeiro piso) dos recursos oriundos de IFD federais de baixa capilaridade, como é o caso do BNDES e da Finep (instituições de segundo piso). Uma vantagem para os agentes de segundo piso é que a “[...] concentração de recursos em agentes intermediários reduz os custos de transação dessas operações, através da especialização e das economias de escala exploradas pelas instituições financeiras” (HERMANN, 2009, p. 8). Em tais operações, o risco de crédito de cada operação singular é assumido pelas instituições repassadoras, enquanto as fontes do recurso (agentes de segundo piso) dependem da saúde financeira geral do repassador.

4.1.3. Ação anticíclica

As instituições financeiras de desenvolvimento atuam de forma anticíclica, ou seja, costumam agir no sentido de minimizar os efeitos prejudiciais da retração do crédito privado em momentos de desaceleração da economia, evitando rupturas drásticas no financiamento ao investimento. É sabido que o setor financeiro privado atua de modo pró-cíclico, expandindo o crédito em momentos de aceleração da economia, quando a confiança dos agentes está alta e a própria natureza concorrencial desses mercados faz com que as instituições adotem comportamentos menos conservadores a fim de evitar perdas de *market share*. Em contrapartida, em momentos de crise ou instabilidade econômica que antecipam possível recessão, as instituições financeiras aumentam a preferência pela liquidez e restringem a oferta de crédito, aprofundando o período de baixa e criando um círculo vicioso onde a retração do crédito gera inadimplência e depreciação dos ativos, o que agrava o cenário pessimista e gera ainda maior retração do crédito, como se fosse uma profecia autorrealizável.

A configuração do Estado brasileiro amplifica a importância das IFDs enquanto instrumentos de políticas anticíclicas. Isto porque, com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF), limitou-se o poder do Estado de atuar diretamente através de políticas anticíclicas, uma vez que os gastos discricionários do poder público são bastante reduzidos. Em geral, dispositivos da LRF restringem os gastos em investimentos e as próprias políticas de desenvolvimento regional que dependam do gasto público. Jayme Jr. e Crocco (2010) assinalam as consequências da LRF sobre a capacidade de a Administração Pública sustentar uma ação fiscal anticíclica:

A LRF promove [...] um engessamento das possibilidades de gastos dos diversos entes federativos e, de alguma forma, a própria capacidade de aumento do crédito por parte dos BPs [bancos públicos]. Não obstante sua importância em garantir um maior controle de gastos, principalmente levando-se em conta que há no Brasil uma larga experiência de má gestão administrativa de estados e municípios, a LRF impossibilita a utilização de uma política fiscal anticíclica, baseada no princípio de que, em períodos de desaceleração econômica, é conveniente ao estado aumentar gastos para sustentar o nível da demanda agregada (JAYME JR. e CROCCO, 2010, p. 187).

Percebe-se, assim, que embora se afigure importante para garantir o equilíbrio fiscal necessário à solvência do setor público, a LRF restringe a ação direta do Estado nas ações anticíclicas. Essa realidade confere às IFDs maior protagonismo durante ciclos contracionistas e de aumento da aversão ao risco das instituições financeiras privadas, no sentido de serem importantes agentes da política de mitigação do desaquecimento da atividade econômica. Não obstante também sofrerem os efeitos de contenção da LRF, as IFDs com margem operacional (disponibilidade de recursos e espaço para maior alavancagem) podem realizar ações anticíclicas por meio do crédito, garantindo o financiamento da produção e do consumo. Dada a natureza pró-cíclica do crédito privado e as restrições aos investimentos financiados por maior endividamento das administrações públicas no Brasil, o papel das instituições financeiras de desenvolvimento pode ser vital para a manutenção da atividade produtiva, do emprego e da renda, e, por consequência, da retomada mais rápida de uma trajetória de crescimento sustentável.

Para que as IFDs atuem de forma eficiente em seu papel de agentes de políticas anticíclicas, elas precisam ser instituições consolidadas dentro do sistema financeiro. A reação tempestiva que momentos de crise requerem dos agentes públicos justifica a existência prévia dessas instituições quando tais ações são exigidas. Não há eficácia em se criar IFD sob demanda, ou seja, de criá-las apenas quando se supõe que elas sejam necessárias, para simplesmente descartá-las no momento em que parecem não ter mais uso.¹²

4.2. Uma agenda para o fortalecimento do SNF

Para cumprir suas funções com efetividade, é necessário que as instituições financeiras de desenvolvimento disponham de condições de contexto e capacidade de gestão que as permitam ofertar regularmente produtos financeiros com prazos e custos adequados, sob condições de risco sustentáveis. Idealmente, as IFDs devem combinar sua função de agente de desenvolvimento, autonomia financeira e baixos riscos de liquidez e juros (HERMANN, 2010). No caso brasileiro, o fortalecimento dessas instituições e sua articulação em um Sistema Nacional de Fomento vêm mostrando avanços importantes nos

12 Em painel promovido pela ABDE no início dos anos 2000, Joseph Stiglitz lembrou ser muito fácil fechar instituições financeiras de desenvolvimento, mas bem mais difícil criá-las e torná-las eficientes partindo do zero. A construção exige tempo e experiência; a destruição, apenas uma decisão política.

anos recentes, porém alguns obstáculos precisam ser superados a fim de tornar viável o crescimento operacional e institucional dessas entidades. Os principais obstáculos a que as instituições financeiras de desenvolvimento regional cumpram seus mandatos com maior efetividade foram examinados na subseção 3.4. Em síntese, esses obstáculos compreendem o acesso a fontes de recursos em volume e condições adequados, a reduzida base de capital de várias IFDRs, o ônus tributário que reduz o ritmo de crescimento do patrimônio a partir dos resultados próprios e o crescente custo de observância associado a controles por vezes excessivos e meramente burocráticos dos órgãos reguladores. Nesta última parte do ensaio, sistematizamos uma agenda de iniciativas voltadas ao fortalecimento do SNF com o foco nas IFDRs e em sua articulação com as instituições de maior porte do Sistema.

Um efetivo Sistema Nacional de Fomento deve reunir instituições com capacidade de apoiar políticas de desenvolvimento em todos os níveis, particularmente nos níveis regional e local no que tange às IFDRs. A perseguição deste objetivo requer o enfrentamento a desafios postos ao funcionamento das IFDRs singulares, como já apontado, mas também a busca de maior articulação entre as instituições federais especializadas no financiamento ao investimento e à inovação, mas sem capilaridade, e as instituições regionais em função de uma política nacional de desenvolvimento regional.

Um esforço de fortalecimento do SNF e de ampliação da atuação das IFDRs vem sendo empreendido pela ABDE. A Associação vem manifestando seu comprometimento com o desenvolvimento nacional sustentado em suas três dimensões principais – econômica, social e ambiental. Dentre outras iniciativas, formulou uma agenda de aprimoramento de processos e de normas das agências de fomento e bancos de desenvolvimento, envolvendo temas como *funding*, marco regulatório, garantias e tributação, a qual tem sido objeto de permanente diálogo com o Banco Central do Brasil no âmbito do Programa OtimizaBC. A ampla discussão mantida entre os membros da ABDE e o diálogo entre a Associação e o BCB contribuíram para a formulação dessa agenda, dividida em propostas estratégicas para o crescimento do segmento e propostas operacionais de redução do custo de observância e simplificação de processos e do fluxo de informação. Os tópicos que discutimos a seguir refletem em larga medida a agenda de trabalho da ABDE. São os desafios a serem enfrentados na construção do Sistema Nacional de Fomento.

4.2.1. Fontes de recursos e capitalização

A questão do acesso a fontes de recursos em volume e condições compatíveis às demandas do desenvolvimento econômico atinge todas as IFDs brasileiras, ainda que os graus de relevância e outros aspectos variem conforme o tipo e porte da instituição. No caso das IFDRs, essa questão desdobra-se em duas outras: (i) acesso às fontes de recursos para financiamento de longo prazo já existentes no SNF – fundos constitucionais, orçamentários e parafiscais e repasses das instituições que operam no segundo piso do sistema –, dado o estágio presente das IFDRs em termos de base de capital, governança e capacitação técnica para atuar como repassadores de recursos; e (ii) ampliação da base de capital, sobretudo daquelas IFDRs em que essa base é considerada muito pequena.

No que tange à primeira questão, trata-se de permitir que as IFDRs, em especial aquelas que já preenchem condições para tanto, acessem um volume maior de recursos das fontes tradicionais, as quais são administradas por IFDs federais. Não obstante os avanços recentes, observa-se, ainda, certa contenção das instituições federais em aprofundarem uma articulação com as IFDRs e acederem em ampliar o *funding* das instituições regionais.

A segunda questão é mais complexa. A base de capital de uma IFDRs pode ser ampliada em decorrência de um aporte de recursos dos controladores ou de melhores resultados financeiros retidos na forma de aumento patrimonial. Conquanto tenham sido observados casos recentes de aporte de recursos dos controladores, em geral originados de linhas de financiamento do BNDES e do Banco do Brasil aos estados, este caminho sofre as injunções da reduzida capacidade fiscal dos estados em destinarem recursos para esse propósito. Já em relação à melhora dos resultados financeiros, o que vêm sendo observado como uma tendência geral do Sistema, esta solução é limitada pelas baixas margens remuneratórias dos empréstimos de longo prazo.

Uma alternativa factível e ancorada na experiência internacional das instituições financeiras de desenvolvimento envolve a utilização de créditos tributários para capitalização das IFDRs. Paradoxalmente, embora tenham características muito particulares derivadas de sua condição de agentes de fomento com pequena diversificação no portfólio dos produtos, as IFDRs estão sujeitas ao mesmo regime tributário das instituições financeiras privadas. São situações diferentes por natureza – enquanto o primeiro grupo compõe-se de

entes públicos voltados à promoção do desenvolvimento socioeconômico, sendo que seu lucro é fonte de crescimento do patrimônio que permitirá reforçar o fomento, o segundo grupo realiza a intermediação financeira com o objetivo precípua do lucro como renda de controladores privados. Estender às IFDRs o ônus tributário do sistema financeiro implica limitar sua capacidade de crescimento patrimonial e de exercício de sua função de fomento.

Em vários países, há exemplos bem-sucedidos de instituições financeiras de desenvolvimento que recebem incentivos tributários para melhor desempenhar suas funções. O mais simbólico é o caso do KfW Bankengruppe na Alemanha, um dos mais importantes bancos de desenvolvimento do mundo e um dos dez maiores bancos do país, que goza de isenção tributária (KfW 2011). Contava, em 2013, com ativos da ordem de € 512 bilhões (18% do PIB) e financiamentos de mais de € 400 bilhões (15% do PIB), sendo que 80% do seu capital pertence ao governo federal e 20% aos governos dos estados (TAVARES, 2014).

O tratamento tributário idêntico entre instituições de diferente natureza representa uma distorção a ser corrigida. Justifica-se a adoção de um regime tributário especial às IFDRs em vista de que sua atuação contribui para o fomento à economia. O regime de tributação diferenciado proporcionaria a essas instituições o aumento da base de capital que, no momento seguinte, levaria a uma maior capacidade de alavancagem de recursos. Idealmente, tal regime diferenciado deve ser feito sob condicionalidade a fim de que o resultado acrescido seja inteiramente destinado à integralização dos recursos no patrimônio das IFDRs, impedindo que seja apropriado na forma de pagamentos aos controladores (ABDE, 2014).

4.2.2. Governança e gestão

Apesar do aprimoramento da governança corporativa nas IFDRs ao longo dos últimos anos, provocado pela própria evolução do mercado, pela regulamentação do Conselho Monetário Nacional e pela atuação da Autoridade Monetária, há ainda um caminho a ser percorrido na melhoria dos mecanismos de gestão. Às IFDRs não basta apenas inovar em seus processos operacionais através de novos programas e produtos financeiros, sendo também necessário inovar nos processos internos, promovendo os avanços necessários nos sistemas de liderança, trabalho e informação de que resulte o aumento de sua eficiência operacional.

A governança das IFDRs deve assegurar uma convergência de interesses múltiplos, dando ênfase à aplicação eficiente dos recursos de seus controladores em termos de risco-retorno e, igualmente, ao cumprimento de seus mandatos como agentes de fomento. Para tanto, é importante reforçar o comprometimento dos governos dos estados controladores com a governança das IFDRs e a gestão baseada em critérios de qualidade e em resultados econômico-financeiros efetivos. Esses resultados, cabe insistir, não se circunscrevem aos indicadores de solvência das instituições, mas incluem a relevância de suas operações para o fomento do investimento e da inovação e para a execução de políticas públicas (FREITAS, 2010).

O ambiente econômico cada vez mais complexo e volátil exige que as IFDRs persistam no aprimoramento de seus processos de gestão, adquirindo novas competências, readequando processos e estruturas e estabelecendo novas estratégias e parcerias. Esse aprimoramento deve ser um processo dinâmico e contínuo, ancorado em comitês técnicos, e não apenas um comportamento adaptativo às regras impostas pelo BCB (ABDE, 2014).

4.2.3. Capacitação técnica

O constante aperfeiçoamento do seu pessoal é uma condição necessária à excelência técnica exigida pelo fortalecimento das IFDRs. De um lado, as transformações do mercado financeiro e da economia mundial exigem adaptações dessas instituições a fim de redirecionar o rumo dos negócios, suprir demandas do mercado e inovar na oferta de produtos. As mudanças estruturais demandam controles diferenciados e equipes especializadas e treinadas para realizar eficientemente as operações. De outro lado, na condição de agentes públicos de fomento, as IFDRs mais eficientes serão aquelas cujo corpo técnico souber não apenas estruturar soluções de financiamento adequadas aos projetos de investimento, mas também incorporar outros conhecimentos relevantes às decisões de investimento, tais como incentivos fiscais alternativos, regras de licenciamento ambiental e oportunidades de localização de empreendimentos industriais, dentre outros, atuando com um grupo de agentes de desenvolvimento em amplo sentido.

Apesar do compromisso organizacional e do esforço revelado para aprimorar as estratégias e as práticas de governança, as IFDRs ainda precisam evoluir no que tange à sua própria capacitação técnica, especialmente nas instituições

de menor porte. Os recursos destinados à formação e desenvolvimento do corpo funcional são insuficientes e observa-se carência de suporte técnico para a implantação de uma estrutura moderna de gestão. Há casos em que é necessário, inclusive, realizar seleção pública para formar um quadro de pessoal permanente e identificado com o mandato da instituição (ABDE, 2014).

4.2.4. Garantias

A questão das garantias reais requeridas nas operações de crédito de longo prazo constitui um aspecto particular que merece consideração numa agenda voltada a aumentar a efetividade das IFDRs. A insuficiência dessas garantias forma um obstáculo para o acesso ao crédito em projetos de micro, pequenas e médias empresas, sobretudo quando se trata de segmentos inovadores e associados a uma maior incerteza. Uma alternativa para reduzir essa limitação sem deixar de atender aos requisitos de segurança do crédito está no desenvolvimento de sistemas de garantias complementares. Destacam-se os fundos de aval, ou fundos garantidores, que cobrem parte do risco do agente financeiro. Atualmente, as IFDRs operam com o Fundo Garantidor de Investimentos (FGI), administrado pelo BNDES; o Fundo Garantidor de Operações (FGO), do Banco do Brasil; e o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe), do Sebrae. Entretanto, é necessário ampliar e diversificar o escopo de atuação desses fundos e, ainda, implantar mecanismos de estímulo para a criação de fundos garantidores estaduais (ABDE, 2014).

4.2.5. Um arranjo institucional mais forte e o BNDES

A construção de um efetivo SNF deve ser vista como um capítulo do processo de fortalecimento institucional do Estado Nacional, cujo norte é a recuperação da capacidade de planejamento e de execução de políticas de desenvolvimento. Este processo requer necessariamente uma combinação mais efetiva entre as IFDs federais que costumam atuar no segundo piso do sistema e as IFDRs. Muitos dos agentes regionais já são credenciados como repassadores do BNDES e se constata algum grau de articulação das IFDRs com a Finep, o Banco do Nordeste e a Caixa. No entanto, essas relações normalmente se estabelecem sob as mesmas regras aplicadas às relações entre as IFDs federais, com ênfase no BNDES, e os bancos privados.

Um efetivo SNF que opere com o objetivo de apoiar uma política nacional de desenvolvimento regional necessita criar um arranjo institucional mais forte na combinação entre as IFDRs e as IFDs federais. Um arranjo que amplie a capilaridade do sistema de financiamento de longo prazo, com base na expertise técnica das IFDRs, a fim de atingir, sobretudo, as unidades de produção de menor porte (micro, pequenas e médias empresas, agricultores familiares e produtores rurais de médio porte, cooperativas de produção agropecuária etc.) e projetos de infraestrutura, em especial ao encargo de municípios. O ponto de partida mais promissor para a evolução desde o estágio presente, em que as IFDRs atuam como agentes repassadores, para um estágio em que os agentes regionais componham um efetivo Sistema Nacional de Fomento, deve ser encontrado em iniciativa que faça do BNDES a instituição-líder deste processo, com o suporte da ABDE.

5. Conclusão

Neste ensaio, discutimos o papel e os desafios enfrentados pelas instituições financeiras de desenvolvimento no Brasil, notadamente aquelas instituições cujo escopo de atuação é regional. O financiamento do investimento tem papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico. A evidência histórica mostra que diversos países utilizaram IFDs para apoiar seus processos de industrialização e, embora tenha ocorrido uma redução no tamanho dos bancos públicos no sistema financeiro mundial ao longo das últimas décadas, tais instituições ainda mantêm participação relevante no total dos ativos bancários.

No Brasil, historicamente, o financiamento produtivo é caracterizado por uma forte participação de IFDs. As experiências com esse tipo de instituição tiveram início com a fundação do Banco do Brasil no século XIX, mas foi apenas a partir de meados do século XX que o governo federal criou instituições financeiras voltadas especificamente para a atuação no financiamento de longo prazo do investimento, com especial destaque para o BNDES. Com o crescimento das atividades do BNDES, a criação de instituições públicas de fomento alcançou também as unidades federativas. Criaram-se bancos de desenvolvimento estaduais com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico regional, atuando de forma complementar ao BNDES na condição de agentes repassadores de seus recursos e de recursos oriundos dos tesouros estaduais.

Nos anos 1990, o Sistema Financeiro Nacional passou por uma reestruturação que modificou o cenário das IFDs. Entre meados dos anos 1990 e o começo dos anos 2000, quase todos os bancos estaduais – comerciais, múltiplos e de desenvolvimento – passaram por processos de reestruturação no âmbito do Proes. Essas instituições, que haviam cumprido um papel central no crescimento da economia brasileira, foram virtualmente eliminadas do sistema financeiro. Muitas delas foram privatizadas ou simplesmente extintas, enquanto outras foram saneadas ou, ainda, deram origem a um novo tipo de instituição financeira não bancária, as agências de fomento.

Um novo contexto das instituições financeiras de desenvolvimento surge nos anos 2000. No que se refere ao conjunto dos agentes regionais, o sistema passa a ser composto por agências de fomento criadas a partir de fins dos anos 1990 e pelos bancos estaduais de desenvolvimento que remanesceram do ajuste havido na década anterior. Ainda que possuam dimensões modestas em termos agregados, as IFDRs apresentam potencial para apoiar com mais vigor as economias dos seus estados, especialmente se considerarmos a variedade já existente de modalidades operacionais e sua relevância presente no financiamento de setores específicos. As instituições regionais tendem a dar preferência ao financiamento de atividades com fortes relações econômicas locais, a exemplo da concessão de crédito para projetos de atividades propulsoras do crescimento regional ou local.

A crise financeira que se iniciou em 2007-2008 intensificou o debate sobre a participação das IFDs na economia diante da evidência de que os intermediários privados têm comportamento pró-cíclico. No caso brasileiro, desde os primórdios da crise, cresceu continuamente a participação das instituições públicas no sistema financeiro nacional, tendo alcançado, por exemplo, mais de metade do saldo total de operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional em 2014.

Diante da retomada da relevância das IFDs e da criação de novas instituições regionais, fortalecer um Sistema Nacional de Fomento parece justificar-se tendo em vista os objetivos de desenvolvimento regional e de capilarização dos meios de financiamento de longo prazo, em especial do crédito, pelo território brasileiro. Reconhecem-se os avanços registrados na capacidade operacional e na saúde financeira das IFDRs nos últimos anos, mas ainda permanecem entraves a serem superados com o propósito de que o SNF como um todo e cada uma das IFDs que o compõem se fortaleçam como ferramentas para

a promoção do desenvolvimento econômico, social e ambiental. O potencial de atuação de um efetivo SNF é razão suficiente para que os agentes governamentais e o Banco Central do Brasil elaborem políticas e executem ações que ampliem a base de capital e os recursos para a oferta de financiamentos, reduzam o custo de observância e melhorem os sistemas de garantias de crédito das IFDRs. É razão, ainda, para que as IFDRs empreendam melhoras em suas estruturas de governança e em suas políticas de gestão e invistam firmemente na capacitação de seus quadros funcionais. Por fim, justifica uma ação coordenada entre as instituições federais, especialmente o BNDES, e as IFDRs com o propósito de erguer um arranjo institucional mais robusto que dissemine crédito para investimento e inovação e apoie com eficácia a realização de políticas de desenvolvimento regional.

Bibliografia

ALCÂNTARA JR, OC. *Mudança organizacional em um sistema complexo: as lições do caso da incorporação do BNH pela CEF*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Salvador, Salvador, BA, 2006.

AMADO, A. Bancos privados e públicos regionais em uma perspectiva de desenvolvimento regional. In: JAYME JR, F.; CROCCO, M. (Orgs.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 205-230.

ARAUJO, VL; PIRES, MJS; SILVA, MF; CASTRO, DA. *O sistema brasileiro de instituições financeiras subnacionais para o desenvolvimento: um panorama*. Brasília: IPEA, 2011. Texto para discussão, n. 1626.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO (ABDE). *Carta ABDE*. Rio de Janeiro: ABDE, 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO (ABDE). *Estatuto Social*. Rio de Janeiro: ABDE, 1986.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO (ABDE). *Sistema Nacional de Fomento e o desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: ABDE, 2014.

BANCO CENTRAL (Brasil). *Boletim do Banco Central do Brasil: relatório 1998*. Brasília: Banco Central, 1999.

BANCO CENTRAL (Brasil). *PROER: Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional*. 1999. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/>>. Data de acesso: 27 maio 2015.

BANCO DA AMAZÔNIA. *Banco da Amazônia: história*. 2014. Disponível: <<http://www.bancoamazonia.com.br/index.php/institucional-obanco-historia>>. Data de acesso: 5 mar. 2015.

BANCO DO BRASIL. *Banco do Brasil 200 anos*. Belo Horizonte: Banco do Brasil, 2010.

CAVALCANTI, LR. Seis personagens à procura de um autor: a inserção das agências de fomento e dos bancos de desenvolvimento no Sistema Financeiro no Brasil. *Revista Desenharia*, v. 4, n. 7, p. 7-32, 2007.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2007.

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

CUNHA, AM; MOREIRA, CEC; PRATES, DM. Estado atual do Sistema Nacional de Fomento e indicadores de desempenho. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO (ABDE). *Sistema Nacional de Fomento: financiando o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: ABDE, 2014. p. 11-58.

E ELE VOLTOU... o Brasil no segundo governo Vargas. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/BNDE>>. Data de acesso: 20 fev. 2015.

FEIL, FF. *Comparação das políticas macroeconômicas e de transferência de renda e do papel do Estado dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2014.

FERRAZ, JC; ALÉM, AC; MADEIRA, RF. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. *Revista BNDES*, n. 49, p. 5-42, 2013.

FREITAS, MCP. Dinâmica concorrencial e bancos públicos: questões conceituais. In: JAYME JR, F.; CROCCO, M. (Orgs.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

GRANDA, A. *Custo de congestionamentos no RJ e em SP atinge R\$ 98 bi*. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/custo-de-congestionamentos-no-rj-e-em-sp-atinge-r-98-bi>>. Data de acesso: 25 jul. 2014.

HERMANN, J. *Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento*. In: Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira, 2., 2009.

HERMANN, J. Desenvolvimento financeiro e concorrência privada: desafios para a funcionalidade macroeconômica dos bancos públicos. In: JAYME JR, F.; CROCCO, M. (Orgs.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p. 233-257.

JAYME JR, F.; CROCCO, M. Bancos públicos, federalismo e políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: JAYME JR, F.; CROCCO, M. (Orgs.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. p.179-204.

KfW: a two minute guide. Disponível em: <https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Investor-Relations/KfW-Anleihen/Capital-market/PDFs/20120828_2minuteguideQ2en.pdf>. Data de acesso: 19 ago. 2014.

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

SANTOS, JM. A história da Caixa Econômica Federal do Brasil e o desenvolvimento econômico, social e político brasileiro. In: COSTA, JC, *et al. O desenvolvimento econômico e a Caixa*. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2011. p. 167-181.

STIGLITZ, J. *The role of the state in financial markets*. [Sl.]: World Bank, 1994.

STUDART, R.; HERMANN, J. *Estrutura e operação dos sistemas financeiros no Mercosul: perspectivas a partir das reformas institucionais dos anos 1990*. Brasília: CEPAL, 2001. Texto para Discussão, n. 799.

TAVARES, D. Existe alternativa ao mercado de capitais. *Rumos*, n. 274, p. 42-43, 2014.

VALIAS NETO, FM; COSENTINO, DV; ALMEIDA, R. Banco do Nordeste do Brasil e a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia. *Desenbahia*, v. 11, n. 20, p. 177-197, 2014.

INTRODUÇÃO

*Fernanda Feil*¹

*Andrej Slivnik*²

A Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE) é o fórum associativo que reúne os bancos públicos federais, bancos de desenvolvimento controlados por estados da federação, bancos cooperativos, bancos públicos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, agências de fomento, a Finep e o Sebrae – instituições cuja finalidade consiste no fomento ao desenvolvimento. O conjunto dessas instituições, dedicadas ao financiamento de setores e atividades prioritárias ou estratégicas para o desenvolvimento, forma o Sistema Nacional de Fomento (SNF).

A iniciativa deste Prêmio, já em segunda edição, reflete o comprometimento da ABDE com seu objetivo estratégico de fortalecer e integrar o SNF. Contribui, também, para o cumprimento de sua missão de “contribuir para o desenvolvimento sustentável – econômico, social e ambiental – do país, e representar com excelência os interesses dos associados”, bem como para sua visão de futuro de “ser reconhecida como referência na promoção do desenvolvimento sustentável e na consolidação do Sistema Nacional de Fomento”.

Neste ano, a ABDE recebeu o prestimoso apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dando novo fôlego ao Prêmio e garantindo maior robustez. Com isso, a iniciativa ganhou novo nome, passando a se chamar **Prêmio ABDE-BID de Monografias sobre o Sistema Nacional de Fomento**. Por meio da colaboração entre a ABDE e o BID, esperamos que este concurso de monografias se torne importante referência no debate público sobre os desafios do desenvolvimento.

1 Fernanda Feil é gerente de Estudos Econômicos da ABDE. 2 Andrej Slivnik é técnico da mesma gerência.

O Prêmio ABDE-BID tem como principais objetivos estimular a troca de informações sobre as experiências das instituições associadas à ABDE, bem como o debate acerca do SNF e de sua importância na promoção do desenvolvimento. Buscamos, nesta edição, valorizar a contribuição dos nossos associados, na expectativa de que esta iniciativa aproxime as instituições pertencentes ao SNF entre si e de instâncias acadêmicas, órgãos governamentais e da sociedade, de modo geral. A publicação deste livro materializa os objetivos da ABDE com o Prêmio.

O desafio aos concorrentes se concentrou em duas categorias: (I) FINANCIANDO O DESENVOLVIMENTO, com monografias tratando de temas de notável relevância ao desenvolvimento; e (II) MELHORES PRÁTICAS DO SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO, com as monografias versando sobre práticas de gestão que contribuam para a melhoria dos processos ou relativas a produtos, programas ou serviços da instituição.

Transcorridos mais de seis meses desde o lançamento do Prêmio ABDE-BID, é com grande satisfação que trazemos esta publicação, contendo os trabalhos vencedores das duas categorias. Participaram desta edição 39 monografias vindas de 17 instituições associadas. Deste total, 24 concorreram na Categoria I, FINANCIANDO O DESENVOLVIMENTO e 15 na Categoria II, MELHORES PRÁTICAS DO SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO. Os artigos versaram sobre diversos assuntos, como desenvolvimento regional, sustentabilidade, microcrédito, microfinanças, inovação, parcerias de financiamento com instituições multilaterais e internacionais, comparações internacionais, importância de instituições financeiras de desenvolvimento, financiamento a setores-chave da economia, economia da saúde, agropecuária, regulação econômica, planejamento estratégico, excelência operacional, produtos, programas e linhas de financiamento de sucesso, cenários macroeconômicos, economia criativa, acompanhamento de projetos e recursos humanos, entre outros.

Vencedores da Categoria I, FINANCIANDO O DESENVOLVIMENTO, Ana Cláudia Duarte Além, Rodrigo Ferreira Madeira e Ricardo Agostini Martini, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), trazem os resultados de importante estudo comparado das experiências dos sistemas nacionais de fomento de dez países, entre os quais China, Alemanha e Brasil. A monografia, intitulada *Sistemas Nacionais de Fomento: experiências comparadas*, além de proporcionar interessante quadro comparativo entre sistemas

com significativas diferenças institucionais, contribui para a discussão teórica acerca dos conceitos de Instituição Financeira de Desenvolvimento e SNF. O trabalho está dividido em três partes, contemplando aprofundada apresentação do marco teórico utilizado pelos autores, exposição das principais características dos dez SNFs examinados e análise mais detalhada das experiências de França e Coreia do Sul, com desenhos institucionais distintos, porém adequados aos desafios específicos de cada país. As diferenças identificadas entre os variados sistemas analisados pelos autores ressaltam seus traços comuns, contribuindo para reforçar o conceito de Sistema Nacional de Fomento e sua importância para o desenvolvimento dos países estudados.

Em segundo lugar, na Categoria I, a monografia *Alianças estratégicas para o desenvolvimento regional: uma análise da experiência de Convênios Operacionais do BRDE*, de Everson Leão, Mateus Muller e Nicolas Suhadolnik, do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), explora a experiência do Banco com operações realizadas por meio de Convênios Operacionais, evidenciando a importância deste mecanismo para ampliar a abrangência geográfica de sua atuação, além de facilitar o acesso de pequenos tomadores de empréstimo aos créditos concedidos. O trabalho apresenta, primeiramente, uma revisão bibliográfica dos estudos sobre alianças, redes estratégicas e cooperação, ressaltando suas vantagens e advertindo contra seus riscos. Em seguida, relatam o desenvolvimento e as principais características do programa de Convênios Operacionais do BRDE, com destaque para a descrição dos principais parceiros e dos mecanismos de funcionamento das operações. Por fim, os autores apresentam os resultados do programa, no período de 2005 a 2014, trazendo informações sobre a evolução dos valores contratados, perfil dos mutuários e abrangência geográfica.

A monografia *Método para o estabelecimento de critérios de inovação para o processo de seleção de projetos do programa Inovacred*, de Marcel Matsuzaki da Silva, Izabel Cristina Zattar, Antonio Romildo Mileck, Elson Hazelski Teixeira, Mario João Figueiredo e Richer de Andrade Matos, da Fomento Paraná, terceira colocada na Categoria I, parte da experiência da agência com a utilização de recursos do programa Inovacred, da Finep, para propor critérios que auxiliem os técnicos da instituição a avaliar projetos voltados à inovação. O trabalho apresenta a discussão teórica sobre o Sistema Brasileiro de Inovação para, em seguida, desenvolver metodologia de avaliação, baseada em pesquisa bibliográfica

e documental e em ferramentas de diagnóstico de gestão da inovação. Conforme sugerem os autores, o objetivo da monografia é desenvolver um método capaz de otimizar a distribuição dos créditos voltados à inovação no Brasil.

Quarta colocada na Categoria I, a monografia *Uma avaliação crítica da proposta de criação do Novo Banco de Desenvolvimento dos Brics*, de Jeanny Michele Gomes Campos e Igor Coura de Mendonça, do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), discute a criação de instrumentos financeiros pelos Brics – grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O trabalho, que tem como referencial a Teoria da Interdependência, está estruturado em três partes: na primeira, são analisadas a formação e a estrutura do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), iniciativa conjunta, no âmbito do financiamento de longo prazo, debatida pelos membros do grupo na VI Cúpula dos Brics, em 2014, na cidade de Fortaleza; na segunda, são apresentados os benefícios esperados com a implantação desta iniciativa; e, finalmente, são discutidas as principais desvantagens e os maiores desafios para sua consecução. Para os autores, o NBD pode se tornar importante instrumento para estimular o desenvolvimento produtivo nas economias emergentes, além de possibilitar maior autonomia aos membros do grupo, em relação às economias centrais.

Primeira colocada na Categoria II, MELHORES PRÁTICAS DO SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO, Lavinia Barros de Castro, do BNDES, apresenta a discussão sobre cenários econômicos e subsídio aos processos de planejamento estratégico realizados pelo banco, desde a década de 1980. A monografia *Continuidades, rupturas e lições: quatro experiências BNDES de cenários para planejamento estratégico* parte da discussão teórica sobre cenários, recuperando os principais elementos de teorias e experiências internacionais que inspiraram os trabalhos do BNDES. Para a autora, mais do que o simples uso de modelos econométricos, baseados na análise de dados disponíveis sobre o comportamento da economia no passado, o exercício de formulação de cenários pressupõe uma atitude prospectiva, em direção a um futuro plausível, e também desejado. O referencial teórico explorado na parte inicial do trabalho dá suporte à exposição sobre as experiências do Banco que culminaram na formulação dos cenários de “Ajustamento” e “Retomada”, em 1984, e de “Integração Competitiva” e “Fechamento”, em 1987. Ao final, a autora apresenta os cenários de 2007 e 2012, explorando sua relação com o processo de pla-

nejamento estratégico da instituição, iniciativa premiada internacionalmente.

A monografia *Capital de risco e o desenvolvimento de empresas de base tecnológica no Brasil – a experiência dos Fundos Criatec*, de Fabio Luiz Biagini e Filipe Borsato da Silva, do BNDES, segunda colocada na Categoria II, analisa o Fundo Criatec, discutindo sua centralidade no financiamento a empresas nacionais de base tecnológica. O trabalho apresenta, primeiramente, a evolução do mercado de capitais de risco no Brasil, em perspectiva internacional, bem como seu papel enquanto alavanca para o desenvolvimento de empresas ligadas à tecnologia. Como lembram os autores, a resistência dos investidores privados no aporte de recursos a negócios tecnológicos nascentes explica a importância dos investimentos públicos no setor. A monografia aborda, ainda, os variados avanços na estruturação do Criatec, retomando a presença do BNDES no setor, desde sua primeira iniciativa com fundos de capital semente, em 1999. por fim, os autores expõem o modelo atual de funcionamento do Criatec, já em sua terceira versão, assim como os principais resultados obtidos até o momento e esperados para o futuro.

Em terceiro lugar na Categoria II, Breno Albuquerque, Daniel Grimaldi, Edson Moret e Luciana Surliuga, do BNDES, trazem uma das mais recentes experiências do Banco no fomento à inovação e ao setor de tecnologia, com a monografia *Novas práticas para o fomento da inovação na economia brasileira: o BNDES Soluções Tecnológicas*. O instrumento apresentado pelos autores, parte da constatação de dois problemas essenciais no mercado de produtos tecnológicos brasileiro: i. a precariedade da comunicação entre os responsáveis pelas pesquisas básicas e os usuários das tecnologias desenvolvidas; e ii. a inadequação dos modelos de financiamento de empresas tecnológicas, especialmente no que toca ao crédito para aquisição e implantação de novas tecnologias. A monografia apresenta o BNDES Soluções Tecnológicas, produto destinado a responder a ambos os desafios, por meio da criação de linhas de crédito e modelo operacional específico para o financiamento de novas tecnologias, assim como desenvolvimento de um portal *online* que apresente inovações tecnológicas, estreitando a distância entre pesquisadores e empresas interessadas em adquirir e implementar produtos e processos inovadores.

Francisco Carlos Figuera, da Desenvolve SP, quarto colocado na Categoria II, com a monografia *Liderança e ética na Desenvolve SP – pessoas melhores, mundo melhor*, apresenta duas práticas de gestão, voltadas à liderança

e à ética, implementadas na agência. O trabalho recupera a discussão sobre liderança, tomando como referência a literatura acadêmica, os documentos governamentais e as pesquisas institucionais que embasaram a elaboração do programa “InspirAção”, implantado na Desenvolve SP. No campo da ética, o autor retoma o debate conceitual sobre o tema, explorando questões como código de ética e conduta, corrupção e transparência na gestão pública, elementos centrais na formulação do curso de *e-learning* sobre “Conduta ética na Desenvolve SP”, a segunda iniciativa apresentada na monografia. O trabalho de Fighera nos lembra da importância de princípios éticos e boas práticas de liderança e gestão, no mundo corporativo em geral, e, especialmente, no âmbito das instituições voltadas à temática do desenvolvimento.

A ABDE percebe a realização desse prêmio, com excelentes trabalhos concorrendo e o envolvimento de grande parte dos membros do SNF, como extremamente exitosa. Entendemos a necessidade de constante ampliação da abrangência de nossas discussões e reconhecemos a importância de levar o debate a novos níveis. Dessa forma, a ABDE, em parceria com o BID, ampliará a participação da próxima edição desse concurso, estendendo-o a todos estudiosos do desenvolvimento. Convidamos as universidades, institutos de pesquisas e a sociedade para unirem esforços aos membros do SNF, de modo a contribuir para a reflexão sobre o desenvolvimento do Brasil.

Por fim, gostaríamos de agradecer a todos os envolvidos no processo de realização desta edição do Prêmio ABDE-BID, especialmente ao nosso parceiro BID. Ainda, especial agradecimento deve ser direcionado aos membros da equipe julgadora, que fizeram excelente trabalho em prol do sucesso desse projeto. Finalmente, agradecemos e parabenizamos a todos os inscritos nesta premiação.

PRÊMIO ABDE-BID
TRABALHOS VENCEDORES

COMISSÃO JULGADORA

CATEGORIA I: FINANCIANDO O DESENVOLVIMENTO

Carlos Henrique Horn – PRESIDENTE DA BANCA

Economista formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre em Economia pela mesma universidade e doutor em Industrial Relations pela London School of Economics and Political Science, da Universidade de Londres. É professor associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Foi presidente e diretor de planejamento do BRDE e presidente da ABDE. Horn foi eleito economista do ano pelo Corecon do Rio Grande do Sul em 2014.

André Moreira Cunha

Economista formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mestre e doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (2002) e pós-doutor em Economia pela Universidade de Cambridge (2012). Atualmente é professor associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisador do CNPq e coordenador adjunto da área de economia na CAPES. A atividade docente e de pesquisa concentra-se nas áreas de aspectos macroeconômicos do comércio e das finanças, globalização, integração econômica e desenvolvimento econômico. Foi professor visitante na Universidade de Leiden (Holanda), professor da Unisinos e assessor da diretoria do BRDE.

Marco Flávio da Cunha Resende

Economista formado pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestre em Economia pela mesma instituição, doutor em Economia pela Universidade de Brasília e pós-doutor em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais e pela Universidade de Cambridge. Foi pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e coordenador do Boletim de Política Industrial do IPEA. Atualmente é professor associado I da Universidade Federal de Minas Gerais. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em macroeconomia pós-keynesiana, finanças internacionais e crescimento econômico.

CATEGORIA II: MELHORES PRÁTICAS DO SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO

Luiz Alberto Bastos Petitinga – PRESIDENTE DA BANCA

Economista formado pela Universidade Federal da Bahia e mestre pela mesma instituição, com foco na área de Economia Regional. Atualmente é professor adjunto da UFBA, onde ensina Introdução às Teorias Econômicas e Economia Brasileira. Suas áreas de trabalho são: finanças, financiamento do desenvolvimento e economia do setor público. Foi secretário da Fazenda do Estado da Bahia; presidente do Conselho de Administração da Agência de Fomento do Estado da Bahia S/A – Desenbahia; presidente da Desenbahia e primeiro vice-presidente da ABDE.

Luiz Cláudio Dias Reis

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

Jorge de Paula Costa Avila

Engenheiro formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e mestre em Administração pela Copeead da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atuou como analista na Petrobras, conselheiro na FUCAPI (Fundação Centro de Análise, Pesquisa e Inovação Tecnológica) e Professor Adjunto na UNIRIO. Jorge foi presidente e vice-presidente da INPI – Instituto Nacional da Propriedade Industrial e diretor executivo na Finep – Financiadora de Estudos e Projetos.

Sistemas Nacionais de Fomento: experiências comparadas

Ana Cláudia Além

Rodrigo Ferreira Madeira

Ricardo Agostini Martini (BNDES)

1. Introdução

Um Sistema Nacional de Fomento (SNF) é constituído, em cada país, pelo conjunto de instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs) atuando no seu território de maneira complementar.

A lógica de operação de um SNF é a de intervenção pública no mercado financeiro. Isto é, a sua construção e funcionamento partem da percepção, por parte dos agentes públicos, de que este mercado, se deixado a ser guiado por suas livres forças, não operará de maneira eficiente. Essa percepção pode ser caracterizada de acordo com vários paradigmas teóricos dentro da ciência econômica. Dentre esses, destaca-se a teoria pós-keynesiana, segundo a qual o mercado financeiro está sujeito não apenas a determinadas imperfeições pontuais, mas também a problemas estruturais intrínsecos, como a presença de incerteza em seu sentido radical, a crises de confiança entre os agentes e a ciclos provocados pela instabilidade de expectativas.

Assim, para que um sistema financeiro seja eficiente, é necessário que ele seja funcional ao desenvolvimento econômico, isto é, que ele seja capaz de fomentar investimentos para o crescimento econômico, de preservar a segurança sistêmica da economia e completo em termos de instrumentos financeiros. Essa funcionalidade precisa ser construída pela política pública, tanto na forma de um aparelho regulador, como também pela criação de instituições,

LISTA DE SIGLAS

Brasil

ABDE	Associação Brasileira de Desenvolvimento
Bancoob	Banco Cooperativo do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Alemanha

DEG	Deutsche Investitions — und Entwicklungsgesellschaft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KfW IPEX-Bank	Internationale Projekt- und Exportfinanzierung Bank
NRW.Bank	Nordrhein-Westfalen Bank

Itália

CDP	Cassa Depositi e Prestiti
SACE	Servizi Assicurativi del Commercio Estero
SIMEST	Società Italiana per le Imprese all'Estero

Espanha

CERSA	Compañía Española de Reafianzamiento
CESCE	Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación
COFIDES	Compañía Española de Financiación del Desarrollo
ENISA	Empresa Nacional de Innovación AS
ICO	Instituto de Crédito Oficial

Coréia do Sul

IBK	Industrial Bank of Korea
KDB	Korea Development Bank
KEIC	Korea Export Insurance Corporation
KEXIM	Export-Import Bank of Korea
KHFC	Korea Housing Finance Corporation
KICGF	Korea Infrastructure Credit Guarantee Fund
KODIT	Korea Credit Guarantee Fund
KOICA	Korea International Cooperation Agency
KOREAN RE	Korean Reinsurance Company
KRB	Korea Reconstruction Bank
K-sure	Korea Trade Insurance Corporation
NACF	National Agricultural Cooperative Federation
NFFC	National Federation of Fisheries Cooperatives
NIF	National Investment Fund
SBC	Small and Medium Business Corporation

Japão

DBJ	Development Bank of Japan
JASME	Japan Finance Corporation for Small and Medium Enterprise
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JFC	Japan Finance Corporation
JHF	Japan Housing Finance Agency
JICA	Japan International Cooperation Agency
NEXI	Nippon Export and Investment Insurance
NLFC	National Life Finance Corporation
SMRJ	Organization for Small & Medium Enterprises and Regional Innovation

França

ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
All	Agence pour l'Innovation Industrielle
ANVAR	Agence Nationale pour la Valorisation de la Recherche
AFD	Agence Française de Développement
BPI France	Banque publique d'investissement
BDPME	Banque du Développement des PME
CDC	Caisse des dépôts et consignations
COFACE	Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur
FSI	Fonds stratégique d'investissement
SOFARIS	Société française pour l'Assurance du Capital

México

Bancomext	Banco Nacional de Comercio Exterior
BANJERCITO	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
Bansefi	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
Nafin	Nacional Financiera
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal

Índia

Eximbank India	Export Import Bank of India
HUDCO	Housing and Urban Development Corporation Limited
ICICI	Industrial Credit and Investment Corporation of India
IDBI	Industrial Development Bank of India
IFCI	Industrial Finance Corporation of India
IIFCL	India Infrastructure Finance Company Limited
IRFC	Indian Railway Finance Corporation
LIC	Life Insurance Corporation of India
NABARD	National Bank for Agriculture and Rural Development
PFC	Power Finance Corporation
REC	Rural Electrification Corporation Limited
SIDBI	Small Industries Development Bank of India

China

ADBC	Agricultural Development Bank of China
CDB	China Development Bank
Eximbank China	Export-Import Bank of China
PBC	People's Bank of China
SINOSURE	China Export and Credit Insurance Corporation

Outras

BD	Banco de desenvolvimento
ECA	Export Credit Agency
FBCF	Formação bruta de capital fixo
IFD	Instituição financeira de desenvolvimento
LGFV	Local Government Financing Vehicle (China)
MPME	Micro, pequena e média empresa
PIB	Produto Interno Bruto
SNF	Sistema Nacional de Fomento

estruturas e instrumentos para a disponibilização de recursos financeiros para fomentar investimentos. O conjunto dessas instituições, estruturas e instrumentos pode ser associado com o conceito de SNF, isto é, com o conjunto de IFDs em um território, as quais: i) buscam atuar em segmentos pouco desenvolvidos pelo mercado privado, de modo a completar o sistema financeiro; ii) cujos projetos não são avaliados puramente em relação a sua rentabilidade individual, mas levam em consideração os benefícios socioeconômicos a eles envolvidos; e iii) que atuam de maneira complementar em prol de um objetivo mais amplo: o desenvolvimento.

Na literatura, existem estudos que descrevem o SNF brasileiro, com detalhes de sua formação histórica¹. Contudo, faltam trabalhos que abordem exemplos internacionais, que proponham o desenho do SNF de outros países, com o objetivo de permitir comparações e demonstrar sua relevância para o desenvolvimento. Nesse sentido, o objetivo do presente trabalho é buscar um desenho dos SNFs de dez países (China, Alemanha, Brasil, Japão, Itália, França, México, Índia, Espanha e Coreia do Sul), buscando atualizar e avançar o levantamento já realizado por Além e Madeira (2015). Além disso, será realizada uma análise histórica detalhada da construção dos SNFs da Coreia do Sul e França. Esses dois casos foram escolhidos por serem exemplos de SNFs que proporcionaram a construção de sistemas financeiros funcionais ao longo de várias décadas, se adaptando continuamente aos novos desafios impostos pelo processo de desenvolvimento, mas que seguiram caminhos distintos.

O presente artigo se iniciará pela apresentação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como integrante do SNF brasileiro e dos conceitos de SNF e de IFD. Após, será apresentado o marco teórico, o qual descreverá o papel da intervenção pública no mercado de crédito segundo diferentes paradigmas, com destaque para a teoria pós-keynesiana. A seguir, serão descritas as dez experiências internacionais de SNFs, com destaque para a formação histórica do sistema francês e do sistema sul-coreano. Por fim, serão apresentadas algumas conclusões acerca da pesquisa.

1 Ver Pinto *et al.* (2007) e Araujo *et al.* (2011).

2. Apresentação

O BNDES possui como mandato “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”. É, portanto, uma instituição que atua em variados segmentos e setores. Historicamente, o BNDES se adaptou às diversas necessidades da economia brasileira, focando suas atividades de acordo com a orientação da política econômica. Desde que foi criado, em 1952, o Banco é o principal financiador dos projetos de longo prazo no Brasil, além de participar ativamente no planejamento e acompanhamento dos mesmos.

A instituição teve participação ativa no financiamento da construção da infraestrutura brasileira e no desenvolvimento de diversas indústrias. O BNDES também foi fundamental nos diversos planos de desenvolvimento que se sucederam na economia brasileira, sendo recentemente instrumento importante em diversas políticas públicas, como o Programa de Aceleração do Crescimento, para os investimentos em infraestrutura, e o plano Brasil Maior, para aumentar a competitividade da indústria brasileira.

Durante a crise de 2008, a instituição foi fundamental para evitar uma retração abrupta no crédito da economia. No ano de 2009, os desembolsos do BNDES cresceram cerca de 50%. O Banco criou diversos novos produtos financeiros, ampliou os existentes e reduziu as taxas de juros.

Atualmente, o BNDES tem uma preocupação especial com o financiamento à inovação, ao desenvolvimento sustentável e regional, e às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs). Em 2014, o Banco desembolsou R\$ 187,8 bilhões, dos quais R\$ 59,4 bilhões foram para as MPMEs, R\$ 28,3 bilhões para economia verde e R\$ 5,9 bilhões para a inovação. Em 2014, os desembolsos do BNDES para investimento tiveram participação de 15% no total da formação bruta de capital fixo (FBCF) brasileira. Com isso, o Banco contribuiu para a geração e manutenção de cerca de 5,5 milhões de empregos no mesmo ano. Ainda, as regiões Norte e Nordeste receberam 20% dos desembolsos em 2014, apresentando crescimento com relação à participação de 13% registrada em 2007.

A instituição faz parte de um SNF amplo, que inclui outras instituições públicas federais, bancos regionais e agências de fomento, tendo papel protagonista neste sistema. Como será demonstrado no decorrer do trabalho, é comum nos países a existência de uma IFD central, que atua em diversos segmentos.

3. Conceitos

Um SNF é constituído, em cada país, pelo conjunto de IFDs atuando no seu território de maneira complementar. Na literatura, o conceito de IFDs muitas vezes confunde-se com o de bancos de desenvolvimento (BDs)². Isso decorre do fato de que estes invariavelmente constituem-se em IFDs. Todavia, essa categoria também abrange outras estruturas institucionais³, tais como agências de fomento, agências de crédito à exportação (*export credit agency* – ECA), órgãos de cooperação internacional. Inclui também instituições híbridas com iniciativas características de bancos de desenvolvimento, como o financiamento de longo prazo para segmentos específicos, tal como é o caso dos bancos públicos múltiplos e das instituições gestoras de fundos de pensão ou depósitos de poupança (ALÉM e MADEIRA, 2015). Uma taxonomia para essas instituições também foi desenvolvida por Selyavina (2014).

De uma maneira geral, as IFDs apresentam duas características (ARONOVICH e FERNANDES, 2006). Em primeiro lugar, costumam ter como foco empréstimos de longo prazo de maturação, e atuam de forma complementar ao mercado privado. Em segundo lugar, são consideradas instrumentos de política econômica, cujo desempenho deve ser avaliado predominantemente pelos benefícios sociais e econômicos que suas operações propiciam. As IFDs, apesar de majoritariamente públicas, podem ser privadas, como é o caso de algumas ECAs que atuam no setor de exportações por meio de garantias, com recursos governamentais. Também as IFDs podem ser regionais, nacionais ou multilaterais.

Mesmo com a sua variedade, o seu tamanho e sua importância para as economias, cabe destacar que pouca pesquisa acadêmica foi realizada sobre a atuação das IFDs. Os estudos que focam sua análise no comportamento dessas instituições são escassos e relativamente recentes, decorrentes da atenção que essas instituições despertaram graças ao seu papel anticíclico durante a crise financeira de 2008-2009. A maior parte da bibliografia relacionada ao tema é mais abrangente, procurando abordar o papel do sistema financeiro sobre o crescimento econômico. Essa bibliografia costuma ser classificada em dois

2 Luna-Martínez e Vicente (2012) e UN-DESA (2005) definem o conceito de BDs.

3 Um conceito abrangente foi apresentado por BDC (2009).

grupos de abordagens: um de caráter histórico e institucional, e outro de caráter alinhado com a teoria econômica⁴.

Dessa maneira, não há um conceito de IFD que seja consenso na bibliografia. Cada estudo formula seu próprio conceito de acordo com os objetivos de sua análise. Um conceito relativamente abrangente apresentado por Além e Madeira (2015) considera as IFDs como instituições financeiras, públicas ou privadas, que dispõem de: (i) um mandato de atuação em segmentos de mercado específicos que geram impactos socioeconômicos relevantes; ou (ii) um mandato amplo para prover financiamento ao desenvolvimento socioeconômico de determinada região.

Tendo em vista o que foi discutido anteriormente, um sistema nacional de fomento pode ser entendido como o conjunto de IFDs em um território nacional que atuam de maneira complementar entre si em termos de atendimento a setores econômicos, modalidades de produtos financeiros e regiões. Tal como ocorre em relação às IFDs, não existe uma descrição abrangente o suficiente para comportar a multiplicidade de desenhos institucionais compreendidos em um SNF. Contudo, há três características fundamentais que merecem ser destacadas (CASTRO, 2014). Em primeiro lugar, suas instituições buscam atuar em segmentos pouco desenvolvidos pelo mercado privado, como nas operações que envolvem maiores prazos, maiores volumes requeridos de capital e maior dificuldade em se avaliar riscos. Segundo, há o reconhecimento de que os riscos assumidos pelas instituições devem ser avaliados não apenas em relação à rentabilidade individual dos seus projetos. Reconhecendo-se que é necessário manter a sustentabilidade financeira das instituições no longo prazo, torna-se recomendável a prática de fomentos cruzados entre diferentes atividades, com a criação de fundos em que o sucesso de um projeto viabiliza os demais. Terceiro, as diversas instituições mantêm relações de complementaridade e de interconexões em prol de um objetivo comum mais amplo: o desenvolvimento nacional.

4 Para um detalhamento das diferentes abordagens, bem como das diferenças, ver Ferraz *et al* (2013).

4. Marco teórico

O perfil da intervenção pública no sistema financeiro de cada economia – incluindo os casos de formação de instituições públicas e de organização de SNFs – está relacionado a uma série de fatores ligados às condições objetivas do mercado e das avaliações das partes nele envolvidas⁵. Dentre esses fatores, são particularmente relevantes o estágio de desenvolvimento econômico do país e, conseqüentemente, do seu sistema financeiro, e o contexto financeiro internacional. Outro elemento importante relacionado ao perfil da intervenção, refere-se à concepção do agente público em relação à forma mais adequada de trazer ganhos de eficiência do sistema financeiro em relação aos objetivos definidos. Nesse caso, podem ser identificadas três abordagens: a) os modelos de repressão financeira, baseados nos trabalhos de Shaw (1973) e McKinnon (1973); b) os modelos de restrição de crédito, baseados nas contribuições teóricas de Akerlof (1970), Stiglitz e Weiss (1981, 1983), Mankiw (1991) e Stiglitz (1993); e c) a abordagem pós-keynesiana, baseada nos trabalhos do próprio Keynes (1937a, 1937b, 1964) e nas contribuições da hipótese da fragilidade financeira, de Minsky (1982, 1986).

Segundo o modelo Shaw-McKinnon, que é a base da teoria econômica neoclássica sobre os mercados financeiros, o mercado de crédito pode ser entendido como um mercado de fundos emprestáveis. Neste, há a interação entre agentes superavitários de fundos, que ofertam recursos, na forma de poupança, e agentes deficitários, que demandam recursos na forma de investimentos. A poupança, nesse modelo, é o resultado da escolha intertemporal entre consumir no presente e no futuro, sendo a taxa de juros o prêmio pela abstinência do consumo agora, sob a forma de maior consumo depois. O investimento, por sua vez, é determinado pela produtividade marginal do capital. O volume do crédito na economia, portanto, será definido no ponto de interseção das duas curvas, e ajustado no ponto de zeração do mercado pela taxa de juros, que, conforme exposto, é uma variável real da economia, definida no mercado de bens. Nesse modelo, o papel da intermediação financeira é o de alocar fundos emprestáveis pela compra e venda de títulos. Os bancos, portanto, podem afetar o mercado de títulos com suas decisões operacionais, mas não podem, sozinhos, criar novos volumes de fundos emprestáveis. Ou seja, o investimento só pode ser gerado pela poupança prévia de recursos.

5 Maiores detalhes nesse ponto estão disponíveis em Studart e Hermann (2001).

Supondo-se que os mercados sejam livres e eficientes, o modelo apresenta um nível de equilíbrio em que as taxas reais de juros e os níveis agregados de poupança e de investimento, assim como o ritmo da acumulação de capital e do crescimento do produto, encontram-se em níveis socialmente ótimos. O papel da ação política, nesse caso, é bastante limitado, já que iniciativas que buscam reduzir a taxa de juros acabam por inibir a poupança, o que reduz o volume de recursos disponíveis para investimentos. Essa situação caracteriza o que os autores chamaram de repressão financeira. Se o governo desejar acelerar o processo de acumulação de capital, seria recomendado que implementasse políticas sistêmicas que reduzam o risco dos investimentos e elevem a produtividade dos fatores de produção.

Os modelos de restrição de crédito partem de um arcabouço teórico semelhante ao modelo Shaw-McKinnon, mas incorporam elementos segundo os quais as ineficiências do mercado de crédito – tais como assimetria de informações, concorrência imperfeita e externalidades do monitoramento bancário aos projetos de investimento – fazem com que os bancos restrinjam a concessão de crédito para determinados clientes. Esse paradigma destaca o problema da assimetria de informações entre o banco e o tomador de empréstimos para investimento, segundo o qual o risco de um projeto de investimento é função da taxa de juros cobrada pelo banco⁶. Nesse caso, o banco não quer que a taxa de juros cobrada fique acima de um patamar ótimo, de modo a não sobrecarregar o risco de seus empréstimos. Por isso, alguns projetos de investimento são recusados mesmo com a disponibilidade de recursos para financiá-los, principalmente aqueles compatíveis com taxas de juros mais elevadas, como de investimentos mais volumosos, com maiores riscos, maior prazo de maturação e dotados de externalidades setoriais e regionais, de modo que os valores sociais não são refletidos na sua rentabilidade financeira. Da mesma forma, são prejudicados os investidores sem garantias para oferecer aos bancos e aqueles sem histórico de relacionamento com instituições financeiras. Nesse arcabouço teórico, portanto, há um papel para a ação pública resolver, ou pelo menos mitigar os efeitos das falhas de mercado no setor de crédito. A ênfase da intervenção nesse caso é por meio de um aparato regulatório adequado, e pelo controle macroeconômico da taxa de juros, mas abre a possibilidade de atuação direta via instituições públicas, desde que em setores específicos de mercado.

6 Mais detalhes sobre os mecanismos que causam esse problema encontram-se em Stiglitz e Weiss (1981).

A abordagem pós-keynesiana, por sua vez, contrapõe-se ao *mainstream* do pensamento econômico representado tanto pelo modelo Shaw-McKinnon como pela abordagem da restrição de crédito. Segundo a teoria pós-keynesiana, o mercado financeiro das economias está não apenas sujeito a falhas informacionais pontuais e imperfeições, mas também a problemas estruturais intrínsecos a sua natureza, como a incerteza, crises de confiança entre os agentes envolvidos, ciclos provocado pela instabilidade e o desenvolvimento de mecanismos de defesa por parte dos agentes ante a incerteza. A incerteza, nesse paradigma, é entendida em sua concepção radical, não passível de ser estimada de acordo com alguma estrutura probabilística disponível aos agentes, tal como acontece com o risco⁷. Isso decorre do fato de que os agentes econômicos tomam suas decisões em um mundo não ergódico, em que as consequências futuras das decisões presentes não são plenamente antecipáveis.

A existência da incerteza radical causa duas consequências principais sobre o sistema financeiro e econômico. Em primeiro lugar, os agentes formam expectativas em relação aos resultados futuros de suas decisões. Essas expectativas seguem a média da sociedade, isto é, estão fundamentadas nas convenções sociais. Quando as expectativas são quebradas por acontecimentos externos, podem provocar comportamentos de manada nos mercados. Em segundo lugar, existe o comportamento de preferência pela liquidez. Diante da incerteza, a moeda é um ativo financeiro disponível aos investidores, de rendimento nulo e o prêmio de liquidez mais elevado de toda a economia. As oscilações da demanda por moeda acompanham os níveis de incerteza percebidos pelos agentes, de modo que, quanto maior for o nível de incerteza, maior será a demanda por liquidez na economia. Todavia, quanto mais os agentes demandarem liquidez, menores serão suas aplicações em investimentos produtivos, que são menos líquidos, assim provocando ciclos econômicos⁸.

O sistema financeiro, na perspectiva pós-keynesiana, tem um papel importante para o financiamento do investimento, tanto pela provisão de recursos, como pelo estabelecimento de um sistema de contratos monetários para coordenar a atividade econômica em contexto de incerteza. A provisão de recursos ao investimento pelo mercado financeiro acontece em duas instâncias.

7 Ver Bertocco (2007), Davidson (2000), Glickman (1994) e Lawson (1985).

8 Ver Bibow (2005), Carvalho (1999, 2007), Keynes (1937a, 1937b), Kregel (1988), Paula (1998) e Wray (2005, 2010).

Primeiro, o *finance*, de responsabilidade de empréstimos bancários de curto prazo e voltado para os momentos iniciais de um empreendimento. Segundo, o *funding*, voltado ao mercado de capitais e de empréstimos e títulos de longo prazo, responsável pelo realinhamento das posições financeiras dos empreendimentos realizados.

Portanto, uma condição para o desenvolvimento econômico é uma contínua expansão das operações do sistema financeiro capaz de elevar a provisão de recursos de *finance* e de *funding* para as empresas investidoras. Contudo, essa expansão não é espontaneamente garantida pelo sistema financeiro. Ela depende da disposição do público para abrir mão de sua liquidez para adquirir títulos de longo prazo e ações. Portanto as condições para o investimento dependem do horizonte temporal dos investidores financeiros e dos produtivos, que tende a ser distinto.

Essa discrepância entre os horizontes temporais dos investidores do setor financeiro e produtivo da economia tende a levar a economia a uma situação que Minsky (1982, 1986) denominou de hipótese da fragilidade financeira⁹. Essa situação decorre principalmente da provisão insuficiente de *funding* para as empresas consolidarem suas posições financeiras. Ela consiste na formação de ciclos econômicos acompanhados pela deterioração da posição financeira de bancos e de empresas. Nessa lógica, nas fases de otimismo, estabilidade e crescimento econômico, as empresas tendem a fazer investimentos mais arriscados e políticas financeiras mais agressivas, ao passo que os bancos têm menor preferência pela liquidez e mantêm sua oferta de crédito elevada. Nessa fase, há uma deterioração contínua da posição financeira dos agentes econômicos, que acumulam dívidas. Diante de um choque inesperado sobre o estado das expectativas, que se torna mais provável quanto piores forem as posições financeiras na economia, há uma elevação na incerteza percebida pelos agentes. Assim, os investidores tornam-se mais propensos à inadimplência, ao passo que os bancos reagem a isso com uma elevação da preferência pela liquidez e uma contração da oferta de crédito, provocando retração dos investimentos e uma crise econômica. Ou seja, a oferta de crédito pelo sistema financeiro é pró-cíclica. O comportamento dos bancos tende a agravar as crises, ao reduzir a liquidez do sistema exatamente quando ela é mais necessária.

9 Mais detalhes são encontrados em Kregel (1997), Crotty (2011) e Frindley e Williams (1985).

Ainda, devido à incerteza nos mercados financeiros, a alocação de recursos pode ser ineficiente em dois sentidos. No sentido real, os mercados podem favorecer a concentração de recursos em setores em expansão, em detrimento de outros que podem tornar-se pontos de estrangulamento ou novas fontes de crescimento econômico. No sentido monetário-financeiro, a alocação de recursos pode ampliar e intensificar movimentos de valorização ou desvalorização de ativos, de origem puramente expectacional¹⁰.

Por isso, o papel da ação política no mercado financeiro vai muito além de corrigir imperfeições pontuais em seu funcionamento. Para que um sistema financeiro seja eficiente, ele deve ser funcional ao desenvolvimento econômico, e essa funcionalidade precisa ser construída pela política pública¹¹. Um sistema financeiro pode ser considerado funcional ao desenvolvimento econômico se cumpre três objetivos: i) disponibiliza recursos financeiros em volumes e termos apropriados para a realização de investimentos capazes de ampliar e modernizar a capacidade produtiva da economia; ii) cria ativos com perfis de retorno e risco demandados pelos agentes, facilitando a acumulação de suas riquezas; e iii) preserva a segurança sistêmica da economia, prevenindo crises.

Dentre os meios de se construir um sistema financeiro funcional, destaca-se a necessidade de uma infraestrutura legal adequada. É imprescindível a existência de instituições de regulação e de supervisão nesses mercados, assim como a adoção e implementação de regras de comportamento prudencial por parte de reguladores especializados. Além disso, é importante a criação de instituições, estruturas e instrumentos para a disponibilização de recursos financeiros para fomentar os investimentos. A ênfase dessas instituições, como as IFDs, é a provisão de *funding* para o sistema econômico, provendo mais recursos de longo prazo para a consolidação da posição financeira das empresas, de maneira a mitigar a tendência de fragilização financeira ao longo do ciclo econômico¹².

Mais especificamente, segundo o paradigma pós-keynesiano, as IFDs têm três papéis a contribuir com o desenvolvimento econômico (HERMANN, 2010). Em primeiro lugar, devem atuar em segmentos que são preteridos pelo

10 Ver Studart e Hermann (2001).

11 Ver Carvalho (2010), Studart e Hermann (2001).

12 Uma descrição mais aprofundada sobre o papel das instituições financeiras públicas segundo essa abordagem foi realizada por Castro (2008), Maia (2009), Martini (2014) e Studart (1993).

setor privado, como recursos de longo prazo. Ou seja, a existência das IFDs públicas justifica-se pela presença de setores ou projetos de investimento que requerem financiamento, mas que são preteridos pelo setor privado devido à maior incerteza em relação aos seus resultados futuros (ALÉM e MADEIRA, 2015). Esse é o caso de setores e projetos mais complexos e dispendiosos, que exigem expertise sofisticada para avaliação ou que podem gerar externalidades positivas, com maiores retornos sociais do que retornos privados, como é o caso da infraestrutura, da inovação tecnológica, das MPMEs, do microcrédito e dos projetos ambientalmente sustentáveis (economia verde)¹³. Em segundo lugar, cabe às IFDs públicas proporcionar autonomia financeira para a execução de políticas públicas, com ênfase no fomento de setores estratégicos. Terceiro, devem contrabalançar a tendência pró-cíclica do mercado privado de crédito.

5. Sistemas Nacionais de Fomento: experiências comparadas

Como observado na primeira seção, um SNF pode ser definido como o conjunto das IFDs de um país. Alguns países possuem definições oficiais do seu conjunto de instituições de desenvolvimento, como são os casos da China e do México; outros países têm associações que procuram estabelecer este conjunto, como a Alemanha e o Brasil, nos outros casos foram necessárias pesquisas mais abrangentes para definir os SNFs. Nesta seção, serão apresentadas estas definições com o objetivo de propor o desenho dos SNFs de alguns países, buscando mapear o maior número de instituições possível.

Será feita uma apresentação dos SNFs de dez países (China, Alemanha, Brasil, Japão, Itália, França, Espanha, Índia, México e Coreia do Sul) buscando atualizar e avançar um levantamento feito por Além e Madeira (2015). Serão consideradas as IFDs privadas, quando existentes, como parte do SNF. A Figura 1 ilustra os SNFs de diversos países definidos neste trabalho. Os SNFs da Coreia do Sul e da França serão abordados com mais detalhamento, desde a sua formação histórica. Estas experiências são exemplos de SNFs que se adaptaram ao longo da trajetória de desenvolvimento, mas ao mesmo tempo representam experiências distintas. Enquanto o SNF francês é mais concen-

¹³ Castro (2011) destaca a importância dos BDs para a correção de falhas de mercado originadas por externalidades.

trado com um papel forte e central de uma instituição, o coreano, apesar de ter uma IFD de destaque, é mais especializado, contendo um grande número de instituições para atender vários segmentos e setores.

O SNF brasileiro é descrito com detalhes em Pinto *et al.* (2007), Araujo *et al.* (2011) e ABDE (2013), sendo esta última a definição adotada neste trabalho, com a atualização de novas instituições apontadas pela Associação. Nesta descrição incluem-se dois bancos privados cooperativos, o Bancoob¹⁴ e o Banco Sicredi e uma instituição não financeira, o Sebrae, que presta consultoria às MPMEs. O Brasil possui diversos bancos comerciais estaduais com carteira de desenvolvimento, agências de fomento estaduais e bancos de desenvolvimento regionais¹⁵. A maioria ainda é dependente de repasses do BNDES, dada a restrição orçamentária que os estados enfrentam normalmente (ARAÚJO *et al.*, 2011). A atuação da Caixa Econômica e do Banco do Brasil, dois bancos múltiplos públicos, também é importante em segmentos de atividades de fomento. Apesar de ambos atuarem em variados nichos de desenvolvimento, se destacam, respectivamente, em habitação e crédito rural. Os ativos do BNDES e da Finep, as duas IFDs públicas nacionais, representaram respectivamente 16,2% e 0,2%¹⁶ do PIB, em 2013. O BNDES tem papel fundamental no crédito de longo prazo, sendo responsável, em 2014, por mais de 50% do estoque de crédito para pessoa jurídica com prazo igual ou superior a cinco anos.

No México, na década de 2000, houve uma racionalização do SNF. O sistema, via fusões e fechamento de instituições fragilizadas, foi reduzido para seis bancos de desenvolvimento e uma SHF. Os BDs atuam com ênfase em operações indiretas de financiamento, e a SFH na provisão de garantias e securitização no setor imobiliário. Além dessas instituições, também são definidas pela *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* um conjunto de fundos do setor rural que fazem parte do SNF, o FIRA e o FOCIR. Neste trabalho, eles não foram considerados como parte do SNF mexicano devido a sua natureza de operação. Ainda, o BANJERCITO, apesar de ser considerado como parte

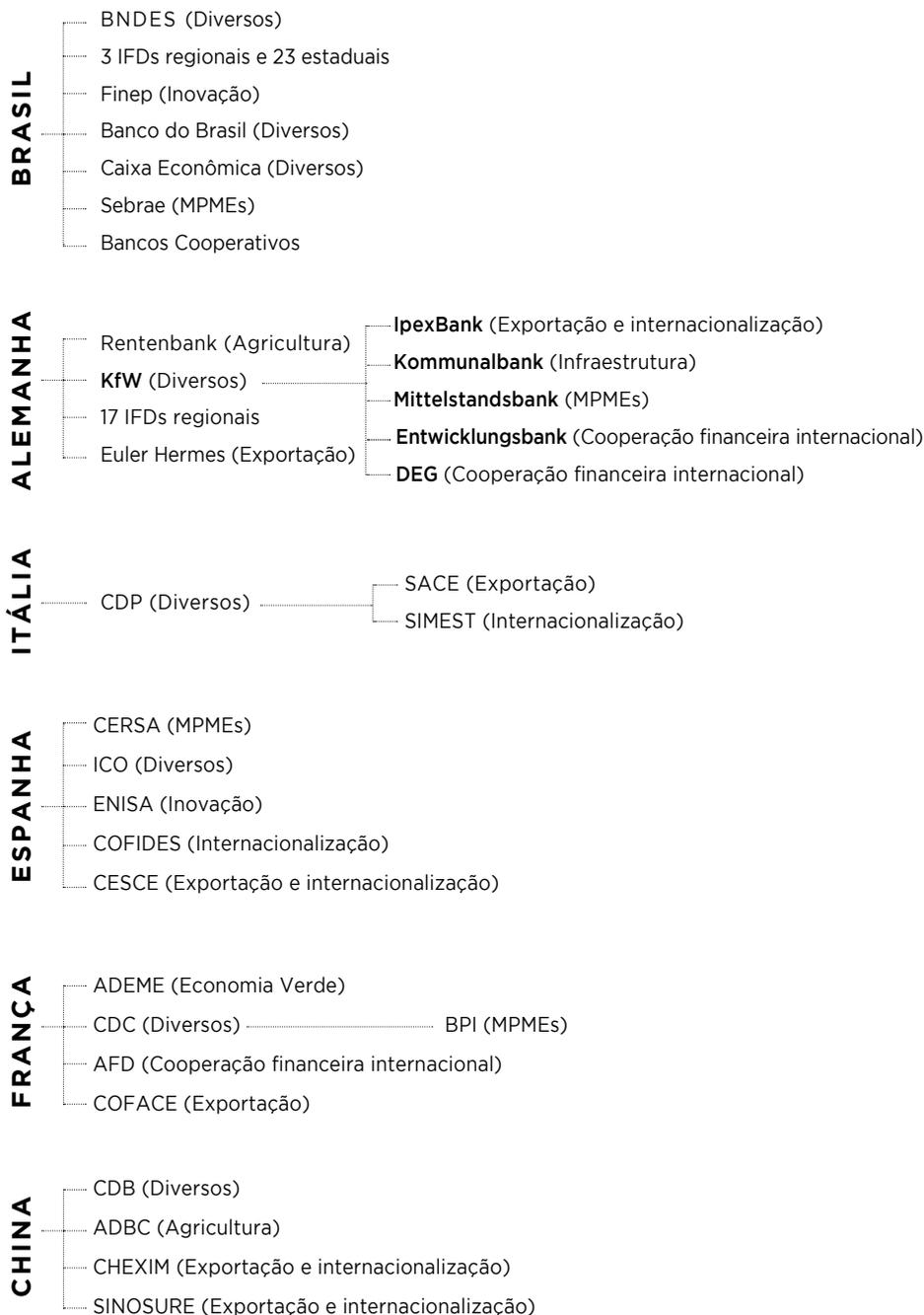
14 O nome completo das IFDs será omitido do corpo do texto, constando na Lista de Siglas, que está no início do trabalho.

15 Para mais detalhes, ver ABDE (2013).

16 É possível que haja algum tipo de dupla contagem, já que a Finep repassa recursos do BNDES. No entanto, o efeito na ordem de grandeza do número não é relevante. O mesmo pode acontecer nos números dos SNFs de outros países.

FIGURA 1

SISTEMAS DE FOMENTO NACIONAIS – PAÍSES SELECIONADOS



COREIA DO SUL

- KEXIM (Exportação e internacionalização)
- KDB (Diversos)
- IBK (Diversos)
- SBC (MPMEs)
- KODIT (MPMEs)
- K-sure (Exportação e internacionalização)
- KOICA (Cooperação financeira internacional.)
- KHFC (Habitação)
- NACF e NFFC (Cooperativas)

JAPÃO

- Shoko Chukin Bank (MPMEs)
- SMRJ (MPMEs)
- DBJ (Diversos)
- JFC (Diversos)
- JICA (Cooperação financeira internacional)
- NEXI (Exportação e internacionalização)
- JBIC (Exportação e internacionalização)
- JHF (Habitação)

ÍNDIA

- SIDBI (MPMEs)
- LIC (Diversos)
- IFCI (Diversos)
- NABARD (Agricultura)
- EximbankÍndia (Exportação e Internacionalização)
- NationalHousingBank (Habitação)
- IIFCL (Infraestrutura)
- Instituições setoriais especializadas

MÉXICO

- Banobras (Infraestrutura)
- Nafin (MPMEs)
- FinancieraRural (Agropecuária)
- Bancomext (Exportação)
- Bansefi (Microcrédito)
- SHF (Habitação)
- Banjercito (Outros)

Fonte: elaboração dos autores, baseado em Além e Madeira (2015), Nayar (2015), ABDE (2013), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México), The Bank of Korea (2008), PBC, Associação dos Bancos Públicos da Alemanha, relatórios anuais, apresentações e websites das instituições.

da *banca de desarrollo* oficial, é uma IFD incomum, focando em crédito para os militares das Forças Armadas¹⁷. Em 2014, o SNF mexicano possuía ativos que representavam cerca de 13% do PIB e, entre 2008 e 2014, apresentou um crescimento médio de cerca de 16% no saldo de carteira de crédito.

O SNF chinês é composto por três instituições definidas oficialmente pelo PBC como *policy-banks*, que atuam complementarmente. No caso da China, por ser uma economia com forte peso do Estado, optou-se por se limitar o desenho do SNF aos *policy-banks* e a uma instituição definida como *policy-oriented*, e que atua como uma ECA, a SINOSURE. Porém, a China ainda tem diversos veículos de investimentos estatais, em diversos setores.

O CDB é a principal IFD e a maior parte dos seus recursos é relacionada ao desenvolvimento da infraestrutura. Os setores de energia elétrica, rodovias, ferrovias e infraestrutura urbana compõem 53% do BD. A instituição provê recursos, por exemplo, para as LGFVs, que funcionam como veículos de investimento dos governos locais. O CDB tem atuação de destaque na política externa e na internacionalização das empresas chinesas. O banco é responsável por financiar projetos em outros países de forma a garantir os interesses nacionais (SANDERSON e FORSYTHE, 2013).

A SINOSURE e o CHEXIM atuam no mesmo segmento, porém, nos instrumentos comuns, como os seguros de crédito, a primeira foca no curto prazo e o segundo no médio e longo. Ainda, a SINOSURE ocupa, principalmente, o mercado de seguros para investimento e comércio internacional e o CHEXIM o mercado de financiamentos. As quatro instituições do SNF chinês representavam cerca de 22% do PIB em termos de ativo, em 2013.

Na Alemanha, o SNF, além da atuação marcante do KfW, possui muitas IFDs regionais. De acordo com definição da Associação Alemã dos Bancos Públicos, são duas instituições nacionais e 17 regionais. As características históricas e políticas¹⁸ da Alemanha possibilitaram o desenvolvimento de diversas instituições regionais robustas (Figura 2). O NRW Bank, que atua no estado da Renânia do Norte-Vestfália (maior PIB regional do país, respon-

17 Mais informações sobre o SNF mexicano podem ser encontradas em CEFP (2008), World Bank (2010), Gallegos e Brando (2013).

18 O federalismo alemão é conhecido por dar uma grande independência aos estados, que são responsáveis por legislar em alguns assuntos específicos, como a infraestrutura regional e educação, entre outros. Alguns objetivos desse sistema são: respeitar as diferenças históricas entre os estados e estimular a competição entre as regiões.

FIGURA 2

BANCOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAIS DA ALEMANHA

- 1 Bayerische Landesbodenkreditanstalt (Bayern Labo)
- 2 Bremer Aufbau-Bank GmbH
- 3 Hamburgische Investitions- und Förderbank (IFB Hamburg)
- 4 Investitionsbank Berlin (BB)
- 5 Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB)
- 6 Investitionsbank Sachsen- Anhalt
- 7 Investitionsbank Schleswig- Holstein (IB.SH)
- 8 Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank)
- 9 Investitions- und Strukturbank Rheinland- Pfalz (ISB)
- 10 Landesförderinstitut Mecklenburg- Vorpommern
- 11 L-Bank
- 12 LfA Förderbank Bayern
- 13 NRW.Bank
- 14 Saarländische Investitionskreditbank AG (SIKB)
- 15 Sächsische Aufbaubank- Förderbank (SAB)
- 16 Thüringer Aufbaubank (TAB)
- 17 Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank)



Fonte: VÖB (Associação dos Bancos Públicos da Alemanha)

endo por 22% do PIB nacional), possui ativos que correspondem a cerca de 30% do KfW. O escopo de atividades destes bancos regionais é geralmente parecido com o do KfW, porém em escala menor e com maior atenção a especificidades regionais, priorizando segmentos/setores conforme as políticas de desenvolvimento de cada região. O KfW possui diversas subsidiárias atuando em segmentos distintos e, no caso da atuação para cooperação financeira internacional, a DEG atua com o setor privado e o Entwic-klungsbank com os governos. A Euler Hermes, IFD privada que atua no segmento de exportações, é responsável pelos seguros para comércio internacional e é a gestora oficial do programa de garantias para exportação do governo federal alemão, por isso foi incluída no SNF alemão. O KfW e o Rentenbank, as duas IFDs públicas nacionais, possuíam ativos de cerca de 20% do PIB, em 2014.

O SNF japonês passou por reformas em 2007, com a criação da JFC e início do processo de privatização do DBJ e do Shoko Chukin Bank. A JFC resultou da integração da NLFC (Microcrédito), da AFC (Agricultura), da JASME (MPMEs) e da divisão de crédito à exportação do JBIC. No entanto, em abril de 2012, o JBIC se separou da JFC. O DBJ e o Shoko Chukin Bank estão em processo de privatização desde 2008. Porém, devido à crise financeira e ao terremoto de 2011, o início do processo foi postergado para o começo de 2015 em um primeiro momento, e novamente adiado. A meta de privatização total continuará, porém o governo não decidiu quando começará a vender sua participação nas duas instituições. No caso do DBJ, o governo manterá até 2026 mais de 50% das ações. Os adiamentos foram resultado de uma maior necessidade de fortalecer a competitividade das firmas japonesas e ampliar o desenvolvimento regional.

Mesmo após a privatização completa, as duas instituições ainda serão relevantes para prover crédito em momentos de crise e desastres naturais. Isto porque a *Japan Public Finance Corporation Law* (2007) explicita a utilização destas instituições para prover crédito em eventos extraordinários e, em casos específicos, relacionados ao desenvolvimento de produtos sustentáveis, à inovação e à competitividade¹⁹. Para isso, essas instituições receberiam crédito da JFC, criada na mesma lei supracitada (FERRAZ *et al.*, 2013; ALÉM e MADEIRA, 2015).

O Japão ainda possui uma instituição atuando na cooperação financeira internacional (JICA), uma no segmento de habitação (JHF), uma para consultoria de MPMEs (SMRJ) e outras duas nos segmentos de exportação e internacionalização, mas com instrumentos diferentes. Enquanto a NEXI oferece seguros (tanto de crédito quanto de mercadorias), o JBIC atua com crédito e garantias. A JHF surgiu na reestruturação do financiamento residencial japonês, houve o deslocamento da atividade creditícia para o setor privado, com a JHF atuando no mercado de securitização para prover recursos para as instituições financeiras neste segmento. Os ativos das instituições DBJ, JFC, Shoko Chukin Bank e JBIC somaram, em março de 2014, 14,5% do PIB.

O SNF italiano também teve transformações em 2012, com a incorporação da SACE e da SIMEST pela CDP. A CDP é uma instituição pública criada em

19 *Act on the Promotion of Businesses to Develop and Manufacture Energy and Environmentally Friendly Products* e *Act on Special Measures for Industrial Revitalization and Innovation*, disponível em JFC (2014).

1850 para receber depósitos do público com garantia do Estado. No decorrer da sua história, a instituição passou a focar nos depósitos de poupança e, em 2009, teve sua operação expandida para financiamento do desenvolvimento, com posterior criação do *Fondo Strategico Italiano* para compra de participação acionária em empresas de interesse nacional, além da incorporação das duas IFDs supramencionadas. Ainda, a CDP faz a gestão de recursos do Tesouro. Pelo fato de receber depósitos de poupança, a CDP utiliza esse *funding* para as suas atividades de promoção de desenvolvimento. O ativo da CDP relacionado às atividades de desenvolvimento (ou seja, descontados os depósitos do Tesouro), representou 12,6% do PIB.

Na Espanha, a ICO é a grande instituição de fomento, possuindo participações minoritárias na CERSA e na COFIDES. Dentre as IFDs espanholas, a CESCE, que atua com seguros e garantias no segmento de exportações está em processo de privatização. No entanto, assim como nos casos da Alemanha e da França, a ECA continuará gestora das garantias para exportação concedidas pelo governo (ALÉM e MADEIRA, 2015). Os ativos da ICO representaram 7,9% do PIB espanhol, em 2014. A importância da instituição para o crédito de maior prazo é corroborada nas estatísticas do setor financeiro: o crédito da instituição representava, em 2013, 11,4% do total do crédito com prazo superior a um ano.

No caso indiano, a definição de SNF utilizada foi baseada em Nayyar (2015) que apresenta um histórico das IFDs na Índia. Segundo o autor, poucas instituições ainda mantêm relevância no financiamento ao desenvolvimento, com grandes mudanças ao longo do tempo. As IFDs relacionadas ao financiamento de longo prazo (ICICI e IDBI) foram transformadas em bancos comerciais e encerraram seus empréstimos de longo prazo nos anos 2000. A IFCI, no entanto, continuou como IFD focada no setor industrial. A Índia ainda possui diversas instituições de crédito especializadas, como é o caso da REC (eletricidade rural), da PFC (energia), da IRFC (ferrovias) e da HUDCO (habitação e desenvolvimento urbano), que são as mais ativas hoje no país. Ainda, em 2006, foi criada uma instituição pública para o financiamento no setor de infraestrutura, a IIFCL. Atualmente, as instituições mais ativas no SNF indiano são a SIDBI, focada em MPMEs, e a LIC, que atua principalmente com investimentos em títulos de dívida e debêntures, para financiar empresas e projetos de infraestrutura. A LIC utiliza recursos provenientes das suas atividades de seguros e fundo de

pensão. Nota-se que o SNF indiano ainda passa por transformações, que podem resultar em fusões ou encerramento de algumas instituições. É considerável a existência de instrumentos sobrepostos e instituições concorrentes entre si.

6. O SNF francês

O sistema financeiro francês se desenvolveu baseado na importância primordial das instituições bancárias, de maneira semelhante aos demais países da Europa continental²⁰. Nesse processo, destaca-se a criação da CDC, instituição pública fundada em 1816 com o objetivo de gerir os fundos privados de poupança, especificamente visando proteger e dar segurança à poupança da classe média emergente (COUR DES COMPTES, 2001).

A partir de 1820, os fundos do banco passaram a ser utilizados para o financiamento do desenvolvimento industrial e de obras de infraestrutura no país. Em 1837, a CDC ficou encarregada da administração dos fundos de todas as caixas econômicas privadas²¹, sendo os seus recursos investidos em títulos de longo prazo do Tesouro. A partir da 2ª metade do século XIX, também ficou responsável pela gestão de fundos de pensão e de seguros, e, no início do século XX, suas atividades incorporam o setor de habitação social, de modo que o banco se consolidou como o braço financeiro do governo francês.

Após a 2ª Guerra Mundial, o país passou por uma necessidade de fundos para financiar a sua reconstrução (BEDU e GRANIER, 2014). Isso levou à nacionalização da maior parte do sistema bancário francês, inclusive as caixas econômicas e os principais bancos comerciais.

A CDC teve uma extensão considerável de suas atividades, incluindo o financiamento de autoridades locais e servindo como um mecanismo de intervenção direta do governo em atividades de administração de fundos, cujos recursos eram coletados via caixas econômicas e correios. Outras instituições foram criadas nesse período, como a AFD, em 1941, com foco na cooperação internacional e investimentos em serviços públicos nas colônias francesas, e a COFACE, em 1946, uma agência de apoio ao comércio exterior.

20 Um importante estudo sobre a história dos bancos franceses desde a Idade Média foi elaborado por Plessis (2003).

21 As caixas econômicas são instituições dedicadas a receber e remunerar saldos de poupança do público. Foram criadas paralelamente aos grandes conglomerados bancários franceses em meados do século XIX. Muitas vezes, eram instituições sem fins lucrativos, constituídas por empresas privadas de confiança e de fundos de caridade (MAIXE-ALTES, 2009).

O sistema financeiro francês foi totalmente reformado a partir de 1980, principalmente por causa da necessidade de adequação das instituições do país às normas da União Europeia (O'SULLIVAN, 2007). A partir de 1984, houve um processo de desregulação do sistema, em que as mesmas regras passaram a valer para todos os bancos, com o fim da especialização imposta às instituições. Em 1987, iniciou-se um processo de desestatização do sistema financeiro do país, que levou a algumas transformações.

O processo de desestatização do sistema financeiro francês contemplou duas dimensões principais. Primeiro, houve uma expressiva contração do papel do Estado sobre a alocação de fundos, com a privatização de todos os bancos comerciais e o estímulo à competição no mercado. Em segundo lugar, houve o desenvolvimento de alternativas de financiamento (de ações e títulos), reduzindo em parte o papel dos bancos em geral. Para isso, foi fundamental a atuação estatal.

As IFDs da França também sofreram mudanças conforme o sistema financeiro francês se reorganizava. A COFACE foi privatizada em 1994, e hoje integra o grupo *Natixis*, mas continua sendo a gestora oficial das garantias do governo para as exportações. As caixas econômicas foram, em 1999, unificadas no *Groupe Caisse d'Épargne* sob a forma de cooperativas de crédito, dedicadas ao financiamento de governos locais (MAIXE-ALTES, 2009). Em 2009, esse grupo fundiu-se com o *Banque Federale des Banques Populaires*, formando o *Banque Populaire Caisses d'Épargne*.

Nesse processo, houve também a reestruturação das instituições públicas de apoio às MPMEs, com o objetivo de criar um provedor de financiamento mais vigoroso para o setor por meio da concentração de atividades (MASQUIN e HUBER, 2012). Em 2005, foi criado o OSÉO mediante a fusão da ANVAR com a SOFARIS e o BDPME. Em 2007, a AII se juntou ao grupo. Posteriormente, a OSÉO, juntamente com outras instituições (FSI, FSI Régions e CDC Enterprises), se tornou parte do BPI, subsidiária da CDC.

Todavia, a CDC permanece como o principal mecanismo pelo qual o Estado francês intervém no sistema econômico, tendo importante atuação inclusive no mercado de capitais. Hoje, é uma instituição investidora de interesse público. Ela age tanto como resposta a uma necessidade coletiva explicitamente formulada pelo Estado ou organismo público, como também dentro de nichos nos quais o setor privado não tem interesse em ofertar crédito. Sua intervenção ocorre por meio da sua expertise e da oferta complementar de fundos

para o financiamento de projetos. O *funding* da CDC é variado, constituído majoritariamente em depósitos de poupança (35%), mas também distribuído em reservas acumuladas, emissão de títulos e captação em mercado. A CDC apresentou US\$ 191 bilhões²² em ativos em 2013, o correspondente a 6,8% do PIB francês. Com uma carteira de crédito de US\$ 36,6 bilhões, a instituição registrou um lucro líquido de US\$ 3 bilhões.

Hoje, a atuação da CDC ocorre de acordo com dois princípios: i) sua atuação é complementar à iniciativa privada; ii) a CDC intervém mantendo o papel de terceira parte nos negócios, apresentando-se como um ator confiável, neutro e com expertise. Estão definidas quatro regras gerais de atuação da CDC: a) respeitar as regras de mercado e da concorrência; b) se posicionar como um acionista minoritário; c) adotar uma postura de rentabilidade de longo prazo; d) desenvolver uma consciência ambiental.

Os segmentos de atuação direta da CDC são as chamadas missões de interesse público, dentre as quais se incluem missões típicas de IFDs: a gestão de fundos de poupança para o financiamento da habitação social, as políticas urbanas, o apoio a projetos nas universidades, o financiamento e desenvolvimento de MPMEs, o financiamento do desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento regional. Também a CDC atua em diversos outros segmentos como braço financeiro do Estado, como a gestão de fundos de pensão, a administração bancária do serviço público da justiça e da seguridade social e o financiamento institucional de longo prazo, entre outros.

Além da atuação direta, a CDC intervém em diversas atividades por meio de suas subsidiárias, como mostra a Figura 3. Dentre as subsidiárias, destaca-se a participação no BPI France. O BPI France foi fundado em 2013 pela fusão do OSÉO com o FSI, o FSI Régions e a CDC Enterprises, uma subsidiária da CDC, em mais um passo do processo de racionalização e concentração do SNF francês. O capital do BPI France é público, sendo em parte (50%) ligado a CDC. O banco apoia principalmente as MPMEs, mas também empresas maiores de setores estratégicos para a economia francesa. Dentre seus instrumentos de intervenção, destacam-se os empréstimos, as garantias, a participação acionária, o capital de risco e os programas de apoio à inovação e às exportações.

22 Considerou-se o câmbio médio de 2013 (EUR/US\$ = 0,75).

FIGURA 3
PRINCIPAIS SUBSIDIÁRIAS DO CDC

Banco Público de Investimento				
BPI France	Estado Francês	50%	-----	Participação acionária, garantias e financiamento para as MPMEs Ativos: € 54 bi (2013)
	CDC	50%		
Seguro de Vida				
CNP Assurance		41%	-----	Maior seguradora de vida da França Ativos: € 366 bi (2013)
Rede Postal e Bancária				
La Poste	Estado Francês	74%	-----	Banco local popular e serviço postal Ativos: € 214 bi (2013)
	CDC	26%		
Habitação				
SNI		100%	-----	Habitação social
Icade		42%	-----	Maior instituição habitacional francesa
Serviços				
Transdev		50%	-----	Transportes
Egis		75%	-----	Engenharia civil
Compagnie des Alpes		40%	-----	Lazer e hospedagem
Belambra		34%	-----	

Fonte: CDC – Apresentação do investidor – outubro de 2014

Além da CDC, outras duas IFDs também merecem destaque no sistema francês: a AFD e a ADEME. A AFD também foi mantida sob o controle estatal mesmo após as reformas no setor financeiro do país. Essa IFD é dedicada à cooperação financeira internacional, financiando ou provendo doações para projetos de desenvolvimento sustentável em nível internacional, com destaque para a África e os territórios franceses no exterior. A instituição foca projetos urbanísticos, infraestrutura, desenvolvimento rural, indústria, sistema financeiro e sistemas de educação e saúde. A AFD atua tanto em cooperação com os governos, quanto com o setor privado, por meio de sua subsidiária Proparco. Para isso, oferece uma série de instrumentos, como subsídios, garantias, participação acionária e concessão de crédito. Em 2013, seus ativos somaram US\$ 36 bilhões.

A ADEME é outra importante IFD francesa. A instituição foi fundada em 1991 pela fusão de várias agências semelhantes, e tem a missão de estimular, facilitar, coordenar e realizar operações relativas à proteção do meio ambiente e gestão de energia. Em 2013, seus ativos somaram US\$ 998 milhões.

O caso francês demonstra a importância de um SNF, mesmo em uma economia desenvolvida e dotada de um sistema financeiro maduro e diversificado que já passou por diversas transformações. Em cada período histórico estudado, o sistema foi capaz de se reorganizar, acompanhando os desafios do financiamento ao investimento e apoiando segmentos econômicos estratégicos para o desenvolvimento – principalmente a indústria, a infraestrutura e a inovação tecnológica. Foi possível verificar a evolução do SNF francês para um sistema mais racionalizado e com menos instituições, com um papel central da CDC.

7. O SNF sul-coreano

A economia sul-coreana apresentou taxas aceleradas de crescimento econômico nas últimas cinco décadas, com as breves exceções das duas crises financeiras do final das décadas de 1990 e 2000 (KIM e LEE, 2010). A política industrial teve papel importante no processo de crescimento econômico do país, principalmente nos estágios iniciais de seu desenvolvimento (MAH, 2007). O governo realizou a provisão de subsídios diretos à indústria, assim como instituiu incentivos fiscais e financeiros ao investimento nos setores estratégicos definidos em cada plano de política. Também exerceu apoio indireto ao setor, pela provisão de investimentos em infraestrutura. Nessa trajetória de desenvolvimento, as IFDs tiveram papel relevante, e, atualmente, continuam presentes em diversos setores e segmentos. Não foi encontrada definição oficial do SNF coreano, porém o The Bank of Korea (2008) aponta instituições do setor bancário consideradas especializadas em segmentos e setores que tem insuficiência de oferta de recursos (KDB, IBK, KEXIM, NFFC e NACF). Para complementar o SNF coreano foram pesquisadas outras instituições financeiras não bancárias (KODIT, K-SURE, KOICA, SBC e KHFC).

Uma importante instituição pública foi criada em 1954, com a fundação do KRB, que nasceu com o objetivo de financiar a reconstrução da infraestrutura do país após as guerras, além de garantir crédito de médio e longo prazo para a indústria. Dois terços de seu *funding* eram compostos por repasses do Banco Central, ao passo que o restante provinha de fontes diversificadas, como

depósitos do público, empréstimos do governo e captação em instituições financeiras multilaterais e bancos estrangeiros. Em 1969, o KRB foi renomeado para Korea Development Bank. Atualmente, o KDB opera em termos de provisão de produtos e instrumentos financeiros, apoiando uma diversidade de setores econômicos. Seus principais serviços são os empréstimos corporativos de longo prazo, capital de giro, investimentos em participações acionárias, seguros, garantias, *venture capital*, *project finance*, operações internacionais, reestruturação corporativa e consultoria. Seu *funding* é variado, distribuído em depósitos (principalmente a prazo, mas também à vista), emissão de títulos e captação em mercado. Com US\$ 263 bilhões²³ de ativos, em 2014, registrou uma taxa de inadimplência de 2,5% e um lucro líquido de US\$ 1,1 bilhão.

Em 2008 foi iniciado um processo de privatização do KDB, mas foi cancelado. Neste processo surgiu a KoFC, desmembrada do KDB em 2009, e reagrupada com o mesmo em janeiro de 2015 quando a privatização foi abandonada. Durante os seis anos de existência, operou em atividades relacionadas às indústrias intensivas em inovação, à economia verde, à infraestrutura, às MPMEs, aos projetos de desenvolvimento regional e às atividades de internacionalização. Para isso, a IFD provia empréstimos, seguros, garantias, captação em mercado externo e emissão de títulos para o financiamento de políticas, utilizando recursos de emissão de títulos no mercado doméstico e externo.

No apoio a exportação, a Coreia do Sul possui duas instituições. O KEXIM foi fundado em 1976 com a missão de apoiar as exportações por meio de empréstimos, financiamento de projetos e facilitação de cooperação econômica com outros países. O seu *funding* é composto pela captação em mercado, emissão de títulos, injeção de recursos governamentais e administração de dois fundos públicos, o EDFC e o IKFC. Em 2013, atingiu o montante de US\$ 69,9 bilhões em ativos, mantendo uma baixa taxa de inadimplência, 0,01%, e um lucro de US\$ 81 milhões. Cerca de 45% dos seus desembolsos, em 2014, foram para plantas industriais e navios. Já a KEIC (1992) emite os seguros para operações de exportação, baseado na experiência de 1968 com o KOREAN RE. A IFD foi reformada em 2010, sendo renomeada como K-SURE, e incluindo em seus serviços a emissão de seguros para importação de *commodities* e recursos naturais, garantias de crédito às exportações e seguros contra risco cambial. Suas operações são financiadas por repasses do governo.

23 Considerou-se o câmbio médio de 2014 (Won/US\$ = 1.052,96).

Em 2013, o K-SURE contava com US\$ 3 bilhões em ativos, e contabilizou prejuízo de US\$ 252 milhões.

No segmento de MPMEs, o SNF coreano possui diversas IFDs. Uma delas é o IBK, fundado em 1961. A instituição sofreu uma reforma em 1994, quando passou a ter ações negociadas na Bolsa de Valores. Atualmente, seus maiores acionistas são o Estado Coreano (50,4%), o KDB (8,8%) e o KEXIM (2,3%), além dos investidores privados. Com a reforma, o banco passou a ter uma atuação diversificada, se aproximando de um banco múltiplo e não se restringindo ao apoio às MPMEs. Sua fonte de recursos consiste em depósitos pelo público, captação no mercado, emissão de debêntures e lucros retidos. Com US\$ 211,7 bilhões de ativos, em 2014, registrou uma taxa de inadimplência de 1,4% e um lucro líquido de US\$ 889 milhões. Outra IFD é a SBC, estabelecida em 1979 como uma agência governamental sem fins lucrativos de apoio às MPMEs. Seu orçamento em 2013 foi de US\$ 8,36 bilhões. A SBC tem o objetivo de prestar serviços às MPMEs tais como a provisão de crédito proveniente de recursos de fundos públicos, consultoria, treinamento de recursos humanos, *marketing* e cooperação em atividades internacionais. O crédito oferecido pela corporação é voltado ao financiamento do desenvolvimento de novos produtos, expansão de operações e melhorias em termos de gestão por parte das empresas. Em 2013, a carteira de crédito da SBC acumulou US\$ 3,85 bilhões.

Para suprir o segmento de MPMEs com um instrumento financeiro que não costuma ser oferecido pelo setor privado, o SNF coreano possui a KODIT, fundada em 1976 com o objetivo de oferecer garantias de crédito às MPMEs. A instituição exerceu atuação anticíclica durante as crises macroeconômicas desde o 2º choque do petróleo, na década de 1980. Seus principais produtos incluem a emissão de garantias de crédito (inclusive em parceria com o IBK), a coleta e o armazenamento de dados de crédito, investimentos em participações nas empresas que contratam garantias, serviços de consultoria e seguros de crédito para MPMEs e para projetos de infraestrutura. Nesse último caso, a IFD é operadora do KICGF. Sua estrutura de capital consiste unicamente de repasses do governo. Em 2013, contou com US\$ 5,5 bilhões em ativos, e uma taxa de inadimplência de 4,2%.

Para estimular o setor agrícola e a pesca, o SNF coreano dispõe de duas instituições cooperativas. A NACF foi criada em 1961 para promover o desenvolvimento do setor agrícola sul-coreano. A sua atuação é dividida em três áreas:

comercialização e fornecimento, serviços bancários e de seguros, e serviços de treinamento e de apoio à inovação. A NFFC foi fundada em abril de 1962 e procura desenvolver o setor pesqueiro através de uma organização cooperativa. Seu foco é investir na gestão e na lucratividade das empresas do setor, assim como expandir a infraestrutura de distribuição e a internacionalização da produção.

Com o desenvolvimento do setor privado bancário e do mercado de capitais, a Coreia criou uma IFD para atuar no setor de habitação, substituindo a atuação pública no varejo para o mercado de capitais. A KHFC, fundada em 2004, tem o objetivo de aumentar a oferta de recursos de longo prazo para a habitação, através da securitização de ativos e provisão de garantias. Sua atuação é semelhante a da JHF, no Japão. Nos dois países houve um deslocamento do papel do setor público no segmento habitacional, saindo do varejo para a provisão de recursos para as instituições privadas.

Como a maioria dos países desenvolvidos, a Coreia do Sul tem a sua agência de cooperação financeira internacional. A KOICA, estabelecida em 1991, alcançou um volume de assistência internacional de US\$ 10,7 bilhões em 2013, o que representou um crescimento de 116,9% com relação a 2008.

Observando o ativo das IFDs, nota-se a sua importância para a economia sul-coreana. Os ativos do KDB, KEXIM, KODIT, K-SURE, KHFC e NACF somaram 35,8% do PIB, em 2014. Incluindo o IBK esse valor chega a 50%. No entanto, o IBK pode distorcer o peso das atividades ligadas ao papel comum das IFDs, já que atua como banco múltiplo. Apesar de já representarem fração importante da economia nacional, essas instituições ainda apresentam taxas de crescimento elevadas. Entre 2009 e 2013, o KDB teve aumento de 126,7% nos seus ativos, e o KEXIM, 75,1%.

É importante destacar o papel do KDB nesse sistema, que, ao longo das últimas cinco décadas, foi uma instituição dedicada à execução das diretrizes da política industrial do país tal como explicita nos planos quinquenais, sendo capaz de renovar e modificar suas linhas de atuação conforme as demandas advindas pelos desafios do desenvolvimento. Complementarmente ao KDB, o sistema coreano contou com uma série de outras instituições com mandato fixo, atuando em nichos como o setor exportador e o apoio às MPMEs, utilizando instrumentos conjuntos ou complementares, com o objetivo de balancear o desenvolvimento econômico entre os setores. Ao contrário da experiência francesa, o SNF sul-coreano é bem especializado, contando com várias

IFDs. Um resumo sobre a trajetória das IFDs coreanas durante o desenvolvimento sul-coreano está representado no Quadro 1.

Portanto, o sistema coreano de IFDs ilustra a importância do apoio contínuo dessas instituições nas economias que enfrentam sempre novos desafios, independentemente de seu grau de desenvolvimento e de sua conjuntura macroeconômica. Em todo o período histórico estudado, as IFDs conseguiram responder adequadamente às demandas trazidas pela política pública com o objetivo de transformar estruturalmente uma economia arrasada por guerras em um sistema industrial na fronteira tecnológica mundial.

QUADRO 1
POLÍTICA PÚBLICA E O SNF SUL-COREANO

Período	Política pública	Adaptações do SNF coreano
Pós-Guerras (2ª Guerra Mundial e Guerra da Coreia)	Reconstrução da infraestrutura, apoio ao crédito de médio e longo prazo ao setor industrial.	Criação do KRB (1954).
Década de 1960	Substituição de importações, apoio às exportações e às MPMEs.	Nacionalização dos bancos comerciais, fundação do IBK (1961), do NACF (1961) e da NFFC (1962). Criação da Korean RE (1963). KRB é renomeado para KDB e passa a oferecer serviços relacionados ao comércio exterior (1969).
Década de 1970	Foco na indústria química e pesada sem perder apoio às MPMEs e às exportações.	Criação do FNI, administrado pelo KDB, para fomentar crédito direcionado para setores estratégicos (1974). Criação do KODIT (1976), do KEXIM (1976) e da SBC (1979).
Década de 1980	Ênfase nas atividades de P&D.	Reorientação da atuação das instituições de atuação específica (KDB e KEXIM).
Década de 1990	Ênfase nas atividades de P&D, apoio às MPME e setor de bens de capital.	Apoio ao desenvolvimento de novos produtos (KDB). Fundação da KOICA (1991) e do KEIC (1992), atual K-SURE.
A partir do final da década de 1990	Resposta às crises financeiras (1998 e 2008) e modernização do mercado de capitais.	Atuação anticíclica na provisão de crédito. Criação da KHFC (2004), KEIC é renomeado para K-SURE (2010) e agrega novos instrumentos financeiros modernos.

Fonte: elaboração dos autores.

8. Conclusões

Como foi possível observar, os SNFs dos países são diferentes entre si, transformando numa tarefa árdua a busca por tendências e generalizações. No entanto, algumas características dos sistemas podem ser apontadas:

1. Existência de uma rede importante de IFDs regionais na Alemanha e no Brasil;
2. Presença comum de uma instituição maior e central que atua em diversos segmentos;
3. Grande segmentação das atividades de desenvolvimento no Japão, Coreia do Sul, Índia e México, com IFDs mais especializadas. Na Índia, observam-se oportunidades para a racionalização de instituições;
4. Na França, foi possível verificar um processo de concentração de IFDs existentes, com as mesmas se tornando subsidiárias da IFD principal. Também nota-se, na Itália, movimento similar de IFDs sendo absorvidas como subsidiárias pela instituição principal;
5. Há diversos casos de mais de uma IFD atuando no mesmo segmento, mas com segmentação de instrumento. Isto é observado, por exemplo, no Japão, na Coreia do Sul, na Espanha e na China no segmento de exportações, onde crédito, garantias e seguros são divididos entre duas instituições. Também na Espanha e na Coreia do Sul existem instituições voltadas para crédito e outras para garantias para MPMEs;
6. Na Europa, é comum que as ECAs (*export credit agencies*) sejam privadas. Além de atuar no setor de seguros para comércio internacional, são gestoras dos programas oficiais do governo para a provisão de garantias para as exportações;
7. Na Ásia, além das garantias providas pelos *Eximbanks* públicos, o setor de seguros para o comércio internacional também é controlado pelo governo;
8. O setor de habitação no Japão e na Coreia do Sul teve a participação pública reorientada para o mercado de capitais, com o intuito de levantar recursos para o financiamento residencial, ao invés de emprestar diretamente para os cidadãos;
9. Coreia do Sul e Japão fizeram movimentos recentes de privatização de IFDs

tradicionais que foram cancelados (KDB), ou postergados (DBJ e Shoko Chukin Bank), devido à crise financeira de 2008 e, no caso do Japão, também do terremoto de 2011;

10. Nos países desenvolvidos é comum a existência de IFDs de cooperação financeira internacional, que atuam desenvolvendo projetos nos países em desenvolvimento, tanto em parceria com o setor privado, quanto com governos.

Além do SNF ser constituído primordialmente por IFDs públicas, duas outras conclusões gerais podem ser apontadas, com relação ao dinamismo e à completude dos SNFs. Estes são dinâmicos, sofrendo modificações quando necessário, seja para refletir o desenvolvimento do mercado financeiro, se adaptar às novas estratégias de desenvolvimento econômico, racionalizar as instituições existentes buscando sinergias, explorar novos segmentos e desenvolver novos instrumentos financeiros. Ainda, nota-se que os diversos países procuram ter um SNF completo, atuando em segmentos que são tradicionalmente carentes de financiamento de longo prazo e de instrumentos financeiros adequados, dentre eles: agricultura, infraestrutura, exportações, MPMEs, economia verde, inovação e habitação.

Bibliografia

ADEME (AGENCE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE). *Les Faits Marquants 2013: rapport d'activité*. France: ADEME, 2014.

AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT (AFD). *Rapport Annuel 2013*. France: AFD, 2014.

AKERLOF, GA. The market for “lemons”: quality, uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488-500, 1970.

ALÉM, ACD; MADEIRA, RF. As instituições financeiras públicas de desenvolvimento e o financiamento de longo prazo. *Revista do BNDES*, n. 43, p. 5-39, 2015.

ARAÚJO, VL.; PIRES, MJS.; SILVA, MF.; CASTRO, DA. *O Sistema Brasileiro de Instituições Financeiras Subnacionais para o Desenvolvimento: um Panorama*. IPEA, texto para discussão 1, 626. Brasília, junho de 2011.

ARONOVICH, S.; FERNANDES, SG. A atuação do governo no mercado de crédito: experiências de IFDs em países desenvolvidos. *Revista do BNDES*, v. 13, n. 25, p. 3-34, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO (ABDE). ABDE define o Sistema Nacional de Fomento. *Revista Rumos*, v. 37, n. 269, maio/junho, 2013.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Relatório Anual 2014*. Rio de Janeiro: BNDES, 2015.

BEDU, N.; GRANIER, C. *From the hybridisation of the french banking model to the rise of global leaders: the French State's key role in developing asset management*. Université Bordeaux IV, 2014.

BERTOCCO, G. The characteristics of a monetary economy: a Keynes-Schumpeter approach. *Cambridge Journal of Economics*, v. 31, n. 1, p. 101-122, 2007.

BIBOW, J. *Liquidity preference theory revisited: to ditch or to build on it?* Levy Economics Institute of Bard College, ago. 2005. Working Paper n. 427.

BUSINESS DEVELOPMENT BANK OF CANADA (BDC). *International benchmark study on development institutions*. Montreal: BDC, 2009.

CARVALHO, FJC. On banks' liquidity preference. In: Davidson, P; KREGEL, J. (Orgs.). *Full employment and price stability in a global economy*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

_____. *Reformas financeiras para apoiar o desenvolvimento*. Brasília, DF: CEPAL; IPEA, 2010. Textos para discussão, Cepal-Ipea, n. 14.

_____. Sobre a preferência pela liquidez dos bancos. In: PAULA, LF; OREIRO, JL. (Orgs.). *Sistema financeiro: uma análise do setor bancário brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus; Elsevier, 2007.

CASSA DEPOSITI E PRESTITI (CDP). *Investor Presentation*. March, 2015.

CASTRO, LB. Financiamento e crescimento econômico: uma visão geral da literatura e posicionamento no debate. *Revista do BNDES*, v. 14, n. 29, p. 277-308, 2008.

_____. Gestão de riscos e regulação em bancos de desenvolvimento. *Revista do BNDES*, v. 36, p. 89-134, 2011.

_____. Sistemas nacionais de fomento: antigos problemas, novos desafios. *Revista Rumos*, n. 275, p. 12, 2014.

CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS (CEFP). *Diagnóstico de la Banca de Desarrollo en México*. Mexico: Cámara de Diputados; H. Congreso de la Unión; Palacio Legislativo de San Lázaro, dez. 2008.

CHINA DEVELOPMENT BANK (CDB). *Annual Report 2014*. Beijing: CDB, 2015.

COUR DES COMPTES (CDC). *Chambres régionales & territoriales des comptes: l'évolution de la Classe des dépôts et consignations et de son groupe – Rapport public annuel 2001*. [S.l.: CDC, 200-?].

COUR DES COMPTES (CDC). *Investor Presentation*. October, 2014.

CROTTY, J. *The realism of assumptions does matter: why Keynes-Minsky theory must replace efficient market theory as the guide to financial regulation policy*. Amherst, MA: University of Massachusetts, 2011. Working Paper n. 5.

DAVIDSON, P. Uncertainty in economics. In: DOW, S; HILLARD, J (Orgs.). *Keynes, knowledge and uncertainty*. Aldershot: Edward Elgar, 2000.

EXPORT-IMPORT BANK OF KOREA (KEXIM). *Annual Report 2013*. Seul: KEXIM, 2014.

FERRAZ, JC; ALÉM, AC; MADEIRA, RF. A contribuição dos bancos de desenvolvimento para o financiamento de longo prazo. *Revista do BNDES*, v. 40, p. 5-42, 2013.

FINDLEY, M.; WILLIAMS, E. A post keynesian view of modern financial economics: in search of alternative paradigms. *Journal of Business and Finance*, v. 12, n. 1, 1985.

GALLEGOS, JLC; BRANDO, DVV. *Banca de desarrollo y crecimiento económico em México, la necesidad de una nueva estrategia*. México, DF: Fundación Friedrich Ebert en México, 2013. Análisis, n. 5.

GLICKMAN, M. The concept of information, intractable uncertainty, and the current state of the “efficient” markets theory: a Post Keynesian view. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 16, n. 3, p. 325-349, 1994.

HERMANN, J. *O papel dos bancos públicos*. Brasília, DF: CEPAL; IPEA, 2010. Textos para Discussão, Cepal-Ipea, n. 15.

INDUSTRIAL BANK OF KOREA (IBK). *Annual Report 2013*. Seul: IBK, 2014.

INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE (IIF). *IIF Database*. Disponível em: <<http://www.iif.com/emr/>>. Acesso em: 23 dez. 2014.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *World economic outlook database: Out. 2014*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weo-data/index.aspx>>. Acesso em: 23 dez. 2014.

JAPAN FINANCE CORPORATION (JFC). *Annual Report 2013*. Tokyo: JFC, 2014.

KEYNES, JM. Alternative theories of the rate of interest. *The Economic Journal*, v. 47, n. 186, p. 241-252, 1937a.

_____. *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.

_____. The general theory of employment. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 51, n. 2, p. 209-223, 1937b.

KFW BANKENGRUPPE. *Annual Report 2014*. Frankfurt: KFW BANKENGRUPPE, 2015.

KIM, JK; LEE, CH. *Finance and economic development in Korea*. Korea: SNU Institute for Research in Finance and Economics, 2010. SIRFE Working Paper 10-A05.

KOREA CREDIT GUARANTEE FUND (KODIT). *Annual Report 2013*. Seul: KODIT, 2014.

KOREA FINANCE CORPORATION (KoFC). *Annual Report 2013*. Seul: KoFC, 2014.

KOREA TRADE INSURANCE CORPORATION (KSURE). *Annual Report 2013*. Seul: KSURE, 2014.

KOREAN DEVELOPMENT BANK (KDB). *Annual Report 2013*. Seul: KDB, 2014.

KREGEL, JA. Margins of safety and weight of the argument in generating financial instability. *Journal of Economic Issues*, v. 31, n. 2, p. 543-548, 1997.

_____. The multiplier and liquidity preference: two sides of the theory of effective demand. In: BARRIERE, A. (Org.). *The foundations of keynesian analysis*. London: Macmillan, 1988. p. 231-250

LAWSON, T. Uncertainty and economic analysis. *The Economic Journal*, v. 95, n. 380, p. 909-927, 1985.

LUNA-MARTÍNEZ, J.; VICENTE, CL. *Global survey of development banks*. [Sl.]: The World Bank Group, 2012. Policy Research Working Paper, 5969.

MAH, JS. *Export promotion policies, export composition and economic development of Korea*. In: Law and Development Institute Inaugural Conference, Sydney, Australia, October, 2010.

MARTINI, RA. Financiamento do investimento e o papel dos bancos de desenvolvimento na perspectiva pós-keynesiana: uma resenha bibliográfica. *Revista do BNDES*, n. 41, p. 289-329, 2014.

MAIA, GBS. Racionamento de crédito e crise financeira: uma avaliação keynesiana. *Revista do BNDES*, v. 16, n. 31, p. 61-84, 2009.

MAIXE-ALTES, JC. *The diversity of organisational forms in banking: France, Italy and Spain 1900-2000*. Spain: Universidad A Coruña, 2009. Munich Personal RePEc Archive Paper, n. 14838.

MANKIW, G. The allocation of credit and financial collapse. *In*: MANKIW, G; ROMER, D. (Orgs.). *New keynesian economics: coordination failures and real rigidities*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1991. v. 2.

MASQUIN, B.; HUBER, D. *The role of Oséo in the financing of innovation*. [Sl.]: Ministère de l'Économie des Finances et l'Industrie, 2012. Tréor-Economics, n. 102.

MCKINNON, RI. *Money and capital in economic development*. Washington, DC: Brookings Institutions, 1973.

MINSKY, HP. *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.

_____. The financial fragility hypothesis: an interpretation of Keynes and an alternative to 'standard' theory. *In*: _____. *Can it happen again? Essays on stability and finance*. New York: M. E. Sharpe, 1982. p. 59-70.

NAYYAR, D. Birth, life and death of development finance institutions in India. *Economic & Political Weekly*, v. 50, n. 33, p. 51-60, 2015.

O'SULLIVAN, MA. *Does government intervention on the credit market help the performance of french new firms?* *In*: 61ème Congrès annuel de l'A.F.S.E., Paris, 3 juillet 2012.

PAULA, LF. Comportamento dos bancos, posturas financeiras e oferta de crédito: de Keynes a Minsky. *Revista Análise Econômica*, v. 16, n. 29, p. 411-439, 1998.

PINTO, M. A. C.; PAULA, P. B.; SALLES, A. B. T. A revitalização do Sistema Público de Fomento como canal para acesso financeiro por MPMEs. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, p. 141-162, junho de 2007.

PLESSIS, A. *Histoires de la Banque de France*. [Sl.]: Albin Michel, 2003.

SANDERSON, H.; FORSYTHE, M. *China's superbank*. Singapour: John Wiley & Sons, 2013.

SELYAVINA, EA. What is a national development bank? theoretical foundation and taxonomy design. *ISJ Theoretical & Applied Science*, v. 12, n. 20, p. 47-52, 2014.

SHAW, ES. *Financial deepening in economic development*. Nova York: Oxford University Press, 1973.

STIGLITZ, JE. *The role of the state in financial markets*. *In*: World Bank Annual Conference on Development Economics. Proceedings..., [Sl.], 1993.

STIGLITZ, JE; WEISS, A. credit rationing in markets with imperfect information. *The American Economic Review*, v. 71, p. 393-410, 1981.

_____. Incentive effects of terminations: applications to the credit and labor markets. *The American Economic Review*, v. 73, n. 5, p. 912-927, 1983.

STUDART, R. O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional. *Revista de Economia Política*, v. 13, n. 1, p. 101-118, 1993.

STUDART, R.; HERMANN, J. *Estrutura e operação dos sistemas financeiros no MERCOSUL: perspectivas a partir das reformas institucionais dos anos 1990*. Brasília, DF: IPEA, 2001. Texto para discussão, n. 799

THE WORLD BANK. *Transforming Mexico's development financial institutions*. [Sl.]: THE WORLD BANK, 2010. IBRD Results.

UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UN-DESA). *Rethinking the role of national development banks*. New York: UN, 2005. Revised background document.

WRAY, L.R. *An alternative view of finance, saving, deficits, and liquidity*. Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper n. 580, out. 2009.

_____. *What do banks do? What should banks do?* New York: Levy Economics Institute of Bard College, 2010. Working Paper, n. 612.

Sites pesquisados:

www.abde.org.br

www.afd.fr/

<http://www.jbic.go.jp/en>

www.cesce.es/

eng.ibk.co.kr/

www.kodit.co.kr/html/english/index.jsp

www.voeb.de/de/verband/english

<http://www.koica.go.kr/>

www.nonghyup.com/

www.bndes.gov.br

www.finep.gov.br

www.ademe.fr/

www.jica.go.jp/english/

www.cersa-minetur.es/

www.cofides.es

<http://home.sbc.or.kr/sbc/eng/>

www.eulerhermes.com/

<http://www.meti.go.jp/>

[jhf.go.jp/](http://www.jhf.go.jp/)

www.sinosure.com.cn

www.dbj.jp/en

www.banobras.gob.mx/

www.rentenbank.de/

www.nexi.go.jp/en/

www.enisa.es/

www.koreaexim.go.kr/en

www.ksure.or.kr/english/index.jsp

www.coface.com

<http://www.shcp.gob.mx/>

[hf.go.kr/](http://www.hf.go.kr/)

www.cdp.it/en/

www.shokochukin.co.jp/

www.nafin.com/

Alianças estratégicas para o desenvolvimento regional: uma análise da experiência de convênios operacionais no BRDE

Everson Leão

Mateus Müller

Nicolas Suhadolnik (BRDE)

1. Introdução

Nos últimos anos, uma parcela significativa dos agentes passou a reconhecer que a realização de determinados objetivos depende, na maioria das vezes, do estabelecimento de formas cooperativas de interação. O conceito de alianças estratégicas constitui um quadro de referência aplicável à investigação de diversos fenômenos envolvendo a coordenação coletiva das ações. Nesse sentido, se reconhecermos que o Sistema Nacional de Fomento (SNF) é caracterizado pela complexidade, as alianças estratégicas surgem como resposta natural aos desafios impostos ao desenvolvimento econômico e social.

Para alcançar o reconhecimento e posição de destaque entre as instituições integrantes do SNF, as alianças estratégicas estabelecidas sob a forma de convênios operacionais foram fundamentais para o BRDE. A experiência de convênios operacionais, iniciada há mais de 20 anos pelo BRDE, permitiu, entre outros benefícios, maior capilaridade na oferta de crédito de longo prazo em toda a região Sul, situação que dificilmente seria atingida de forma isolada. Além disso, entre os principais ganhos obtidos pelos demais agentes envolvidos, podemos destacar a ampliação dos limites operacionais junto aos

provedores de *funding*, redução do custo efetivo total das operações e o compartilhamento de conhecimento e informações.

Apoiado na valorização do conhecimento técnico, gestão colegiada e nas alianças colaborativas, o BRDE apresenta-se, cada vez mais, como instituição imprescindível para o desenvolvimento econômico e social em sua região de atuação. Desde o início da operacionalização até 2014, foram contratadas 89.435 operações de crédito através de convênios operacionais, no valor total de R\$ 4,44 bilhões.

Este trabalho investiga os fundamentos e diretrizes que orientaram a estruturação dos convênios operacionais no BRDE e, além disso, analisa os principais resultados obtidos no período recente compreendido entre 2005 e 2014. Para isso, o estudo está dividido em cinco seções além desta introdução. Na seção 2 apresentamos um breve histórico do processo de constituição e consolidação do BRDE. Na seção 3 realizamos uma síntese da literatura recente sobre alianças estratégicas. Na seção 4 mostramos os principais fundamentos, objetivos e aspectos operacionais que orientam as alianças estratégicas estabelecidas pelo BRDE. A seção 5 apresenta uma série de indicadores referentes aos resultados alcançados pelos convênios operacionais. Por último, na seção 6, apresentamos as considerações finais.

2. BRDE: da criação à consolidação

A história do desenvolvimento da região Sul, a partir da década de 1960 até os dias atuais, está embrionariamente conectada com a criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Isso porque, ainda que os momentos políticos e econômicos identificados nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul fossem distintos nos anos de 1950 e 1960, a busca pelo desenvolvimento econômico da região era um interesse convergente. Nesse contexto, é indiscutível que o processo de industrialização no pós-guerra, fortalecido pelo Programa de Substituição de Importações (PSI) e pelo Plano de Metas do Governo JK trouxe avanços significativos para a economia brasileira. Entretanto, os esforços realizados contribuíram para o crescimento das disparidades regionais, perceptíveis pela participação de 65% do Sudeste, contra apenas 15% do Sul, na composição da renda do país em 1959 (BRDE, 1982).

No bojo dessa questão vieram à tona a necessidade de criação de políticas próprias dos estados do Sul em prol do desenvolvimento e a necessidade, premente, do crédito como uma das principais ferramentas que pudessem viabilizá-las (BRDE, 1982). Em um contexto de insatisfação dos governadores da região Sul quanto à marginalização da economia sulista imputada pelo governo federal, além da real necessidade de desenvolvimento desses estados, é concebida a ideia de uma Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD), formada pelos três estados, capaz de suprir as necessidades de financiamento. A proposta de criação da instituição, que não foi bem recebida pelo Governo JK no início de 1960, teve amplo apoio no Governo de Jânio Quadros em 1961, seu sucessor. A partir disso, os governadores Leonel Brizola, Celso Ramos e Ney Braga se reuniram em 15 de junho de 1961, no Palácio Iguçu, em Curitiba, para assinarem o convênio que criava o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (Codesul)¹ e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Mas foi em 05 de dezembro de 1961 que o então Presidente João Goulart autorizou, pelo decreto 51.617², o funcionamento do Banco.

Após as adversidades enfrentadas pelos governadores Leonel Brizola, Celso Ramos e Ney Braga no grande projeto de desenvolvimento do Sul a partir de uma Instituição Financeira de Desenvolvimento, foi oficializada em 22 de dezembro de 1961 a criação do BRDE. Em seu discurso sobre o Conselho e o BRDE, o Presidente João Goulart atribuiu que:

Ao BRDE competirá realizar os investimentos definidos como essenciais à criação, à expansão ou modificação da infraestrutura econômica da região. Mas as suas atividades não deverão ser limitadas pelo exclusivo critério da rentabilidade, pois este não é um banco comercial, mas um banco de fomento e, como tal, entre seus critérios de ação deve figurar os que atendam exigências sociais e humanas. A sua atividade há de ser necessariamente promocional e não apenas supletiva.

1 Ao Codesul caberia a função de definir as diretrizes de atuação do BRDE a partir de estudos regionais minuciosos e ao BRDE executar os financiamentos nas áreas de interesse apontadas pelo Conselho.

2 Decreto nº 51.617 de 5 de dezembro de 1962: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-51617-5-dezembro-1962-391246-publicacaooriginal-1-pe.html>.

Constituído sob a forma de autarquia interestadual, o BRDE foi concebido como uma instituição financeira pública de desenvolvimento, orientada para a promoção do desenvolvimento econômico e social de sua região de atuação. Dispondo de autonomia financeira e administrativa, os estados controladores são subsidiariamente responsáveis por suas obrigações. A fonte inicial dos recursos foi obtida pela contribuição de 1% da receita tributária orçada dos controladores (o que foi realizado regularmente apenas pelo Rio Grande do Sul) e pelos Acordos do Trigo. Além disso, a partir de 1965, o Banco passou a operar como repassador de linhas do Banco Central do Brasil (BCB), do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)³ (BRDE, 1982).

Com a ampliação dos recursos disponíveis para a realização de financiamentos, o BRDE passou a atuar efetivamente como agente de promoção à expansão e diversificação da economia dos estados do Sul. A ampliação dos limites operacionais e a expansão do crédito logo surtiram os efeitos esperados e, com isso, a participação da região Sul na produção industrial brasileira passou de 10,6% em 1970 para 14,4% em 1980. De acordo com estudo elaborado por Luccas e Souza (2006), os três estados do Sul consolidaram nos anos 1970 a tendência de industrialização que já se anunciara na década anterior, respondendo aos estímulos da política nacional de substituição de importações e, assim, romperam o ciclo que os prendia à produção agrícola e de bens pouco sofisticados.

A dinamização da atividade econômica na região Sul nas décadas de 1960 e 1970 fortaleceu o BRDE como um banco de desenvolvimento, e comprovou a tese de que a região precisava (e se beneficiaria) de um agente de crédito que pudesse viabilizar a diversificação, modernização e incremento à atividade produtiva. Em consonância, Fonseca (1988) observa que setores tradicionais, como alimentos, ao lado de outros “dinâmicos”, como químico e metal mecânico, foram ao longo do tempo os mais beneficiados com os financiamentos concedidos pelo BRDE. Entretanto, vale observar que, principalmente a partir dos anos 70, setores mais modernos, destacadamente de bens intermediários, materiais pesados e insumos básicos, tiveram participação significativa nos financiamentos concedidos.

3 O BRDE foi o primeiro agente financeiro cadastrado no Brasil pelo BNDES para operar no repasse das linhas de financiamento.

De acordo com Fonseca (1988), parece bastante razoável admitirmos a hipótese de que a atuação do BRDE como instituição financeira de desenvolvimento acompanhou de perto o desenvolvimento econômico e social da região Sul e, além disso, auxiliou de forma decisiva na mudança de perfil da indústria nos três estados. Como exemplo, podemos destacar a contribuição do BRDE para importantes transformações estruturais ocorridas, tais como a consolidação do polo petroquímico e da indústria metal mecânica no Rio Grande do Sul, do complexo cerâmico, têxtil e da agroindústria em Santa Catarina e do patamar atingido pelo sistema cooperativista, com destaque para o setor agropecuário, no Paraná (OLIVEIRA, MARTINI e SILVA, 1989).

A rápida expansão dos financiamentos concedidos pelo BRDE nas duas primeiras décadas após sua constituição, foi essencial no incremento e diversificação da atividade econômica da região Sul, acompanhando o rápido crescimento do período do “Milagre Econômico Brasileiro” (1968-1973). Todavia, esse ritmo de crescimento já dava sinais de fraqueza na segunda metade da década de 1970 e início dos anos 1980, o que pode ser explicado pelos reflexos da crise da economia brasileira, resultado de uma conjunção de fatores que combinavam, entre estes, o modelo de expansão com base no endividamento externo e a crise internacional do petróleo. Nesse cenário de crise econômica dos anos 1980, o BRDE buscou preservar o parque industrial da região Sul, passando a realizar operações de custeio e capital de giro, postergação da cobrança de dívidas e ampliação dos prazos das operações. Além disso, as dificuldades não se restringiam ao setor produtivo, o setor público já não encontrava a mesma facilidade de anos anteriores para a captação de recursos externos, e com o agravamento dos desajustes fiscais, recorreu ao BRDE como fonte para captação de recursos.

Para fazer frente às demandas do período de crise da década de 1980, o BRDE realizou diversas captações no mercado, tanto para repasse aos governos estaduais como para fazer frente à inadimplência do setor produtivo estatal que havia tomado crédito no Banco. O resultado das captações do Banco, principalmente pela emissão de Certificados de Depósitos Bancários (CDBs) e Certificados de Depósitos Interbancários (CDIs), foi uma dívida que chegou aos US\$ 537 milhões em 1988. A incapacidade de rolagem da dívida pelo BRDE, agravada pela instabilidade no mercado financeiro diante da liquidação extrajudicial do Banco de Alagoas S/A, em novembro de 1988 pelo Banco

Central, gerou uma crise de liquidez no sistema financeiro estatal e culminou com a liquidação do BRDE em março de 1989. Para Oliveira, Martini e Silva (1989), o ineditismo da ação do Banco Central, determinando a liquidação de um banco estatal, colocou sob imediata suspeição a garantia oferecida às operações efetuadas nesse tipo de instituição, gerando as condições materiais sobre as quais se assentariam os propósitos de extinção do BRDE.

Com a liquidação extrajudicial do BRDE, a instituição passou por um regime de administração especial pelo Banco Central que perdurou até o ano de 1992, quando o Banco foi ‘devolvido’ aos estados controladores. Durante o período de administração especial houve reestruturação das atividades e o saneamento financeiro, com isso, o Banco renascia sob um novo estatuto e com decisões que passariam a ser tomadas de maneira colegiada, e todas essas ações estavam contidas em um plano de fortalecimento da instituição.

A partir da reestruturação, o BRDE voltou a atuar no mercado como instituição financeira de desenvolvimento e, ao longo da década de 1990, concedeu financiamentos que ultrapassaram a cifra dos R\$ 5,64 bilhões⁴ em mais de 18 mil contratos. No entanto, a ampliação dos recursos concedidos foi acompanhada por um aumento significativo da inadimplência, que chegou aos 25% da carteira do BRDE nos anos de 1998/1999, trazendo à tona uma fragilidade e um novo risco de dissolução do Banco (BRDE, 2001). Para conter os riscos de uma nova liquidação e reduzir a fragilidade na carteira do Banco, ocorreu uma reestruturação da área de recuperação de créditos e maior controle sobre os mutuários com atrasos nos pagamentos, além da melhoria observada no gerenciamento do nível de risco das operações.

A melhora da carteira de crédito e a política de atuação com os clientes devedores espantou o risco de uma nova liquidação do Banco, abrindo espaço para a década que consolidaria ainda mais o BRDE como a instituição indispensável ao desenvolvimento da região Sul. Se na década de 1990 os mais de 18 mil contratos somaram cerca de R\$ 5,65 bilhões, na primeira década dos anos 2000 passaram de R\$ 16,1 bilhões em mais de 64,9 mil contratos, valores significativamente superiores àqueles obtidos historicamente pela instituição. Além disso, durante a crise financeira mundial iniciada em 2008, o BRDE se destacou na concessão de crédito, ocupando espaço diante da retração nos financiamentos concedidos por bancos privados, contribuindo, dessa forma,

4 Os valores de contratação apresentados nesta seção foram inflacionados pelo IPCA em Reais (R\$) de 2014.

TABELA 1
DADOS ESTRUTURAIS DO BRDE

	Em 31/12/2014
Agências ⁵	3
Espaços de divulgação e representação	12
Empregados	564
Ativo total	R\$ 13,4 bilhões
Patrimônio líquido	R\$ 2,07 bilhões

Fonte: BRDE

para a redução dos efeitos negativos da crise sobre a atividade econômica em sua região de atuação.

Nas próximas seções, mostraremos como as alianças estratégicas, estabelecidas na forma de convênios operacionais, exerceram papel fundamental no desempenho recente do BRDE e contribuíram de forma decisiva para a ampliação do financiamento ao investimento produtivo na região Sul.

3. Alianças estratégicas: uma breve revisão

O estudo das diferentes formas de cooperação tem despertado grande interesse na literatura recente, além de ocupar lugar de destaque na estratégia das empresas e agentes em diferentes setores da economia. As alianças estratégicas surgem como resposta natural aos desafios impostos por mercados e sistemas caracterizados pela complexidade. Como resultado, uma parcela significativa dos agentes passou a reconhecer que a busca pelo desenvolvimento ou vantagem competitiva sustentável depende, na maioria das vezes, do estabelecimento de formas cooperativas de interação.

Conforme observa Britto (2002), entre os fatores determinantes da relevância analítica do conceito de alianças ou redes estratégicas podemos

5 O BRDE possui agências nas capitais Curitiba (PR), Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS), além de espaços de divulgação e representação localizados em Caxias do Sul (RS), Passo Fundo (RS), Lajeado (RS), Pelotas (RS), Chapecó (SC), Joinville (SC), Lages (SC), Cascavel (PR), Toledo (PR), Francisco Beltrão (PR), Campo Grande (MS) e Rio de Janeiro (RJ).

destacar a consolidação de um novo paradigma tecnológico. As tecnologias de informação e telecomunicação disponíveis facilitam a interação entre agentes e contribuem para a formação, operacionalização e gerenciamento de diferentes formas de cooperação. Por outro lado, a intensificação de atividades inovadoras, cada vez mais baseadas em múltiplas competências, permite que a interação entre agentes proporcione benefícios mútuos. De modo geral, a ideia de alianças estratégicas busca retratar as interações entre agentes que caracterizam a dinâmica econômica baseada em múltiplas formas de cooperação nas dimensões produtiva, tecnológica e informacional.

Na literatura encontramos diversos modelos que buscam descrever e analisar os relacionamentos cooperativos entre agentes. O conceito de alianças estratégicas constitui um quadro de referência aplicável à investigação de diversos fenômenos envolvendo a coordenação coletiva das ações. Devemos ressaltar que qualquer tentativa de classificação é arbitrária, entretanto, podemos identificar alguns pontos de convergência entre as diferentes abordagens. Em primeiro lugar, uma aliança estratégica deve gerar um conjunto coerente de decisões orientadas para resultados no longo prazo. Além disso, é a forma utilizada pelos agentes para responder a oportunidades e ameaças externas, utilizando-se de recursos e capacidades que apresentam forças e fraquezas (EIRIZ, 2001).

De acordo Aaker (1995), uma aliança estratégica ocorre quando dois ou mais agentes decidem, deliberadamente, conjugar esforços para perseguir um objetivo estratégico comum. Na mesma linha, Dussauge e Garrette (1999) afirmam que as alianças estratégicas são ligações estabelecidas entre duas, ou mais, empresas independentes que optam por executar conjuntamente um projeto ou atividade específica, coordenando as habilidades e recursos necessários. Como observa Porter (1989), as alianças estratégicas estão baseadas na cooperação entre agentes autônomos que buscam um objetivo comum. Nesse sentido, podem ser entendidas como arranjos em colaboração por meio dos quais dois ou mais agentes unem esforços para conseguir sinergias e resultados estratégicos mutuamente benéficos, onde procuram desenvolver uma vantagem cooperativa que tenha efeitos positivos sobre o seu desempenho individual e coletivo. Desse modo, as alianças estratégicas são capazes de permitir, por exemplo, que empresas explorem novas atividades sem a necessidade de entrar em novos segmentos de indústria ou áreas geográficas. Da mesma

forma, através das alianças estratégicas as empresas podem obter vantagens de custo ou diferenciação nos elos verticais sem uma verdadeira integração e, com isso, superar as dificuldades da coordenação enfrentadas frequentemente por empresas puramente independentes.

Dentro de um espectro contínuo que reflete o grau de interação, uma aliança estratégica pode assumir, por exemplo, a forma de um acordo de cooperação informal ou, mais próximo ainda do extremo inferior, um simples relacionamento comercial entre empresas. No outro extremo, as alianças assumem formas complexas, como *joint ventures*, fusões ou, até mesmo, aquisições (THORELLI, 1986). Entre os fatores determinantes para a formação de alianças estratégicas podemos destacar o compartilhamento de recursos, capacidades, riscos, além da redução dos custos de entrada em novos mercados e economias de escala. Lorange e Roos (1993) destacam que, durante o período de vigência, o processo de aquisição e consolidação de conhecimento pode ser significativo e decisivo para a continuidade da aliança estratégica.

Como observam Tavares e Macedo-Soares (2003), embora tenham a capacidade de gerar ganhos de sinergia significativos, as alianças estratégicas, quando mal gerenciadas, podem se tornar ineficazes e até mesmo prejudiciais para os agentes envolvidos. Segundo Doz e Hamel (2000), o número de empresas que possuem uma profunda compreensão sobre as consequências econômicas e competitivas das alianças estratégicas formadas é surpreendentemente reduzido. No Brasil, Tavares e Macedo-Soares (2003) identificaram que a falta de medidas e indicadores de desempenho, principalmente no que se refere aos benefícios intangíveis, tais como o capital social e informacional, constituem uma deficiência que pode se constituir em barreira significativa ao desempenho das alianças estratégicas.

De acordo com Doz e Hamel (2000), para serem bem-sucedidas, as alianças estratégicas exigem um processo constante de monitoramento, reavaliação e adaptação às condições mutáveis do ambiente. Conforme os agentes adquirem conhecimento sobre as estruturas e interações existentes, mudanças tornam-se muitas vezes necessárias para o atingimento dos objetivos estabelecidos. Com isso, torna-se necessário que os agentes utilizem indicadores adequados capazes de representar o real desempenho e identificar deficiências que devem ser corrigidas ao longo do tempo. As variáveis selecionadas devem ser capazes de reproduzir todas as dimensões relevantes do comportamento cooperativo

estabelecido, ampliando o escopo fornecido por indicadores financeiros de curto prazo tradicionalmente utilizados.

Entre os fatores críticos para o sucesso das alianças estratégicas, é fundamental o reconhecimento de que o processo de tomada de decisões deve ser orientado para a geração de benefícios para todos os agentes envolvidos. Em complemento, a aliança deve ser estruturada de modo a permitir que o processo decisório seja suficientemente rápido, tendo em vista a necessidade de realizar ajustes ao longo do tempo. Assim, vemos que a estabilidade e sucesso de uma aliança estratégica dependem de um trabalho conjunto e adaptações às condições mutáveis.

Apesar do papel central que as alianças estratégicas ocupam no planejamento de diversas empresas brasileiras, existem poucos estudos relacionados à análise da estrutura e desempenho das experiências realizadas. De acordo com pesquisa realizada por Tavares e Macedo-Soares (2003), no Brasil, aproximadamente 70% das principais empresas desenvolveram algum tipo de aliança estratégica. Desse total, aproximadamente 75% das empresas apresentavam alianças do tipo bilateral, ou seja, com apenas um parceiro, sendo que 43% eram *joint ventures*. O estudo mostra, ainda, que 86% das empresas utilizava-se de parcerias com estrutura financeira do tipo *non equity*, em que não ocorre a troca de ações. Outra característica observada pelos autores sugere que as parcerias são em sua maior parte (68%) horizontais, ou seja, formadas entre empresas que desenvolvem atividades similares, característica encontrada nos convênios operacionais estabelecidos pelo BRDE, conforme descrito a seguir.

Assim, se considerarmos que o Sistema Nacional de Fomento é caracterizado pela complexidade, qualquer reflexão orientada para o aprimoramento dos mecanismos existentes deve centrar-se não apenas nas características individuais de cada agente, mas, principalmente, na investigação das interações estabelecidas entre todos os agentes envolvidos.

4. Convênios operacionais: fundamentos e aspectos operacionais

Para realização de seus objetivos, respeitando a legislação e a regulamentação aplicável, o BRDE sempre buscou celebrar diferentes formas de alianças e parcerias com instituições nacionais e estrangeiras, públicas e privadas. Podemos

identificar as seguintes modalidades de parcerias e alianças estratégicas estabelecidas pelo BRDE ao longo do tempo:

- **Institucionais:** parcerias de caráter político-institucional para o desenvolvimento de esforços conjuntos orientados para um objetivo comum, onde cada um dos agentes arca isoladamente com os custos relativos às suas atribuições;
- **Prospecção:** parcerias que objetivam a divulgação dos produtos e serviços oferecidos pelo BRDE, a captação de projetos e clientes, assim como o desenvolvimento e elaboração de programas e formas de atuação que resultem em ampliação da capacidade do BRDE cumprir seus objetivos institucionais;
- **Convênios operacionais:** alianças que envolvem a contratação de operações de crédito e implicam em responsabilidades compartilhadas de atividades, remuneração e risco.

Considerando os objetivos propostos, neste estudo trataremos exclusivamente das alianças estratégicas estabelecidas sob a forma de convênios operacionais. A partir dos anos de 1990, o BRDE encontrou nos convênios operacionais um mecanismo capaz de potencializar seu papel no Sistema Nacional de Fomento, orientado para o suprimento da demanda de crédito de longo prazo indispensável ao financiamento do investimento produtivo na região Sul. Assim, os convênios operacionais estiveram, desde o início, em sintonia com a missão do BRDE como agente promotor e líder de ações de fomento ao desenvolvimento econômico e social de toda sua região de atuação. Os primeiros convênios operacionais foram firmados com a Cooperativa Central de Crédito Rural (Cocecrer), no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina no ano de 1992 e, posteriormente, no Paraná em 1993⁶.

Os convênios operacionais têm como objetivo principal o desenvolvimento de ações conjuntas buscando o suprimento de recursos financeiros para o atendimento da demanda de crédito dos associados, integrados e clientes dos parceiros envolvidos. De modo geral, as diretrizes que orientam o estabelecimento das alianças são:

6 Atual Sicoob em Santa Catarina e Central Sicredi no Rio Grande do Sul e Paraná.

- o interesse comum no desenvolvimento econômico e social em suas regiões de atuação;
- o reconhecimento do crédito como instrumento indispensável para a obtenção de níveis de produtividade e qualidade compatíveis com as necessidades de maior competitividade no mercado nacional e internacional, em especial, frente à integração do Cone Sul;
- a ampliação dos canais de distribuição do crédito;
- o desenvolvimento e compartilhamento de conhecimento técnico entre os parceiros.

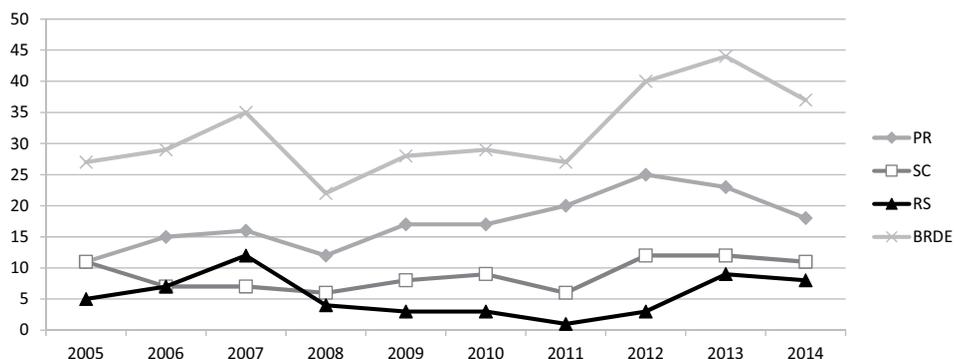
Ao longo do tempo, o BRDE buscou firmar convênios operacionais com agentes pertencentes a diferentes setores da economia. Podemos destacar os convênios operacionais estabelecidos com Cooperativas de Crédito (Centrais e Singulares), Cooperativas de Produção Agropecuária, Cooperativas de Transporte, Fabricantes e Distribuidores Autorizados de Máquinas e Equipamentos, Sociedades Garantidoras de Crédito e Empresas Agropecuárias e Agroindustriais. Em particular, durante os mais de 20 anos de atuação, os principais agentes conveniados sempre foram Cooperativas de Crédito e Cooperativas de Produção Agropecuária, de forma que o crescimento das operações de crédito do BRDE, no âmbito dos convênios, nesse período, está diretamente relacionado à consolidação e ao crescimento dessas cooperativas.

O número de convênios operacionais ativos no BRDE apresentou crescimento de 37% no período de 2005-2014, conforme aponta a figura a seguir. No ano de 2014, o BRDE contava com 37 convênios operacionais ativos, sendo 18 no Paraná, 11 em Santa Catarina e oito no Rio Grande do Sul. Isso mostra a confiança e reciprocidade estabelecidas entre os parceiros, que podem ser comprovadas pelos mais de 20 anos de existência de alguns convênios estabelecidos pelo BRDE.

Entre os principais ganhos, diretos e indiretos, obtidos pelos agentes envolvidos nos convênios operacionais, podemos destacar:

- a ampliação no acesso ao crédito para associados e clientes das conveniadas;
- no caso de instituições financeiras, a ampliação dos limites operacionais junto aos provedores de *fundings* e o compartilhamento da remuneração líquida das operações contratadas, de acordo com o risco assumido por cada agente;

FIGURA 1
 CONVÊNIOS OPERACIONAIS ATIVOS (2005-2014)



Fonte: BRDE

- o compartilhamento de conhecimento e informações entre os agentes através da realização de treinamentos, seminários e outros eventos;
- a maior capacidade de mitigação da assimetria de informações na análise do crédito, tendo em vista que a análise dos riscos de crédito e aderência do projeto são, muitas vezes, compartilhadas pelos técnicos e analistas do BRDE e das conveniadas;
- a redução do custo efetivo total das operações de crédito para os mutuários, como resultado, por exemplo, da redução ou dispensa total de tarifas.

Em conjunto com os demais agentes envolvidos na aliança, o BRDE estabelece as prioridades para o direcionamento dos recursos disponíveis, de modo a atingir os objetivos estabelecidos no convênio. Em geral, os recursos são direcionados para o financiamento da aquisição de máquinas, equipamentos, implementos agrícolas e ônibus. Além disso, são atendidas solicitações para o financiamento de projetos de investimentos, incluindo a construção e modernização de benfeitorias e instalações agropecuárias e industriais, com destaque para a avicultura, suinocultura e pecuária leiteira, em sistemas integrados de produção.

Dentre as principais atribuições de cada agente no âmbito dos convênios operacionais, temos:

BRDE:

- divulgar a disponibilidade de recursos e condições de obtenção de financiamentos para os programas e linhas de crédito existentes;
- fornecer aos parceiros manuais com as orientações, regulamentos, normas e procedimentos a serem atendidos para a realização das operações;
- proporcionar, às pessoas indicadas pelos demais parceiros, o necessário treinamento sobre a metodologia e sistemática de análise de projetos e crédito, de acordo com as atribuições de cada agente;
- manter equipe específica para atendimento das necessidades do Convênio Operacional;
- formalizar e administrar as operações de crédito realizadas no âmbito dos convênios;
- participar, desenvolver e patrocinar a realização de estudos técnicos, de forma isolada ou conjuntamente com os demais parceiros;

Conveniadas:

- divulgar, no seu segmento de atuação, as disponibilidades de programas e linhas junto ao BRDE;
- realizar a prospecção e seleção prévia dos interessados no financiamento;
- prestar aval/fiança nas operações de crédito contratadas, desde que previsto no termo de cooperação;
- informar imediatamente ao BRDE qualquer irregularidade de procedimento do mutuário que implique aumento do risco da operação;
- acompanhar e avaliar o Convênio Operacional, em relação aos resultados, objetivos e procedimentos, apresentando ao BRDE críticas e sugestões para o aperfeiçoamento.

Um dos fatores-chave para o desempenho dos convênios operacionais refere-se às tecnologias adotadas na troca de informações entre o BRDE e as

conveniadas. Tendo em vista as instalações físicas do BRDE, restrita a três agências e 12 espaços de divulgação e representação, a disponibilização de soluções adequadas de atendimento remoto, principalmente *internet banking*, é determinante para o sucesso das alianças.

Podemos observar que os pressupostos adotados pelo BRDE em seus atuais 37 convênios operacionais ativos, como monitoramento, adaptação às condições mutáveis do ambiente e tomada de decisões orientada para benefícios mútuos, estão alinhados com as boas práticas recomendadas pela literatura, conforme apresentado na seção anterior. A seguir, apresentamos uma síntese dos resultados obtidos com a experiência de convênios operacionais no BRDE.

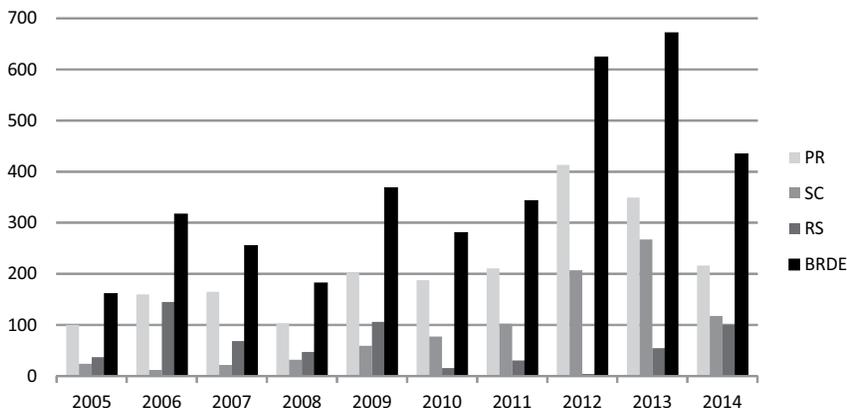
5. Síntese dos resultados

Nesta seção, através de uma série de indicadores selecionados, mostraremos os resultados obtidos com a experiência de convênios operacionais conduzida pelo BRDE em sua região de atuação. Em particular, a análise considera o período compreendido entre 2005 e 2014. De modo a permitir comparação, todos os valores apresentados foram inflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com ano base 2014.

Desde o início da operacionalização até 2014, foram contratadas 89.435 operações de crédito através de convênios operacionais, no valor total de R\$ 4,44 bilhões. A Figura 2 apresenta os valores para o período de 2005-2014. Nesse período, foram contratadas 56.338 operações de crédito, no montante de R\$ 3,63 bilhões. Do total contratado, mais da metade dos financiamentos, 57,93%, foram direcionados para o estado do Paraná. Esse resultado pode ser explicado, em grande parte, pela presença de grandes cooperativas de crédito e produção agropecuária que apresentam longo histórico de relacionamento com o BRDE no Paraná e, além disso, ocupam lugar de destaque no sistema cooperativista nacional.

As operações realizadas através de convênios atingiram R\$ 434 milhões em 2014, o que representou aumento de 173% em relação à 2005. No período de 2005-2014, as operações contratadas por intermédio de convênios operacionais representaram 15,52% do valor total contratado pelo BRDE. Porém, se considerarmos o ano de 2012, esta participação alcançou aproximadamente 20% do total contratado. Os números são ainda mais significativos quando

FIGURA 2
VALOR CONTRATADO (EM R\$ MILHÕES) PELO BRDE
ATRAVÉS DE CONVÊNIOS OPERACIONAIS (2005-2014)



Fonte: BRDE

observados pela ótica da quantidade de contratos, onde os convênios participaram com 84,14% do total no período de 2005-2014. Esses resultados tornam evidente o papel fundamental dos convênios operacionais no desempenho global do BRDE.

Na Tabela 2, apresentamos alguns indicadores referentes às principais características das operações de crédito realizadas através de convênios operacionais. Considerando a natureza dos mutuários, do total de financiamentos concedidos pelo BRDE para produtores rurais e microempresas, os convênios operacionais responderam por 61,26% e 19,10% do total, respectivamente. Analisando o perfil dos mutuários, observa-se, inicialmente, que a natureza dos mesmos contrasta com o perfil observado nas operações diretas⁷ do BRDE. Nas operações via convênios predominam os produtores rurais, com 89,7%, contra apenas 22,4% nas operações diretas. No período, no âmbito dos convênios, as Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs) representaram 8,9% das contratações, enquanto as grandes empresas menos de 2%. Por outro lado, se considerarmos o total contratado pelo BRDE, 45,9% das operações de crédito foram realizadas com grandes empresas.

Com relação às principais fontes de recursos, pela Tabela 3 vemos que mais de 70% dos financiamentos concedidos no âmbito de convênios

7 Operações de crédito realizadas diretamente com o BRDE, fora do âmbito dos convênios operacionais.

TABELA 2

PERFIL DOS MUTUÁRIOS NOS CONVÊNIOS OPERACIONAIS (2005-2014)

Setor	Participação (2005-2014)
Agropecuária	89,7%
Comércio e serviços	8,7%
Indústria	1,6%
Natureza	
Produtor rural	89,7%
MPMEs	8,9%
Outros	1,4%

Fonte: BRDE

operacionais, no período de 2005-2014, foram através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais (Moderagro) e PSI – Finame Agrícola, operacionalizados pelo BNDES.

TABELA 3

PARTICIPAÇÃO POR PROGRAMA NAS CONTRATAÇÕES VIA CONVÊNIOS OPERACIONAIS (2005-2014)

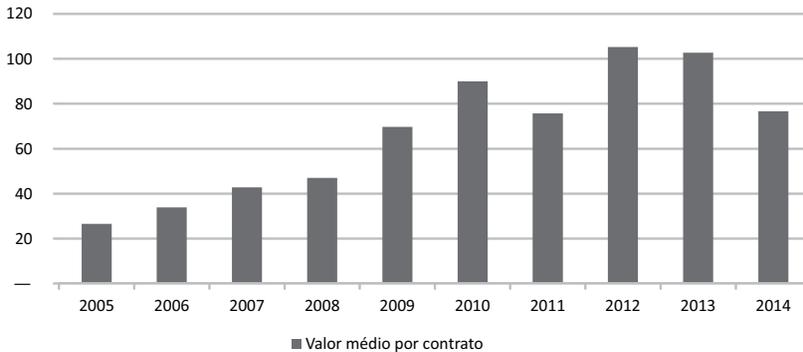
Programa	Participação (2005-2014)
Pronaf	30,07%
Moderagro	21,32%
PSI – Finame Agrícola	19,48%
Outros	29,13%

Fonte: BRDE

Em geral, os produtores rurais inseridos na agricultura familiar encontram obstáculos no acesso ao crédito através dos canais tradicionais oferecidos pelas instituições financeiras (para uma análise da atuação do BRDE no financiamento à agricultura familiar na região Sul do Brasil, ver BRDE, 2014). Assim, os Convênios foram essenciais para consolidar a atuação do BRDE como agente de fomento à agricultura familiar na região Sul, proporcionando acesso facilitado ao crédito de longo prazo e, conseqüentemente, contribuindo para

FIGURA 3

VALOR MÉDIO (EM R\$ MIL) DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATADAS
EM CONVÊNIOS OPERACIONAIS (2005-2014)



Fonte: BRDE

a geração de renda e aumento do bem-estar das famílias. Por outro lado, os convênios desempenham função complementar, mas de suma importância, às operações diretas do BRDE, aumentando o número de MPMEs atendidas e equilibrando o perfil da carteira de crédito.

Ao analisarmos o valor médio das operações realizadas através de convênios, verifica-se um significativo crescimento real ao longo do tempo, conforme evidenciado na Figura 3. Nos três primeiros anos, o valor médio das operações contratadas foi de aproximadamente R\$ 34.400,00, enquanto a média para os últimos três anos aumentou para aproximadamente R\$ 94.800,00. Considerando apenas os anos extremos do período, entre 2005 e 2014, o valor médio das operações aumentou aproximadamente três vezes.

Esse crescimento observado no valor médio das operações pode ser explicado, em parte, pelo aumento do porte e complexidade dos projetos atendidos via convênios, além do aumento observado no limite individual de financiamento nos principais programas utilizados como fonte de recursos. Apesar disso, no âmbito dos convênios operacionais, a maior parte das operações realizadas em 2014 (69,70% do total de contratos) possuíam valor inferior a R\$ 50.000,00, conforme Tabela 4, na próxima página.

Os convênios operacionais, através de seus mecanismos de cooperação entre os agentes envolvidos, permitiram maior acesso e uma pulverização

TABELA 4

CONTRATAÇÕES VIA CONVÊNIOS OPERACIONAIS POR FAIXA DE VALOR (2014)

Faixa de valor	Valor contratado (%)	Nº de contratos (%)
Até 5.000	R\$ 1.257.125,00 (0,29%)	276 (4,87%)
> 5.000 até 10.000	R\$ 6.599.917,77 (1,52%)	732 (12,92%)
> 10.000 até 50.000	R\$ 79.560.846,54(18,32%)	2.942 (51,91%)
> 50.000 até 100.000	R\$ 59.305.804,65 (13,65%)	804 (14,19%)
> 100.000 até 500.000	R\$ 166.502.046,94 (38,34%)	761 (13,43%)
> 500.000 até 1 MM	R\$ 100.707.821,33 (23,19%)	141 (2,49%)
> 1 MM	R\$ 20.391.056,69 (4,69%)	11 (0,19%)
Total	R\$ 434.324.618,92 (100%)	5.667 (100%)

Fonte: BRDE

do crédito em toda a região Sul, o que inclui diversas áreas pouco desenvolvidas. O Cartograma 1 compara os valores contratados acumulados entre 2005 e 2014, com convênios operacionais e considerando apenas as operações diretas do BRDE. Podemos observar claramente a importância dos convênios na ampliação da oferta de crédito nos três estados, notadamente nas regiões norte e central do Rio Grande do Sul e Paraná, além do oeste de Santa Catarina.

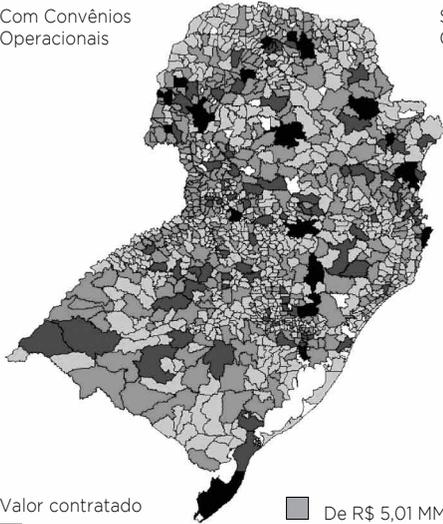
Considerando que o cartograma na próxima página considera valores acumulados para o período de 2005-2014, o tempo acaba exercendo efeito atenuador da ação dos convênios operacionais como mecanismo “pulverizador” do crédito. Assim, se analisarmos apenas o ano de 2014 por estado, é possível visualizarmos a ampliação significativa do número de municípios atendidos através dos convênios.

No Paraná, as regiões central e oeste foram atendidas, principalmente, através de convênios operacionais estabelecidos com cooperativas de produção agropecuária, que atuam principalmente na cadeia produtiva da avicultura e piscicultura, além da agricultura familiar. Na região norte destacam-se também os convênios estabelecidos com empresas agroindustriais. Já na região sul do estado, os convênios com cooperativas de crédito e produção agropecuária envolvidas na agricultura familiar e na cadeia produtiva da suinocultura e

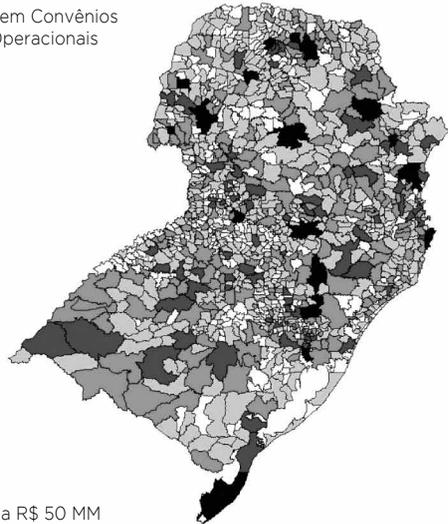
CARTOGRAMA 1

MUNICÍPIOS ATENDIDOS E VALORES CONTRATADOS PELO BRDE – REGIÃO SUL (2005-2014)

Com Convênios Operacionais



Sem Convênios Operacionais



Valor contratado

- Zero
- Até R\$ 5 MM

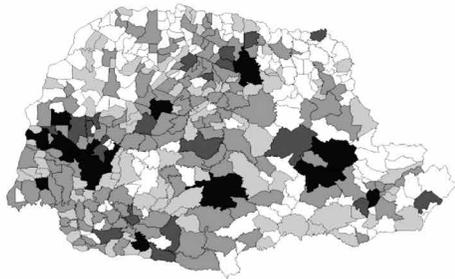
- De R\$ 5,01 MM a R\$ 50 MM
- De R\$ 50,01 MM a R\$ 200 MM
- Acima de R\$ 200,01 MM

Fonte: BRDE

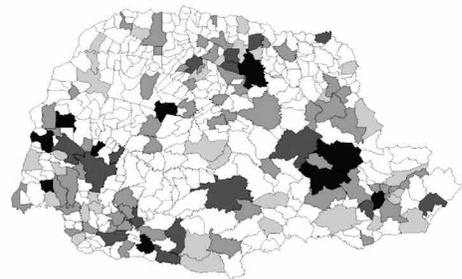
CARTOGRAMA 2

MUNICÍPIOS ATENDIDOS E VALORES CONTRATADOS PELO BRDE NO PARANÁ (2014)

Com Convênios Operacionais



Sem Convênios Operacionais



Valor contratado

- Zero
- Até R\$ 500 mil

- De R\$ 501 mil a R\$ 5 MM
- De R\$ 5,01 MM a R\$ 20 MM
- Acima de R\$ 20 MM

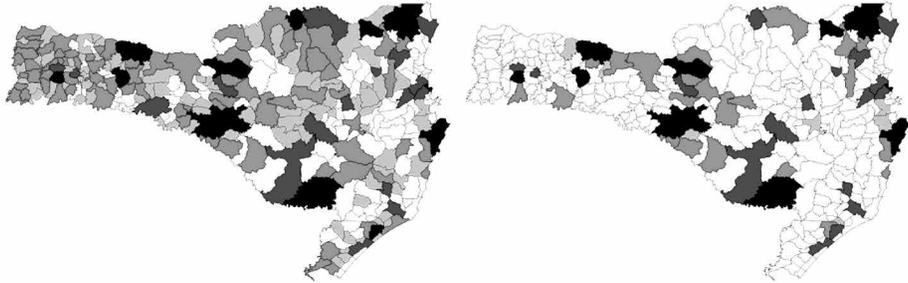
Fonte: BRDE

CARTOGRAMA 3

MUNICÍPIOS ATENDIDOS E VALORES CONTRATADOS PELO BRDE EM SANTA CATARINA (2014)

Com Convênios Operacionais

Sem Convênios Operacionais



Valor contratado

Zero

Até R\$ 500 mil

De R\$ 501 mil a R\$ 5 MM

De R\$ 5,01 MM a R\$ 20 MM

Acima de R\$ 20 MM

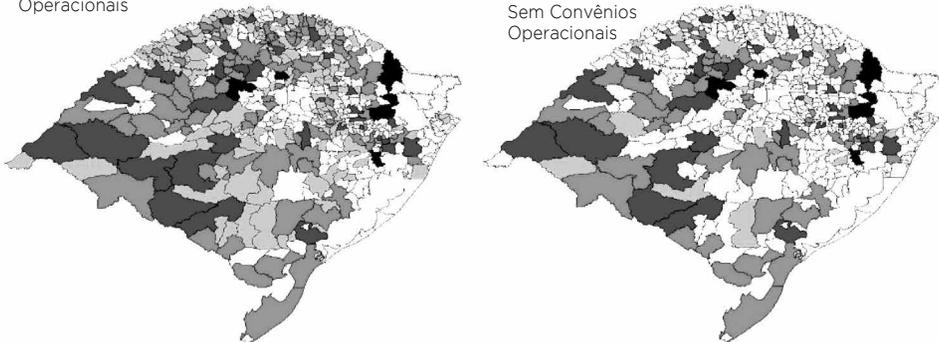
Fonte: BRDE

CARTOGRAMA 4

MUNICÍPIOS ATENDIDOS E VALORES CONTRATADOS PELO BRDE NO RIO GRANDE DO SUL (2014)

Com Convênios Operacionais

Sem Convênios Operacionais



Valor contratado

Zero

Até R\$ 500 mil

De R\$ 501 mil a R\$ 5 MM

De R\$ 5,01 MM a R\$ 20 MM

Acima de R\$ 20 MM

Fonte: BRDE

pecuária de leite foram responsáveis pela maior parte das operações. Cabe destacar, que no ano de 2006, as operações realizadas através de convênios operacionais responderam por 31% do valor total contratado no Paraná.

Em Santa Catarina, as operações realizadas com as MPMEs alcançaram os maiores valores em relação aos três estados. No período de 2005-2014, apesar da maioria das operações terem sido realizadas com produtores rurais, aproximadamente 30% do valor total contratado, foi com MPMEs, com destaque para o setor de comércio e serviços. Em termos geográficos, podemos observar pelos cartogramas apresentados, que os convênios foram capazes de atingir, em um único ano, grande parte dos municípios catarinenses.

No Rio Grande do Sul, as cooperativas de crédito assumem o protagonismo, sendo os convênios importante fonte de financiamento de longo prazo para os pequenos agricultores. Os financiamentos no âmbito do Pronaf, destinados para a agricultura familiar, responderam por 60% do valor total contratado no período de 2005-2014. Em termos regionais, há destaque para a região noroeste do estado, responsável por aproximadamente metade do valor total contratado no período. Os convênios firmados com fabricantes e distribuidores autorizados de máquinas e equipamentos apresentaram crescimento significativo nos últimos anos, as operações realizadas com esses parceiros no Rio Grande do Sul já representam mais de 15% do total contratado nos últimos cinco anos.

Por fim, as informações da Tabela 5 quantificam o mérito dos convênios na ampliação do atendimento aos municípios localizados no interior dos três estados. No ano de 2014, através dos convênios operacionais, foram contratadas operações de crédito em mais de 60% dos municípios situados fora das regiões metropolitanas das capitais da região Sul, ampliando o alcance das operações diretas realizadas pelo BRDE.

Com base nos resultados apresentados, vemos que os convênios operacionais produzem benefícios mútuos para todos os agentes envolvidos. Em particular, podemos destacar a ampliação do acesso ao crédito aos produtores rurais e MPMEs na região Sul, implicando na pulverização dos financiamentos, além da geração de emprego e renda nos municípios atendidos.

TABELA 5
EFEITO "INTERIORIZAÇÃO" (2014)

Percentual de municípios do interior atendidos pelo BRDE		
	Com convênios operacionais	Sem convênios operacionais
Paraná	64%	28%
Santa Catarina	67%	19%
Rio Grande do Sul	63%	25%

Fonte: BRDE

6. Conclusão

Desde sua constituição, o BRDE exerceu papel fundamental como instituição financeira de desenvolvimento no processo de dinamização da economia da região Sul. Como resultado, vale destacar que no Plano Agrícola e Pecuário de 2013/2014, o BRDE foi o maior repassador de recursos dos programas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e, além disso, ocupa lugar de destaque no repasse de recursos vinculados aos programas de inovação. Dessa forma, o BRDE reafirma, cada vez mais, o compromisso de liderar as ações de desenvolvimento em sua região de atuação.

De acordo com os resultados apresentados, as operações de crédito realizadas através de convênios operacionais permitiram a ampliação da área geográfica atendida pelo BRDE e facilitaram o acesso ao crédito, em particular, para pequenos produtores rurais e MPMEs, que tradicionalmente enfrentam entraves na concessão de crédito. Os convênios também foram essenciais para consolidar a atuação do BRDE como agente de fomento à agricultura familiar e aos sistemas integrados de produção agropecuária, e contribuíram, de forma decisiva, para a cobertura da quase totalidade dos municípios da região Sul na oferta de crédito de longo prazo, alcançando regiões de baixo desenvolvimento e proporcionando a geração de emprego e renda.

No Paraná destacam-se os convênios operacionais estabelecidos com cooperativas de crédito e de produção agropecuária, que atuam principalmente na cadeia produtiva da avicultura e piscicultura, além da agricultura familiar.

Já em Santa Catarina, uma parcela considerável do valor total contratado foi direcionada para as MPMEs, com destaque para aquelas do setor de comércio e serviços. No Rio Grande do Sul, as cooperativas de crédito assumem o protagonismo, além dos convênios firmados com fabricantes e distribuidores autorizados de máquinas e equipamentos. Apesar das particularidades observadas na constituição e operacionalização em cada estado, os convênios operacionais são um elemento fundamental para o financiamento do desenvolvimento regional e estão em sintonia com a missão do BRDE.

O modelo utilizado pelo BRDE no estabelecimento de convênios operacionais pode, certamente, ser estendido e aplicado em outras regiões do Brasil. O estabelecimento de formas cooperativas de interação é um mecanismo potencial para a superação das limitações frequentemente encontradas nos canais tradicionais de crédito orientados para o investimento produtivo. A experiência do BRDE demonstra que as alianças estratégicas e outras formas de cooperação devem ser buscadas e incentivadas pelos agentes comprometidos com o desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, os resultados apresentados neste estudo, sinalizam para os ganhos potenciais que as alianças estratégicas podem proporcionar ao Sistema Nacional de Fomento e ao desenvolvimento regional em diferentes dimensões.

Bibliografia

AAKER, D. *Strategic market management*. 4. ed. New York, NY: John Wiley & Sons, 1995.

BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL (BRDE). *40 anos BNDES-BRDE: juntos desenvolvendo a Região Sul*. Porto Alegre: BRDE, 2005.

BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL (BRDE). *Avaliação da contribuição do BRDE à economia da Região Sul (1961-81)*. Porto Alegre: BRDE, 1982.

BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL (BRDE). *Parcerias operacionais do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE: uma solução para o financiamento à agricultura familiar na Região Sul do Brasil*. Porto Alegre: BRDE, 2014.

BANCO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO SUL (BRDE). *Relatório de Administração*. Porto Alegre: BRDE, 2001.

BRITTO, J. Cooperação interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.). *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

DUSSAUGE, P.; GARRETTE, B. *Cooperative strategy: competing successfully through strategic alliances*. New York, NY: John Wiley & Sons, 1999.

EIRIZ, V. Proposta de tipologia sobre Alianças Estratégicas. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 5, n. 2, p. 65-90, 2001.

FONSECA, PCD. *BRDE: da hegemonia à crise do desenvolvimento*. Porto Alegre: BRDE, 1988.

LORANGE, P.; ROOS, J. *Strategic alliances: formation, implementation and evolution*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1993.

LUCCAS, J; SOUSA, PH. *Quatro décadas que mudaram a economia do sul*. Florianópolis: Expressão, 2006.

OLIVEIRA, ARG; MARTINI, DL; SILVA, PRF. O desenvolvimento em crise: a liquidação do BRDE. *Ensaio FEE*, v. 10, n. 1, p. 3-11, 1989.

PORTER, ME. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. 16. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

TAVARES, MG; MACEDO-SOARES, LTDA. Alianças e redes estratégicas: as tendências nas empresas líderes no Brasil. *Revista do BNDES*, v. 10, n. 19, p. 293-312, 2003.

THORELLI, HB. Networks: between markets and hierarchies. *Strategic Management Journal*, v. 7, n. 1, p. 37-51, 1986.

Método para o estabelecimento de critérios de inovação para o processo de seleção de projetos do programa Inovacred

Marcel Matsuzaki da Silva

Izabel Cristina Zattar

Antonio Romildo Mileck

Elson Hazelski Teixeira

Mario João Figueiredo

Richer de Andrade Matos (Fomento Paraná)

1. Introdução

De acordo com Arbix *et al.* (2010), a inovação tem presença obrigatória nas estratégias de desenvolvimento econômico em todo o mundo. Para os autores, países que aspiram manter sua competitividade ou uma inserção internacional ampla, buscam tornar suas economias cada vez mais inovadoras.

Em vista disto, a parte central da agenda econômica de países desenvolvidos e emergentes são as políticas de fomento à inovação, as quais têm por objetivo acelerar o desenvolvimento de atividades inovadoras nas empresas (AVELLAR, 2009).

No Brasil não é diferente. Isso pode ser observado principalmente pela criação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) em 1985, o qual destaca a inovação como um mecanismo estratégico e decisivo para ampliação do potencial social e econômico do país (BRASIL, 2012).

São evidências ainda do fomento brasileiro à inovação, as leis nº 10.973 e nº 11.196, que, respectivamente, estabelecem medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica (BRASIL, 2004) e dispõem sobre os incentivos fiscais para inovação tecnológica (BRASIL, 2005).

Além dos incentivos fiscais, outro mecanismo de fomento presente no Brasil é o financiamento à inovação. Inclusive, aumentar os recursos destinados a esse mecanismo é um dos objetivos da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (BRASIL, 2012). Tal objetivo relaciona-se diretamente com a ação de transformar a Finep – Inovação e Pesquisa no “banco nacional da inovação”, reforçando a sua capitalização a fim de torná-la mais efetiva em suas atividades.

Deste modo, a Finep conta com diversos programas de crédito, reembolsáveis e não reembolsáveis, por exemplo, Tecnova, Inova Energia, Inova Agro, Inova Saúde e Inovacred (FINEP, 2012a). O Programa Inovacred, objeto deste trabalho, tem por intuito estimular a inovação nas micro, pequenas e médias empresas, através do financiamento de projetos inovadores de diferentes naturezas (FINEP, 2014).

Como parte integrante de uma estratégia de descentralização operacional da Finep, o Programa Inovacred é operado por agências credenciadas situadas em diferentes estados do Brasil, as quais ficam responsáveis pelo risco e por todo o processo de financiamento, inclusive o processo de seleção dos projetos.

No entanto, a Fomento Paraná, uma das agências credenciadas ao Programa, observou a necessidade do estabelecimento de critérios de inovação para o processo de seleção de projetos inovadores – reunião realizada em dezembro de 2014. A Agência relatou ainda que, atualmente, a avaliação final é subjetiva, podendo variar entre os analistas da própria instituição.

Nesse sentido, avaliar as práticas de gestão das empresas proponentes ao crédito pode auxiliar nesse processo. Pois, segundo Terra (2007, p. 23), “empresas inovadoras sabem que a inovação não é algo fortuito”, ou seja, as mesmas estabelecem processos formais capazes de estimular e viabilizar a inovação, promovendo um ambiente interno que favoreça a geração de ideias, garanta o *feedback* e reconheça a importância da colaboração e da multiplicidade de perspectivas – em suma, procuram aumentar a probabilidade da implementação de inovações através da construção de um ambiente favorável e da utilização de práticas inovadoras. A administração dessas atividades é chamada de gestão da inovação.

Em uma pesquisa na base de dados Periódicos Capes, não foram encontrados trabalhos que propõem critérios de inovação para auxiliar no processo de

seleção de projetos a fim de financiá-los. Diante desse cenário, este artigo visa propor um método para o estabelecimento de critérios de inovação para o processo de seleção de projetos do Programa Inovacred que faz uso da revisão sistemática da literatura, análise de conteúdo e da validação com especialistas.

Este artigo está dividido em: (ii) apresentação da instituição financeira de desenvolvimento, onde a Fomento Paraná é brevemente introduzida; (iii) referencial teórico, no qual são expostos os principais conceitos utilizados nesse trabalho, percorrendo temas como inovação e sistema brasileiro de inovação; (iv) caracterização da pesquisa, onde este trabalho é classificado quanto a sua natureza, objetivo e procedimento; (v) método proposto, apresentando as etapas e passos sugeridos para resolução do problema; e, por fim, as (vi) considerações finais, tecendo conclusões sobre o trabalho e sugerindo futuras pesquisas.

2. Apresentação da Instituição Financeira de Desenvolvimento

Criada em 1997, sob a Lei Estadual nº 11.741, a Fomento Paraná é uma instituição financeira de economia mista, organizada sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, sendo o capital social majoritariamente pertencente ao estado do Paraná (PARANÁ, 2015).

De acordo com o governo do Paraná (2015), a Fomento Paraná, situada na capital Curitiba, fornece apoio financeiro para iniciativas de modernização e ampliação das atividades de pequenas, médias e grandes empresas e de micro e pequenos empreendedores, do campo ou da cidade, de modo a estimular a geração de emprego e renda do estado do Paraná. Para isso, as atividades da mesma são alinhadas com a política estadual de desenvolvimento regional (PARANÁ, 2015).

Desta forma, tem por missão promover o desenvolvimento sustentável através do apoio técnico e financeiro voltado às necessidades da sociedade paranaense, pretendendo ser referência como instrumento financeiro no apoio ao desenvolvimento sustentável do Paraná (PARANÁ, 2015).

A mesma fornece crédito tanto ao setor público quanto ao setor privado (PARANÁ, 2015). Para o setor público, os programas de crédito são operacionalizados em parceria com a Secretaria do Estado de Desenvolvimento Urbano (Sedu) e seu ente vinculado, o Paranacidade.

Para o setor privado, a instituição oferece vários programas de crédito para empreendedor informal, pessoa física, micro e pequeno empreendedor e empresas de todos os portes. Destacam-se as linhas de financiamento: (I) Banco do Empreendedor Microcrédito, com financiamentos de R\$ 300,00 a R\$ 15.000,00 para apoiar o crescimento e fortalecimento de pequenos negócios, visando movimentar a economia local; (II) Banco do Empreendedor Micro e Pequenas Empresas, disponibilizando financiamentos de R\$ 15.000,00 a R\$ 300.000,00 com a finalidade de modernizar e ampliar as atividades destas empresas de modo a manter e gerar novos empregos; (III) Linha de repasse do BNDES Automático, com financiamentos até R\$ 20 milhões para projetos de investimento em implantação, ampliação e modernização de empresas; (IV) Linha de repasse do BNDES Bens de Capital, com financiamentos de até R\$ 20 milhões para estimular a produção, a aquisição e exportação de bens de capital; e (V) Linha Inovacred, oriunda de repasse da Finep com financiamentos de até R\$ 10 milhões para ampliar a competitividade das empresas no âmbito regional ou nacional (PARANÁ, 2015).

3. Referencial teórico

Este capítulo destina-se a apresentar os principais conceitos utilizados nesse trabalho com base na literatura, percorrendo dois temas, a saber, inovação e sistema brasileiro de inovação.

3.1. Inovação

Existem várias definições de inovação na literatura. Algumas são genéricas, voltadas para a área de políticas públicas. Outras, específicas, voltadas para o âmbito empresarial.

Sob uma perspectiva generalista, Terra (2007) define inovação como ter uma ideia nova ou, por vezes, aplicar as ideias de outros de uma forma original e com eficácia. Mas além de ter ideias, é necessário que estas sejam implementadas e tenham seu impacto. Para o autor, a inovação em uma empresa pode estar ligada ao lançamento de novos produtos, à melhoria de produtos existentes ou à inovação organizacional, que otimiza a eficiência da companhia.

No contexto empresarial, Dogson *et al.* (2014) definem a inovação como o sucesso na aplicação de novas ideias que proporcionem resultados

positivos para uma organização, incluindo seus funcionários, clientes e parceiros. Os resultados podem ser em lucratividade, sustentabilidade e segurança laboral. Segundo os autores, a inovação pode englobar a introdução de produtos, serviços e processos novos ou melhorados, bem como pode ser encontrada em novas oportunidades de mercado ou em novos métodos organizacionais que produzam valor para a empresa.

Para o Manual de Oslo, da *Organization for Economic Co-operation and Development Statistical Office of the European Communities*, OECD (2005), a inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de *marketing*, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas. A implementação de novo produto ou melhorado ocorre quando o mesmo é introduzido no mercado. Novos processos, métodos de *marketing* e métodos organizacionais são implementados quando são efetivamente utilizados nas operações das empresas.

Esta última definição de inovação do Manual de Oslo é utilizada em vários trabalhos como Coral *et al.* (2008), o qual aborda o assunto da gestão integrada da inovação; e, segundo Carvalho *et al.* (2011), na coletânea UTFInova, que engloba assuntos como gestão da inovação (CARVALHO *et al.*, 2011), gestão de ideias (DAVID *et al.*, 2011), ambientes e dinâmicas de cooperação para inovação (NASCIMENTO; LABIAK JR, 2011), fontes de fomento à inovação (LABIAK JR *et al.*, 2011), gestão do conhecimento nas organizações (STRAUHS *et al.*, 2012) e gestão financeira com enfoque em inovação (RASO-TO *et al.*, 2012).

Este manual também tem servido de base para organizações como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CARVALHO *et al.*, 2011).

Com a Finep não é diferente. A mesma toma por base as definições de inovação do Manual de Oslo no Programa Inovacred, o qual visa fomentar e financiar a inovação empresarial em vários estados brasileiros (FINEP, 2014).

Como o Programa Inovacred relaciona-se diretamente com o objetivo desse trabalho, no decorrer do mesmo, será utilizado o conceito de inovação e de tipos de inovação do Manual de Oslo da OECD (2005). Antes de apresentar os tipos de inovação, será descrita a abrangência da inovação na próxima seção.

3.1.1. Abrangência da inovação

A abrangência ou o grau de novidade de uma inovação pode ser discutida a partir das três dimensões apresentadas na Figura 1.

FIGURA 1
ABRANGÊNCIA DA INOVAÇÃO



Fonte: OECD (2005) e Carvalho *et al.* (2011). Elaboração dos autores.

Inovação para a empresa é quando a organização implementa um produto (bem ou serviço), método de produção, processamento e *marketing* ou método organizacional que já tenha sido implementado por outras organizações, mas que sejam novos para essa empresa (CARVALHO *et al.*, 2011).

Já a inovação para o mercado é um pouco mais ampla, ocorre quando a empresa introduz uma inovação em seu mercado, sendo o mesmo definido como a empresa e seus respectivos concorrentes, ficando o escopo geográfico sujeito à perspectiva da própria empresa, podendo incluir empresas domésticas e/ou internacionais (OECD, 2005).

Quando uma empresa introduz pela primeira vez uma inovação nos mercados, nacionais e internacionais, ou seja, uma inovação que nunca foi imple-

mentada por outras empresas no país e no exterior, há uma inovação para o mundo (OECD, 2005, p. 70; CARVALHO *et al.*, 2011). Para os autores, geralmente essa inovação implica em maior conteúdo tecnológico e em um grau de novidade qualitativamente maior comparada a inovação para o mercado ou para a empresa.

3.1.2. Tipos de inovação

Como citado anteriormente, o programa Inovacred da Finep (2014) toma por base as definições de inovação do Manual de Oslo da OECD (2005). Consequentemente, os projetos financiados são aqueles caracterizados diretamente em algum dos quatro tipos de inovação propostos pelo manual, a saber, de produto, de processo, de *marketing* e organizacional (FINEP, 2014).

Desta forma, os próximos parágrafos são dedicados a apresentar os quatro tipos de inovação supracitados conforme a definição do Manual de Oslo da OECD (2005).

Inovação de produto – de acordo com o Manual de Oslo, uma inovação de produto é introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne a suas características ou usos previstos (OECD, 2005).

Conforme corroborado por Tidd e Bessant (2009), consideram-se novos produtos como bens ou serviços que diferem significativamente em suas características ou em seu desígnio dos produzidos previamente pela empresa. Melhoramentos significativos em produtos existentes podem acontecer através de mudanças em materiais, componentes e outras características que aprimoram seu desempenho (OECD, 2005).

Ainda para o Manual de Oslo, o desenvolvimento de um novo uso para um produto existente com algumas pequenas mudanças em suas especificações técnicas também configura inovação de produto. No entanto, mudanças na concepção que não implicam em uma modificação significativa nas características funcionais ou em seus usos previstos não são inovações de produtos.

Inovação de processo – a inovação de processo consiste na implementação de um novo método de produção ou distribuição, ou ainda que seja um método

significativamente melhorado (OECD, 2005; DOGSON *et al.*, 2014). Para o Manual de Oslo, esse tipo de inovação pode incluir mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou software (OECD, 2005).

O foco principal dessa inovação é a redução dos custos de produção ou de distribuição, a melhoria da qualidade, ou ainda a produção ou distribuição de produtos novos ou significativamente melhorados (OECD, 2005; CARVALHO *et al.*, 2011).

Inovação de *marketing* – a implementação de um novo método de *marketing* com mudanças significativas na concepção do produto ou em sua embalagem, no posicionamento do produto, ou em sua promoção ou na fixação de preços é uma inovação de *marketing* para o Manual de Oslo (OECD, 2005).

Conforme o Manual de Oslo, inovações de *marketing* são voltadas para melhor atender às necessidades dos consumidores, abrindo novos mercados, ou reposicionando o produto de uma empresa no mercado, visando aumentar a receita.

A característica distintiva desta inovação comparada a outras possíveis mudanças nos métodos de *marketing* é a implementação de um método que não tenha sido utilizado previamente pela empresa. Esse novo método de *marketing* pode ser desenvolvido pela própria empresa ou adotado e adaptado de outras empresas inovadoras. O mesmo pode ser utilizado tanto para produtos existentes como para os novos produtos (OECD, 2005).

Inovação organizacional – para a OECD (2005), uma inovação organizacional é a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócio da empresa, na organização de seu local de trabalho ou em suas relações externas – definição corroborada por Terra (2007) e Tidd e Bessant (2009).

Inovações organizacionais podem visar à melhoria do desempenho de uma empresa através da redução de custos administrativos, aquisição de conhecimento ou motivação no local de trabalho (OECD, 2005).

Similar à inovação em *marketing*, uma característica distintiva da inovação organizacional, frente a outras possíveis mudanças organizacionais, é a implementação de método organizacional que não tenha sido usado anteriormente pela empresa e que seja um resultado de decisões estratégicas tomadas em nível gerencial (OECD, 2005).

3.2. Sistema Brasileiro de Inovação

De acordo com Cassiolato e Lastres (2005), o Sistema Nacional de Inovação (SNI) é um conjunto de instituições distintas que contribuem para o desenvolvimento da capacidade de inovação de um país.

De maneira pormenorizada, Pacheco (2010) define que o SNI é um conjunto de agentes e instituições formado por pequenas, médias e grandes empresas, universidades, centros de pesquisas, incubadoras, organizações financeiras e governo, as quais interagem através de práticas sociais, econômicas e tecnológicas visando estimular, apoiar e desenvolver a atividade inovadora em um país.

No Brasil, o SNI é operado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI (PACHECO, 2010).

3.2.1. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

Criado pelo Decreto 91.146, em 1985, o MCTI tem como competência assuntos como política nacional de pesquisa científica, tecnologia e inovação e planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades da ciência e tecnologia (BRASIL, 2015).

Desta forma, em 2012, o MCTI publicou a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) que destaca a importância da ciência, da tecnologia e da inovação como eixo estruturante do desenvolvimento do Brasil, estabelecendo diretrizes que visam orientar as ações nacionais e regionais no horizonte temporal de 2012 a 2015 (BRASIL, 2012).

Quanto à inovação, a ENCTI destaca a mesma como um mecanismo estratégico decisivo para ampliação do potencial social e econômico do Brasil. Logo, um dos objetivos da ENCTI é aumentar os recursos destinados ao desenvolvimento da base científica nacional e à inovação tecnológica (BRASIL, 2012).

Uma das ações associadas ao objetivo supracitado é transformar a Finep no “banco nacional da inovação” e reforçar a sua capitalização (MCTI, 2012, p. 47). Para isso, um estudo foi realizado visando avaliar as alternativas de reestruturação da Finep que possibilitariam ampliá-la e torná-la mais efetiva no financiamento da inovação (BRASIL, 2012).

Esse estudo possibilitou o aumento de recursos de crédito disponíveis para a Finep – de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 5 bilhões em 2011 – e na criação de novos fundos setoriais (BRASIL, 2012). Informações adicionais sobre a Finep são apresentadas na próxima seção.

3.2.2. Finep – Inovação e Pesquisa

Criada em 1967, a Finep é uma empresa pública vinculada ao MCTI que institucionaliza o Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, criado em 1965. A mesma tem por missão promover o desenvolvimento econômico e social do Brasil por meio do fomento público à ciência, tecnologia e inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas (FINEP, 2012b).

O apoio concedido pela Finep engloba as etapas e dimensões do ciclo de desenvolvimento científico e tecnológico, a saber, pesquisa básica, pesquisa aplicada, inovações e desenvolvimento de produtos, serviços e processos (FINEP, 2012c). A mesma apoia, ainda, a incubação de empresas de base tecnológica, a implantação de parques tecnológicos, a estruturação e consolidação dos processos de pesquisa, o desenvolvimento de mercados e o desenvolvimento e a inovação em empresas já estabelecidas (FINEP, 2012c).

Deste modo, a Finep conta com vários programas de crédito, reembolsáveis e não reembolsáveis, dispostos em três grandes linhas de ação: apoio à inovação em empresas, apoio às instituições científicas e tecnológicas (ICTs) e apoio à cooperação entre empresas e ICTs (FINEP, 2012a). A primeira linha de ação é a que possui um número maior de programas de crédito, tais como, Tecnova, Inova Energia, Inova Agro, Inova Saúde e Inovacred.

Como citado anteriormente, o Programa Inovacred visa fomentar e financiar a inovação empresarial em vários estados brasileiros (FINEP, 2014). O mesmo é explicado detalhadamente na seção que se segue.

3.2.3. Programa Inovacred

De acordo com o Manual Operacional de Orientação aos Agentes Financeiros (FINEP, 2014, p. 6), o Programa Inovacred é parte integrante de uma estratégia articulada e planejada de descentralização operacional da Finep, por meio

de agentes financeiros federais, estaduais e/ou regionais, visando fomentar e financiar a inovação. O mesmo possui características definidas e alinhadas com a política operacional da Finep e justifica-se pela firme determinação da mesma em proporcionar um apoio mais amplo e efetivo ao processo de inovação nas empresas através de operações de crédito (FINEP, 2014).

De acordo com a Finep, o objetivo central do Programa Inovacred é:

Fornecer financiamento a empresas de receita operacional bruta anual ou anualizada de até R\$ 90 milhões, para a aplicação no desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços, ou no aprimoramento dos já existentes, ou ainda em inovação em *marketing* ou inovação organizacional visando ampliar a competitividade das empresas no âmbito regional ou nacional. Esse apoio será concedido de forma descentralizada, por meio de agentes financeiros, que atuarão em seus respectivos estados ou regiões (FINEP, 2012d).

Para fins do Programa, as empresas financiadas são classificadas em três portes: porte I, empresas com receita operacional bruta anual ou anualizada inferior a R\$ 3,6 milhões; porte II, empresas com receita operacional bruta anual ou anualizada igual ou superior a R\$ 3,6 milhões e inferior ou igual a R\$ 16 milhões; e porte III, empresas com receita operacional bruta anual ou anualizada superior a R\$ 16 milhões e inferior ou igual a R\$ 90 milhões (FINEP, 2014).

Os agentes financeiros credenciados assumem integralmente o risco da operação e são responsáveis pelo fomento, análise e acompanhamento do projeto, liberação de recursos, prestação de conta e cobrança em seus respectivos estados e regiões.

Destaca-se que o foco dos projetos deve ser a inovação para a competitividade (FINEP, 2014). As naturezas das atividades inerentes aos projetos inovadores podem ser agrupadas como apresentado na Figura 2, na próxima página.

Quanto aos agentes credenciados, cada um poderá possuir um montante de até R\$ 80 milhões para apoiar as empresas (FINEP, 2012d). No mínimo, o agente deve conceder 70% de até R\$ 30 milhões para financiamento a empresa de porte I e II, o montante complementar (R\$ 50 milhões) deverá ser destinado ao financiamento de porte III. Os valores dos projetos financiados devem ser iguais ou superiores a R\$ 150 mil e inferiores ou iguais a R\$ 3 milhões

FIGURA 2NATUREZA DAS ATIVIDADES DOS PROJETOS FINANCIÁVEIS
PELO PROGRAMA INOVACRED

Atividades que contribuem para a geração de conhecimento	Atividades que utilizam e/ou aprimoram o conhecimento	Atividades que dão suporte à utilização do conhecimento
Demonstração de conceito e simulação, quando associados à inovação;	Compra e adaptação de tecnologia (inclusive assistência técnica);	Implantação de sistemas de controle de qualidade;
Desenvolvimento de novos produtos, processos e serviços; Protótipo e prototipagem;	Aprimoramento de tecnologias, produtos, processos e serviços; Infraestrutura de P&D;	Metrologia, normalização, regulamentação técnica e validação de conformidade (inspeção, ensaios, certificação e demais processos de autorização);
Engenharia básica (concepção e definição dos parâmetros desconhecidos para o detalhamento de projetos de engenharia não rotineiros);	Desenho industrial; Planta piloto;	Pré-investimento (estudos de viabilidade, projeto básico, de detalhamento e executivo, estudos de mercado, planos de negócio);
Absorção de tecnologia.	Comercialização pioneira.	Planos de Marketing (prospecção tecnológica); Modelos inovadores.

Fonte: Finep (2014). Elaboração dos autores.

para as empresas de porte I e II e iguais ou inferiores a R\$ 10 milhões para as empresas de porte III (FINEP, 2012d).

4. Caracterização da pesquisa

A natureza desse artigo é básica, pois, com base na definição de Silva e Menezes (2005), a mesma não visa, em curto prazo, a aplicação prática do método proposto para o estabelecimento dos critérios de inovação no processo de seleção de projetos do Programa Inovacred.

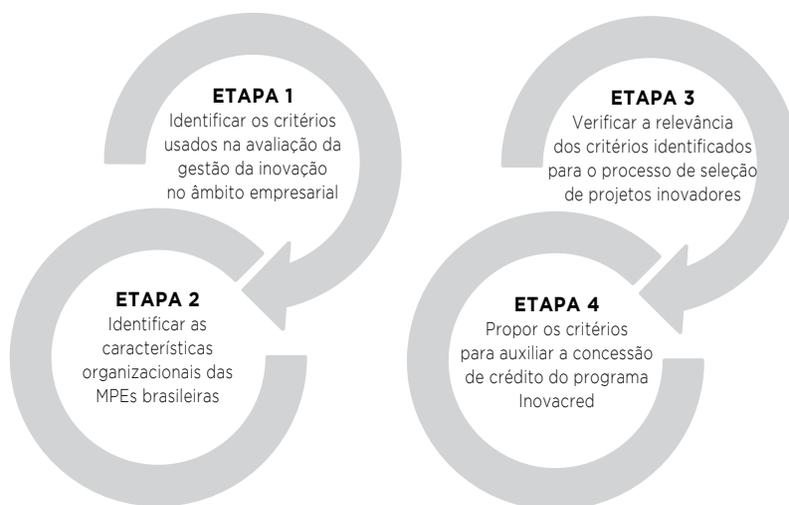
Baseado na classificação de Gil (2000), este trabalho caracteriza-se, quanto ao seu objetivo, como exploratório, pois percorre um tema onde não se encontram trabalhos correlatos com facilidade, ou seja, o mesmo procura proporcionar, de forma geral, mais informações sobre o problema do financiamento à inovação no Brasil.

Quanto ao procedimento, esta pesquisa caracteriza-se, segundo definição de Marconi e Lakatos (2010), como uma pesquisa bibliográfica, uma vez que faz uso majoritário da literatura como base para a proposição do método – o qual é apresentado em detalhes na sequência.

5. Método proposto

Este capítulo destina-se a apresentar o método sugerido para estabelecer os critérios de inovação do processo de seleção de projetos do Programa Inovacred. Sendo assim, o mesmo é dividido em quatro tópicos que expõe as quatro etapas do método (Figura 3) bem como os passos inerentes as mesmas.

FIGURA 3
ETAPAS DO MÉTODO PROPOSTO



Fonte: elaboração dos autores.

5.1. Etapa 1 – Identificar os critérios de inovação

Essa etapa objetiva identificar os critérios usados na avaliação da gestão da inovação empresarial presentes na literatura, organizando-os sistematicamente.

Para a identificação dos critérios, um dos métodos que pode ser empregado é a revisão sistemática, a qual é considerada como um mapeamento rigoroso

e sistemático da literatura (ARMITAGE e KEEBLE-ALLEN, 2008). Em vista disso, sugere-se a adoção do procedimento para a condução de uma revisão sistemática proposto por Gohr *et al.* (2013). Cabe aqui ressaltar que também podem ser considerados critérios presentes em instrumentos de avaliação da gestão da inovação utilizados por instituições que por algum motivo não foram publicados.

Para a organização dos critérios identificados, sugere-se um dos procedimentos da análise de conteúdo, a qual tem por finalidade básica a busca do significado de materiais textuais (APPOLINÁRIO, 2012). Especificamente, a análise do conteúdo visa a “redução do material por meio da omissão de enunciados incluídos em uma generalização no sentido de sintetizar esse material em um nível maior de abstração” (FLICK, 2009, p. 292). Segundo Appolinário (2012), o resultado final da análise de conteúdo é a interpretação teórica através de um processo de redução do material original, até o ponto em que as categorias estejam claramente visíveis.

Assim sendo, os próximos tópicos explicam brevemente os passos inerentes aos métodos supracitados (Figura 4), para que o objetivo dessa etapa seja alcançado.

FIGURA 4
PASSOS DA ETAPA 1



5.1.1. Formulação da questão de pesquisa

Para Sampaio e Mancini (2007) e Higgins e Green (2011), uma revisão sistemática, como qualquer outra investigação científica, requer uma questão de pesquisa bem formulada e clara. Tal questão serve como impulso para o início da revisão (GOHR *et al.*, 2013).

Diante disso, a questão de pesquisa desse trabalho está diretamente relacionada com o objetivo central dessa etapa, sendo: quais os critérios utilizados na avaliação da gestão da inovação empresarial?

5.1.2. Definição das palavras-chave e da combinação booleana

De acordo com Gohr *et al.* (2013), após a formulação da questão de pesquisa algumas decisões são tomadas simultaneamente, como:

- Definição das palavras-chave – as palavras-chave resumem os principais assuntos sobre o tema que se deseja pesquisar e servem como identificadores para a busca dos artigos;
- Definição da combinação booleana – a combinação das palavras-chave pode ser feita por meio da utilização de operadores booleanos, tais como *and*, *or* e *not*, existentes em diferentes bases de dados.

Para o autor, a combinação booleana serve tanto para incluir (*and* e *or*) quanto para excluir (*not*) artigos, ou seja, sendo possível a definição de uma palavra-chave de exclusão que represente um tema que não se deseja associar a pesquisa, esta, contudo, não é obrigatória.

5.1.3. Seleção da(s) base(s) de dados, delimitação do período de pesquisa e a busca dos artigos

De acordo com Sampaio e Mancini (2007) e Gohr *et al.* (2013), uma decisão relevante no desenvolvimento da revisão sistemática é a seleção da(s) base(s) de dados a ser(em) utilizada(s) para a realização da busca dos artigos. Para isso, sugere-se que os critérios elencados pelos autores sejam considerados no momento da seleção da base de dados. Estes são:

- Amplitude de trabalhos frente ao tema;
- Facilidade de acesso; e
- Ferramentas de busca.

Selecionada a(s) base(s) de dados, o próximo passo refere-se ao levantamento inicial dos artigos (GOHR *et al.*, 2013). Este consiste na busca dos artigos

na(s) base(s) de dados selecionada(s) a partir das palavras-chave definidas anteriormente. Contudo, uma decisão pertinente a esse passo é a delimitação do período de pesquisa, ou seja, na qual o pesquisador restringe a busca dos artigos a um intervalo temporal – essa decisão ocorre antes da busca dos artigos.

5.1.4. Filtro em função da aderência do título e do resumo ao tema

Nesse passo ocorre o processo de redução dos artigos levantados no passo anterior. De acordo com Gohr *et al.* (2013), dependendo do tipo de pesquisa, a quantidade de artigos encontrados é muito grande, estendendo o tempo de leitura, que, às vezes, torna a pesquisa inviável.

Diante disso, o autor sugere a aplicação de dois filtros. No primeiro, o pesquisador seleciona os artigos a partir da leitura dos títulos, com o intuito de identificar os que estão alinhados ao tema pesquisa, excluindo os artigos não alinhados. No segundo, analogamente, o pesquisador também seleciona os artigos a partir da leitura dos resumos, para, de igual modo, excluir aqueles que não estão alinhados ao tema pesquisado.

Desta maneira, resta a categorização dos critérios de inovação identificados a partir da leitura dos artigos remanescentes. Esse passo será melhor explicado no próximo tópico.

5.1.5. Categorização dos critérios

Como citado anteriormente, para a categorização dos critérios identificados, será utilizado o método da análise do conteúdo. Para a categorização de elementos presentes em material textual, Malheiros (2011) apresenta os três principais procedimentos: lógico-estético, lógico-semântico e semântico-estrutural. O primeiro procedimento é sugerido para esse passo da etapa, porquanto o mesmo permite que o pesquisador foque na análise da estética incorporada aos dados coletados (os critérios de inovação), que se manifesta por meio de vocabulário específico – a “lógica, portanto, reside na percepção da casca utilizada na construção da expressão [...]” (MALHEIROS, 2011, p. 207).

Assim sendo, compete definir a unidade de análise, que é a menor parte dos dados que será considerada para análise futura. No procedimento lógico-estético, a unidade de análise é denominada registro, onde o pesquisador, a

partir de uma análise textual orientada primordialmente pela forma, expressa o mesmo utilizando frases, temas, letras, fonemas, mas a palavra ainda é a unidade mais utilizada (MALHEIROS, 2011). Portanto, os registros desse trabalho serão os critérios de avaliação da gestão da inovação identificados majoritariamente na literatura, para que na Etapa 4 eles sejam analisados por especialistas em função da relevância dos mesmos para o processo de seleção de projetos inovadores.

Ainda a fim de facilitar a compreensão, os registros podem ser organizados em categorias (MALHEIROS, 2011; APPOLINÁRIO, 2012). Para isso, os autores sugerem duas opções, a saber: construção de categorias, onde uma análise exaustiva dos registros leva o pesquisador a propor categorias; definição das categorias *a priori*, onde busca-se enquadrar os registros em categorias preexistentes de uma teoria escolhida de antemão pelo pesquisador.

Para qualquer das opções, sugere-se a adoção dos princípios para organização dos registros em categorias propostos por Oliveira (2008) e Malheiros (2011), os quais são:

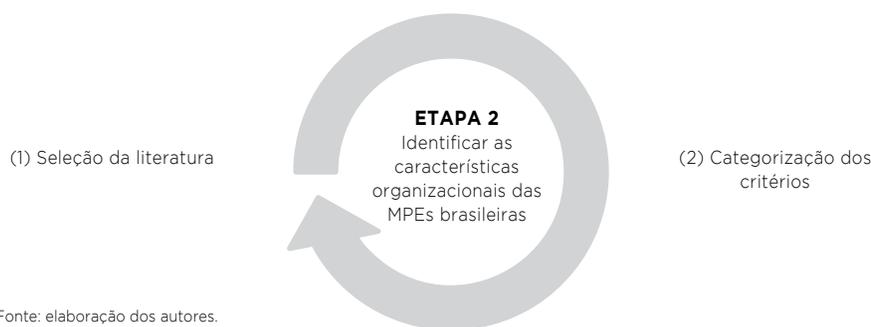
- Princípio da exclusão – sempre que um dado ou um conjunto de dados pertencer a uma categoria, automaticamente estará excluído de todas as outras;
- Princípio da exaustividade – enquadra-se a totalidade de registros possíveis em uma categoria;
- Princípio da pertinência – é preciso que um dado seja pertinente à categoria na qual será enquadrado, não podendo um dado ser integrado a uma categoria por “falta de opção”; e
- Princípio da objetividade – ao enquadrar um dado a uma categoria é preciso ser objetivo para que não haja influência da subjetividade na organização dos resultados de pesquisa.

5.2. Etapa 2 – identificação das características das MPes brasileiras

Esta etapa da pesquisa tem o objetivo de identificar as características organizacionais das Micro e Pequenas Empresas (MPes) brasileiras presentes na literatura, organizando-as sistematicamente. Isto porque as MPes brasileiras

possuem características organizacionais diferentes das empresas de outros portes que podem impactar diretamente na obtenção de recursos destinados à inovação, como relatado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (BRASIL, 2007) e pelo Sebrae (2012). Para tanto, a etapa foi dividida em dois passos (Figura 5) e o método adotado foi a análise de conteúdo, explicado anteriormente.

FIGURA 5
PASSOS DA ETAPA 2



Fonte: elaboração dos autores.

Appolinário (2012, p. 166) sugere que o delineamento da análise do conteúdo pode começar com a definição do material, que, quando se trata de uma pesquisa bibliográfica, significa a seleção da literatura que seja “especialmente relevante para a solução do problema de pesquisa”.

Em vista disso, sugere-se que os trabalhos que retratam as características organizacionais das MPEs brasileiras atendam três requisitos, a saber:

- Requisito 1 – que o trabalho discorra, sobretudo, a respeito das MPEs brasileiras;
- Requisito 2 – que o trabalho contenha de maneira explícita as características organizacionais das MPEs;
- Requisito 3 – que o trabalho vise proporcionar uma melhor compreensão sobre as características organizacionais das MPEs.

Sugere-se que a categorização das características siga o procedimento lógico-estético apresentado anteriormente. Nessa etapa, portanto, os registros serão as características organizacionais identificadas. Esses auxiliarão os

especialistas na análise da relevância dos critérios identificados para o processo de financiamento à inovação de MPEs brasileiras. Também é preferível que a organização dos registros em categorias seja guiada pelos princípios sugeridos por Oliveira (2008) e Malheiros (2011).

5.3. Etapa 3 – verificação da relevância dos critérios

Esta etapa visa verificar com um conjunto de especialistas o grau de relevância dos critérios de inovação, identificados na Etapa 1, para o processo de seleção de projetos do Programa Inovacred. Sugere-se que este conjunto de especialistas seja formado pelos profissionais das agências credenciadas ao Programa.

Tendo em vista a disposição geográfica de cada especialista, propõe-se que seja utilizado um questionário como a técnica de coleta de dados, sendo as questões elaboradas a partir da lista de critérios de inovação identificados na Etapa 1. Tais questões seriam do tipo por escala, dado que o objetivo é verificar o grau de relevância dos critérios supracitados. Considerando ainda o objetivo dessa etapa, acredita-se que a escala Likert de cinco níveis, que percorre de irrelevante a muito relevante, seja adequada devido a natureza qualitativa dos dados a serem coletados com os especialistas.

Sugere-se que o questionário seja dividido em dois blocos. O primeiro tendo o objetivo de introduzir o respondente ao propósito do questionário e coletar informações pertinentes aos mesmos, como a instituição pertencente, cargo ocupado e área de formação acadêmica. O segundo bloco visando verificar o grau de relevância dos critérios de inovação para processo de seleção de projetos de médias empresas e depois das MPEs, a partir das questões elaboradas conforme apresentado nos parágrafos anteriores. Por fim, as características das MPEs brasileiras, objetivo da Etapa 3, seriam anexadas no final do questionário, visando auxiliar os especialistas no preenchimento do mesmo. O Quadro 1 resume os blocos temáticos, apresentando a estrutura do questionário.

Como sugere Malheiros (2011) e Appolinário (2012), qualquer questionário deve ser submetido a um teste piloto. Este teste visa orientar o pesquisador sobre a qualidade da redação dos itens do questionário, permitindo a correção de eventuais falhas. Appolinário (2012, p. 141) propõe a aplicação do questionário a um grupo de três a cinco pessoas – que não fazem parte dos respondentes – a fim de considerar as críticas, “reservando cuidado especial ao uso

QUADRO 1
ESTRUTURA DO QUESTIONÁRIO

Bloco 1 – Introdução/perfil do respondente			
Item		Objetivo	
Preâmbulo		Introduzir o respondente ao propósito do questionário	
Questões abertas		Identificar o respondente quanto ao cargo ocupado, área de formação e instituição que ele pertence.	
Bloco 2 – Avaliação dos critérios para processo de seleção de projetos inovadores			
Nº	Questões por escala	Objetivo	Expectativa
1	Critério identificado	Verificar o grau de relevância dos critérios para o financiamento à inovação de MPEs no Brasil	Identificar os critérios que os especialistas julgam relevantes para o financiamento à inovação de MPEs no Brasil
2	Critério identificado		
3	Critério identificado		
4	Critério identificado		
5	Critério identificado		
...	...		
Anexo – Relatório sobre as características das MPEs brasileiras			

Fonte: elaboração dos autores.

correto da língua portuguesa e às dificuldades de compreensão causadas por uma formulação confusa das perguntas do questionário”.

Após a consideração das críticas e adequação do questionário, resta a aplicação do questionário ao grupo de especialistas, com a expectativa de identificar os critérios relevantes para o financiamento à inovação. A análise dos dados será explicada na próxima seção.

5.4. Etapa 4 – proposição dos critérios

Finalmente, essa etapa refere-se à proposição dos critérios para o Programa Inovacred da Finep através da análise dos dados coletados na etapa anterior. Primeiramente, os respondentes serão caracterizados a partir das informações coletadas no bloco 1 do questionário. Em seguida, a avaliação de cada

QUADRO 2

MODELO PARA A COMPILAÇÃO DA AVALIAÇÃO DOS CRITÉRIOS

Critérios	Avaliação dos especialistas					Escore
	MR (peso 1)	R (peso 0,75)	MMR (peso 0,5)	PR (peso 0,25)	IR (peso 0)	
Critério identificado						
Critério identificado						
Critério identificado						
...						

Fonte: elaboração dos autores.

Legenda:

MR: muito relevante

R: relevante

MMR: mais ou menos relevante

PR: pouco relevante

IR: irrelevante

critério será compilada conforme o modelo apresentado na Quadro 2. Para facilitar a compreensão, sugere-se que sejam estabelecidos os seguintes pesos: muito relevante (peso 1), relevante (0,75), mais ou menos relevante (0,5), pouco relevante (0,25) e irrelevante (0).

Após a compilação, serão analisados os critérios com escores mais altos, mais baixos ou que apresentaram algum tipo de comportamento diferenciado. Essa análise, em conjunto com os escores, formará a base para elaboração da proposta de critérios para o Programa Inovacred.

6. Considerações finais

Este artigo propõe uma metodologia para o estabelecimento de critérios de inovação para o Programa Inovacred da Finep. Esta sugere obter os critérios

através de uma busca rigorosa da literatura e de outras ferramentas, fazendo uso de pesquisa bibliográfica e documental. E por os critérios emergirem de ferramentas de diagnósticos da gestão da inovação, propõem-se a verificação da relevância dos mesmos para processo de seleção estudado com os especialistas do programa, obtendo assim maior confiabilidade na proposição dos critérios.

Apesar do método ser desenvolvido para o Programa Inovacred, os aspectos metodológicos podem ser utilizados para outras linhas de crédito que visem fomentar a inovação através da concessão de financiamento. Também os critérios identificados na primeira etapa podem ser utilizados para outros fins como, por exemplo, o desenvolvimento de um novo diagnóstico da gestão da inovação.

Sugere-se que o método proposto seja executado, dando o passo inicial para auxiliar a otimização da distribuição dos créditos voltados para inovação no Brasil, os quais ainda são poucos utilizados segundo Pereira *et al.* (2013).

Após o emprego do método proposto e estabelecimento dos critérios de inovação, recomenda-se ainda a construção de uma ferramenta quantitativa para avaliar os projetos. Para isso, uma alternativa é o emprego de modelos de decisão multicritério, uma vez que os mesmos permitem estabelecer “pesos”, ou constantes de escala, para cada critério, a partir da visão dos decisores – neste caso, os especialistas do Programa Inovacred.

Bibliografia

APPOLINÁRIO, F. *Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

ARBIX, G.; SALERNO, MG; TOLEDO, D.; MIRANDA, Z.; ALVAREZ, RR. *Inovação: estratégias de sete países*. Brasília: ABDI, 2010. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/eventos/eventos-procedimentos-e-normas/forum-permanente/publicacoes/inovacao-estrategias-de-sete-paises>>. Data de acesso: 2 abr. 2015.

ARMITAGE, A.; KEEBLE-ALLEN, D. Undertaking a structured literature review or structuring a literature review: tales from the field. *The Electronic Journal of Business*

Research Methods, v. 6, n. 2, p. 103-114, 2008. Disponível em: <www.ejbrm.com/issue/download.html?idArticle=190>. Data de acesso: 23 mar. 2015.

AVELLAR, AP. Impacto das políticas de fomento à inovação no Brasil sobre o gasto em atividades inovativas e em atividades de P&D das empresas. *Estudos Econômicos*, v. 39, n. 3, p. 629-649, 2009.

BRASIL. *Lei 10.973, de 2 de dezembro de 2004*: dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>. Data de acesso: 2 jul. 2015.

BRASIL. *Lei 11.196, de 21 de novembro de 2005*: institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação – REPEs, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras – RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm>. Data de acesso: 2 abr. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. *Estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação 2012-2015*: balanço das atividades de 2011. Brasília: MCTI, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.mcti.gov.br/institucional>>. Data de acesso: 4 mar. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Desenvolvimento tecnológico e inovação nas microempresas e empresas de pequeno porte*. 2007. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1202923119.pdf>. Data de acesso: 17 mar. 2015.

CARVALHO, HG; REIS, DR; CAVALCANTE, MB. *Gestão da inovação*. Curitiba: Aymar, 2011.

CASSIOLATO, JE; LASTRES, HMM. Sistemas de inovação e desenvolvimento: as implicações de política. *São Paulo em Perspectiva*, v. 19, n. 1, p. 34-45, 2005. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v19n01/v19n01_03.pdf>. Data de acesso: 4 mar 2015.

CORAL, E.; OGLIARI, A.; ABREU, AF. (Orgs). *Gestão integrada da inovação: estratégia, organização e desenvolvimento de produtos*. São Paulo: Atlas, 2008.

DAVID, DEH; CARVALHO, HG; PENTEADO, RS. *Gestão de ideias*. Curitiba: Aymar, 2011.

DOGSON, M.; GANN, D.; PHILLIPS, N. (Orgs). *The Oxford handbook of innovation management*. New York: Oxford University Press, 2014.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). *A empresa*. 2012b. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=institucional_empresa> Data de acesso: 5 mar. 2015.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). *Apresentação*. 2012a. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=programas_apresentacao>. Data de acesso: 5 mar. 2015.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). *Inovacred*. 2012d. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=programas_inovacred>. Data de acesso: 23 fev. 2015.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). *O que apoiamos*. 2012c. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=financiamento_o_que_apoiamos>. Data de acesso: 5 mar. 2015.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS (FINEP). *Programa Inovacred: manual operacional de orientações aos agentes financeiros*. [Sl.]: FINEP, 2014. Disponível em: <http://download.finep.gov.br/programas/inovacred/Manual_Inovacred.pdf>. Data de acesso: 24 fev. 2015.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, AC. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2000.

GOHR, CF; SANTOS, LC; GONCALVES, AMC; PINTO, NO. *Um método para a revisão sistemática da literatura em pesquisas de engenharia de produção*. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 33, Anais... Salvador, BA, 2013. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2013_tn_sto_186_058_22376.pdf>. Data de acesso: 19 mar. 2015.

HIGGINS, JPT; GREEN, S. (Orgs.). *Cochrane handbook for systematic reviews of interventions version 5.1.0*. [Sl.]: The Cochrane Collaboration, 2011. Disponível em: <www.cochrane-handbook.org>. Data de acesso: 23 mar. 2015.

LABIAK JR, S.; MATOS, EA; LIMA, IA. *Fontes de fomento à inovação*. Curitiba: Aymar, 2011.

MALHEIROS, BT. *Metodologia da pesquisa em educação*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

MARCONI, MA; LAKATOS, EM. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2010.

NASCIMENTO, DE; LABIAK JR, S. *Ambientes e dinâmicas de cooperação para inovação*. Curitiba: Aymar, 2011.

OLIVEIRA, DC. Análise de conteudo temático-categorial: uma proposta de sistematizaao. *Revista Enfermagem (UFRJ)*, v. 16, p. 569-576, 2008.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Guidelines for collecting and interpreting innovation data*. Paris: OECD, 2005.

PACHECO, ERM. *Mapeamento do fomento  inovaao tecnológica no Brasil*. Dissertaao (Mestrado em Tecnologia) – Centro Federal de Educaçao Tecnológica Celso Suckow da Fonseca, Rio de Janeiro, 2010.

PARANÁ (Estado). *Institucional*. Disponível em: <<http://www.fomento.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>>. Data de acesso: 12 abr. 2015.

PEREIRA, R.; RIGHI, H.; LOURES, M.; BICALHO, T.; BHERING, J.; XAVIER, B. *Pesquisa: fomento para inovaao nas empresas brasileiras*. Nova Lima: FDC, 2013. Caderno de Ideias. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/FundacaoDomCabral/pesquisa-fomento-para-inovacao-nas-empresas-brasileiras>>. Data de acesso: 2 abr. 2015.

RASOTO, A. *et al. Gestão financeira: enfoque em inovaao*. Curitiba: Aymar, 2012.

SAMPAIO, RF; MANCINI, MC. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, v. 11, n. 1, p. 83-89, 2007.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO S MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *Relatório gerencial: comit temático de tecnologia e inovaao CTTI*. Bahia: SEBRAE, 2012. Disponível em: <http://www.forumregionalmpe.ba.gov.br/upload/Analise_Pesquisa_CT_Tecnologia_e_Inovacao.pdf>. Data de acesso: 13 mar. 2015.

SILVA, EL; MENEZES, EM. *Metodologia da pesquisa e elaboraçao da dissertaao*. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: <https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf>. Data de acesso: 26 mar. 2015.

STRAUS, FR *et al. Gestão do conhecimento nas organizaoes*. Curitiba: Aymar, 2012.

TERRA, JCC. (Orgs.). *Inovaao: quebrando paradigmas para vencer*. São Paulo: Saraiva, 2007.

TIDD, J.; BESSANT, J. *Managing innovation: integrating technological, Market and organizational change*. New York, NY: John Wiley & Sons, 2009.

Uma avaliação crítica da proposta de criação do Novo Banco de Desenvolvimento dos Brics

Jeanny Michele Gomes Campos

Igor Coura de Mendonça (BDMG)

1. Introdução

A ascensão das economias emergentes vem modificando, nas últimas décadas, a conjuntura do cenário internacional, principalmente no que tange aos âmbitos econômico e político. O intuito destes países em aumentar suas atuações mundiais foi apontado, *a priori*, pelo chefe de pesquisa econômica global da Goldman Sachs, Jim O'Neill (2001).

A composição inaugural compreendia Brasil, Rússia, Índia e China (Bric), isso em razão das suas similitudes, tais como o crescimento no mercado internacional, a conjuntura doméstica e por representarem promissores locais de investimentos. Posteriormente, em 2011, com a adesão da África do Sul, concretizou-se a aliança estratégica denominada Brics.

Em um estudo realizado pelo Departamento de Política Externa da União Europeia, em 2012, foram definidos três principais fatores que fazem dos Brics atores relevantes no cenário internacional, sendo estes: (1) a dimensão excepcional de suas economias; (2) significativas taxas de crescimento, levando à crescente importância na economia mundial, e (3) a procura de uma voz política mais ativa nas estruturas de governança internacional que corresponda à sua situação econômica (MORAZÁN *et al.*, 2012).

Recentemente, o anseio das economias emergentes em influenciar a arquitetura da governança internacional, despertou o interesse pela criação de um banco de desenvolvimento pelos Brics, de modo que esse auxiliaria os avanços na infraestrutura dos países em desenvolvimento e emergentes.

A princípio, o diferencial do banco dos Brics no sistema financeiro se daria através da concessão de empréstimos com maiores facilidades aos países em desenvolvimento.

Concomitante à formação do Novo Banco de Desenvolvimento dos Brics, foi construído o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) no montante de US\$ 100 bilhões, que visa promover financiamentos compensatórios dos Balanços de Pagamentos no curto prazo. O referido fundo pretende reduzir a participação do Fundo Monetário Internacional (FMI) em momentos de crise financeira. Este instrumento financeiro foi estipulado através das reservas internacionais já existentes entre os membros dos Brics, conforme Brics (2013).

O Neoliberalismo, como base da Teoria da Interdependência, expõe o contexto geral acerca da evolução do NBD dos Brics no presente trabalho. Entretanto, para maior amplitude da discussão acerca dos possíveis cenários resultantes deste Novo Banco de Desenvolvimento, faz-se necessário a abordagem de outras duas teorias bases nas relações internacionais, que serão utilizadas para elucidar uma perspectiva negativa e outra positiva, a *Public Choice* e a Teoria da Dependência atrelada ao Desenvolvimentismo, respectivamente. Ao longo deste trabalho, tais teorias serão analisadas de forma abrangente para que haja maior consistência acerca do assunto.

Esse artigo pretende analisar os impactos econômicos e políticos acerca da evolução do Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas de forma a elucidar tanto os lados positivos quanto negativos no cenário internacional e no ambiente doméstico dos Brics. Desta forma, esta monografia será dividida em cinco capítulos, além dessa introdução: na próxima seção será apresentado o BDMG, no capítulo 3 será feita uma análise detalhada das questões técnicas envolvendo esses dois arranjos; nos capítulos 4 e 5 serão avaliados os possíveis pontos positivos e negativos levantados pela literatura existente sobre o tema e, finalmente, no capítulo final serão desenvolvidas conclusões e comentários finais.

2. Apresentação da instituição financeira de desenvolvimento

O Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) é uma instituição financeira fundada em 1962 e controlada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico-financeiro

e social do estado. Suas ações são distribuídas por todo o território do estado e atendem aos mais variados setores da economia – indústria, agricultura, agronegócio, comércio e serviços.

O BDMG tem sua estratégia de desenvolvimento focada no apoio às micro, pequenas e médias empresas, nos investimentos em infraestrutura municipal e no fomento à inovação. Ele conta com uma carteira de mais de 22.409 clientes em todas as regiões de Minas Gerais. De pequenos empreendedores a grandes empresas, de produtores rurais a prefeituras municipais, são inúmeros os casos de sucesso da parceria empreendedores e o Banco que financia seus projetos.

Atualmente, o Banco conta com contratos de financiamentos ativos com clientes estabelecidos em 765 municípios mineiros, que representam 90% do total de municípios do estado.

Sua missão é promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável e competitivo de Minas Gerais, com geração de mais e melhores empregos e redução das desigualdades, e sua visão é ser reconhecido como ator estratégico no processo de desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais.

3. Formação e estrutura do Novo Banco de Desenvolvimento

O presente capítulo elucida o desencadeamento dos aspectos estruturais dos novos mecanismos financeiros consolidados pelos Brics, sendo descritos o Novo Banco de Desenvolvimento e o Acordo Contingente de Reservas. Faz-se necessário, para tanto, abordar primeiramente as intenções declaradas pelos países membros acerca desta cooperação política, econômica e financeira intrabloco.

Na VI Cúpula de Chefes de Estado e de Governo dos Brics, ocorrida em julho de 2014, com a temática “Crescimento Inclusivo: Soluções Sustentáveis”, ocorreu a consolidação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e do Acordo Contingente de Reservas (ACR), ambos delineados na Declaração e Plano de Ação de Fortaleza. O Plano, em princípio, enseja maiores investimentos em infraestrutura e desenvolvimento sustentável por meio do NBD, concomitantemente à criação de instrumento financeiro que assegurasse maior estabilidade cambial dos Brics em momentos de crises econômicas, de forma a configurar o ACR.

Neste aspecto, destaca-se o artigo 11 da Declaração e Plano de Ação de Fortaleza da VI Cúpula do Brics, que esclarece o intuito dos países na criação do NBD:

11. Os Brics, bem como outras economias de mercado emergentes e países em desenvolvimento, continuam a enfrentar restrições de financiamentos significativos para lidar com lacunas de infraestrutura e necessidades de desenvolvimento sustentável. Tendo isso presente, temos satisfação em anunciar a assinatura do acordo constitutivo do Novo Banco de Desenvolvimento, com o propósito de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos Brics e em outras economias emergentes e em desenvolvimento. Manifestamos apreço pelo trabalho realizado por nossos ministros das finanças. Com fundamento em princípios bancários sólidos, o Banco fortalecerá a cooperação entre nossos países e complementará os esforços de instituições financeiras multilaterais e regionais para o desenvolvimento global, contribuindo, assim, para nossos compromissos coletivos na consecução da meta de crescimento forte, sustentável e equilibrado. (BRICS, nº 11, 2014 *apud* MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014).

Vislumbra-se, a princípio, o intuito dos Brics em adquirir maior capital de forma conjunta para investimentos na infraestrutura e desenvolvimento sustentável nas economias emergentes e em desenvolvimento, tal como o aumento da cooperação entre os membros, que, em momento oportuno, será discutido neste trabalho.

A plataforma oficial de informações acerca do Bloco, *Brics News*, em dezembro de 2013, publicou a reportagem na qual descreveu, de forma sintetizada, argumentos que impulsionam a criação de um novo banco global, tal como o tempo propulsor, dado seu cenário econômico e financeiro no sistema internacional; a necessidade de uma maior liquidez, estabelecendo uma fonte de financiamento viável às economias emergentes e em desenvolvimento; a necessidade de reestruturar o sistema financeiro; e a necessidade de um novo modelo de crescimento. No que tange ao capital integralizado para a constituição do NBD, decidiu-se que cada membro participaria com a mesma quantia, de modo a ratificar a igualdade entre as partes. O artigo 12 do Plano de Ação de Fortaleza da VI Cúpula do Brics demonstra este aspecto financeiro:

12. O Banco terá capital inicial autorizado de US\$ 100 bilhões. O capital inicial subscrito será de US\$ 50 bilhões, dividido igualmente entre os membros fundadores. O primeiro presidente do Conselho de Ministros será da Rússia. O primeiro presidente do Conselho de Administração será do Brasil. O primeiro presidente do Banco será da Índia. A sede do Banco será localizada em Xangai. O Centro Regional Africano do Novo Banco de Desenvolvimento será estabelecido na África do Sul concomitantemente com sua sede. Instruímos nossos ministros das finanças a definir as modalidades para sua operacionalização (BRICS, *apud* MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014).

A incumbência dos cargos do NBD será exercida pelo prazo de cinco anos, de forma a se estabelecer uma rotatividade, que elucide uma das principais vertentes do Banco, qual seja a democracia nas tomadas de decisões, contrapondo à atual estrutura utilizada pelos organismos financeiros disponíveis no sistema internacional.

A primeira presidência do NBD será exercida pelo governo indiano durante o período de cinco anos. Na sequência, alternarão a presidência o Brasil, Rússia, África do Sul e China (BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015). Outra referência acerca do capital do Novo Banco de Desenvolvimento dos Brics é a possibilidade de outros países contribuírem para seu NBD. No entanto, o aporte poderá ocorrer apenas após o funcionamento completo do Banco, sendo o poder de voto determinado em conformidade com as ações subscritas no seu capital social. Espera-se que o primeiro empréstimo ocorra a partir de 2016, segundo prescreve o *Brics News* (2014).

Inicialmente, os países membros dos Brics assumiram o compromisso de que a doação final totalizaria o montante de US\$ 100 bilhões, dos quais 20% já estariam integralizados, ou seja, os US\$ 20 bilhões doados na primeira etapa para consolidar o banco. Em conformidade com Griffith-Jones (2014), a capacidade financeira anual do NBD poderia alcançar, após 20 anos, um estoque de empréstimos de até US\$ 350 bilhões, o que equivale a um estoque de US\$ 34 bilhões anuais.

Seguindo esta estimativa de acúmulo de capital, o montante de US\$ 350 bilhões pode ser usado para investimentos em projetos no valor de, pelo menos, US\$ 68 bilhões anuais, visto que não haveria cofinanciamentos pelos credores e investidores privados e públicos.

No que tange à governança, o NBD será composto por um Conselho de Governadores, um Conselho de Administração, um presidente e um vice-presidente, de acordo com a demanda estabelecida pelo Conselho de Governadores. Consoante ao Contrato de Abertura do Novo Banco de Desenvolvimento, no artigo 11, do cap. 3, do Anexo I, foram atribuídos ao Conselho de Governadores os seguintes itens:

- I. admitir novos membros e determinar as condições de sua admissão;
- II. aumentar ou diminuir o capital social;
- III. suspender um membro;
- IV. alterar o presente acordo;
- V. decidir acerca dos recursos do presente acordo dado pelos administradores;
- VI. autorizar a celebração de acordos gerais de cooperação com outras organizações internacionais;
- VII. determinar a distribuição do lucro líquido do Banco;
- VIII. decidir encerrar as operações do Banco e distribuir os seus bens;
- IX. deliberar sobre o número de vice-presidentes adicionais;
- X. eleger o presidente do Banco;
- XI. aprovar a proposta do Conselho de Administração para a chamada de capital;
- XII. aprovar a Estratégia Geral do Banco a cada 5 (cinco) anos (BRICS, 2014, p. 9).

Na VI Cúpula do Brics, também foi anunciado outro mecanismo financeiro para possibilitar maior estabilidade nos balanços de pagamentos dos países membros em momentos de crises. O prelúdio do Arranjo Contingente de Reservas ratifica a intenção dos países em reduzir a vulnerabilidade da moeda local em relação ao dólar, de modo a se protegerem contra turbulências financeiras internacionais e ataques especulativos.

Ainda na V Cúpula do Brics em Durban, na África do Sul, em 27 de março de 2013, deu o primeiro passo para a consolidação do acordo de reservas entre os países, que obtiveram no artigo 10, inciso II:

- ii. entendimento de que a constituição do Arranjo Contingente de Reservas é factível e desejável, bem como contribuirá para o fortalecimento da rede de segurança financeira global e complementará os acordos internacionais existentes como uma linha adicional de defesa. (BRICS, *apud* MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013).

Com o desenrolar das negociações dos Brics, um ano após ter-se manifestado o desejo de instituir o ACR, na VI Cúpula do Brics em Fortaleza, no Brasil, 14 de março de 2014, veio o anúncio oficial da consolidação do fundo de reservas, descrito no artigo 13, do Plano de Ação de Fortaleza:

13. Temos satisfação em anunciar a assinatura do tratado para o estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos Brics com a dimensão inicial de US\$ 100 bilhões. Esse arranjo terá efeito positivo em termos de precaução, ajudará países a contrapor-se a pressões por liquidez de curto prazo, promoverá maior cooperação entre os Brics, fortalecerá a rede de segurança financeira mundial e complementarará arranjos internacionais existentes. Manifestamos apreço pelo trabalho realizado por nossos ministros das finanças e presidentes de banco central. O acordo é um marco para a prestação de liquidez por meio de *swaps* de divisas em resposta a pressões de curto prazo reais ou potenciais sobre o balanço de pagamentos. (BRICS, *apud* MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2014).

Partindo da análise contratual do Acordo Contingente de Reservas, assinado em 21 de junho de 2014, ficou estabelecido a distribuição da comissão inicial que cada país disponibilizaria ao fundo. Desta forma, a China totalizou o montante de US\$ 41 bilhões, Brasil, Índia e Rússia, cada um com a contribuição de US\$ 18 bilhões, e por fim a África do Sul que desembolsou US\$ 5 bilhões.

Registra-se que os países componentes dos Brics podem acessar os recursos a qualquer momento, desde que este seja elegível. O acesso se dará por meio de *swap* cambial e serão mantidos plenos direitos de propriedade e posse dos recursos que se comprometeram do ACR.

No que tange à governança e às tomadas de decisões do fundo, em seu contrato foi instituído a liderança por um Conselho de Administração e uma Comissão Permanente.

O Conselho de Administração será composto por um presidente e um vice-presidente nomeados por cada país. As pessoas escolhidas devem ser um ministro das finanças e um presidente do banco central ou manterem um cargo equivalente. As decisões serão tomadas através do consenso entre as partes, sendo estas responsáveis pela estratégia aplicada pelo ACR. Abaixo são elucidadas, de acordo com artigo 3, inciso b, as competências do Conselho de Administração:

- I. Rever e modificar o tamanho dos recursos comprometidos do ACR, bem como aprovar as alterações no tamanho dos compromissos individuais;
- II. Aprovar a entrada de novos países como partes do ACR;
- III. Rever e modificar os instrumentos do ACR;
- IV. Rever e modificar o quadro de vencimentos, número de renovações, taxas de juro, *spreads* e taxas;
- V. Rever e modificar as condições prévias para desenhos e renovações;
- VI. Rever e modificar as disposições relativas à inadimplência e sanções;
- VII. Rever e modificar as disposições relativas aos limites de acesso e multiplicadores;
- VIII. Rever e modificar o percentual de acesso vinculado a partir de acordos do FMI;
- IX. Deliberar sobre a criação de um secretariado permanente ou a criação de uma unidade de vigilância específica;
- X. Aprovar as suas próprias regras processuais;
- XI. Rever e modificar as regras relativas à nomeação e funções do coordenador do Conselho Diretório e da Comissão Permanente;
- XII. Rever e modificar regras de votação da Comissão Permanente de poder e decisão;
- XIII. Rever e modificar a autoridade e as funções da Comissão Permanente;
- XIV. Aprovar as regras processuais relativas ao funcionamento da Comissão Permanente;
- XV. Deliberar sobre quaisquer outras questões não especificamente atribuídas à Comissão Permanente. (BRICS, 2014, p. 2).

A Comissão Permanente será responsável pelo nível executivo e pelas tomadas de decisões operacionais do ACR, sendo esse composto por um diretor e um vice-diretor, ambos nomeados por cada país membro. Vale ressaltar que esses cargos devem ser ocupados por funcionários do banco central, salvo decisão contrária do respectivo partido. São delegadas, à Comissão Permanente, as seguintes atribuições, de acordo com o artigo 3, inciso c, do respectivo contrato:

- I. Preparar e apresentar ao Conselho de Administração as suas próprias regras processuais;
- II. Aprovar pedidos de apoio através da liquidez ou instrumentos de precaução;
- III. Aprovar os pedidos de renovação de suporte através da liquidez ou instrumentos de precaução;

- iv. Aprovar os procedimentos operacionais para a liquidez e instrumentos de precaução;
- v. Em circunstâncias excepcionais, determinar a dispensa de condições de aprovação, as salvaguardas e os documentos exigidos nos termos do presente acordo;
- vi. Aprovar pedido de cobrança de uma parte;
- vii. Decidir se pretende impor sanções em caso de violação do presente tratado;
- viii. Exercer outras funções que lhe são atribuídas pelo Conselho de Administração (BRICS, 2014, p. 2).

Por fim, no que concerne ao processo de votação, o artigo 3, inciso e, demonstra o consenso que a votação de cada parte será dada em 5% do total de votos da conjuntura do ACR, sendo estes distribuídos igualmente, e o restante será distribuído entre as partes de acordo com a percentagem de participação financeira individual.

Em suma, foram apresentadas as características estruturais dos mecanismos financeiros acordado pelos Brics, tal como a estrutura do capital e a governança do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas.

A seguir, serão analisados os reflexos destes acordos financeiros lapidados pelo bloco emergente no cenário internacional, tal como os aspectos positivos e negativos.

4. Análise das possíveis vantagens e benefícios

A concretização do acrônimo Brics, através dos arcabouços financeiros projetados pelo bloco, como o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas, ressalta a cooperação entre estes países que visam, principalmente, mudanças na governança global no que tange às vertentes políticas e econômicas no processo de tomada de decisões. Apresentada a estrutura do NBD e do ACR, faz-se necessário analisar as arquiteturas resultantes desta cooperação econômica.

O atual contexto internacional demonstra que os países emergentes em questão detêm assimetrias em seus objetivos, de forma que seus aspectos políticos, econômicos e socioculturais delimitariam as interações intra-bloco, o que pode acarretar futuros impasses nas negociações, que, por vez,

trariam reflexos no funcionamento dos instrumentos financeiros alçados pelos Brics.

No presente capítulo, serão abordados alguns dos possíveis aspectos positivos advindos da criação do Novo Banco de Desenvolvimento dos Brics, concomitante a análise acerca do ambiente doméstico dos seus respectivos integrantes. Subsequentemente, o próximo capítulo destrinchará as discrepâncias que são realçadas nos Brics, ressaltando os aspectos negativos do tema em análise, diante da importância em se apresentar ambas as perspectivas da criação do NBD e do ACR.

A visão positiva acerca da criação do NBD pode ser pautada na Teoria Desenvolvimentista. Primeiramente, vale ressaltar a contribuição teórica do economista Raúl Prebisch (1962), que juntamente com a Comissão Econômica para a América latina e Caribe (Cepal) articulou uma teoria, segundo ele, nos contornos da América Latina. A Teoria da Dependência articula a divisão dos países no cenário internacional de acordo com o fator econômico, de modo que os países subdesenvolvidos necessitariam de avanços industriais a partir de investimentos advindos do Estado. Para tanto, o país equivaleria a um investidor direto, buscando proporcionar taxas de crescimento iguais ou maiores do que as de países desenvolvidos.

Com fulcro na parte descritiva da Teoria da Dependência, surge um cenário dicotômico pautado nas vantagens comparativas de cada Estado para geração de desenvolvimento. Como solução para as diferenças entre as nações, haja vista o cenário com países desenvolvidos e subdesenvolvidos, a Cepal elucidou a vertente da Teoria Desenvolvimentista, por meio da qual os países deveriam ser impulsionados ao desenvolvimento através da ação do Estado em investimentos, principalmente, em infraestrutura, para que estes repercutissem em outras áreas, de modo a facilitar o intercâmbio comercial nas mais diversas localidades.

Como mencionado, esta teoria proporcionaria o desenvolvimentismo como pauta na agenda internacional, a partir do papel dos governos mediante seus investimentos. Nesta vertente o papel do Novo Banco de Desenvolvimento dos Brics atuaria como força motriz para avanços industriais através de financiamentos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável aos países demandantes, de forma a gerar empregos, avanços industriais e, principalmente, facilitar o escoamento da produção desses países, que na maioria são exportadores de produtos primários.

Mas isso não significa que a exportação primária tenha que ser sacrificada para favorecer o desenvolvimento industrial, não apenas porque ela nos fornece as divisas para arcarmos com as importações necessárias ao desenvolvimento econômico, mas também porque, no valor das exportações, costuma entrar numa proporção elevada a renda da terra, que não implica nenhum custo coletivo. Se, através do progresso técnico, conseguirmos aumentar a eficácia produtiva, por um lado, e se a industrialização e uma legislação social adequada forem elevando o nível do salário real, por outro, será possível irmos corrigindo gradativamente o desequilíbrio da renda entre os centros e a periferia, sem prejuízo dessa atividade econômica essencial (PREBISCH, 1962, p. 78).

O agrupamento entre os Brics possui considerável relevância no sistema internacional, o que resulta em um maior favorecimento da sua inserção, podendo ser demonstrado através do peso do seu PIB e da população, segundo a *Central Intelligence Agency* – CIA (2015).

TABELA 1
PRODUTO INTERNO BRUTO (2013) E POPULAÇÃO (2014) DOS BRICS

	PIB (US\$)	População (habitantes)
África do Sul	353,9 bilhões	48 milhões
Brasil	2,19 trilhões	202 milhões
China	9,33 trilhões	1,355 bilhão
Índia	1,67 trilhão	1,236 bilhão
Rússia	2,11 trilhões	142 milhões

Fonte: Central Intelligence Agency – CIA (2015)

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2015), com base nos dados do FMI, estruturou a dimensão deste bloco. Neste aspecto, vale destacar o tamanho da população de forma conjunta, que representa 41,5% da população mundial, cerca de 3,027 bilhões de habitantes; quanto ao PIB em 2014 totalizou US\$ 17,05 trilhões, ou seja, 22% do PIB mundial. No que se refere às exportações e importações, os Brics consolidaram em 2013 US\$ 3,41 trilhões

(19%) e US\$ 3,08 trilhões (16,4%), respectivamente, no comércio internacional. E, por fim, o intercâmbio comercial em 2013 contabilizou US\$ 6,49 trilhões (17,6%) e fechou o saldo comercial em 2013 em US\$ 334 bilhões.

A dimensão de tais dados elucida a atenção especial para a conjuntura deste bloco e principalmente seus avanços, tal como demonstrado pela evolução do comércio exterior de 2009 a 2013, que totalizou um o aumento de 80,7% nas exportações dos Brics para o mundo e um aumento de 88,1% nas importações, de forma a consolidar a evolução de 84,1% no intercâmbio comercial no mesmo período. O PIB nominal alcançou a progressão em 66% no período de 2009–2014, enquanto seu PIB–PPP simbolizou o avanço de 39%, segundo o Ministério das Relações Exteriores (2015).

Visentini (2013) afirma que os países com economias emergentes promoveram maiores intercâmbios comerciais e financeiros e, em especial, os Brics, *ex ante* ao anúncio oficial da abertura do banco de desenvolvimento dos Brics. Como exemplos, podem ser citados: (1) *Master Agreement on Extending Credit Facility in Local Currencies*; (2) *Brics Multilateral Letter of Credit Confirmation Facility Agreement*, e (3) *Brics Report*. O primeiro estabelece que as negociações entre os bancos representantes dos países dos Brics se dessem em moeda local, de forma a reduzir a vulnerabilidade de suas moedas e, paralelamente, a redução da dependência do dólar. Já o segundo, incentiva a carta de crédito com intuito de aumentar as exportações entre os países dos Brics. O terceiro, por fim, direciona estudos, mediante relatórios, com o objetivo de explicar as capacidades e as complementaridades entre os países e, assim, solidificar a cooperação intrabloco.

A ascensão econômica dos países emergentes pode ser considerada um favorecimento da conjuntura doméstica, tais como os resultados de crescimentos advindos principalmente do crescimento do PIB real, que, por vez, culminou em crescentes taxas de investimentos e taxas de juros, em destaque o Brasil, Índia e África do Sul. A importância da taxa de câmbio real efetiva na China e na Índia, e os fluxos em investimento estrangeiro direto na China e na África do Sul, foram fundamentais para alavancar a economia desses países, em consonância com Vieira (2008).

O descontentamento com o sistema de quotas paralelo ao estagnado processo de decisão, tal como a eleição da presidência e o poder de veto do FMI, foram primordiais para fomentar o interesse dos países emergentes para a

criação de um banco de desenvolvimento, de forma a aumentar a autonomia nas tomadas de decisões e, simultaneamente, aumentar a liquidez no sistema financeiro internacional, de acordo com Baumann (2010).

A articulação política atrelada à econômica dos Brics, no que se refere ao escopo do FMI e à consolidação do G-20, fez com que o bloco reiterasse seu descontentamento com a governança global. Em um primeiro momento, a atuação dos Brics no G-20, em meio à crise de 2008, desencadeou o lançamento do Plano de Ação Anticrise, na reunião do G-20 nos Estados Unidos, em Washington, em novembro de 2008. No Plano de Ação citado, foram pautadas soluções para a crise econômica internacional e, entre as sugestões dadas, pelos até então considerados Bric, foram arquitetadas algumas reformas no FMI, Banco Mundial e nos fóruns de estabilidade financeira, em paralelo à injeção de US\$ 1,1 trilhão na economia.

Destaca-se, neste contexto, a capacidade dos países emergentes serem considerados estabilizadores econômicos, de modo que do montante total injetado na economia, US\$ 70 bilhões viriam da China, Rússia e do Brasil, com a contribuição de US\$ 50 bilhões, US\$ 10 bilhões e US\$ 10 bilhões, respectivamente.

A partir do primeiro cenário ilustrado, a atuação dos Brics no G-20 ratificou a reivindicação dos países emergentes com o sistema de votos do FMI, deste modo, o cenário decorrido da inserção dos Brics no âmbito financeiro, foi ilustrado pela cobrança de uma nova estrutura institucional do FMI, o que acarretou uma revisão nas cotas.

A consolidação do G-20 financeiro e o reconhecimento de que a reforma institucional seria uma etapa necessária à superação da crise, foram os primeiros passos em direção ao aumento do poder decisório dos Bric no FMI. A revisão das cotas deve ser concluída até janeiro de 2011, mas duas importantes vitórias foram obtidas: a decisão de que a revisão deverá transferir ao menos cinco pontos percentuais de participação nas cotas aos Países em Desenvolvimento, PEDs, e a garantia do poder de veto dos Bric na linha de financiamento conhecida como NAB (*New Arrangements to Borrow*) (BAUMANN, 2010, p. 168).

Neste sentido, pode-se extrair as condições necessárias para os países emergentes serem mais ativos no sistema financeiro internacional, por exemplo,

através da criação do NBD e do ACR. O primeiro instrumento financeiro descrito visa à maior liquidez em prol dos financiamentos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável em economias emergentes e em países em desenvolvimento; já o segundo detém o objetivo de assegurar a estabilidade econômica e financeira dos países membros dos Brics em períodos de crise, em virtude da real necessidade de controlar suas moedas através de *swaps* das moedas intrabloco, retirando a dependência do dólar americano.

Em uma análise das possíveis vantagens mediante a criação do NBD, pode-se citar a alternativa de um instrumento financeiro que auxilie os países demandantes de recursos destinados à infraestrutura e de desenvolvimento sustentável, o que pode ensejar maiores investimentos em médio e longo prazo, visto que os países fundadores do NBD estimam uma demanda de US\$ 4,5 trilhões em infraestrutura nos próximos cinco anos e, coincidentemente, o mesmo montante em reservas financeiras internacionais, segundo Lydia Polgreen (2013).

Apesar de seu crescente envolvimento com os desafios do desenvolvimento dos países do Sul, o Banco Mundial não conseguiu reverter a macro tendência de aprofundamento das disparidades entre o mundo desenvolvido e o em desenvolvimento. Este é a missão primeira do Banco Mundial e ele não tem se mostrado à altura dos desafios socioeconômicos do mundo contemporâneo (SEITENFUS, 2008).

Bhattacharya e Romani (2013, *apud* GRIFFITH-JONES, 2014) ressaltam a importância de investimentos em infraestrutura para culminar os anseios de melhorias nas estruturas dos países e redução de deficiências na temática tratada pelo NBD: infraestrutura e desenvolvimento sustentável.

Os países em desenvolvimento precisam de um passo para o investimento em infraestrutura para acelerar o crescimento econômico e desenvolvimento, haja vista a correlação entre essas variáveis.

Stiglitz (2014) elencou alguns benefícios gerados com a criação do Banco, diante da importância dos investimentos em países em desenvolvimento; (1) os organismos multilaterais de crédito não conseguem suprir todas as demandas, e (2) ressalta que a capacidade destas instituições tem apenas o suficiente para entre 2% e 4% das necessidades. Logo, o Banco representaria uma soma

TABELA 2

NECESSIDADE ANUAL DE ECONOMIAS EM DESENVOLVIMENTO E EMERGENTES
POR INFRAESTRUTURA POR REGIÃO, SETOR E FASE

por região		%, \$ 1.8 - 2.3 trilhões		por fase	
5-15%	ASS	15-25%	Água	90-95%	Construção
20-25%	AS	45-60%	Eletricidade		
5-10%	OMAN	10-15%	Telecomunicações		
10-15%	ALC	15-25%	Transporte		
5-15%	EAC			5-10%	Preparação
35-50%	LAP				

Leste Asiático (incluindo China) requer a maior parte dos investimentos. Proporcional ao PIB, África constituirá uma parte substancial.

45-60% do investimento requerido será para o setor elétrico, incluindo a capacidade de geração, transmissão e redes de distribuição.

Custos de preparação, incluindo custos de projetos e suporte financeiro podem representar cerca de 10% de todos os custos.

Fonte: Bhattacharya e Romani (2013 *apud* Griffith-Jones, 2014)

Nota: US\$ trilhões de dólares por ano (2008 preços reais), capital de investimento somente (exceto custos de operação e manutenção); nota a exigência de \$ 200-300 bilhões anuais para sustentabilidade é partilhada na mesma proporção com outros investimentos através da região, setor e fase. ALC (América Latina e Caribe), AS (África do Sul), ASS (África Subsaariana), EAC (Europa e Ásia Central), LAP (Leste Asiático e Pacífico) e OMAN (Oriente Médio e África do Norte).

de recursos ao fluxo monetário com o objetivo de suprir os financiamentos, principalmente em infraestrutura e projetos ligados a energia sustentável.

Ainda na ótica de Joseph Stiglitz (2014), acerca da estruturação deste novo meio de financiamento, ressalta-se o dinamismo econômico e político que vem sendo ocasionado pela atuação dos Brics, pois tais países estão conseguindo modificar as “velhas instituições”, mesmo que paulatinamente.

Por fim, houve muitas mudanças na economia global. A nova instituição reflete o conjunto de mandatos, as novas preocupações, os novos instrumentos financeiros que podem ser empregados. Espero que, ao percebendo as deficiências do antigo sistema de governança, esta nova instituição estimule a reforma das instituições

existentes. Não se trata apenas de competição. É uma tentativa real de obter mais recursos para os países em desenvolvimento, de maneira consistente com os seus interesses e necessidades (STIGLITZ, 2014).

Por fim, vale gizar a importância do tamanho das reservas monetárias internacionais detidas pelos Brics, atrelada ao histórico de bancos de desenvolvimento. Em destaque, estão aqueles pertencentes ao governo chinês e ao governo brasileiro, CDB (*China Development Bank*) e BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), respectivamente. Ambas as variáveis descritas consistem como base para a eficiência do NBD.

Relacionar as experiências do Brasil e da China em relação aos bancos de desenvolvimento pode alavancar os objetivos do NDB, de modo a transpor o *know-how* desses países. Segundo Prado Salles (2014), o crescimento do BNDES em comparação com o Banco Mundial é bastante expressivo, sendo que em 2005 o BNDES detinha um patrimônio líquido de US\$ 74,7 bilhões enquanto o Banco Mundial tinha de US\$ 222 bilhões. Em 2011 foi notório o aumento de capital do BNDES, que passou a possuir patrimônio de US\$ 306 bilhões, enquanto o Banco Mundial passou a US\$ 545 bilhões.

Quer dizer, a experiência em bancos de desenvolvimento pode ser considerada uma vantagem para os Brics. Em contrapartida, tais instrumentos podem ser manipulados pelas políticas de governos no intuito de expandir sua atuação em determinadas localidades e no fomento de um crescimento econômico artificial.

Em conclusão, é perceptível a possível geração de desenvolvimento em países demandantes de infraestrutura e um desenvolvimento sustentável, principalmente na Índia e na África do Sul, de forma que com a funcionalidade do NBD pudesse preencher a lacuna financeira existente em virtude dos limites do Banco Mundial. Em paralelo ao desenvolvimento estrutural, o ACR representa uma alternativa em momento de crise econômica de modo a solucioná-las através de políticas monetárias exigidas para a utilização deste recurso disponibilizado pelos Brics.

O ACR possui objetivos mais direcionados e claros em decorrência, principalmente, da sua limitação, tanto de países membros quanto ao destino dado à sua estrutura. Esta iniciativa está atrelada a política atual do FMI para auxiliar os países em crises, de forma que este fundo representaria, aos países membros,

maiores facilidades e um meio mais prático de auxílio financeiro para maior equilíbrio da balança comercial sem a necessidade da intervenção do FMI.

Adiante serão descritos alguns aspectos negativos com a criação do NBD em paralelo à participação dos bancos de desenvolvimentos destes países emergentes.

5. Análise das possíveis desvantagens e efeitos adversos

No capítulo anterior foram traçadas as principais vantagens advindas da criação de dois novos instrumentos financeiros, o NBD e o ACR. No presente capítulo, serão esboçadas possíveis desvantagens da temática em questão, para que assim seja fomentada uma análise crítica da atuação, tanto de um banco de desenvolvimento, quanto do Arranjo Contingente de Reservas no cenário econômico internacional.

As desvantagens da criação do NBD podem ser pautadas na Teoria *Public Choice*, de forma que o processo de tomada de decisões é feito de acordo com a ação individual, o que acarreta em externalidades. Logo assim, a criação do NBD pode ser considerada como um arranjo de políticas externas dos países emergentes, visando apenas maior participação no sistema financeiro internacional.

A principal externalidade que pode ser averiguada, é dada através da análise dos efeitos de políticas que possuam custos difusos, mas benefícios concentrados, de modo que os líderes políticos esboçam vantagens de curto prazo para a criação do NBD, sem dimensionar o real custo desta criação no sistema internacional ao longo prazo. Isso pode gerar comportamento oportunista dos agentes, do tipo *rent-seeking*¹.

De uma visão geral da *Public Choice*, os Brics podem ser exemplos claros de “jogo de soma zero”, ou seja, nenhum real ganho seria desenvolvido com a criação dos instrumentos financeiros em questão, salvo o caso de um ganho concentrado a um determinado grupo composto pelos tomadores de decisões, que se definem como uma minoria organizada, o qual consistiria em benefícios para algumas construtoras nacionais do país receptor, consolidando o sentido de ganhos relativos.

1 *Rent-Seeking*: a ação *rent-seeking*, relacionada a políticas de governo, pode partir de um agente privado demandando algum tipo de proteção ou benefício governamental. Em geral, quanto maior o grau de intervenção do governo na economia, maiores as oportunidades para que grupos se apropriem de riqueza por meio de atividades *rent-seeking* (MENDES, M.; 2014)

Riker (1973) discute sobre as tomadas de decisões coletivas, sendo que estas optam mais por bens públicos de forma a acarretar resultados de soma zero, uma vez que as decisões políticas não implicam necessariamente em um vínculo gerador de benefícios.

A Teoria *Public Choice* ainda enfatiza a relevância dos interesses econômicos individuais dos atores em um processo de negociação, no qual um *linkage* de assuntos pode ser envolvido dependendo dos seus respectivos interesses, entretanto, há cenário em que assuntos interligados podem ter menos aderências pelas políticas individuais em virtude dos altos custos pelos tomadores de decisões, em torno de diversos interesses pautados no âmbito internacional (BUCHANAN, TOLLISON, 1973).

Insta destacar, no arcabouço dos Brics, a falta de clareza dos objetivos intra-bloco, ressaltando as assimetrias desta conjuntura, que tanto busca uma reestruturação da governança global. No decorrer deste capítulo, serão elencados alguns pontos negativos na estruturação destes novos instrumentos financeiros, tais como os verdadeiros objetivos desta conjuntura serem firmados concomitantes aos ideais chineses, de modo que os outros países membros apenas representariam uma política de *bandwagoning*².

Os Brics, inicialmente, eram considerados apenas um agrupamento de países que convergiam alguns objetivos. No entanto as similaridades existentes não poderiam ser suficientes para sobressair às outras temáticas divergentes. Em princípio, são analisadas duas variáveis acerca do grupo, a política e a econômica. No que tange aos aspectos políticos dos Brics, vale ressaltar o ambiente doméstico distinto, enquanto o Brasil, África do Sul e Índia se configuraram com regimes democráticos, a Rússia e a China estão mais voltadas para regimes autocráticos. Ademais, há a almejada ocupação de uma das cadeiras do Conselho de Segurança da ONU pelo Brasil e Índia, o que pode representar motivos de coalizão pela Rússia e China, membros fixos do Conselho de Segurança.

A variável econômica é elucidada tanto no aspecto positivo, na medida em que essas economias emergentes estão mais presentes no cenário internacio-

2 *Bandwagoning* decorre do processo de alianças, no qual os Estados esboçam uma balança hipotética em contrapartida ao poder do Estado *Hegemon* para que haja maiores ganhos no cenário internacional por este conjunto de Estados (WALT, 1987)

nal. Porém em outra análise, o peso econômico que cada país detém pode ser um entrave para o bloco, visto a proeminência chinesa no comércio mundial em comparação aos outros países membros.

Uma das fragilidades dos Brics é a baixa negociação intrabloco. As exportações intrabloco dos Brics totalizam menos de 10% das exportações totais dos países, sendo que em 2013 significaram apenas 8,7%. Ainda que no período de 2009-2013 houve uma evolução de 14% das exportações internas, desta análise, percebe-se a precariedade de investimentos entre os países, segundo o Ministério das Relações Exteriores (2015).

Diante do atual cenário econômico das consideradas economias, pode-se verificar, de forma mais realista, que as taxas de crescimento vêm sendo reduzidas de modo considerável. Em princípio, cenários econômicos favoreciam as influências dos Brics de acordo com seus respectivos crescimentos no PIB, controle inflacionário e as taxas de investimentos, de modo a alavancar as economias emergentes, porém esta estrutura não vem sendo mais constatada por tais países. Esta perspectiva elucida o *boom* econômico momentâneo, também resultante do reflexo financeiro da crise de 2008 nos países desenvolvidos.

A vulnerabilidade nas economias emergentes já era um fator preocupante desde 2011, ainda na conjuntura dos Brics, sem a África do Sul.

Na Rússia, o petróleo e o gás representam dois terços das exportações e o preço do petróleo terá de alcançar US\$ 120 o barril para equilibrar o orçamento. No Brasil, o Real forte prejudicou os exportadores e o crescimento ficou linear no terceiro trimestre de 2011. Na China, as vendas de imóveis, a construção e as exportações ficaram significativamente mais lentas nos últimos meses. Enquanto isso na Índia, a corrupção, a inflação e a falta de boa vontade para a entrada de investimento estrangeiro ameaçam as perspectivas de crescimento. Além disso, estes mercados estão cada vez mais dependentes da economia mundial, com a Índia recentemente alertando que o crescimento estava começando a dar sinais de falha, e os principais políticos chineses descrevendo o cenário como “extremamente sombrio e complicado” (*FINANCIAL TIMES apud GRANT THORNTON, 2012, p. 4*).

Outra vertente suscitada quanto a coerência dos Brics, relaciona-se à atuação da África do Sul face ao bloco, de forma a ilustrar que ela não seja tão expressiva quanto outros países na matéria de economia internacional, o que faz elucidar as discrepâncias entre os membros.

A economia da África do Sul é tão pequena. Não há muitas similaridades com as outras economias em termos de números. De fato, a inclusão sul-africana tem enfraquecido o poder do grupo (O' NEILL, *apud THE NEW YORK TIMES*, 2013, p. 3).

Em relação às premissas negativas da atuação do Novo Banco de Desenvolvimento, pode-se exemplificar o fato de que os objetivos reais serem ainda vagos. Mesmo que no contrato celebrado entre os Brics declarem financiamentos para infraestrutura e desenvolvimento sustentável, há uma lacuna entre a parte teórica e o que realmente será colocado na prática.

A influência da economia chinesa deve ser observada como um ponto de vista distinto do discurso inicial da consolidação do grupo, sendo uma análise pautada na sua premissa em colocar seus interesses em primeiro plano, visto que o grupo representa apenas um meio e não um fim. A estratégia chinesa se articula mais para o caráter político, ao invés do econômico provido para os novos instrumentos financeiros dos Brics, de modo que há possíveis cenários do futuro dos Brics onde a China suprimiria as tomadas de decisões do bloco como um todo.

Em consequência do arcabouço inserido do NBD, fica um questionamento da real necessidade deste instrumento financeiro, além do seu capital inicial ser considerado um montante irrisório para a demanda dos países emergentes e em desenvolvimento, ainda que o Banco tenha esboçado estratégias de crescimento.

A falta de transparência tanto pelo banco de desenvolvimento quanto pelo arranjo contingente é uma temática preocupante, capaz de suceder em cenários econômicos ineficientes aos países. Assim, a vertente econômica daria espaço predominantemente aos interesses políticos de cada país, tal como é demonstrada pela teoria *Public Choice*, onde os tomadores de decisões agem em conformidade com seus interesses individuais. A problemática deste impasse pode acarretar em crises domésticas o que, por vez, pode refletir no sistema financeiro como um todo, dada a dimensão dos Brics no sistema internacional, em especial a colocação da China.

Outro fator negativo é dado pela existência de bancos de desenvolvimento criados por países pertencentes aos Brics, tais como o BNDES, CDB. Recentemente o “dragão chinês” compartilha a temática com o AIIB (*Asian Infrastructure Investment Bank*). Vale destacar que este terá o mesmo capital inicial que o NBD, porém sua atuação será direcionada aos países asiáticos. As

principais questões que devem ser pautadas no que concerne a instrumentos financeiros similares ao NBD são: até qual ponto terá uma visão de complementariedade paralelo à competitividade e qual a dimensão da influência chinesa nas tomadas de decisões.

A China está sabendo expandir empréstimos e reservas sem necessariamente deixar vulnerável sua governança, e se o NBD seguir suas ações, será difícil imaginar muitos países dizerem não para um dinheiro fácil. É provável alguns serem céticos em partes maiores, porque é inevitável a expansão chinesa tal como sua influência nas regras do novo banco e na sua dimensão com seus parceiros do sul global (POLGREEN, L., 2013, p. 6).

Em síntese, a análise do real papel da China no arcabouço dos Brics desencadearia a assimetria nas tomadas de decisões, tanto no NBD, quanto no ACR. A conjuntura econômica atual dos Brics pode ser desfavorável para realizações das suas ambições, de modo que as economias que anteriormente se encontravam em um momento de ascensão, se encontram em cenários econômicos de estagnação ou até mesmo em recessão, após a recuperação dos EUA frente à valorização do dólar. Desta averiguação, diante da vulnerabilidade das moedas dos respectivos membros dos Brics, fica a dúvida da eficiência do Arranjo Contingente de Reservas no controle dos balanços de pagamentos.

A estrutura do NBD também requer atenção para com seus objetivos reais, paralelo à transparência necessária, ante ao cenário no qual o caráter político prevaleceria sobre o econômico, o que poderia levar a uma má governança financeira. Este cenário resultaria, ao invés de um banco de desenvolvimento, em fundo perdido, ficando apenas à margem das políticas externas dos países dos Brics.

6. Conclusão

Ao longo deste trabalho, foram analisadas inúmeras variáveis dos Brics à luz da consolidação do Novo Banco de Desenvolvimento, bem como ao Arranjo Contingente de Reservas. O surgimento de um bloco pouco simétrico na conjuntura internacional, em um quadro de contínua e aprofundada crise financeira, levou à ascensão de cinco economias, que se destacaram no cenário

econômico, sendo estas: Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, a África do Sul, culminando no estreitamento do laço de cooperação em diversas áreas, sejam estas políticas, econômicas e socioculturais, entre outras.

Em 2014, por meio da VI Cúpula do Brics em Fortaleza/BR, foi posta a concretização do NBD e do ACR, que foram oriundos do descontentamento dos Brics com as soluções oferecidas pelas instituições financeiras existentes no Sistema Financeiro Internacional, levando a realizar o desejo por uma maior autonomia nas tomadas de decisões, através da criação destas duas novas estruturas financeiras.

Os principais objetivos declarados pelos Brics para a criação do NBD foram a utilização deste instrumento financeiro como uma alavanca para estimular o desenvolvimento produtivo, através de financiamento em infraestrutura e desenvolvimento sustentável em economias emergentes e em desenvolvimento, além de rever o peso das “nações centrais” nas tomadas de decisões nos principais instrumentos financeiros internacionais. Concomitante, foi instituído o ACR, o qual consiste em uma rede de proteção mútua das reservas cedidas pelos países membros dos Brics, tendo em vista às limitações impostas pelo FMI em momentos de crises para a estabilização dos respectivos balanços de pagamentos dos países demandantes.

Em síntese, as premissas de uma nova governança no sistema internacional começaram a ser elaboradas pelos Brics e, como resultante deste interesse, a instituição dos novos instrumentos financeiros ressaltou a necessidade de novas estruturas que fossem adequadas ao cenário atual e não aquelas idealizadas na Conferência de Bretton Woods, em 1944. Aos moldes políticos, o NBD e o ACR não apresentariam uma ruptura com as instituições existentes, mas sim um complemento que reforça a necessidade de alteração do atual arcabouço financeiro.

A literatura ressalta vantagens com a criação do NBD e do ACR, como também existem aquelas diametralmente opostas. Um dos principais aspectos negativos consiste no custo real da criação destas instituições, e no fato de que essas economias emergentes em questão realmente estariam dispostas a realizar tal dispêndio. É incerto qualquer posicionamento nestes contextos, haja vista as oscilações no cenário internacional. Por um lado, os Brics anseiam uma colocação relevante no sistema multipolar, no entanto é frágil e

até mesmo artificial seu enquadramento, que se iniciou com perspectivas de investimentos da *Goldman Sachs*, em 2001.

Em um contexto global, as análises positivas da criação do NBD e do ACR direcionam o desenvolvimento a certas áreas demandantes, sendo um público específico que seria atendido pelos Brics, o qual não é atendido pelos instrumentos financeiros disponíveis no cenário internacional, que, por sua vez, representa ao sistema uma alternativa ao Banco Mundial, no que tange ao financiamento para infraestrutura, e ao FMI, no que se refere ao equilíbrio dos balanços de pagamentos de seus respectivos países membros.

O principal benefício gerado com a criação de uma instituição é a solidificação da cooperação intrabloco, o que até então é discutido no que se refere ao seu futuro incerto, porém com uma instituição de tamanha importância no contexto internacional, representaria um peso maior na cooperação destes países, visando objetivos similares no investimento em infraestrutura e desenvolvimento sustentável dos países à margem do sistema.

O fomento do comércio é um ponto crucial a ser desenvolvido nas vantagens do NBD, visto o financiamento proposto pelo NBD. Além de dar maior estabilidade nos balanços de pagamentos entre os países membros dos Brics, em momentos de crises financeiras, nos quais este se mostrou fundamental para a redução dos impactos da crise de 2008.

Em contraposição ao cenário vantajoso da criação dos instrumentos financeiros pelos Brics, vale ressaltar um desfecho de efeitos adversos com o NDB e o ACR. Uma primeira vertente é elucidar as idiosincrasias intrabloco, de modo a gerar incerteza na cooperação e até mesmo nos possíveis vínculos entre os países, no que tange o sistema econômico e político aplicado por estes, o que pode resultar no baixo consenso entre as medidas discutidas.

Quanto às premissas negativas do NBD e do ACR, é discutida a incapacidade de suprir a real demanda dos mutuários, tendo em vista o baixo capital inicial pelo NBD e a possível perda de reservas nacionais com o ACR, que por vez seria um efeito adverso em determinadas situações, além de conferir baixa liquidez internacional para os objetivos mencionados pelos Brics. A possível falta de transparência tanto nas negociações, quanto na parte administrativa destes instrumentos financeiros, é uma vertente com reflexos negativos, pois o método, já é aplicado por dois bancos de desenvolvimento de referência mundial, o BNDES e o CDB, no qual as negociações são sigilosas.

O peso econômico dos Brics é essencial para contrapor as velhas tomadas de decisões, porém o atual cenário deste bloco acaba por se resumir na China, de modo que sua importância econômica e política vêm se expandindo, o que não é o mesmo diagnóstico das outras economias emergentes, sobrepondo escolhas do “dragão chinês” frente ao restante “BRIS – Brasil, Rússia, Índia e África do Sul”.

Os possíveis futuros cenários gerados pelo NBD podem ser os mais adversos. De um lado, consiste em um fundo com melhores taxas de financiamentos e soluções mais práticas para diminuir a lacuna entre desenvolvimento econômico e apoio a infraestrutura, por outro, o papel deste instrumento como complementar ou competitivo no cenário financeiro internacional, realçando o tamanho da carteira de dois principais bancos de desenvolvimentos pertencentes ao Brasil e a China, somados à consolidação de outro banco asiático, AIIB, que também tem forte influência chinesa.

Ante o exposto, constata-se que o interesse precípua dos Brics é aumentar, através da atuação em grupo, a expressividade dos seus países-membros no tocante à tomada de decisões no cenário internacional, o que traria como resultado uma reestruturação da governança global. Colide com esse objetivo, todavia, o fato de se tratar de um grupo heterogêneo, com significativas divergências, situação capaz de desencadear potenciais conflitos internos e comprometer a própria finalidade pretendida pelo bloco.

Bibliografia

ANDRADE, GB. *Banco dos Brics: a institucionalização de um novo organismo internacional para o desenvolvimento sustentável das nações emergentes – uma esfinge a ser decifrada*. In: Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI): Graduação e Pós-Graduação, 2, João Pessoa, PB, abril, 2014. p. 1-20. Disponível em: <<http://goo.gl/KZ6Ovr>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *BRICS criam novo banco de desenvolvimento*. Disponível em:<<http://goo.gl/00qnjo>>. Acesso em 12 jan. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Acordos e memorandos de entendimento 2014*. Disponível em: <<http://goo.gl/SsNbQc>>. Acesso em: 12 set. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Brics: Comércio exterior. 2015*. Disponível em: <<http://goo.gl/8AfWsT>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Desenvolvimentos recentes: V Cúpula – Durban, África do Sul, 27 de março de 2013*. Disponível em: <<http://goo.gl/3IwnRW>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *VI Cúpula de chefes de Estado e de Governo do Brics*. Disponível em: <<http://goo.gl/rBpZpi>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *VI Cúpula: Declaração e plano de ação de Fortaleza*. Disponível em: <<http://goo.gl/gPLrYh>>. Acesso em: 12 set. 2014.

BRICS INFORMATION SHARING & EXCHANGING PLATFORM. *Five reasons why the world needs the Brics Bank*. Disponível em: <<http://goo.gl/9prtF2>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BUCHANAN, JM; TOLLISON, RD. *The theory of public choice – II*. Michigan: University of Michigan, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/WBjyyB>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The world factbook: guide to country comparisons*. Disponível em: <<https://goo.gl/w9tSC0>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

GIL, AC. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRANT THORNTON. *Os países do Bric: dando suporte à economia global – International Business Report 2012*. Disponível em: <<http://goo.gl/AX3tjP>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

GRIFFITH-JONES, S. *A Brics development bank: a dream coming true?* Switzerland: UNCTAD, 2014. n. 215. Disponível em: <<http://goo.gl/m27hbi>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

MENDES, M. *O que é Rent-Seeking?* Disponível em: <<http://goo.gl/Qi1J9r>>. Acesso em: 13 maio 2015.

MORAZÁN, P.; KNOKE, I.; KNOBLAUCH, D.; SCHÄFER, T. *The role of Brics in the developing world*. Bélgica: PolicyDepartment Dg External Policies; European Union, 2012.

O'NEILL, J. Building better global economic Brics. *Global Economics Paper*, n. 66, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/sOlkJ6>>. Acesso em: 07 ago. 2014.

PRADO, MM; SALLES, FC. *The Brics bank's potential to challenge the field of development cooperation*. Hessen: VerfassungUndRecht In Ubersee, 2014.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. *Cepal-Boletín Económico de América Latina*, v. 7, 1962. Disponível em: <<http://goo.gl/ccQnG5>>. Acesso em: 27 abr. 2015.

SALVO, M. *A inserção das economias emergentes e a distribuição de poder no cenário político internacional*. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.

SEITENFUS, R. *Manual das organizações internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

VIEIRA, FV; VERÍSSIMO, MP. *Crescimento econômico em economias emergentes selecionadas: Brasil, Rússia, Índia, China (Bric) e África do Sul*. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia-MG, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/eWFwP6>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

VISENTINI, PF. *BRICS – as potências emergentes: China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul*. Petrópolis: Vozes, 2013.

WALT, SM. *Alliances: balancing and bandwagoning*. Ithaca: Cornell University, 1987. Disponível em: <<http://goo.gl/y94eNm>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

Continuidades, rupturas e lições: quatro experiências BNDES de cenários para planejamento estratégico

Lavinia Barros de Castro (BNDES)

1. Introdução

Técnicas de cenários para Planejamento Estratégico partem do princípio de que o futuro é uma condição no tempo que é, por definição, “diferente do que hoje existe”. Quando dizemos “no futuro”, conjecturamos algo distinto da realidade atual. Esta concepção é, porém, construída, a partir do que agora conhecemos e especulamos: fatos, tendências e incertezas. Ao mesmo tempo em que partem das condições presentes, cenários nos permitem sair da camisa de força do pensamento convencional. “O que irá de fato ocorrer é o longo prazo. Futuro e longo prazo não são o mesmo. Trata-se de refletir sobre o que pode – e não o que vai acontecer” (RAMIREZ, 2014).

Não existe a pretensão de predizer o porvir – o que seria tarefa inócua. O benefício potencial dos cenários está em criar, com imaginação, situações limites, a fim de promover uma reflexão estratégica que abra o leque de alternativas para a instituição. O que faríamos em cada um desses ambientes? Qual será nossa inserção no ambiente de negócios? Quais os nossos potenciais competidores? Que futuros devemos evitar? Quais as fontes de crescimento da firma/instituição? Quais recursos (humanos, tecnológicos e financeiros) necessitaremos desenvolver para melhor nos adaptarmos em cada contexto? Cenários não são, portanto, um fim em si mesmo, são o “início e não o ponto final da discussão estratégica ... são usados para a intervenção, não são a intervenção em si”¹.

1 De acordo com Selin, C. (2014), o propósito da intervenção deve ser definido pelo “cliente”, em geral, a alta administração da instituição.

Em suas diferentes metodologias, cenários oferecem um conjunto de técnicas úteis para discutir a consistência de tendências e incertezas que hoje se vislumbram, admitindo que a intuição solitária possa ser falha.² Em particular, cenários são úteis para conjecturar sobre possíveis rupturas e quebras de padrão. Eles retiram os tomadores de decisão de suas zonas de conforto, de suas rotinas, a fim de preparar a instituição para situações distintas das que hoje imperam. Permitem tanto a ação preventiva, para evitar ou atenuar futuros indesejáveis, quanto a ação proativa, aquela que contribui para a realização do futuro almejado.

Este artigo busca resgatar e discutir as experiências no uso de cenários do BNDES. Ao longo de sua história recente, o Banco utilizou técnicas de construção de cenários em quatro ocasiões: 1984, 1987, 2007 e 2012 (considerando as datas de início dos processos de planejamento). Assim, após uma breve apresentação da instituição, o artigo discute, de forma sucinta, as teorias e metodologias que inspiram os processos de cenários para Planejamento Estratégico, nas quatro experiências. Na sequência, discute-se o contexto macroeconômico e institucional em que foram criados e os cenários em si. Por fim, as conclusões pretendem sintetizar, continuidades, rupturas e aprendizados. Pretende-se não apenas compartilhar a experiência do BNDES, mas através dela defender a validade do exercício para os integrantes do Sistema Nacional de Fomento.

2. Apresentação breve do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

A história do BNDES coincide, em grande medida, com a história contemporânea do país. Criada em 1952, a instituição concentrou seus primeiros esforços em ferrovias e hidrelétricas, acompanhando o processo de rápida urbanização e industrialização que o Brasil experimentava. Importante já ao tempo do Plano de Metas para o desafio dos “50 anos em 5”, o Banco se tornaria absolutamente decisivo na década de 1970, quando coube não apenas

2 É comum o excesso de confiança na capacidade do julgamento pela experiência prévia ou pela intuição. Essa atitude, porém, muitas vezes pode levar à percepção viesada da realidade e, sobretudo, das mudanças que estão por vir. O pensamento intuitivo frequentemente reflete o aprendizado tácito, construído a partir de regularidades do ambiente, ainda que isto não seja evidente para quem o formula. Neste sentido, o julgamento intuitivo, como arma estratégica, funciona melhor quando a previsibilidade do ambiente é alta (baixa incerteza) e/ou quando existe a oportunidade do aprendizado, a partir de regularidades do ambiente (KAHNEMAN, D. e KLEIN, G., 2009).

financiar os grandes projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), como participar da concepção e execução daquele plano.

Nos anos 1980, com o objetivo de expandir suas atividades ao campo “social”, foi incluído um “s” em seu nome, passando a se denominar BNDES. Em 1990, sediou o comando do Programa Nacional para a Desestatização (junto ao Conselho de Privatização). Com o advento do Plano Real (e frente ao desequilíbrio crescente da balança comercial), assumiu diversas iniciativas voltadas para o esforço das exportações brasileiras.³

A partir da segunda metade dos anos 2000, o BNDES passou a concentrar esforços em projetos de infraestrutura, ao mesmo tempo em que expandia desembolsos, em termos absolutos, para a indústria e ampliava a participação dos desembolsos para micro, pequenas e médias empresas, através do “Cartão BNDES”. Com o agravamento da crise internacional, coube ao Banco fazer importante contribuição anticíclica, viabilizada através de empréstimos do Tesouro Nacional. De fato, entre 2006 e 2010, os desembolsos do BNDES aumentaram 149%, em termos reais, com crescimento de 152% de seus financiamentos à infraestrutura. Esta expansão resultou em um aumento da taxa de investimento de 16% para 21% do PIB (que, por sua vez, cresceu a uma taxa média de 4,4% ao ano).⁴ Os temas inovação, socioambiental e desenvolvimento regional se tornaram “transversais”, isto é, devem ser considerados na análise de todos os projetos do Banco.

Atualmente, o Banco possui por missão “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”. A instituição tem por visão: “ser o banco do desenvolvimento do Brasil, instituição de excelência, inovadora e proativa ante os desafios de nossa sociedade”, cultivando os valores do “compromisso com o desenvolvimento, espírito público e excelência ética” (BNDES, 2015c).⁵

3 Ver Colli, Bernard e Castro, 1998. p. 382.

4 Em contraste, entre 2010 e 2014, os desembolsos do BNDES não cresceram. Em 2014, ficaram 12 pontos percentuais, em termos reais, abaixo do nível de 2010. Nesse período, a taxa de investimento recuou e o PIB cresceu 1,6% ao ano (BNDES, 2015b).

5 Trata-se de uma empresa pública federal, subordinada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Entretanto, como banco público com carteira de valores mobiliários, o Banco presta contas a diversas instâncias de governo: Ministério da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Banco Central, Comissão de Valores Mobiliários, Congresso Nacional, Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União, além de ser submetido à Auditoria Interna, Auditoria Externa e a seu Conselho de Administração.

Seu principal instrumento é o financiamento, seja ele direto ou indireto (através de agentes financeiros). O Banco também realiza, desde os anos 1970, operações de fomento ao mercado de capitais, através de subscrições de ações, debêntures e outros valores mobiliários, incluindo a estruturação de fundos de *private equity* ou de capital semente. Adicionalmente, administra fundos públicos e realiza operações com recursos não reembolsáveis, como é o caso de operações sociais ou de apoio ao Patrimônio Histórico. Contribui ainda para a estruturação de projetos, através do apoio de concessões públicas e parcerias público-privadas, participando desde a contratação de estudos até a efetiva licitação pública e outorga à iniciativa privada. Por fim, o Banco se propõe a gerar conhecimento, a partir de análises setoriais, macroeconômicas e financeiras e da contratação de estudos. Suas principais fontes de financiamento são: Fundo de Amparo ao Trabalhador, Empréstimos do Tesouro Nacional, captações externas e internas, além do retorno de suas próprias operações.

3. Cenários e planejamento estratégico – origens e teorias que inspiraram os cenários BNDES

Historicamente, o uso de técnicas prospectivas de planejamento, entre as quais estão os cenários, surgiu no contexto da Segunda Guerra Mundial, entre militares, associadas a estratégias bélicas. A Corporação Rand é apontada como uma das pioneiras no uso de cenários, principalmente a partir dos escritos de Herman Kahn, financiados pelo governo americano. Com o objetivo de discutir estratégias para o sistema de defesa dos EUA, Kahn defendia a necessidade de “pensar o impensável”.⁶ Dentre seus trabalhos está o clássico estudo, realizado em parceria com Anthony Wiener (KAHN e WIENER, 1967), no Instituto Hudson, onde defendem a importância de induzir os gestores no “mergulho no mundo desconhecido e em rápida mudança do presente e do futuro” (*op cit*, p. 262). É relativamente comum encontrar referência a esses primeiros trabalhos sob a denominação de “escola americana”, afim de contrapor-la ao que seria a “escola francesa”, praticamente contemporânea.⁷

6 *Thinking about the unthinkable* é, aliás, o título do livro de Kahn (1962), sendo “o impensável” a guerra nuclear.

7 Dentre as técnicas mais comuns da escola americana estão o “método Delphi”, que pressupõe interações sucessivas entre *experts* que reveem e rediscutem seus julgamentos, após cada rodada, até um número pré-determinado de sessões; análise de sistemas (*systems analysis*) e cenários probabilísticos.

Os trabalhos preliminares da “escola francesa” foram desenvolvidos por Gaston Berger e seus colegas na Datar (departamento do governo francês de planejamento territorial e regional). Escritos ainda nos anos 1960, os estudos realizados por Berger no *Centre d’Etudes Prospective*, ficaram conhecidos como *La Prospective*. Neles se enfatizava a construção de cenários normativos (desejáveis) afim de guiar escolhas de políticas públicas. Ainda na França, uma organização independente e não lucrativa foi criada, em 1967: *Comité Internacional Futuribles* (que combinava as palavras “futuro” e “possível”), por Bertrand de Jouvenel, com a colaboração de Gaston Berger. Jouvenel defendia que embora fosse impossível fazer uma análise científica para prever o futuro, era possível construir métodos rigorosos e complexos.⁸ Destacam-se as contribuições de Michael Godet, que tiveram importante influência sobre os “cenários BNDES” construídos nos anos 1980.

Ao longo dos anos 1970, a aplicação de cenários em ambientes corporativos ganhou força. Isto se deveu, em grande medida, aos trabalhos realizados por Pierre Wack, um executivo da Shell, que se tornaria o pai da “escola intuitiva-lógica” (*Intuitive Logics School*). No início dos anos 1970, embora muitos analistas da Dutch/Shell trabalhassem com a ideia remota de preços mais elevados do óleo, a visão consolidada era de que um choque do petróleo era evento bastante improvável. Wack e sua equipe construíram diversos cenários e, analisando sua consistência, demonstraram que, ao contrário do que se imaginava, a não ocorrência de um choque exigiria condições tão especiais de oferta e demanda por óleo, simultaneamente, que se tratava de um cenário simplesmente impossível de ocorrer. Parafraçando Handt, Wack declarou aos gerentes: “preparem-se, o impossível vai ocorrer!” (WACK, 1985a). Isto permitiu à companhia europeia (grupo Royal Dutch/Shell) antecipar e se preparar para a eventualidade de um choque do petróleo, que ocorreu efetivamente poucos anos depois, em 1973 e, novamente, em 1979 – imortalizando os cenários Dutch/Shell como um caso de sucesso.⁹ O processo de construção,

8 Jouvenel visitou a Corporação Rand, em 1965, dando origem a um célebre relatório denominado *Futuribles*, com 83 ensaios sobre “futuros” em diferentes áreas. Ver Ramirez, 2008.

9 Vale notar, porém, que um levantamento posterior sobre a experiência de 30 anos de cenários Shell, alguns gerentes questionaram a relevância dos trabalhos realizados: “*The scenario team were bright and their work was of a very high intellectual level. However neither the high level “Group scenarios” nor the country level scenarios produced with operating companies really made much difference when key decisions were being taken*”, fonte internet citado em https://en.wikipedia.org/wiki/Scenario_planning, sem fonte registrada.

porém, não foi algo linear, passou por diversas fases e mudanças, como descrito nos trabalhos de Wack. Ser um processo longo, repleto de aprendizados, é uma de maiores características da construção de cenários: uma tarefa incessante, na busca por acertar um “alvo móvel” (WACK, 1985a).

Ao invés de cenários probabilísticos, Wack defendia a construção de alternativas “plausíveis” de futuro; ao invés de cenários normativos, o uso de cenários exploratórios. Variáveis qualitativas e quantitativas deveriam ser combinadas de forma a criar, “artisticamente” (em contraposição a “cientificamente”), histórias alternativas de futuro para a reflexão estratégica. Embora outros autores tenham sido também utilizados, os trabalhos de Wack influenciaram os cenários Brasil-Mundo do BNDES, nos anos 2000. A seguir exploramos a metodologia de Godet e Wack, brevemente.¹⁰

3.1. O método de Godet – prospectiva

Godet (1977) parte da ideia de que face à aceleração das mudanças do mundo contemporâneo, há duas atitudes possíveis para as empresas: uma adaptativa e passiva; a outra ativa e voluntária. Na atitude adaptativa, o homem busca aproveitar a melhor parte da mudança imposta, a prever o que virá para melhor se adaptar (p. 15). Já na atitude ativa, o homem reconhece que a consciência da mudança pode acelerar e orientar essa mudança e, portanto, esta não é mais imposta (p. 16). A ação humana é a causa das mudanças, mas também é, em grande medida, condicionada pela mudança: “A previsão é feita para a ação, saber para prever, a fim de poder”.¹¹ Assim, “o longo prazo passa a comandar o curto prazo, ao mesmo tempo em que o projeto explica a ação”.

A “crise da previsão” (os erros frequentes e a incapacidade de antever crises econômicas) decorre das práticas que usam hipóteses restritivas e modelos incompletos. Quando, porém, se chega ao fim do processo, hipóteses implícitas são esquecidas e o resultado do modelo se impõe como previsão única: “Assim, o mais comum, é que os modelos que se apoiam em dados quantitati-

10 Atualmente existem inúmeros trabalhos e técnicas para o desenho de cenários, devendo ser ainda mencionada, por sua importância, a escola asiática/americana (Causal Layered Analysis/Alternative Futures) que enfatiza: “arquétipos de futuros”, “análises culturais”, “futuros críticos” e “civilizações futuras”. Este artigo discute apenas sobre aquelas que tiveram influência nos métodos aplicados no BNDES.

11 No original: “La prévision est faite pour l'action, savoir pour prévoir afin de pourvoir” (BERGER, cf. [7], p.230, citado em Godet, 1977, *ibidem*). Ver também Godet, 1987.

vos do passado, incompletos e cheios de erros, são levados a uma previsão de um futuro que (na realidade) não se situa no prolongamento do passado e que é qualitativamente diferente do presente” (GODET, 1977, p. 17).

Ainda segundo este autor, entre os que trabalham com planejamento, haveria uma tendência de revelar um futuro “predeterminado e único, como o passado” (p. 18) ou, alternativamente de entender os “objetivos como previsões”. Nos dois casos seria melhor distinguir o “desejável do realizável” e não confundir “previsão e objetivo”. A proposta do autor é trabalhar, ao invés da “previsão”, com a “prospecção”. Há aqui um jogo de palavras. A “prospectiva” é uma criação do futuro, ela é uma atitude criativa em face de um futuro desejado, enquanto a palavra “previsão” é impregnada de uma falsa impressão de que é possível predizer o que ocorrerá no futuro (“a previsão tem um cheiro clássico de predição”). Para o autor, o único determinismo que se reconhece no passado são os graus de liberdade a partir dos quais o homem dispõe de suas ações passadas para agir no presente em vista de seus projetos de futuro: “O futuro é a razão de ser do presente” (GRIMALDI, cf. [22], p. 18, citado por GODET, 1977, p. 20). Para o autor, é preciso reconhecer “o desejo como força produtiva do futuro” e, assim, “reabilitar o subjetivismo e a utopia e reconciliar imaginação poética com a razão científica” (p. 21). Entre os planejadores, todavia, haveria uma tendência a “mutilar” o pensamento: “O que propomos é um homem livre, para que ninguém exclua algo *a priori*” (p. 24). É neste sentido que a prospecção corresponde a uma “atitude criativa diante do amanhã, radicalmente diferente das atitudes adotadas classicamente em previsão” (p. 25). Isto não significa adotar uma postura não científica, ao contrário. Para o autor, “desejar privilegiar o emocional, o intuitivo, ao invés da razão, é tão absurdo quanto o inverso” (p. 22).

3.2. Pierre Wack – escola intuitiva

Wack defende que cenários sejam elaborados na forma de “cenários de decisão”. Isto é, a construção de cenários deve envolver gerentes e também a alta administração em um processo que pretende “estruturar as incertezas” e questionar os pressupostos de como o mundo se organiza, de forma a permitir reorganizar o modelo mental que os gestores têm da realidade. Não se trata de uma construção *ad hoc* de alternativas de futuro. Cenários devem ser

formulados a partir das questões e ansiedades que o tempo presente levanta e devem se concentrar nos temas de maior interesse para a firma/instituição: “construímos futuros a partir de um pequeno conjunto de pontos de vista, elaborados no presente, que devem ser estabelecidos no contexto da estratégia da firma” (RAMIREZ, 2014).

De acordo com Wack, cenários “lidam com dois mundos: o mundo dos fatos e o mundo das percepções”, sendo o objetivo transformar “a informação estratégica em nova percepção da realidade”. Frequentemente, admite o autor, o processo falha, mas quando funciona é uma “experiência que gera um sincero ‘Aha!’, isto ocorre quando “o microcosmo dos tomadores de decisão” é atingido, forçando-os a “reorganizar seus modelos internos de realidade”.¹²

Ainda segundo o autor, os cenários precisam ir além da mera quantificação de resultados possíveis de incertezas óbvias (estes são chamados “modelos de primeira geração”, associados à escola americana). A melhor técnica envolve pensar e aceitar a incerteza, tentar entendê-la e, por meio do processo de Planejamento Estratégico, criar uma transformação quase revolucionária em uma grande corporação. Neste sentido, enquanto os cenários de “primeira geração” possuem ênfase na análise probabilística de eventos (muitas vezes referidos como cenários probabilísticos), a análise defendida por Pierre Wack é definida como “escola intuitiva”.

Para Wack (1985b, p. 73) o problema das projeções (*forecasts*) não é que elas frequentemente falham, ao contrário, o problema é que muitas vezes são acuradas – é isto o que as torna tão perigosas. O problema das projeções é que elas são construídas “com base na premissa de que o amanhã será igual ao hoje”. Funciona, porque o mundo nem sempre muda, porém, mais cedo ou mais tarde a mudança virá e a previsão falhará, justamente quando era mais importante para a firma antecipar a mudança no ambiente de negócios (“*Wrong when it hurts most*”, p. 75).

Para se precaver de mudanças subidas, Wack propõe a construção de cenários a partir de “eventos predeterminados” (*predetermined events*), isto é, aqueles que já ocorreram ou que certamente irão ocorrer, mas cujas consequências ainda não estão mapeadas, e “incertezas críticas”, que determinam trajetórias

12 No original: “I have found that getting to that management “Aha!” is the real challenge of scenario analysis. It does not simply leap at you. It happens when your message reaches the microcosms of decision makers, obliges them to question their assumptions .. and leads them to change and reorganise their inner models of reality.” Pierre Wack (1985b).

distintas. Os cenários são construídos na forma de histórias (*storytelling*) de futuros que são inferidos a partir das incertezas e dos eventos predeterminados hoje vislumbrados. É crucial avaliar eventos do passado e as forças que estão condicionando o presente para então inferir distintos cenários. Estes, porém, precisam ser plausíveis e devem abranger múltiplas dimensões: geopolítica, ambiental, política, econômica, regulamentar, entre outras. Uma vez construídos os cenários, é preciso ainda fazer um teste de consistência e voltar do futuro para o presente (*back-casting*), a fim de averiguar a validade dos cenários.

Seguidores de Wack definem duas metodologias possíveis: o método indutivo e o dedutivo. No primeiro, um grupo heterogêneo de pessoas se reúne para criar histórias que são combinadas a fim de criar um cenário abrangente (verificando a consistência e a plausibilidade das histórias). Já no método dedutivo, elegem-se duas incertezas críticas, tidas como as mais relevantes para a determinação do futuro, que definem dois eixos extremos. Os eixos são então combinados, criando quatro cenários. Enfatiza-se a necessidade de consultar “pessoas extraordinárias” (*remarkable people*), isto é, que sejam capazes de pensar de forma não convencional, admitindo que estas, em geral, não estão dentro da firma. Em ambos os métodos, aconselha-se que sejam incluídos consultores e *experts* externos à instituição.

4. Os cenários 1984 e 1987

Ao final da década de 1970 e início dos anos 80, a economia brasileira sofreu dois choques externos: a duplicação dos preços do petróleo e a forte elevação das taxas de juros internacionais. Mas, ao contrário do que ocorrera após o primeiro choque do petróleo (com o ingresso dos petrodólares no país), ao segundo se sucedeu uma situação de escassez de financiamento externo, que se tornou aguda, após a moratória do México, em 1982. O Brasil, que até então crescia a taxas históricas a 7,0%, foi jogado na chamada “crise da dívida”, crescendo -0,3% no período 1981-84, com inflação média anual de 150,3%, aferida pelo IGP (GIAMBIAGI *et al.*, 2011).

A mudança de contexto externo provocou uma guinada na forma de condução da política econômica. Duas convenções, que até então guiavam a gestão macroeconômica se romperam: 1) a “convenção do crescimento”, segundo a

qual o Brasil era um país que crescia (estava fadado não apenas a crescer, mas a fazê-lo em elevadas taxas); e 2) a “convenção da estabilidade garantida”, isto é, a crença de que a inflação era indolor, posto que o país tinha desenvolvido um amplo sistema de indexação (CASTRO, 2012). Levados pela total perda de confiança no tipo de gerenciamento de curto prazo que havia sido praticado até o final dos anos 1970, o então Ministro da Fazenda, Delfim Netto, aproximou-se do FMI e iniciou uma política ortodoxa, com política monetária contracionista, cortes fiscais e contenção salarial (embora tentasse proteger em sua política salarial os que ganhavam menos).¹³ Era preciso “arrumar a casa”, para voltar a crescer.¹⁴

Sem um projeto claro de desenvolvimento, com corte de recursos e diante de uma agenda de governo dominada pelo contexto macroeconômico de combate à inflação e ajuste externo, o que poderia o BNDES fazer? Sua opção foi voltar-se para si mesmo, de forma que o processo de Planejamento do Banco explicitou: “... um objetivo bem específico: nada de planejar o Brasil, e sim o Banco” (MOURÃO, *idem*, p. 7). O diagnóstico era que, para ser efetivo, o planejamento teria de ser participativo e democrático (sendo o lema “planeja quem executa”). Godet teria sido a inspiração para se iniciar os trabalhos de cenários do Banco em meados dos anos 1980 (*ibidem*, p. 8), imputando o método “prospectivo”.

Desta forma, em meados dos anos 1980, iniciou-se uma metodologia em quatro etapas: 1) delimitação dos subsistemas (internacional, político, macroeconômico, produtivo e social); 2) análise retrospectiva, 3) definição das estratégias dos atores, 4) construção dos cenários, escolhendo então o mais provável. Foram visitadas algumas empresas multinacionais instaladas no Brasil que utilizavam cenários em seu planejamento, ao mesmo tempo em que se criaram grupos de estudo para discussão interna e com interlocutores externos.¹⁵

13 Embora as negociações tenham começado bem antes, o processo de acordo com o FMI foi bastante longo e, apenas em 6 de janeiro de 1983, o governo brasileiro submeteu a primeira carta de intenções ao FMI. Nos 24 meses subsequentes, sete cartas de intenções foram examinadas pela direção do Fundo, até se chegar ao formato final. Quanto à política salarial, foi alterada em 1980 e, novamente, em 1983. Ver Carneiro e Modiano, 1990.

14 Até então, os membros do gabinete que haviam tentado segurar o crescimento industrial, por exemplo, em 1955, 1958, 1967 (CAMPOS), 1970 (SIMONSEN) tinham sido “ejetados” do poder (CASTRO, 2012).

15 Ver Castro, 2014.

Iniciou-se assim um processo de mobilizar todo o corpo de técnicos e executivos, a fim de identificar os pontos “fortes e fracos do Sistema”, ao mesmo tempo em que um grupo selecionado fazia os diagnósticos de “ameaças e oportunidades” para a instituição (diagnóstico de ambiente externo). Foram desenhados, inicialmente, quatro cenários possíveis, reduzindo depois o escopo para dois cenários: “Cenário de Ajustamento” e “Cenário de Retomada”. Os cenários eram não probabilísticos (“não se construíram modelos econométricos”), com parâmetros futuros baseados em estudos recentes e consultas a especialistas, considerados viáveis e coerentes: “... (os parâmetros futuros) são apenas para concretizar a avaliação quantitativa e, sobretudo, para permitir o teste de coerência das hipóteses. Assim, os cenários não devem ser tomados como metas e os seus números como resultados exatos previstos” (BNDES, 1984a, p. 1 e 2). Os subsistemas trabalhados foram: Internacional, Político, Macroeconômico, Produtivo e Social.

O “Ajustamento” pressupunha que não haveria mudança no comportamento dos credores externos em relação à dívida brasileira nem na política interna de ajustamento da economia. Em consequência, seria mantida a política restritiva ao crédito, à expansão monetária, ao investimento público, bem como à política salarial contracionista. A condução da política econômica seria feita de acordo com “a visão ortodoxa, em grande parte condicionada a isto pela renegociação da dívida e a inflexibilidade dos credores” (p. 3). O cenário internacional se manteria favorável à expansão das exportações brasileiras, porém o crescimento das exportações de manufaturados seria menor do que “o observado em outras épocas, alcançando em média 5,2% a.a.”. O coeficiente de importações seria elevado, puxado pelo consumo de combustíveis. Haveria saldos comerciais significativos porque “... mesmo aceitando-se uma política flexível para as importações, os investimentos em substituição realizados na década passada, aliados ao esforço recente, vieram a dar seus frutos neste período”. O crescimento médio no período 1984-90 seria de 4,5%. O crescimento previsto seria insuficiente para absorver a mão de obra que chega ao mercado de trabalho, levando ao “inchamento do mercado informal” (p. 5). A deterioração das condições de vida (aliada à contenção de gastos públicos) levaria a um agravamento em relação ao quadro vivido em 1984, “... com consequências previsíveis de aumento de tensões sociais e elevada possibilidade de ruptura no campo político”.

Já no cenário alternativo, “Retomada”, o governo que se iniciaria em 1985 colocaria como prioridade o desenvolvimento econômico e social, retomando o investimento público e incentivando o privado, reduzindo a rigidez da política creditícia e monetária, e política salarial mais favorável, estimulando o consumo e reativando o mercado interno. Isto seria possível em um cenário onde credores externos concordam em renegociar a dívida em condições mais favoráveis: “... redução de juros, carência adequada e longos prazos de amortização”. O cenário internacional é o mesmo do anterior. A economia cresceria a uma taxa média de 7,0% ao ano, sem um crescimento significativo do coeficiente de importações. “Isto porque, uma das premissas básicas desse cenário é a adoção de uma política industrial e tecnológica ativa, que mantenha os ganhos decorrentes do processo de substituição de importação...”. Controles de importação seriam continuados e as hipóteses relativas às importações de petróleo eram semelhantes à do cenário “Ajustamento”, mas com maior crescimento da produção interna. Além de empregar todo o novo contingente que chegaria ao mercado de trabalho, haveria reabsorção de pessoas que perderam seus empregos e ingressaram no mercado informal (p. 8).

Como tais cenários foram usados pelo Planejamento? O documento Plano Estratégico do Sistema BNDES: triênio 1985/1987 (BNDES, 1984c) começa por discutir as mudanças estruturais visíveis em curso na economia brasileira: forte redução dos coeficientes de importação, queda nos dispêndios de divisas em petróleo e seus derivados, e crescimento das exportações, a partir de 1983. Os fatores negativos estariam na queda da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) e na inflação, que havia “mudado de patamar”, impulsionada pela maxidesvalorização do câmbio, também em 1983.

A aposta estratégica era ousada: o Brasil estaria preparado para a “Retomada”. Este diagnóstico ia de encontro a avaliação consensual de que as restrições externas se configuravam como um “obstáculo intransponível”, e que, diante de condições sociais deterioradas e da perda de dinamismo do parque industrial nacional, a economia brasileira estaria fadada ao baixo crescimento. Ao contrário: “Na análise das condições objetivas desta fase da economia brasileira, adotou-se como norma a procura de oportunidades para a superação da crise” (*idem*). Seguindo as premissas de Godet, recusou-se o uso de modelos econométricos, em prol de uma visão “prospectiva” na direção de um futuro desejável, considerado plausível.

Em ambos os cenários, aposta-se numa melhora da balança comercial, induzida pela substituição de importações realizada na década anterior, e pela retomada do crescimento do comércio mundial. A similaridade da tese acima com as ideias defendidas no livro “Economia Brasileira em Marcha Forçada” (CASTRO e SOUZA, 1985) não é mera coincidência, já que Castro foi contratado como consultor da equipe de cenários no período e convidou Francisco Eduardo Pires de Souza para trabalhar na equipe. Para esses autores, o II PND havia provocado uma mudança estrutural na matriz energética e produtiva da economia, de forma a preparar o país para a retomada do crescimento. Um leitor atento ao debate sobre a economia brasileira dos anos 1980 poderá igualmente notar nos documentos a influência de teses inercialistas da inflação. Apesar da aposta de que a inflação cairia, “pela redução dos custos unitários e pelos ganhos de produtividade esperados”, defendia-se ser a inflação brasileira menos nociva, tendo o Brasil aprendido, em grande medida, a conviver com ela.¹⁶ Assim, e a despeito da inflação e das projeções pessimistas acerca do PIB potencial, a recuperação da economia poderia ser efetivada, permitindo a melhoria das condições de vida da população (BNDES, 1984a, p. 21). No que se refere à situação social, o documento do Planejamento (BNDES, 1984c) destacava a geração de emprego e a má situação da saúde e da educação, alertando para a necessidade de políticas. Esta explicitação de questões sociais reflete o fato de o BNDES ter sido escolhido, no início dos anos 1980, para administrar o Finsocial, além da gestão do Fundo da Marinha Mercante (FMM).¹⁷ A redução da pobreza, via expansão dos serviços sociais básicos, e a ampliação da produção de alimentos são também ressaltados no documento, como estratégicos.

A partir da identificação da possibilidade da “retomada”, qual seria o papel do Banco? Reafirmam-se cinco linhas de atuação (*idem*, p. 16-17): 1) a industrialização é o motor básico do desenvolvimento (pretende-se garantir a “continuidade do processo de industrialização”); 2) o BNDES é um agente

16 “Embora se preveja uma redução da inflação, deve ser observado que a sociedade brasileira criou mecanismos adequados à convivência com o processo inflacionário. Mesmo se este se situa em patamares elevados, o país é capaz de crescer a taxas também elevadas, comportamento este considerado impensável em países desenvolvidos, mas que já se incorporou à nossa experiência histórica” (p. 24).

17 “Com isto, ampliaram-se as responsabilidades do Sistema na direção de um maior comprometimento com a questão social ..., questões pertinentes ao desenvolvimento regional e com a ampliação de uma infraestrutura social básica” (BNDES, 1984c, p. 19).

de mudanças (ressalta-se a ação inovadora do Banco em modalidades de apoio, técnicas de decisão, condições de financiamento, métodos operacionais etc. e cita-se o Funtec como o apoio ao desenvolvimento e a implantação de “projetos de tecnologia sofisticada” e dos setores de ponta, (*ibidem*, p. 18); 3) o desenvolvimento necessita de um forte empresariado nacional; 4) o crescimento industrial deve ser baseado no aproveitamento dos recursos internos e no desenvolvimento de uma tecnologia nacional; 5) o desenvolvimento deve resultar no aumento do emprego e na atenuação dos desequilíbrios regionais. Para dar conta desses desafios, porém, quais seriam os desafios em termos de recursos? O documento do Planejamento (BNDES, 1984c) concluía que seria preciso ampliar a base de recursos próprios do Sistema BNDES, de modo não só a recuperar a importância já alcançada pelo Banco no passado, como cobrir o espaço que o crédito externo, no contexto da crise da dívida latino-americana.

Em suma, o BNDES optou, na medida em que lhes permitiam seus recursos, fazer apostas estratégicas, na direção apontada pelo Cenário de Retomada, com ênfase no apoio à indústria e no desenvolvimento tecnológico, a partir do Funtec, e com discurso de comprometimento com investimentos sociais. Infelizmente, porém, os recursos financeiros se tornaram limitados para os objetivos almejados e o país se viu perdido entre planos econômicos de combate à inflação, sem sucesso. O Gráfico 1, a seguir, mostra que, no período 1984-1987, desembolsos do Banco oscilaram fortemente e se mantiveram em patamar inferior ao do final dos anos 1970.

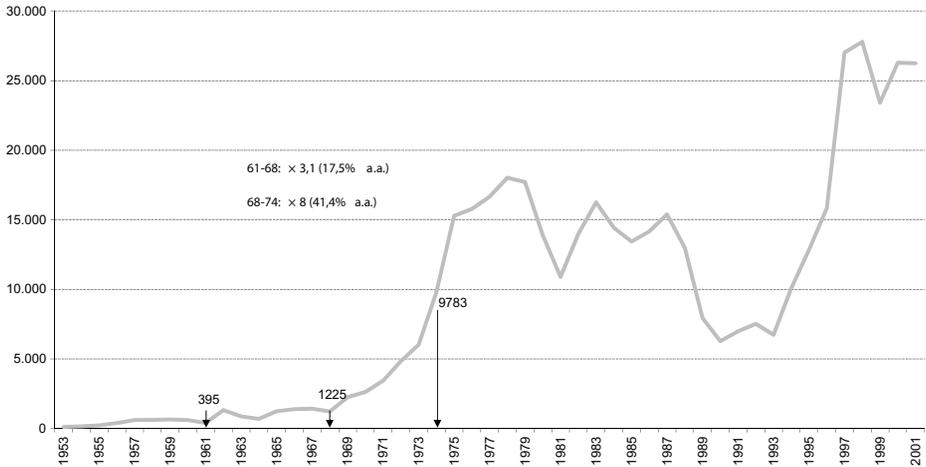
Vale ressaltar que, embora os anos 1980 sejam associados à “década perdida”, entre 1984 e 1987 o PIB brasileiro cresceu, em média, 6,1% – não muito distante do previsto nos cenários, portanto. A inflação, porém, absolutamente não se comportou como o previsto, manteve-se no patamar de 200% entre 1984 e 1985, caindo drasticamente no Plano Cruzado, em 1986, e voltando a se acelerar, atingindo 416%, em 1987.

4.1. Cenários 1987

O Brasil vivia um período de experimentação de estratégias de estabilização heterodoxas. A incerteza predominava e as políticas industriais estavam relegadas a segundo plano. Todos os esforços se dirigiam para o combate à inflação.

GRÁFICO 1

DESEMBOLSOS DO BNDES 1953-2001, EM R\$ MILHÕES DE 2001⁽¹⁾



Fonte: BNDES, 50 Anos de Desenvolvimento

(1) Deflacionado pelo IGP-DI, segundo a cotação de dez/2001.

Neste contexto, o diagnóstico da economia brasileira era de que: 1) o ciclo de substituição de importações havia se esgotado; 2) os avanços constados na indústria mundial na microeletrônica e no desenvolvimento de sistemas automatizados definiam um novo paradigma tecnológico, implicando em crescentes custos para a autarquia brasileira, com perda de posição do país nas novas fronteiras dos fluxos de comércio mundial; 3) o Estado brasileiro se encontrava em situação financeira delicada, com forte quadro inflacionário, estando impossibilitado de impulsionar a economia através de investimentos públicos; 4) havia uma visão positiva em relação ao capital estrangeiro por sua “contribuição tecnológica, gerencial e mercadológica”; 5) o comércio internacional apresentava novas características, intensificando o comércio intrafirmas (matrizes e filiais); 6) havia maturidade da indústria nacional em termos de desenvolvimento organizacional e escalas adequadas com pauta de exportações predominantemente dominada por manufaturados.

No documento intitulado “Cenários para a economia brasileira até o ano 2000”, publicado em 1987, aparecem duas possibilidades de futuro para a economia brasileira: “Integração Competitiva” e “Fechamento” – sendo o primeiro considerado estratégico.

Na concepção do “Integração Competitiva” o país deveria, simultaneamente, alargar o mercado interno e impulsionar o volume de comércio exterior. Vislumbrava-se uma trajetória de crescente competitividade da economia brasileira e de elevação do padrão de vida da população, com modernização do aparelho de Estado e das instituições políticas. O próprio crescimento do mercado interno e a incorporação do progresso técnico permitiriam alavancar a capacidade de exportação das empresas pelo aumento da competitividade e das escalas de produção. Dada a restrição aos fluxos externos de capital, a viabilidade do cenário dependeria de um crescimento contínuo das exportações e, quanto ao setor interno, de programas de investimento que mantivessem o coeficiente de importação “aproximadamente no nível atual garantindo, assim, significativos superávits comerciais durante todo o período” (PLANO ESTRATÉGICO, 1988-90, p. 5). O cenário de “Integração Competitiva” requeria a “recuperação da poupança do setor público”, seria igualmente importante redefinir as áreas de atuação estatal, do capital privado nacional e do capital estrangeiro na economia brasileira.

Já o cenário de “Fechamento” resultava da combinação de uma situação da economia mundial deteriorada (crise financeira acompanhada de recessão ou estagnação, elevação dos juros internacionais e medidas protecionistas nos países desenvolvidos) com um quadro político interno “desfavorável à modernização institucional e à execução de políticas econômicas consistentes e voltadas para a sustentação do crescimento nos padrões de integração e competitividade exigidos pelo novo ciclo” (p. 6). A política econômica interna, nestas circunstâncias, poderia assumir um caráter defensivo.

O cenário considerado estratégico foi o da “Integração Competitiva”. O Plano Estratégico 1988-1990 orientava suas atividades para os seguintes objetivos (p. 9): 1) novo estilo de crescimento voltado simultaneamente para a integração competitiva do Brasil na economia mundial e para a integração de toda a nação, com redução da pobreza absoluta e das desigualdades regionais e de renda; 2) recuperação da taxa de investimento, compatível com a expansão do mercado interno e a manutenção da capacidade de exportação; 3) superação dos pontos de estrangulamento na infraestrutura de energia e de transportes; 4) participação do setor privado em investimentos, antes sob a égide do Estado; 5) fortalecimento financeiro e patrimonial do Sistema BNDES, buscando adequação das fontes e novas formas de aplicação de maior retorno;

6) maior integração do Sistema BNDES com organismos e instituições da sociedade e órgãos do governo; 7) racionalização organizacional e dos fluxos operacionais do Sistema BNDES no curto prazo, com reformas na política e nos sistemas de recursos humanos; e 8) modernização do Sistema BNDES a partir de uma concepção empresarial adaptada às exigências do novo estilo de crescimento.

De acordo com Mourão (1994) é importante ter claro que as ações voltadas para a “Integração Competitiva”, não eram formuladas em “contraposição à orientação histórica, originária do estruturalismo cepalino” do Banco. Tratava-se de uma visão pragmática: “... alcançar um crescimento econômico rápido, com as melhorias de produtividade que o país necessita para atender aos seus objetivos sociais” (p. 21). Por um lado, o Brasil já dispunha de empresários capazes de se responsabilizar por uma tarefa que o “Estado havia alegadamente assumido pela falta de capitais privados em condições de fazê-lo ...” (*idem*), por outro, reconhecia-se que as estatais, ao final dos anos 1980, se encontravam financeiramente debilitadas, após sucessivas limitações de investimento; tendo sido usadas para captar divisas, além de suas necessidades próprias; usadas como arma de conter pressão inflacionária (via congelamento de tarifas e preços públicos), e ainda para absorver mão de obra, no intuito de evitar escalonamento do desemprego. Todas essas características limitavam uma gestão moderna dessas empresas e tornava urgente uma profunda reestruturação do aparelho de Estado, o que incluía, entre outras ações, a privatização de diversas empresas.

Esta visão ganhou grande repercussão externa: “Houve apresentação de trabalhos e participação em seminários, congressos e diversos eventos sobre política industrial e o futuro do país no Brasil e no exterior, reuniões com órgãos de governo e elaboração de propostas de política industrial ... A Integração Competitiva passou a ser uma marca do Sistema BNDES” (*ibidem*).

Em 1990, com a posse do Presidente Fernando Collor de Mello, a equipe de planejamento foi dispersada, tendo sido descontinuados o Planejamento Estratégico e o trabalho de cenários. Como é de notório saber, em 1990, o BNDES passou a sediar o comando do Programa Nacional para a Desestatização (junto ao Conselho de Privatização). Após diversos anos de elevada inflação e crise do Estado, influenciados pelas ideias provenientes do Consenso de Washington (1989), houve uma guinada na orientação do modelo de

desenvolvimento nacional. De fato, a partir do Governo do Presidente Collor de Mello, o BNDES se tornou o “Banco da Privatização” e o país iniciou um processo de abertura comercial gradual. Em um período de menos de três anos foram privatizadas 14 empresas em leilões públicos, todas elas estatais federais. As privatizações se concentram nos setores de siderurgia, petroquímica e em menor montante, fertilizantes. Também data de 1990 o início do apoio às exportações pelo Banco, através do Finamex, embora o apoio tenha se tornado substantivo apenas após 1997, com o início das operações da Embraer.

5. Cenários 2007 e 2012

Em 2007, o contexto vivido pelo Brasil era absolutamente distinto do existente na década de 1980. Em primeiro lugar, o país, após ter vencido a batalha da inflação e, passada a crise de confiança do início do governo Lula, havia guinado para um novo “modelo de crescimento”. Este se baseava em um tripé: intensificação das políticas de transferência de renda; expansão do consumo de massas, através do aumento do salário mínimo e políticas creditícias; e elevação dos investimentos, puxados pelo setor público (BARBOSA e SOUZA, 2010).

O cenário internacional também era muito distinto. Já era evidente o papel da China como um grande *player* internacional, com suas consequências sobre preços de *commodities*, fluxos comerciais e consequências ainda não claras sobre a indústria brasileira. Adicionalmente, o país descobriu reservas do pré-sal – o que colocava uma série de dilemas para o governo a fim de evitar a “maldição do óleo”. Para culminar, em julho daquele ano começaria a maior crise financeira internacional desde 1929, embora suas consequências só tenham se tornado evidentes para o país a partir da quebra do *Lehman Brothers*, em setembro de 2008.

A história do BNDES também iria mudar. Até 2007, o Banco vivia uma escassez de recursos – a partir da crise, receberia uma série de empréstimos do Tesouro Nacional, que mudariam seu patamar de atuação na economia. Internamente, o Banco crescera também em número de funcionários, passara por uma renovação de pessoal, iniciara um processo de internacionalização (abrindo escritórios no Uruguai, subsidiária em Londres e, posteriormente, escritório na África do Sul) e foram criadas novas áreas. Neste contexto, a alta administração decidiu iniciar um ambicioso processo de planejamento, que

começava pela construção de cenários, explorados em dois níveis: “Cenários ambiente mundo-Brasil (CAMB) – cenários de referência”; e “Cenários ambiente BNDES (CAB) – cenários focados”. Diferentemente dos cenários dos anos 1980, o horizonte de tempo era bem maior: 15 anos e, assim como antes, pretendia abordar diversas dimensões: política, econômica, social, tecnológica e ambiental. O objetivo era triplo: 1) alimentar a revisão da “missão” e da “visão” do Banco; 2) servir de base para os cenários focados no BNDES (CABs), que seriam utilizados para identificar ameaças e oportunidades para o Banco; e, a partir dessas, 3) subsidiar discussões para as orientações estratégicas para o período 2009-2014. As orientações contribuíram, por sua vez, para o planejamento de cada uma das áreas do Banco (Ver BNDES, 2008a e 2008b). Em 2012, iniciou-se uma nova rodada de planejamento, a partir da revisão do CAMB, que foi descontinuada em 2013 e concluída em 2014. Em ambos os períodos, complementavam os cenários de longo prazo, os de médio prazo, em número reduzido (geralmente dois, mas podendo ser único em tempos de menor incerteza) com horizonte de cinco anos na experiência de 2007, reduzido para três em 2012. Por fim, existem ainda as projeções macroeconômicas (únicas), utilizadas pelas áreas operacionais para avaliação de projetos, validadas mensalmente no Comitê de Orçamento.

Em ambos os processos (2007 e 2012), o consultor externo para construção dos cenários de longo prazo foi o Professor Francisco Lima Cruz Teixeira, da Universidade da Bahia, UFBA.¹⁸ A metodologia CAMB foi inspirada (embora não apenas) nos cenários de Pierre Wack. Partiu-se dos “sinais do presente” buscando ressaltar os “fatos predeterminados” (chamados de “tendências invariantes”) e as “incertezas críticas”, aquelas que desenham mais de um resultado possível. Foram então escolhidas as mais cruciais incertezas, denominadas “força motriz”, uma para o mundo e outra para o Brasil. Estas foram combinadas criando quatro cenários Mundo-Brasil. Iniciou-se então a “identificação de variáveis descritoras”, organizada em blocos temáticos, sendo a ênfase qualitativa. (Ver RAMALHO, CAFÉ e COSTA, 2010).

18 Em 2007, a construção dos cenários envolveu basicamente funcionários da casa. Em 2012, além dos funcionários, contribuíram assessores externos (trabalhando à época no BNDES: professores Francisco Eduardo Pires de Souza, Jorge Arbache e Ernesto Lozardo) e colaboradores do Senai (Luiz Caruso e Marcelo Pio). Paralelamente, ainda em 2012, o BNDES patrocinou um seminário internacional, no contexto dos eventos comemorativos dos 60 anos, sobre o tema “Para que Mundo o Brasil Deve se Preparar? Os próximos 10 anos em debate”.

Na experiência de 2012, porém, adicionaram-se alguns elementos. Inicialmente, criou-se um grupo de trabalho que passou a discutir grandes temas mundo e Brasil e definiram as forças motrizes. Posteriormente, em 2014, foram consultados especialistas do Banco para desenvolver aspectos específicos. No caso das tendências tecnológicas, em particular, solicitou-se aos participantes do Comitê de Assuntos Setoriais (que reúne especialistas setoriais do Banco) que descrevessem futuros alternativos tecnológicos, a partir de um pequeno conjunto de variáveis macroeconômicas. Assim, a metodologia adotada na segunda rodada de Cenários Mundo-Brasil combinou técnicas “dedutivas” com “indutivas”, mencionadas ao final da Seção 2. Adicionalmente, para as variáveis econômicas, foi utilizado um modelo de consistência macroeconômica.¹⁹

Por ocasião da revisão dos cenários, em 2012, o cenário externo era bastante nebuloso, devido ao agravamento da crise do euro e às dificuldades de recuperação dos EUA, a despeito dos baixos juros mantidos pelo FED, em sucessivos afrouxamentos monetários. Neste ambiente, movimentos de esquerda passaram a eclodir no mundo todo: Primavera Árabe, *Occupy Wall Street*, *Indignados*, Primavera Chilena (mais adiante, também no Brasil, a partir de 2013), ao mesmo tempo em que movimentos mais conservadores também ganhavam força. Paralelamente, novas tecnologias como impressão em 3D, descobertas de fontes de energia (Shale Oil/Gas e energias limpas) e avanços na robótica (apenas para destacar as mais evidentes) traziam à tona discussões sobre uma nova geografia da produção e da inovação. A questão da sustentabilidade socioambiental ganhava força nas agendas internacionais, com o agravamento de questões climáticas.

No Brasil, se tornou evidente a perda de competitividade da indústria brasileira, em virtude de taxas de câmbio apreciadas por longos períodos, somadas aos elevados custos de produção e aos baixos ganhos de produtividade (estes agravado pela perspectiva de uma população com envelhecimento acelerado).

19 Este modelo é dividido em quatro blocos: i) simulação de trajetórias individuais de cada componente do PIB pela ótica da oferta (indústria de transformação, indústria extrativa, construção civil, produção e distribuição de eletricidade, gás e água, agropecuária, serviços), ii) simulação de evolução de variáveis de mercado no curto prazo (juros, câmbio e índices de inflação, entre outras), iii) evolução de contas externas, levando em consideração elasticidades, evolução de taxas de câmbio e de juros, prêmios de risco, comércio mundial, PIB mundial, PIB brasileiro etc., iii) simulação de índices de inflação e iv) simulação de dívida pública. No modelo, as variáveis são determinadas simultaneamente, respeitando identidades contábeis, relações de longo prazo e mantendo a coerência com a descrição do cenário desenhado, qualitativamente.

Ao mesmo tempo, haviam sinais do presente bastante positivos: continuidade no processo de redução das desigualdades, queda da pobreza (sobretudo a pobreza extrema), inclusão, crescimento da relação crédito/PIB e amadurecimento da democracia.

5.1. Cenários 2007 e 2012

Em 2007, para compor os cenários de referência mundo (CAMB), a força motriz identificada foi: “O contexto geopolítico internacional”. Esta se desdobrava em dois cenários antagônicos: “hegemonia negociada” e “multipolaridade conflituosa”. Para o cenário nacional, em contrapartida, a força motriz escolhida foi: “o contexto político-econômico nacional, a capacidade de o Estado se organizar”. Os dois cenários Brasil foram então denominados “convergência de interesses” e “incapacidade de resolução de conflitos”. Combinados os eixos, resultavam quatro cenários “BNDES 2022”, cujos nomes faziam alusão a filmes. As principais características dos cenários de 2007 encontram-se resumidas na Figura 1.

Já na versão iniciada em 2012, ao invés de filmes, os nomes dos quatro cenários remetem a músicas brasileiras.²⁰ O diagnóstico das forças motrizes foi, a rigor, semelhante ao realizado no primeiro ciclo. Para o cenário internacional, residiria também na geopolítica: “Liderança Compartilhada” *versus* “Multipolaridade Conflituosa”. No âmbito nacional, a força motriz encontrar-se-ia no plano político e na capacidade de implementar um projeto de desenvolvimento. O primeiro cenário, “Desenvolvimento Pactuado”, guarda semelhanças com o anterior (“Convergência de Interesses”), na concepção de ter um projeto de desenvolvimento e ter capacidade política de implementá-lo. O cenário alternativo. “Dependência e Fragmentação Política”, é, porém, um pouco distinto do formulado em 2007 (“Incapacidade de Resolução de Conflitos”).

De fato, na versão de 2012, no cenário nacional adverso, prevalece uma atuação do governo meramente reativa às demandas políticas internas, com

²⁰ No primeiro extremo, que combinam cenários positivos mundo-brasil temos: “Melhor é Impossível”, em 2007, que corresponde ao “Sonho Meu”, em 2012. No quadrante oposto (mundo e brasil em situações adversas) temos: “Todo Mundo em Pânico” (2007) e “Mundo é um Moinho” (2012). No caso intermediário em que o país está num cenário negativo, mas o mundo está no cenário positivo: “Nau dos insensatos” e “Deixa a Vida me Levar”, respectivamente. Quando o mundo está em conflitos, mas o Brasil tem um projeto claro de desenvolvimento e capacidade política de implementá-lo temos: “Noviça Rebelde” (2007) e “Apesar de Você” (2012).

FIGURA 1

CENÁRIOS MUNDO BRASIL 2007-2022

MUNDO		BRASIL	
Hegemonia negociada	Multipolaridade conflituosa	Convergência de interesses	Incapacidade de resolução de conflitos
Negociações entre EUA, China, União Europeia e Japão visando equilibrar relações, com integração dos Brics no processo decisório internacional	Conflitos em torno da hegemonia, gerando uma multipolaridade conflituosa	Novos grupos de interesses são incorporados na elite decisória brasileira	Não há coesão político-social em torno de projeto nacional de desenvolvimento, representação de interesses fragmentada e pontual
Fortalecimento do papel das instâncias multilaterais de soluções de controvérsias (OMC, ONU)	Conflitos étnicos e regionais provocando insegurança diplomática e militar	Avança-se na direção da implementação de uma estratégia-país de desenvolvimento	Políticas públicas erráticas e obstáculos institucionais ao desenvolvimento permanecem
Regulações negociadas		Crescimento sustentado, economia diversificada, inclusiva e com capacidade competitiva internacional	Crescimento baixo e volátil, desenvolvimento excludente
Desenvolvimento e aplicação de mecanismos para regular mercados financeiros e combater volatilidades	Regulações inconsistentes e prevalência do unilateralismo nas ações econômicas e dos mercados financeiros	Os resultados do investimento em C&T e educação dão frutos, o país avança e se destaca entre os países em desenvolvimento nos rankings internacionais	Os resultados do investimento em C&T avançam pouco
Sucesso na mitigação dos danos ambientais das mudanças climáticas	Mudança climática negativa e com relevante expressão socioeconômica	A ampliação de infraestruturas é bem-sucedida, em particular, amplia-se a oferta de energia	Capacidade de investimento público limitada
Crescimento sustentável e acesso assegurado aos mercados	Crescimento baixo e volátil	Assegura-se a segurança cidadã. O Brasil se destaca como referência na efetividade de ações associadas à responsabilidade social	Insegurança cidadã. Cresce a degradação ambiental do país, em especial da Amazônia.

Fonte: Cenários BNDES, mar. 2008, p. 15-16.

inserção passiva na economia internacional, sequências de políticas *ad hoc*, muitas vezes sobrepostas e contraditórias entre si. Caracteriza o cenário forte instabilidade política, descrédito nas formas tradicionais de representação política (partidos e sindicatos), conflito entre poderes e judicialização das relações sociais. Neste contexto, há incapacidade de fazer política industrial e de

inovação, pouco avanço na qualidade da educação, a despeito de avanços em alguns indicadores, e volatilidade de indicadores econômicos. Esta versão dos cenários, que ainda não dispunha de quantificação detalhada, foi apresentada, ainda em dezembro de 2012, para o corpo funcional da casa²¹.

A grande diferença entre as versões iniciadas, respectivamente, em 2007 e em 2012 está no nível de detalhamento dos cenários. Enquanto na primeira versão há uma breve descrição qualitativa de cada cenário e uma tabela com números das variáveis mais relevantes, a segunda versão dispunha de um modelo de consistência de mais de 200 variáveis, por cenário, que teve sua descrição qualitativa detalhada. Adicionalmente, na revisão de 2014, complementou-se o método dedutivo com o método indutivo, convidando diversas pessoas do Banco a fazer contribuições pontuais (incorporadas no documento final) para temas como política, meio-ambiente, educação e inovação. Em particular, no caso das tendências tecnológicas, uma consulta foi feita ao Comitê de Assuntos Setoriais, como já explicitado.

Em ambas as experiências, a partir dos cenários, foram construídas matrizes SWOT, que combinavam “forças e fraquezas” com “oportunidades e ameaças”, em cada cenário CAMB. Em 2007, esta matriz contribuiu para desenhar orientações estratégicas do Banco (diretrizes), mas essa era apenas a primeira etapa do processo. A segunda foi descer do nível mais geral para o mais específico, o que consistia em construir “posicionamentos estratégicos” por áreas e estabelecer “diretrizes para temas transversais e políticas de suporte”. Assim, em 2008, foram estabelecidas 12 orientações estratégicas corporativas, que compuseram o primeiro “Mapa Estratégico do BNDES 2009-2014”, organizado em quatro perspectivas: desenvolvimento sustentável e competitivo, sustentabilidade financeira, processos internos e aprendizado e competências.²²

21 No processo iniciado em 2012, o horizonte estabelecido inicialmente foi 2028, porém, em virtude das Novas Contas Nacionais e de Balanço de Pagamentos, os dados foram atualizados, em 2015, e o horizonte foi ampliado para 2030 (ver BNDES 2015a).

22 O BSC toma por base quatro perguntas fundamentais: “How do customers see us? (customer perspective); What must we excel at? (internal business perspective); Can we continue to improve and create value? (innovation and learning perspective); How do we look to shareholders? (financial perspective)” (<https://hbr.org/2005/07/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance>, acesso em maio de 2015). No BNDES, no que se refere à “perspectiva do cliente”, identificou-se que “o cliente” seria a sociedade brasileira, que do Banco espera a promoção do desenvolvimento sustentável – primeira dimensão do mapa corporativo do Banco. Já quanto à “perspectiva financeira” do BNDES, por se tratar de uma instituição de desenvolvimento, a lucratividade não seria um objetivo em si, embora seja fundamental manter a sustentabilidade financeira – sendo esta a segunda dimensão do mapa. Quanto à “perspectiva interna dos negócios” do BSC, esta

Iniciou-se, então um processo de “estratégia em cascata”, em que a partir do mapa corporativo do Banco, cada área deveria constituir o seu próprio mapa e “planos de ação”, definindo metas (indicadores) e iniciativas (projetos) por departamentos (menor unidade de governança). O esforço era para que não apenas houvesse um comprometimento de todos com as quatro dimensões corporativas, mas também que essas passassem a ser mensuradas e monitoradas pela Área de Planejamento e, com o passar do tempo, por todo o Banco, na medida em que foram implementadas ferramentas de gestão corporativa.

Ao longo do período que se estende entre 2009 e 2014, o processo do Planejamento Corporativo passou a focar na execução, monitoramento e aprendizado, ao mesmo tempo em que foi realizado um trabalho de promoção de “valores corporativos”. Em 2014, houve reconhecimento internacional do BNDES, tendo o Banco sido um dos vencedores da 15ª edição do prêmio *Palladium Balanced Scorecard Hall of Fame for Executing Strategy*, concedido anualmente para empresas de todo o mundo que se destaquem pela qualidade de seus modelos de gestão da estratégia baseados no Balanced Scorecard (BSC).

Em 2014 foi feita ampla revisão dos cenários Mundo Brasil, mantendo, todavia, as principais ideias presentes na formulação de 2012. Foram realizadas diversas apresentações para chefes de departamento e, na sequência, para superintendentes e diretoria.²³ Aquelas oportunidades e ameaças que aparecem em todos os cenários (consideradas as mais relevantes) foram consideradas no momento da revisão do mapa estratégico da instituição. Destaca-se a percepção de uma oportunidade de ampliar frentes de colaboração junto a outras instituições de governo, a fim de criar sinergias e melhor apoiar a estruturação de projetos e o desenvolvimento de instituições públicas. Esta oportunidade foi incorporada ao novo Mapa Corporativo do BNDES, como uma nova prioridade na dimensão “desenvolvimento sustentável”. As demais oportunidades e ameaças foram registradas para promover uma reflexão institucional sobre os temas e, eventualmente, para que se incorporem novas metas e objetivos para fins do Planejamento Estratégico, quando oportuno. Ao final da apresentação dos trabalhos, no Comitê de Planejamento, o presidente Luciano Coutinho

foi adaptada para foco em processos internos – terceira dimensão. Por fim, à perspectiva do aprendizado e inovação (aprendizado e competência).

23 Precederam a discussão dos “futuros” (CAMB), apresentações sobre o “passado” (história do planejamento) e sobre o “presente” (pesquisa sobre bancos de desenvolvimento internacionais).

declarou: “Os cenários valem por si mesmos” – ressaltando a importância de promover uma reflexão institucional de futuros alternativos.

Enquanto no processo iniciado em 2007 foram envolvidos 26 grupos de trabalho e 450 participantes diretos, e as 12 orientações estratégicas corporativas foram posteriormente desdobradas em “alvos prioritários”, a segunda experiência se limitou a apresentações e revisão do mapa. Os cenários CAB não foram refeitos na segunda experiência, embora esteja em curso (2015) uma iniciativa denominada “BNDES 2030”.

6. Conclusão

Na literatura, como mencionado no resumo, múltiplos são os objetivos dos cenários, atingidos, em maior ou menor grau, nas experiências aqui tratadas. Em relação ao objetivo de “construir futuros”, certamente os trabalhos dos anos 1980 foram mais efetivos. De acordo com Buarque (2003): “Os cenários do BNDES contribuíram para o planejamento estratégico do banco e levaram à introdução do cenário de integração competitiva nas formulações estratégicas do Brasil”. De fato, o cenário “Integração Competitiva” se tornou uma nova “visão” para o país, ainda que tenha sido utilizado numa agenda de abertura, privatização e Estado Mínimo que não era sua concepção original.

Já os cenários de 2007 e 2012 tiveram certamente menos repercussão externa e, em sua forma, refletem a maior complexidade e tamanho que o Banco assumiu após a crise financeira. Curiosamente, os processos dos anos 1980 se propunham a discutir inicialmente “não o Brasil, mas o Banco”, mas terminaram por buscar construir uma “estratégia país”. Em contraposição, os cenários dos anos 2000 foram direcionados, desde o princípio, para um processo interno que visava a construção da “missão e visão do banco”, do mapa corporativo (e sua revisão), seguido de uma “estratégia em cascata”, a fim de definir metas e indicadores corporativos e por área do Banco, numa lógica BSC. No entanto, na sua conclusão, em 2014, a mudança no mapa se deu justamente no reconhecimento da necessidade de ampliar diálogos e interação com outras instituições de governo, o que revela um desejo de resgatar uma maior capacidade de formulação estratégica do país.

Sinteticamente, pode-se dizer que as maiores características dos processos dos anos 2000 são: (i) sua continuidade no tempo (processo mais longo de

planejamento da história do Banco); (ii) o sistemático apoio da alta gestão; (iii) o esforço de, no processo, recuperar valores do BNDES e tradições, ao longo do processo de planejamento; (iv) o intenso uso de ferramentas e métricas; (v) o esforço de usar o planejamento como ferramenta de gestão, através da criação do Mapa Estratégico por áreas com indicadores e iniciativas. Uma característica que diferencia esse processo do ocorrido nos anos 1980, portanto, é a ênfase no desenho de uma estrutura de governança para a gestão do Planejamento. Passou-se a usar um sistema de monitoramento para o acompanhamento da execução da estratégia definida. Mas, se a versão dos Cenários 2030 é bem mais detalhada do que os Cenários 2022, o processo realizado em 2012 foi menos participativo do que o de 2007, limitando-se a apresentação para chefes e alta administração – o que gerou críticas internas, ainda que os cenários fossem reconhecidos pelo seu rigor e riqueza de análise.

Analisando os quatro processos de Planejamento, há visíveis elementos de continuidade: os cenários BNDES são sempre não probabilísticos, envolvem múltiplas dimensões, são descritos de forma quantitativa e qualitativa e foram usados para o início da discussão estratégica do Banco. Há também elementos de ruptura. Nos cenários dos anos 1980, usaram-se métodos “prospectivos”, apostando em um “futuro desejável”; enquanto nos anos 2000 foram construídos cenários exploratórios, não normativos. Ademais, o horizonte temporal modificou-se de três anos para quinze. Entre as duas experiências dos anos 2000, houve grande aprimoramento em termos dos modelos de consistência utilizados e uma versão bem mais detalhada dos cenários, documentada (BNDES, 2015a). Dentre os aprendizados, o maior, certamente, foi a necessidade de participação do corpo funcional desde o início do processo de planejamento, o que ocorreu mais plenamente nas duas experiências dos anos 1980, quando o Banco era bem menor, em número de funcionários e em desembolsos. Na segunda experiência dos anos 2000, a consulta a gerentes e técnicos foi realizada apenas de forma pontual, para o desenvolvimento de questões específicas, ao final do processo, em 2014.

O maior intuito deste artigo foi o de apresentar a experiência do BNDES e defender, para os agentes do Sistema Nacional de Fomento, a construção de cenários de longo prazo e o compartilhamento de visões de futuro para o país. Cabe a nós, integrantes do Sistema, exercitar nossa capacidade de “ver primeiro” os desafios e as oportunidades do desenvolvimento, ao mesmo tempo

que, como atores de governo, nos cabe auxiliar na tarefa maior de escolher (estrategicamente) e dar impulso aos projetos que permitam caminhar na direção do futuro desejado. Quanto mais compartilharmos visões, maior será a possibilidade de seguir na direção almejada: “Se todos agirmos como se algo fosse ocorrer, esse algo ocorre, como caso da profecia que se autocumpre. Isto acontece porque um bom plano é uma aposta estratégica, não uma aposta sobre o destino” (HUERTAS, 1996, p. 15).

Bibliografia

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *A atividade de planejamento do sistema BNDES*. [Sl.]: BNDES, 1983.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Cenários para a economia brasileira*. [Sl.]: BNDES, 1984a.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Cenários para a Economia Brasileira 1984-90*. [Sl.]: BNDES, 1984b.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Cenários Brasil-Mundo 2030*. [Sl.]: BNDES, 2015a.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Custo líquido dos aportes do Tesouro no BNDES: nota técnica conjunta APE/AF*. [Sl.]: BNDES, 2015b.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Plano estratégico do Sistema BNDES: triênio 1985/87*. [Sl.]: BNDES, 1984c.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Planejamento Corporativo 2009/2014: Brasil em desenvolvimento – o futuro tem pressa*. [Sl.]: BNDES, 2008a.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Planejamento Corporativo 2009-2014*. [Sl.]: BNDES, 2008b.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). *Relatório Anual 2014*. Rio de Janeiro: BNDES, 2015c.

BARBOSA, N.; SOUZA, JAP: *A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda*. 2010, disponível em: <<https://nodocuments.files.wordpress.com/2010/03>>.

BUARQUE, SC. *Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais*. [Sl.]: IPEA, 2003. Texto para discussão, n. 939.

CARNEIRO, D.; MODIANO, E. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980-1984. In: ABREU, MP. (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 323-346.

CASTRO, AB; SOUZA FEP. *Economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, AC; CASTRO, LB. (Orgs.). *Do desenvolvimento renegado ao desafio sinocêntrico: reflexões de Antonio Barros de Castro sobre o Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier., 2012.

CASTRO, LB. História do planejamento do BNDES: 1983-2014 – lições e questões. *Revista do BNDES*, n. 42, p. 225-273, 2015.

CASTRO, LB; BERNARD, Y.; COLLI, J. *Dicionário internacional de economia e finanças*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998. v. 1.

GIAMBIAGI, F.; HERMANN, J.; CASTRO, LB; VILLELA, A. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GODET, M. *Crise de laprèvision, essor de lapropective*. Paris: PUF, 1977.

_____. *Scenarios and strategic management*. London: Butterworths, 1987.

HUERTAS, F. *Entrevista com Carlos Matus: o método PEE*. São Paulo: Fundap, 1996.

KAHN, H. *Thinking about the unthinkable*. New York: Avon, 1964.

KAHN, H.; WIENER, AJ. The year 2000: a framework for speculation on the next thirty-three years. London: Collier-Macmillan Limited, 1967. Disponível em: <http://www.hudson.org/index.cfm?fuseaction=publication_details&id=2214>. Data de acesso: 30 jul. 2015.

KAHNEMAN, D.; KLEIN, G. Conditions for intuitive expertise: a failure to disagree. *American Psychologist*, v. 64, n. 6, p. 515-526, 2009.

MOURÃO, J. A integração competitiva e o planejamento estratégico. *Revista do BNDES*, v. 1, n. 2, p. 4, 1994.

RAMALHO, Y.; CAFÉ, S.; COSTA, G. Planejamento corporativo 2009-2014. In: ALÉM AC; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). *O BNDES em um Brasil em Transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

RAMIREZ, R. *Introduction to scenarios and the 'Oxford Approach' to scenarios*. In: Oxford Scenario Program, Oxford University, abril de 2014.

RAMIREZ, R.; WILCKINSON, A. Canaries in the mind: exploring how the financial crisis impacts 21st century. *Journal of Futures Studies*, v. 14, n. 3, p. 45-60, 2010.

RAMIREZ, R: Forty years of Scenarios: retrospect and prospect. In: DOPSON, SE; EARL, M.; SNOW, P. (Eds.). *Mapping the management journal: five decades of management studies*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SELIN, C. *The purpose of scenarios & the logics of the client & user(s)*. In: Oxford Scenario Program, Oxford University, abril de 2014.

WACK, P. Scenarios: shooting the rapids. *Havard Business Review*, nov-dec, 1985b. Disponível em: <<https://hbr.org/1985/11/scenarios-shooting-the-rapids/ar/1>>.

_____. Scenarios: uncharted waters ahead. *Havard Business Review*, set-oct, 1985a. Disponível em: <<https://hbr.org/1985/09/scenarios-uncharted-waters-ahead>>.

Capital de risco e o desenvolvimento de empresas de base tecnológica no Brasil – a experiência dos Fundos Criatec

Fabio Luiz Biagini

Filipe Borsato da Silva (BNDES)

1. Introdução

O mercado internacional de capital de risco surgiu e se desenvolveu para preencher a lacuna do sistema financeiro que não era suprida nem pelo crédito tradicional nem pela capitalização por meio de listagem em bolsa de valores. O termo capital de risco se refere a todos os investimentos em participações negociados privadamente em empresas não listadas em bolsas de valores.

Os investimentos no mercado de capital de risco podem ser realizados via participação direta ou através de fundos de investimento, que podem ser proprietários¹ ou mútuos. A carteira do BNDES² é composta prioritariamente pelo último tipo – fundos mútuos de investimento – nos quais diferentes investidores subscrevem uma quantia de capital e um gestor se responsabiliza por gerir a totalidade dos recursos, sendo remunerado por uma taxa de administração e uma taxa de desempenho.

O gestor deve, inicialmente, atrair investidores para o fundo e, ao longo de sua atividade, adotar práticas adequadas de governança, agregar valor aos ativos investidos (via gestão financeira e operacional) e propiciar retornos atrativos para a base de quotistas.

1 Os investidores de fundos proprietários apenas utilizam o veículo de investimento (Fundo de Investimento em Participações) como forma de equacionar a participação em um único ativo, representando na realidade uma aquisição específica, muitas vezes por um único investidor para cada fundo. Esses fundos, em sua maioria, não contam com gestores terceirizados.

2 Apesar da utilização da nomenclatura BNDES, os investimentos em fundos de capital de risco se dão através da BNDESPAR, subsidiária integral do BNDES. O BNDES conta com três subsidiárias integrais: a Finame, a BNDESPAR e a BNDES PLC.

O mercado de capital de risco teve início nos anos 1940 nos Estados Unidos (DOMINGUEZ, 1974), nos anos 1970 na Europa (COUTARELLI, 1977) e em meados da década de 1990 na América Latina. No Brasil, cresceu a uma média acima de 20,0% a.a. no período entre 2002 e 2014, segundo números da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da KPMG, conforme pode ser visualizado no Gráfico 1 adiante apresentado.

O crescimento substancial se deve a diversos fatores, tais como: (i) o amadurecimento do mercado com o desenvolvimento de novos gestores; (ii) a demanda por investimentos em ativos reais, em função da possibilidade de maiores retornos no médio prazo; e (iii) ao crescimento da base de investidores nacionais como fundos de pensão e *family offices*³.

Porém, conforme já apontado por De Carvalho, Netto e Sampaio (2014) a disponibilidade de registros sobre a indústria brasileira de capital de risco ainda carece de maior robustez de dados e registros, uma vez que as informações sobre a rentabilidade dos fundos encerrados ainda são escassas.

De Carvalho, Ribeiro e Furtado (2006) foram os primeiros a prover dados sistemáticos sobre as características e práticas da indústria brasileira de capital de risco. Mais adiante, Ribeiro e De Carvalho (2008) analisaram quais as principais similaridades e diferenças entre as indústrias de capital de risco no Brasil e nos EUA. As principais similaridades apontadas foram: (i) a indústria é majoritariamente composta de organizações independentes; e (ii) investidores institucionais são a principal fonte de capital. Por outro lado, as principais diferenças do Brasil em relação aos EUA foram: (i) a praticamente inexistente utilização de alavancagem financeira e, (ii) a concentração de investimentos em oportunidades de negócios em estágios mais maduros e, naturalmente, menos arriscados.

O Gráfico 1, ao lado, mostra a evolução recente da indústria de capital de risco no Brasil e inclui os fundos mútuos de investimento, fundos imobiliários, fundos proprietários e as participações diretas em empresas fechadas, sem a utilização de veículos específicos.

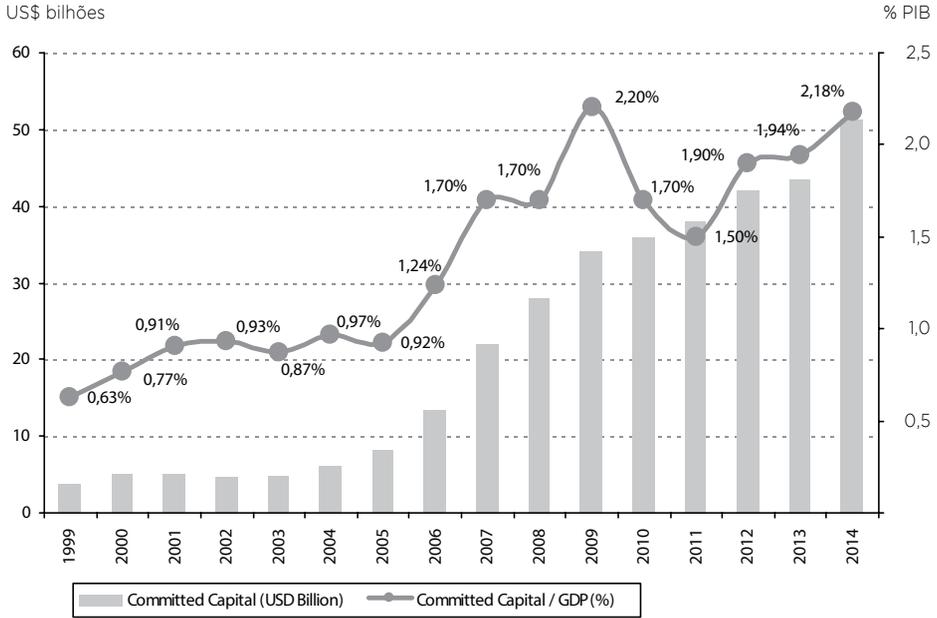
No final de 2014, havia um total acumulado de US\$ 51 bilhões de capital comprometido⁴, o equivalente a 2,18% do PIB brasileiro, em dólares, naquele

3 Companhias privadas que gerenciam recursos de famílias.

4 O capital (ou patrimônio) comprometido de um fundo equivale ao valor total das quotas subscritas pelos investidores.

GRÁFICO 1

EVOLUÇÃO DO CAPITAL COMPROMETIDO NO BRASIL



Fonte: FGV, KPMG, e estimativas do BNDES.

ano. Importante ressaltar que, após uma queda entre 2009 e 2011, a participação da indústria em relação ao PIB voltou a aumentar, tal como vinha ocorrendo até 2009. Em termos absolutos, porém, o volume de capital comprometido cresceu a cada ano.

Entretanto, o mercado brasileiro de capital de risco, mesmo considerando as classes de ativos supracitadas, ainda está aquém daquele verificado em países que possuem tradição como os Estados Unidos e a Inglaterra.

Minardi *et al.* (2015) apresentam um panorama dos investimentos em *private equity* (PE) e *venture capital* (VC) no Brasil, entre 1982 e 2014, no qual foram mapeadas 556 transações de PE e VC, representando US\$ 22,1 bilhões investidos no período. Desse montante, aproximadamente US\$ 450 milhões foram destinados a investimentos em VC. O valor médio das operações de PE no período foi de US\$ 60 milhões, enquanto as operações de VC tiveram valor médio de US\$ 2,2 milhões.

Em uma perspectiva mais ampla, com abrangência mundial, de acordo com o verificado pela Preqin (2015), os fundos de VC norte-americanos continuam sendo os mais pujantes e registraram em 2014 o maior volume de arrecadação desde 2008, com uma captação total de US\$ 29 bilhões distribuídos por 158 fundos.

O BNDES é reconhecido como um impulsionador relevante do crescimento da indústria de capital de risco no Brasil e, até o final de 2014, a sua carteira de fundos de investimento era composta por 34 fundos, dos quais 19 eram de *seed capital* e *venture capital* e, outros 15, eram de *private equity*. Os fundos voltados para inovação apresentam o maior número de empresas investidas indiretamente pela BNDESPAR, respondendo por quase 50% da sua carteira. O patrimônio comprometido nesses 34 fundos totalizava, ao final de 2014, R\$ 2,51 bilhões, sendo o BNDES o investidor institucional nacional com a carteira mais relevante de fundos de *seed capital* e *venture capital*. Os fundos atualmente ativos e acompanhados pela BNDESPAR aprovaram aportes em mais de 200 empresas e investiram efetivamente em mais de 160 empresas.

A carteira de fundos conta com uma grande quantidade de empresas de base tecnológica, algumas das quais foram reconhecidas internacionalmente em prêmios e listas das mais inovadoras do mundo. Além disso, foram aprovadas mais de 70 operações de investimentos em empresas com faturamento abaixo de R\$ 10 milhões nos últimos cinco anos.

Sendo o maior investidor dos segmentos de capital semente e *venture capital* no Brasil, o BNDES tem o papel fundamental de apoiar e direcionar esse crescimento, como vem ocorrendo desde a década de 1990. Nesse sentido, um de seus principais produtos para apoio ao empreendedorismo e à inovação destinado às micro e pequenas empresas nascentes é a série de fundos Criatec, que será detalhada nas próximas seções.

2. O BNDES

Fundado em junho de 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é uma empresa pública, com controle acionário integral do governo federal do Brasil. Seu principal escritório localiza-se no Rio de Janeiro, tendo ainda presença nas cidades de Brasília, São Paulo e Recife. O BNDES possui também presença internacional, com uma subsidiária em Londres (Inglaterra) e escritórios em Johannesburgo (África do Sul) e Montevideo (Uruguai).

A missão do BNDES é “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de empregos e redução das desigualdades sociais e regionais”. Seu compromisso é com o desenvolvimento da sociedade brasileira em uma concepção integrada, que inclui as dimensões econômica, social, regional e ambiental. Tais dimensões se refletem na sua estratégia, que contempla também a inovação como sustentáculo da competitividade econômica brasileira.

O BNDES desembolsou R\$ 187,8 bilhões no ano de 2014, destacando-se o setor de infraestrutura que atingiu R\$ 68,9 bilhões no período, valor 12% superior ao realizado em 2013. Os projetos de inovação também se destacaram, o Banco desembolsou em 2014, R\$ 5,9 bilhões, 31% superior a 2013.

Em relação aos demais setores que compõem a carteira do BNDES – indústria, agropecuária, comércio e serviços, os desembolsos totalizaram, respectivamente, R\$ 50,1 bilhões, R\$ 16,7 bilhões e R\$ 52,0 bilhões, de janeiro a dezembro de 2014.

Este desempenho foi acompanhado por mudanças no perfil dos financiamentos: houve aumento nos recursos destinados às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) – de 22% do total desembolsado, em 2002, para 32%, até dezembro de 2014 (representando 96% do número total de operações do BNDES) – e maior desconcentração regional, aumentando os desembolsos para estados fora da região Sudeste do Brasil – que passaram de 38% para 52% do total desembolsado.

O BNDES é o principal provedor de crédito de longo prazo da economia brasileira a um conjunto amplo de atividades industriais, de infraestrutura, de exportação, de comércio e de serviços. Para tal fim, desenvolveu diversos produtos financeiros, adequados a cada finalidade, disponibilizados às empresas através de financiamentos, participações acionárias e empréstimos não reembolsáveis.

3. O capital de risco como alavanca para o desenvolvimento de empresas de base tecnológica

Segundo Fagerberg (1994), o fomento ao desenvolvimento de empresas de base tecnológica possui elevada importância, uma vez que a melhoria do nível tecnológico é um dos pilares para o estabelecimento de vantagens competitivas sustentáveis e para o crescimento econômico de longo prazo. Sua visão é

ratificada por Heijs (2001), para quem a competitividade de uma nação depende em muito da capacidade inovadora de suas empresas, em particular as da indústria de base tecnológica.

No entanto, Christensen (1992) destaca que investimentos em inovação tecnológica implicam em maiores riscos, quando comparados aos demais tipos de investimento. Além do risco de mercado, há, por exemplo, os riscos técnicos de desenvolvimento de novos processos e produtos.

Verifica-se, portanto, que a obtenção de recursos para fomentar o desenvolvimento de empresas de base tecnológica, em particular as relacionadas à inovação, encontra importantes desafios a serem superados.

Meirelles *et al* (2008) apontam que se, no Brasil, a obtenção de recursos financeiros para realização de investimentos em geral é algo difícil, para as empresas de base tecnológica são ainda mais escassos. Os autores ainda destacam que o setor público possui uma função importante como investidor, em particular o BNDES e a Finep, ao direcionar capital para segmentos onde ocorre maior escassez de recursos, como o desenvolvimento de empresas de base tecnológica.

Com relação ao caso brasileiro, é oportuno mencionar a existência de relutância de investidores, em particular os privados, em aportar recursos para fomentar empresas nascentes de base tecnológica. Uma das razões que desencoraja investidores financeiros é o desbalanceamento da relação de risco e retorno do investimento em empresas de base tecnológica, em comparação com projetos de investimento de outra natureza. Investidores estratégicos nacionais, por sua vez, começam a enxergar investimentos em fundos de VC como complementares àqueles feitos em pesquisa e desenvolvimento internos, com os benefícios de desenvolver empresas parceiras e obter potenciais retornos extraordinários.

De acordo com Lerner (2010), os governos apresentam marcada atuação também em grandes polos de inovação e empreendedorismo, como os localizados no Vale do Silício (EUA), Singapura e em Tel Aviv (Israel). O autor ainda ressalta que a literatura acadêmica tem destacado o papel do empreendedorismo e do capital de risco no estímulo à inovação, sendo que um dos poucos aspectos convergentes refere-se ao determinante papel que as pequenas empresas inovadoras possuem na introdução de novas tecnologias, fornecendo importantes benefícios à economia. Um estudo que ratifica esta visão é o de Acs e Audretsch (1988).

Nesse contexto, Lerner (2010) menciona estudos indicando que um dólar oriundo de capital empreendedor geraria tanta inovação quanto três dólares investidos em pesquisa e desenvolvimento corporativo tradicional. Por sua vez, destaca também que o capital de risco e os empreendedores precisam estreitar laços com outras importantes fontes de inovação, como universidades e laboratórios de pesquisa e desenvolvimento para o fortalecimento do ecossistema com um todo.

Vale destacar a existência de uma gama de ações de intervenção governamental que contribuíram para o desenvolvimento da indústria de capital de risco no mundo. Como exemplo, Lerner (2010) menciona o caso da Small Business Investment Company (SBIC), que nos EUA levou à formação da maior parte da estrutura utilizada pela indústria de capital de risco norte-americana, uma vez que muitos dos fundos de *venture capital* emergiram como organizações orientadas aos fundos da SBIC.

De forma similar, em outros países do mundo foram os programas públicos que desempenharam um importante papel ao propiciar o crescimento da indústria de capital de risco. Vale citar o caso de Israel, ao criar em 1992, um fundo público de US\$ 100 milhões, o Yozma Venture Capital, em uma época na qual havia um único fundo privado de *venture capital* em atividade no país.

Ramalho (2010) aponta que é notável o efeito positivo das políticas públicas brasileiras em apoio ao desenvolvimento da indústria de PE e VC no país, passando pela concepção de um arcabouço regulatório específico até o efetivo aporte de capital nos fundos de PE e VC. O autor indica que os fundos de PE e VC investidos por recursos públicos, constituíram vasto portfólio de empresas que possuem elevado potencial inovador, e conclui seu estudo indicando que o mercado de capitais também se beneficiou das iniciativas públicas vinculadas aos fundos de PE e VC, uma vez que de 2004 a 2008, cerca de 1/3 das Aberturas de Capital em Bolsa de Valores no país foram originárias de empresas previamente investidas por essas modalidades de fundos.

Ferraz (2013) chama atenção para o fato de que, mesmo na cadeia de valor de *venture capital*, as empresas em estágio inicial tendem a serem preteridas pela iniciativa privada, em virtude da elevada incerteza e risco associados. Nesses casos, a participação do setor público na constituição e consolidação desse segmento se revela ainda mais fundamental e tem sido calcada, dentre outras ações, no apoio como investidor direto nos fundos de VC, adminis-

trados por gestores privados, como é o caso do Criatec, objeto de estudo do presente artigo.

O autor indica, ainda, em suas conclusões, que o Criatec se insere em um contexto de evolução da atuação do BNDES, tendo como uma de suas principais características o fato de cobrir uma clara lacuna de recursos existente para os estágios mais incipientes do setor, notadamente o capital semente.

Nos termos de Schapiro (2009), a forma de atuação do BNDES tem favorecido a consolidação da indústria nacional de *venture capital* no Brasil, em uma forma de atuação típica de um banco de desenvolvimento.

Percebe-se, portanto, que a construção de um circuito virtuoso para utilização do capital de risco no fomento ao desenvolvimento tecnológico, associado à inovação e ao empreendedorismo, é uma iniciativa de longo prazo, cabendo o reconhecimento de que as iniciativas públicas nesse sentido possuem grande importância.

4. A origem da estruturação do Criatec

O BNDES iniciou, em 1995, seu apoio à estruturação de fundos fechados destinados à realização de investimentos na forma de subscrição pela BNDESPAR de valores mobiliários. Foi um dos precursores desse instrumento no Brasil, sendo reconhecido por seu papel de agente indutor de algumas modalidades de fundos, seja pelo foco setorial, tamanho de empresa e nível de liquidez, entre outros.

A primeira atuação do BNDES sobre os fundos de capital semente ocorreu em 1999, com um aporte realizado no RSTec, fundo focado em *startups* e pequenas empresas inovadoras localizadas no estado do Rio Grande do Sul. Durante os anos que se seguiram, o Sistema BNDES apoiou outros fundos com foco regional nas seguintes localidades: Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro e Nordeste. O Quadro 1, ao lado, resume a experiência acumulada com esses fundos.

Em relação às conquistas alcançadas, percebe-se que esses fundos conseguiram cumprir a missão de construir portfólios baseados em empresas inovadoras (foram investidos R\$ 63 milhões em 41 empresas), bem como foram importantes para introduzir o conceito de capital de risco entre pequenos empreendedores nacionais. Alguns casos de sucesso foram alcançados e se

QUADRO 1

EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS DO BNDES EM FUNDOS DE CAPITAL SEMENTE

Fundo	Ano	Características
RSTec	1999	<ul style="list-style-type: none"> • Fundos regionais • Investimentos de base tecnológica • Fundos pequenos (Patr. Comp. ~ R\$ 15 MM)
SCTec	2001	<p style="text-align: center;">Externalidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivo à inovação • Incentivo ao empreendedorismo • 41 empresas investidas
SPTec	2002	<ul style="list-style-type: none"> • R\$ 63 milhões em investimentos aprovados • Curva de aprendizado
NORDESTE I	2002	<p style="text-align: center;">Dificuldades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remuneração do gestor/equipe • Excesso de foco em TI (bolha) • Realização de novos aportes
MVP TECH FUND	2003	<ul style="list-style-type: none"> • Desinvestimento • Rentabilização da carteira

Fonte: elaboração dos autores

tornaram importantes referências para a atração de novos empreendedores. Além disso, cabe mencionar que esses fundos tiveram o mérito de consolidar importantes gestores que até hoje atuam nessa indústria.

Com relação aos pontos negativos, cabe ressaltar que, em função dos reduzidos patrimônios dos fundos daquela época, a remuneração paga às gestoras de recursos não era suficiente, assim como os recursos disponíveis para investimento nas empresas. Assim, ainda que em diversas empresas houvesse a necessidade de novas rodadas de investimentos, não existiam recursos disponíveis do fundo para a realização de novos aportes.

Como os portfólios apresentavam um grande número de empresas de tecnologia da informação e, logo em seguida, ocorreu a bolha da internet, alguns ativos não conseguiram lograr os resultados previstos inicialmente. Como consequência, apesar da existência de alguns casos de sucesso importantes, esses fundos encontraram dificuldades para realizar os desinvestimentos das empresas investidas, e necessitaram de prorrogação dos seus prazos de duração.

O conhecimento adquirido pela equipe do BNDES, em todo o período, serviu como importante insumo para a estruturação de um novo modelo para atuação na participação nos fundos de capital semente. A experiência anterior

foi incorporada ao novo produto e materializada no lançamento do Programa Criatec.

O novo formato permitiu a estruturação do Fundo Criatec com maior atratividade na remuneração para os gestores, bem como a redução nos riscos do portfólio associados à restrição a uma região específica para sua atuação e aos setores característicos desta região⁵. Permitiu, também, a concepção da necessidade de integrar o gestor nacional aos gestores locais para gerar externalidades em termos do acompanhamento próximo na gestão das empresas investidas, assim como da gestão do fundo.

Nesta nova concepção, o Fundo Criatec I, iniciado em 2007, apresenta uma equipe de gestão nacional e sete representações regionais, que têm por objetivo selecionar, investir e acelerar 36 empresas de base tecnológica em pelo menos sete estados brasileiros. Para ser elegível a investimentos do Criatec I, as empresas deveriam ter faturamento líquido inferior a R\$ 6 milhões no ano imediatamente inferior ao investimento do fundo.

O Criatec I investiu em 36 empresas, através de sete polos regionais de atuação, por meio de ações ou debêntures conversíveis. Os recursos foram utilizados para acelerar o crescimento das companhias investidas, prioritariamente através de investimentos em expansão produtiva e desenvolvimento da distribuição comercial.

A Figura 1 ilustra alguns números do Criatec I.

O sucesso do Fundo Criatec I levou o BNDES a lançar o Fundo Criatec II, em 2013, e o Criatec III, em 2015 (em data a ser divulgada). A atuação dos fundos Criatec II e Criatec III serão complementares, de forma a cobrir as cinco regiões do país, conforme ilustrado na Figura 2.

Os principais objetivos dos fundos Criatec são capitalizar micro e pequenas empresas nascentes, prover apoio gerencial adequado e próximo às empresas investidas, desenvolver gestores locais especializados em gerenciamento de empresas inovadoras, projetar produtos desenvolvidos localmente para o mercado nacional e talvez global, promover o mercado de investidores em capital de risco e desenvolver empresas de alta tecnologia no Brasil, mesmo em locais de menor atividade econômica.

5 O Fundo Criatec I possui dois gestores nacionais (Antera Gestão de Recursos e Inseed Investimentos) e sete escritórios regionais.

FIGURA 1

PRINCIPAIS NÚMEROS DO FUNDO CRIATEC I

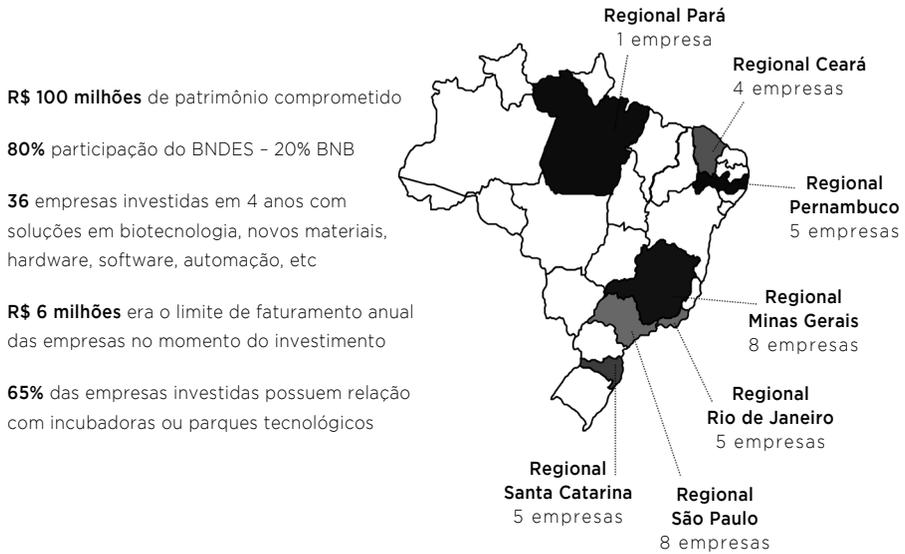
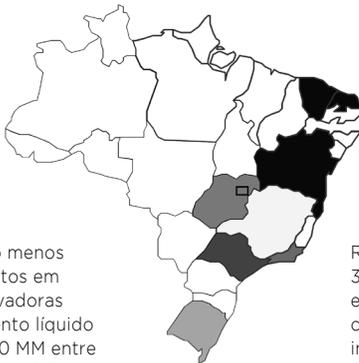


FIGURA 2

ÁREAS DE ATUAÇÃO DOS FUNDOS CRIATEC II E CRIATEC III

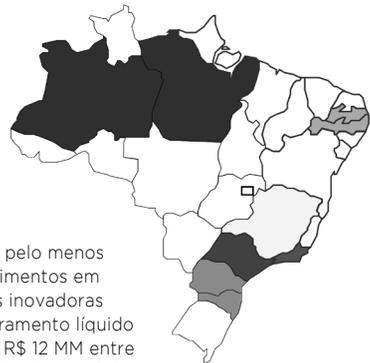
R\$ 400 milhões é o patrimônio comprometido estimado dos dois fundos

Criatec 2 (início 2013)



Realizará pelo menos 36 investimentos em empresas inovadoras com faturamento líquido inferior a R\$ 10 MM entre dez/2013 e dez/2017

Criatec 3 (início 2015)



Realizará pelo menos 36 investimentos em empresas inovadoras com faturamento líquido inferior a R\$ 12 MM entre 3º tri/2015 e 3º tri/2019

Fonte: elaboração dos autores

O Criatec I contemplou um Patrimônio Comprometido total de R\$ 100 milhões, com o aporte de R\$ 80 milhões da BNDESPAR e R\$ 20 milhões do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) para capitalizar 36 empresas inovadoras, com faturamento líquido inferior a R\$ 6 milhões (no ano imediatamente anterior à capitalização do Fundo). Os principais condicionantes foram que:

- as empresas atuassem nos setores de tecnologia da informação, biotecnologia, novos materiais, nanotecnologia, agronegócios e outros;
- no mínimo 25% do patrimônio do fundo fosse investido em empresas com faturamento de até R\$ 1,5 milhão;
- no máximo 25% do patrimônio do fundo fosse investido em empresas com faturamento entre R\$ 4,5 milhões e R\$ 6 milhões;
- o valor de investimento por empresa fosse limitado a R\$ 5 milhões.

O Criatec I foi constituído como um fundo de capital semente, com 10 anos de duração, prorrogável por até 5 anos. Dentro do período de 10 anos, os 4 primeiros foram dedicados à prospecção de investimentos, enquanto os demais anos foram dedicados ao acompanhamento e à aceleração das empresas investidas para futuro desinvestimento.

O processo seletivo para a escolha do gestor do primeiro fundo da série Criatec foi concluído em agosto de 2007, vencendo o consórcio formado pelos gestores Antera Gestão de Recursos e Inseed Investimentos. O Criatec I contou com gestores regionais para prospecção e acompanhamento de investimentos, presentes nos estados de Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará e Pará.

O BNDES selecionou, em setembro de 2013, a Bozano Investimentos como gestor nacional do segundo fundo da série Criatec (Criatec II), que conta com a assessoria operacional da Triaxis Capital. Este fundo visa investir em 36 empresas inovadoras, com faturamento líquido inferior a R\$ 10 milhões (no ano imediatamente anterior à capitalização do fundo). As principais condições de investimentos são:

- as empresas devem ser, prioritariamente, dos setores de tecnologia de informação e comunicação (TIC); agronegócios, nanotecnologia, biotecnologia e novos materiais.

- cada empresa poderá receber, no máximo, R\$ 6 milhões: até R\$ 2,5 milhões no primeiro investimento e, até R\$ 3,5 milhões, em rodadas subsequentes de investimento.
- no mínimo 25% do patrimônio do fundo será investido em empresas com faturamento de até R\$ 2,5 milhões;

O BNDES dará início, ainda em 2015, ao terceiro fundo da série Criatec (Criatec III). Juntos, Criatec II e Criatec III deverão gerir cerca de R\$ 400 milhões, que serão obrigatoriamente investidos em pelos menos 72 empresas inovadoras nas cinco regiões geográficas do Brasil (Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste).

5. As inovações do Criatec e o mandato do BNDES

O BNDES é o maior financiador de longo prazo da atividade econômica no Brasil e um dos maiores investidores através de participação acionária em empresas. Tornou-se o maior investidor brasileiro em capital semente e *venture capital* com experiência reconhecida e liderança institucional na discussão de melhores práticas em investimentos em fundos de capital de risco.

A inovação, o desenvolvimento local e regional, o desenvolvimento socioambiental são temas de relevância em seu Planejamento Corporativo, sendo promovidos e enfatizados em todos os empreendimentos apoiados. A série de fundos Criatec é totalmente aderente ao desenvolvimento local e regional e ao desenvolvimento tecnológico das empresas, além de ser um produto financeiro inovador para o BNDES e outras instituições financeiras.

Conforme abordado na seção 3, o fomento ao desenvolvimento de empresas inovadoras com alto potencial de crescimento e com práticas de governança transparentes é de fundamental importância para a constituição de um país mais competitivo e com melhores oportunidades para seus cidadãos. Nesse sentido, os produtos financeiros tais como os fundos da série Criatec permitem que os empreendedores de alto impacto e os pesquisadores desenvolvam empresas de alta tecnologia, mesmo em locais de menor atividade econômica no Brasil, contando com o suporte financeiro e gerencial do BNDES. Espera-se, ainda, que os sucessos dos Criatecs I, II e III incentivem investidores nacionais e estrangeiros a investir em empresas e empreendedores brasileiros, criando um ecossistema nacional de inovação crescente, vibrante e sustentável.

O Criatec I foi o primeiro fundo de capital semente brasileiro de âmbito nacional e apresenta características únicas. Os fundos da série Criatec possuem, assim como outros fundos de capital de risco, um gestor privado responsável pela seleção de oportunidades de investimentos, pela estruturação das operações, pelo acompanhamento das empresas investidas e seu posterior desinvestimento. Entretanto, o Criatec I inovou por ser um fundo de âmbito nacional que, além de contar com um gestor nacional, conta com a presença de gestores nos escritórios regionais.

Os gestores locais encontram-se diretamente conectados aos ecossistemas locais de inovação, fazendo visitas a universidades, incubadoras, aceleradoras e aos parques tecnológicos. Participam ativamente de eventos locais relacionados ao empreendedorismo e à inovação. Os gestores dos escritórios regionais incentivam a cultura local de empreendedorismo tecnológico e submetem as melhores oportunidades de investimentos a um gestor nacional que, por sua vez, possui a visão das melhores oportunidades de investimentos espalhadas pelo Brasil. Além disso, após o investimento nas empresas selecionadas, os gestores dos escritórios regionais acompanham o dia a dia das investidas – através de visitas e reuniões com periodicidade semanal ou quinzenal – auxiliando-as na melhoria da governança e da gestão.

Esta proximidade possibilita ao gestor nacional do Criatec ter uma visão ampla e selecionar os melhores empreendedores e tecnologias do país e ainda auxiliá-los permanentemente. Além disso, cabe ao gestor nacional coordenar os esforços regionais, homogeneizar análises e estudos, desenvolver processos, prover relatórios mensais aos investidores e buscar sinergias comerciais e tecnológicas dentro da ampla carteira de empresas investidas (ao menos 36 por fundo), criando companhias mais fortes e com maior potencial de crescimento.

Esse mecanismo inovador permite aos fundos da série Criatec formar carteiras de investimentos diversificadas do ponto de vista tecnológico, geográfico e setorial, com um acompanhamento próximo, fundamental para o sucesso dos investimentos em empresas nascentes.

6. O entorno de atuação do Criatec

Dentre os sócios estratégicos da série de Fundos Criatec, destacam-se: (i) empresas investidas; (ii) investidores; e (iii) gestores dos recursos.

6.1. Empresas investidas

Com relação às empresas investidas, o Criatec I investiu em 36 empresas de base tecnológica com faturamento líquido inferior a R\$ 6 milhões, no ano imediatamente anterior ao investimento. No Fundo Criatec II essa cifra subiu para R\$ 10 milhões, enquanto no Fundo Criatec III o limite será de R\$ 12 milhões. Tais valores acompanharam a inflação do período 2007-2015.

Os fundos da série Criatec visam investir, prioritariamente, em empresas de setores de alta densidade tecnológica onde o Brasil apresente alto desenvolvimento acadêmico ou empresarial, como: tecnologia de informação e comunicação (TIC); agronegócios, nanotecnologia, biotecnologia e novos materiais.

O Fundo Criatec I possui Patrimônio Comprometido de R\$ 100 milhões. O Criatec II possui Patrimônio Comprometido de R\$ 186 milhões, valor esse que deve alcançar, no mínimo, o patamar de R\$ 200 milhões no Criatec III.

6.2. Investidores

Com relação aos investidores, o BNDES subscreveu R\$ 80 milhões no Fundo Criatec I, enquanto o Banco do Nordeste S/A (BNB), subscreveu R\$ 20 milhões. Juntos, esses dois investidores capitalizaram um fundo de R\$ 100 milhões, de modo que o BNDES detém 80% das quotas do Criatec I.

Com o sucesso do Criatec I, surgiram outros agentes interessados em investir no Fundo Criatec II. Neste, o BNDES subscreveu R\$ 123,7 milhões, enquanto outros investidores totalizaram R\$ 62,3 milhões subscritos. Dessa forma, o BNDES reduziu para 66,5% das quotas do Criatec II em relação ao I, o que está em linha com o objetivo do Banco de alavancar investimentos e fortalecer o ecossistema de inovação com novos investidores. Os demais investidores do Criatec II, são: Banco do Nordeste S/A (R\$ 30 milhões), Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S/A (R\$ 10 milhões), Banco de Brasília S/A (R\$ 10 milhões), Badesul Desenvolvimento S/A (R\$ 10 milhões) e o gestor selecionado, Bozano Investimentos (R\$ 2,3 milhões).

O Criatec III, que tem seu início previsto para o segundo semestre de 2015, ainda não começou suas operações, mas as seguintes instituições demonstraram interesse – ainda não confirmado – em serem cotistas do fundo:

Agefepe (Agência de Fomento do Estado de Pernambuco S/A); Bandes (Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A); BDMG (Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais); BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul); CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina); Fomento Paraná (Agência de Fomento do Estado do Paraná S/A) e VALID S/A, empresa privada de tecnologia, listada na Bolsa de Valores de São Paulo.

O aumento e a diversificação da base de investidores em capital semente, com a ativa participação das agências e dos bancos regionais de desenvolvimento, é fundamental para o fortalecimento do ecossistema brasileiro de inovação, pois tanto dissemina o modo de operação dos fundos de capital de risco com foco em empresas de base tecnológica, como aproxima as agências e os bancos regionais dos clientes com alto potencial de crescimento e impacto nas suas regiões de atuação. No médio prazo tornam-se, também, captadores de oportunidades, assim como contribuem para a disseminação das boas práticas financeiras às empresas nascentes.

Destaca-se, ainda, o fato de o Criatec III poder ser o primeiro fundo de capital semente brasileiro, de âmbito nacional, a contar com um investidor privado.

Muitas vezes interpretada por investidores financeiros nacionais como uma classe de ativo com elevado risco ajustado ao retorno frente a outras opções de mercado, como títulos públicos, o investimento em fundos de capital semente começa a despontar como processo alternativo e complementar de inovação para grandes empresas, ao passo que dá acesso à ampla gama de companhias e empreendedores de alto potencial de crescimento. Atrair grandes empresas privadas nacionais para investir em capital de risco também é uma forma de fortalecer o ecossistema de inovação e, simultaneamente, disseminar o espírito inovador entre elas e suas cadeias locais de fornecedores de base tecnológica.

Espera-se que investimentos de sucesso, que gerem elevados ganhos financeiros e resultem em novas empresas e tecnologias de amplo conhecimento de mercado, levem ao aumento do volume de investimentos em capital semente por agentes privados. Dessa forma, destaca-se o papel indutor dos Fundos Criatec.

6.3. Gestores

Com relação aos gestores de fundo de capital semente, os fundos Criatec I e Criatec II formaram, até o momento, ao menos seis novas casas gestoras de

fundos de capital de risco. O conhecimento que os envolvidos com os fundos da série Criatec obtiveram, contribui para o desenvolvimento do ambiente brasileiro e latino-americano de inovação e capital de risco.

Beneficiários diretos

Os beneficiários diretos dos fundos da série Criatec são as empresas investidas, destacadas no Quadro 2.

QUADRO 2
EMPRESAS INVESTIDAS PELO FUNDO CRIATEC I

SOLUÇÃO	SECTOR	Agronegócios	Saúde humana	Energia	Setor financeiro	Mídia/ entretenimento	Multi-setorial
Biotecnologia							
Automação							
Equi. médicos							
Novos materiais							
Nanotecnologia							
Química							
Software							
Microeletrônica							
Sistemas (H+S)							

Fonte: elaboração dos autores

O Criatec I foi capaz de investir tanto em empresas de tecnologias distintas, como em microeletrônica e biotecnologia, quanto em empresas de setores diversos, como mídia e agronegócios. Essa diversidade de setores e tecnologias é fundamental para mitigar os riscos de um fundo de capital semente que investe, muitas vezes, em empresas cujas inovações são disruptivas, seja sob o aspecto de fabricação, de processos ou de modelo de negócios.

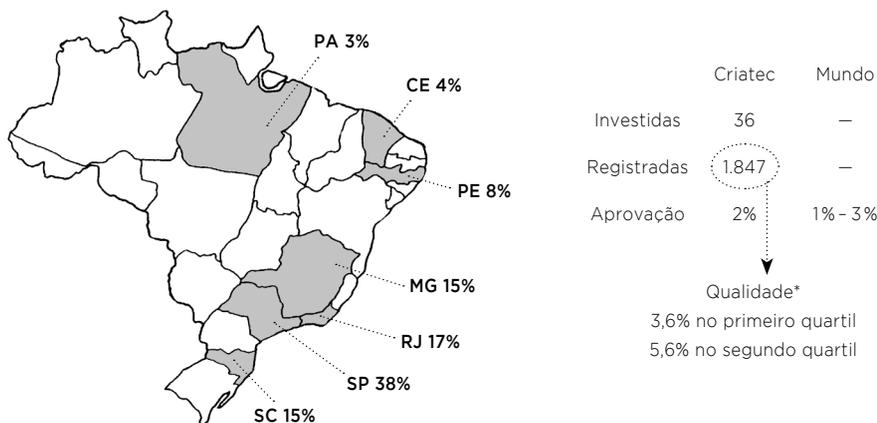
A seleção dessas 36 empresas pelo Fundo Criatec I se deu a partir do recebimento de planos de negócio em portal desenvolvido para esta finalidade⁶ e pela presença constante dos gestores nos ecossistemas locais de inovação. Atuando dessa forma, o Criatec I recebeu 1.847 oportunidades de investimento, sendo certo que, todas foram analisadas pela equipe de gestão do fundo e as 36 melhores propostas, sob a ótica da sua política de investimentos, receberam a aprovação do Comitê de Investimentos⁷ para o aporte do fundo. Isso significa que um percentual de quase 2% das empresas cadastradas foram aprovadas pelo Comitê de Investimento, número que está em linha com o percentual de investimentos realizados por fundos de capital semente em outros países.

O Quadro 3, a seguir, demonstra o percentual de oportunidades enviadas por polo de atuação, ficando claro que 9,2% dessas oportunidades apresentavam potencial para serem investidas, se houvesse outros fundos de capital semente em atuação.

QUADRO 3

OPORTUNIDADES CADASTRADAS PELO FUNDO CRIATEC I ENTRE 2007 E 2011

1847 oportunidades cadastradas



Fonte: elaboração dos autores

* Nota: qualidade medida como média da qualidade dos critérios: equipe, tecnologia, mercado, projeções financeiras e possibilidades de desinvestimento

6 www.fundocriatec.com.br

7 Todos os investimentos e os desinvestimentos do fundo devem ser aprovados pelo Comitê de Investimentos, na seguinte representatividade: 1 voto do Gestor Nacional (Consórcio entre Antera Gestão de Recursos e Inseed Investimentos); 1 voto do BNB; 2 votos do BNDES (com peso em dobro e poder de desempate); e 2 votos dos membros independentes de notória competência. O BNDES, por sua alta participação no Fundo Criatec 1, possui poder de veto sobre novos investimentos ou desinvestimentos.

Dado que o período de investimentos do Fundo Criatec I se encerrou em 2011, é provável que existam muitas novas oportunidades surgindo no Brasil. Soma-se a isso o fato de que o Fundo Criatec I atuou de forma mais próxima em apenas alguns estados do Brasil. O BNDES estima, com base em comparativos internacionais, que o Brasil possui, hoje, potencial para realizar cerca de 150 operações anuais em capital semente. Ressalta-se que esse valor não leva em consideração o mercado de pequenas empresas de negócios digitais, notadamente investidas por aceleradoras de empresas.

Beneficiários indiretos

Os beneficiários indiretos são todos aqueles inseridos no ecossistema de inovação como: aceleradoras, investidores anjo, incubadoras, fundos de *venture capital*, parques tecnológicos, universidades, institutos técnicos, entre outros.

Ainda são beneficiários indiretos os funcionários das empresas, as comunidades onde elas estão inseridas, o governo e a rede de prestadores de serviços, tais como as consultorias de inovação, os escritórios de advocacia, de contabilidade e de auditoria; que passam a ter um novo nicho de atuação ao trabalharem com empresas de base tecnológica, alto ritmo de crescimento e geradoras de emprego de alta qualidade.

7. Principais resultados e benefícios esperados

De forma estratégica, os impactos e benefícios esperados pelos fundos de série Criatec são:

- Difundir os conceitos e a prática do capital de risco para cada região e criar competências regionais residentes;
- Fomentar o empreendedorismo nas diferentes regiões do Brasil;
- Fomentar coinvestimentos entre fundos da Série Criatec e investidores locais, como investidores anjo, aceleradoras e outros fundos de *venture capital*;
- Atrair recursos de subvenção e linhas de crédito para alavancar os empreendimentos investidos;

- Promover uma integração de esforços entre os governos, as universidades e instituições de ciência e tecnologia, e a comunidade empresarial local (tríplice hélice);
- Gerar lucro para os empreendedores e investidores;
- Gerar empregos qualificados para a comunidade e impostos para os municípios;
- Atrair investidores privados;
- Priorizar o desenvolvimento e proteção do capital intelectual das empresas nascentes; e
- Desenvolver setores geradores de futuro.

Destaca-se que o Fundo Criatec I investiu, entre 2008 e 2015, em 36 empresas, totalizando R\$ 66,2 milhões em aportes. Por sua vez, até aqui, o Fundo Criatec II aprovou investimentos em 15 empresas, sendo que 6 já foram investidas e 9 estão em processo de *due diligence*, tendo desembolsado R\$ 11,5 milhões.

QUADRO 4

DESEMBOLSOS DO FUNDO CRIATEC I NAS EMPRESAS INVESTIDAS (EM R\$ MILHÕES)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
4,1	8,6	9,9	17,7	17,4	3,4	4,9	0,2

Fonte: elaboração dos autores

QUADRO 5

DESEMBOLSOS DO FUNDO CRIATEC II NAS EMPRESAS INVESTIDAS (EM R\$ MILHÕES)

2014	2015
3,0	8,5

Fonte: elaboração dos autores

Uma vez que o Fundo Criatec II realizou seus primeiros investimentos em 2014, esta seção se concentrará nos resultados do Fundo Criatec I, cujos primeiros investimentos ocorreram em 2008.

Uma primeira dimensão relevante que merece destaque é a financeira. O BNDES acredita que, ao selecionar bons empreendedores e empresas de base tecnológica, os investimentos trarão bons retornos financeiros. Esses bons retornos incentivarão mais pessoas e instituições a empreender e a investir em pequenas empresas com alto potencial de crescimento, gerando um círculo virtuoso de incentivo ao empreendedorismo e à inovação.

Sob essa dimensão, as empresas investidas pelo Criatec I apresentaram elevado crescimento, sendo que todas as safras de investimentos obtiveram crescimento médio de receita bruta acima dos 30% ao ano. Além disso, cinco das empresas investidas figuram entre as 100 empresas brasileiras que mais cresceram, segundo ranking⁸ Deloitte – Exame PME de 2014. A primeira colocada, a empresa Welle Laser, é uma investida do Fundo Criatec I.

O Fundo Criatec I concluiu nove desinvestimentos possuindo, em julho de 2015, 27 empresas em seu portfólio. Do ponto de vista da Receita Operacional Líquida observa-se um acréscimo de R\$ 14 milhões em 2008, para R\$ 125 milhões em 2014⁹, no total das 28 empresas. Um excelente exemplo de empresa de alto crescimento é a Cianet, fabricante de equipamentos de telecomunicações, cujo faturamento saltou de R\$ 3,5 milhões, antes do investimento do Criatec I, para cerca R\$ 35 milhões, no final de 2013.

As empresas investidas ainda foram capazes de captar, até dezembro de 2014, R\$ 80 milhões adicionais, valor superior aos R\$ 70,2 milhões investidos pelo Fundo Criatec I. Isso mostra que as *startups* investidas conseguiram demonstrar sua atratividade para o sistema financeiro e para o mercado de capitais, inclusive privado.

Por fim, destaca-se que, até o momento, os desinvestimentos realizados ultrapassam significativamente o valor investido nas empresas vendidas, o que reforça a perspectiva de que o Fundo Criatec I será lucrativo para seus investidores, firmando-se como um caso de sucesso para a indústria de capital de risco e capital semente da América Latina.

Outra dimensão de fundamental importância é a dimensão de inovação. Sob esse aspecto, as empresas investidas pelo Fundo Criatec I já requereram

8 O *ranking*, intitulado “As PMEs que mais crescem no Brasil”, está disponível em: <http://www2.deloitte.com/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=dQVsXL6DBb>

9 Ressalta-se que nem todas as 28 empresas eram investidas pelo Criatec I em 2008. O Fundo Criatec I realizou investimentos em novas empresas entre os anos de 2008 e 2012.

37 patentes no Brasil e, nove no exterior. Destas, 10 patentes foram registradas no Brasil e uma no exterior. Se sob o aspecto de registros de patentes, é possível observar a capacidade que o Fundo Criatec I apresentou de selecionar empresas inovadoras, sob o aspecto dos produtos lançados, observa-se que o Fundo Criatec I auxiliou as pequenas empresas a levar suas inovações ao mercado. Tanto é que as empresas investidas possuem 857 produtos, dos quais 108 foram lançados em 2014, e 50 novos produtos somente no primeiro semestre de 2015. Isso demonstra que as empresas investidas permaneceram inovando, mesmo após o investimento do Fundo Criatec I.

Algumas empresas investidas pelo Fundo Criatec I também receberam premiações internacionais. Dois exemplos são as empresas Enalta e Bug Agentes Biológicos (Bug). A Enalta, que desenvolve equipamentos e programas para gestão e automação de processos agrícolas, foi eleita uma das 50 empresas mais inovadoras do mundo em 2013, segundo a revista norte-americana *Fast Company*. Por sua vez, a Bug, que comercializa e produz agentes de controle biológico de pragas, foi eleita, em 2014, uma das 36 empresas de tecnologia pioneira no mundo, segundo o Fórum Econômico Mundial.

Outro dado importante diz respeito à qualidade dos empregos gerados. Ao final de 2014, as empresas investidas somavam 788 empregos diretos. Deles, aproximadamente 43% dos empregados possuíam nível superior e quase 10% possuíam mestrado ou doutorado. Esses números mostram a importância do investimento em pequenas empresas de base tecnológica na geração de empregos de alta qualificação.

Destaca-se, por fim, que aproximadamente 65% das empresas investidas pelo Fundo Criatec I possuem relação com incubadoras e parques tecnológicos, o que reforça o objetivo dos fundos da Série Criatec de integrar o ecossistema nacional de inovação.

8. Perspectivas e lições aprendidas

A experiência do Criatec foi precursora de um conjunto de práticas que se mostraram muito bem sucedidas, as quais vão desde o modelo de um gestor nacional coordenando diversos gestores regionais, até a necessidade de se acelerar um grande número de empresas simultaneamente. Destacam-se, a seguir, algumas das principais lições apreendidas no decorrer dos últimos cinco anos:

- **Follow-ons**¹⁰ – é necessário reservar recursos para novas rodadas de investimentos em algumas empresas. Isso se deve ao fato de que, muitas vezes, até mesmo as empresas do Criatec, bem sucedidas na implementação dos seus planos de negócios, demandam novos recursos para a continuidade do seu crescimento (via dívida ou *equity*). Como a captação de dívidas ainda é bastante restrita (em função da exigência de garantias) e existem poucos fundos de *venture capital* com atuação em empresas desse porte, resta ao próprio Criatec a tarefa de prover os recursos necessários para o crescimento contínuo dessas empresas. Enquanto que, o mercado americano de *venture capital*¹¹ utiliza, em média, cerca de 26% dos seus recursos para novas rodadas de aportes em empresas investidas, o Criatec separou 40% dos recursos disponíveis para investimentos com tal finalidade. Essa diferença se justifica pelo fato de que, no Brasil, há menos oferta de outros fundos de investimentos e investidores anjo para operações conjuntas de investimento;
- **Taxa de administração paga aos gestores** – a taxa de administração, via de regra, é referenciada como percentual do patrimônio comprometido durante o período de investimentos de um fundo e como percentual de seu Patrimônio Líquido ou do Patrimônio de Referência equivalente, durante seu período de desinvestimento¹². Entretanto, dada a grande estrutura de colaboradores utilizada pelo Criatec (aproximadamente 20 pessoas) e a necessidade de se manter um elevado número de colaboradores durante o período de aceleração das empresas (período posterior ao investimento e de grande relacionamento com os empreendedores), o BNDES entende que a taxa de administração de um fundo de capital semente deve ser orientada, majoritariamente, pela estrutura de custos da equipe de gestão;
- **Liberação dos recursos nas empresas em etapas (*tranches*)** – essa forma de desembolso se mostrou importante como modo de aumentar a governança sobre as empresas investidas e diminuir os riscos do fundo como um todo. Através desse instrumento, o fundo deixou de investir em empresas

10 Novas rodadas de investimentos são usualmente chamadas de “follow-on” no jargão da indústria.

11 Fonte: National Venture Capital Association, dados de 2011.

12 Convém ressaltar que a taxa de administração deve cobrir a remuneração dos gestores durante todo o período do fundo. Ela, contudo, não pode ser alta a ponto de impactar significativamente o retorno financeiro dos investidores.

com menor potencial de crescimento (seja por dificuldades tecnológicas, de mercado ou por desalinhamento com os empreendedores), reservando seus recursos para investimentos com maior potencial de impacto e de retorno para os investidores;

- **Acompanhamento próximo** – é importante que as equipes de gestão dos fundos de capital semente façam um acompanhamento muito próximo das empresas investidas. O acompanhamento realizado pelos gestores deve ser semanal ou quinzenal. Também é importante que o fundo de investimentos seja capaz de indicar executivos para a empresa investida, especialmente nas áreas financeira e comercial. Usualmente, as empresas investidas não devem estar mais distantes do que 200 km ou 1 hora de voo do escritório do representante regional do gestor; e
- **Governança do fundo** – a utilização do modelo de governança em que os investidores possuem voz ativa no comitê de investimentos do fundo se mostrou muito importante. Os comitês de investimentos se reúnem mensalmente e discutem a situação de todas as empresas investidas, assim como política de formação de portfólio e proposições de investimento e desinvestimento.

9. Conclusão

Os resultados do Fundo Criatec I, a qualidade e ritmo de investimentos do Fundo Criatec II e o número crescente de investidores que se apresentam para o Fundo Criatec III mostram que os fundos da Série Criatec são um sucesso. Esse sucesso é proveniente de anos de aprendizado do BNDES, que o levaram a criar fundos de abrangência nacional. Mostram ainda, que existe um crescente mercado de *startups* de base tecnológica no Brasil e que o BNDES, como instituição de desenvolvimento, deve induzir investimentos no segmento, atraindo cada vez mais investidores e gestores privados.

Vale dizer que a atuação indutora do BNDES, por meio da iniciativa do Criatec, serve não somente para preencher a lacuna de mercado proveniente da falta de canalização de recursos da iniciativa privada para fundos de capital semente, como também serve de efeito demonstrativo de que é possível conciliar o estímulo ao desenvolvimento tecnológico do país, fomentando o

desenvolvimento de empresas nascentes nacionais inovadoras, com o aspecto financeiro de rentabilidade dos investimentos.

Os fundos da Série Criatec, que contam tanto com gestores privados de âmbito nacional, como com representantes regionais, ligados aos ecossistemas locais de inovação e próximos das empresas investidas, mostraram-se uma inovação acertada, que permitiu ao BNDES analisar e selecionar alguns dos melhores empreendedores e tecnologias disponíveis no Brasil, para os quais disponibilizou não apenas recursos, mas também um acompanhamento próximo que pode constantemente auxiliá-los em questões de gestão e governança.

Um ecossistema de inovação crescente e vibrante depende de empreendedores instruídos e motivados, pesquisa de ponta, sistema financeiro desenvolvido, investidores qualificados e prestadores de serviço competentes. Os fundos da Série Criatec vêm desenvolvendo vários desses atores enquanto motivam outros a entrarem nesse ambiente. Os resultados positivos certamente trarão mais empreendedores, motivarão pesquisadores, investidores e prestadores de serviço, criando um círculo de crescimento de competências e empresas de base tecnológica.

O modelo dos fundos da série Criatec poderá servir de referência e ser adaptado para diferentes mercados e ambientes de negócio. Pode também servir de inspiração para a criação de iniciativas semelhantes, gerando a aproximação entre as instituições de fomento regionais do Brasil e o ambiente de empreendedorismo de base tecnológica.

Nos países da América Latina que possuam um sistema financeiro maduro, a experiência poderia ser replicada, uma vez que o nível educacional e de mão de obra de muitos países é alto e o empreendedorismo pode ser incrementado.

Bibliografia

ACS, ZJ; AUDRETSCH, DB. Innovation in large and small firms: an empirical analysis. *American Economic Review*, v. 78, n. 4, p. 678-690, 1988.

CARVALHO, AG; RIBEIRO, L.; FURTADO, CV. *A indústria de privateequity e venture capital: primeiro censo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, AG; NETTO, HG; SAMPAIO, JOS. *Private equity and venture capital in Brazil: an analysis of its evolution*. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), 38, Rio de Janeiro, 13 a 17 de setembro, 2014.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). *Instrução 209, de março de 1994*: dispõe sobre a constituição, o funcionamento e a administração dos Fundos Mútuos de Investimento em Empresas Emergentes. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br>>. Data de acesso: maio 2015.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). *Instrução 391, de julho de 2003*: dispõe sobre a constituição, o funcionamento e a administração dos Fundos de Investimento em Participações. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br>>. Data de acesso: maio de 2015.

CHRISTENSEN, JL. *The role of finance in National System Innovation*. New York: Pinter, 1992.

COUTARELLI, S. *Venture capital in Europa*. Nueva York: Praeger, 1977.

DOMINGUEZ, JR. *Venture capital*. Massachussets: Lexington Books, 1974.

FAGERBERG, J. Technology and international differences in growth rates. *Journal of Economic Literature*, v. 32, n3, p. 1147-1175, 1994.

FERRAZ, MB. *O setor público e o venture capital: um estudo de caso do Criatec*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LERNER, J. The future of public efforts to boost entrepreneurship and Venture Capital. *Small Business Economics*, n. 35, p. 255-264, 2010.

MEIRELLES, JLF; PIMENTA JR, T.; REBELATTO, DAN. Venture capital e private equity no Brasil: alternativa de financiamento para empresas de base tecnológica. *Gestão da Produção*, v. 15, n. 1, p. 11-21, 2008.

MINARDI, AMAF; BASSANI, R; KANITZ, R; MOREIRA NETO, JC; PECHLYIE, KM. Private equity and venture capital investments in brazilian companies in the last 30 years. Disponível em: <<http://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2015/04/Analysis-Private-Equity-Venture-Capital-investments-in-Brazilian-companies-versao13-04-15.pdf>>. Data de acesso: jun. 2015.

PREQIN. *Global private equity & venture capital report*. Disponível em: <<https://www.preqin.com/item/2015-preqin-global-private-equity-venture-capital-report/1/10599>>.Data de acesso: mar. 2015.

RIBEIRO, LL; CARVALHO AG. Private equity and venture capital in an emerging economy: evidence from Brazil. *Venture Capital*, v. 10, n. 2, p. 111-126, 2008

RAMALHO, C. *Fostering innovation and entrepreneurship in Brazil through private equity and venture capital public policies*.Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1607223>. Data de acesso: jun. 2015

SCHAPIRO, MG. *Novos parâmetros para a intervenção do estado na economia: persistência e dinâmica na atuação do BNDES em uma economia baseada no conhecimento*. Tese (Doutorado) – Departamento de Direito Econômico e Financeiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

Novas práticas para o fomento da inovação na economia brasileira: o BNDES Soluções Tecnológicas

Breno Albuquerque

Daniel Grimaldi

Edson Moret

Luciana Surliuga (BNDES)

1. Introdução

Para o BNDES, o elemento importante na inovação é a criação de valor, acompanhada do aumento da competitividade ou da sustentabilidade do crescimento das empresas. O Banco entende que o esforço inovativo almeja o aumento de capacidade produtiva, expansão ou modernização. Desta forma, seus instrumentos de apoio à inovação têm sido desenhados para estimular as empresas a desenvolver produtos e processos produtivos, mas também a incorporar a cultura da inovação.

Contudo, grande parte das empresas brasileiras – principalmente as de menor porte – não dispõe de estrutura e/ou capacidade técnico-operacional para desenvolver novas tecnologias internamente e deseja, portanto, adquirir tecnologias previamente desenvolvidas, principalmente, por engenheiros e cientistas que exercem esse trabalho no país. Essas empresas encontram sérias dificuldades tanto para localizar essas tecnologias quanto para financiar suas aquisições. Apesar desse diagnóstico, é manifesta a falta de políticas públicas robustas que estimulem a popularização da comercialização tecnológica e o estreitamento do relacionamento entre a oferta e a demanda.

A solução encontrada pelo BNDES foi o desenho de um novo produto voltado para o financiamento à comercialização e à difusão tecnológica no país,

o BNDES Soluções Tecnológicas. Ainda em fase pré-operacional, o produto foi fruto de longas investigações e discussões com *stakeholders*, na busca do melhor modelo de negócios. O resultado é um instrumento construído a partir da união de modelos e sistemas operacionais consagrados internamente, com práticas inovadoras de negócio, como, por exemplo, o Portal de Soluções Tecnológicas e o modelo de identificação do grau de maturidade da solução, inspirado em metodologias de fronteira – como as utilizadas pelo Departamento de Defesa Americano e pela Nasa.

Espera-se que uma forma adequada de financiamento em associação com um portal destinado a reduzir a assimetria de informação entre ofertantes e demandantes culmine no fortalecimento da cultura empresarial de inovar, aumentando a quantidade e a qualidade dessa inovação. Esse incremento na demanda por soluções deverá vir acompanhado da criação, formalização e profissionalização no Brasil de instituições fornecedoras. Sendo bem sucedido nesses movimentos, o BNDES Soluções Tecnológicas terá, portanto, colaborado para o amadurecimento do mercado nacional de soluções tecnológicas.

2. O BNDES

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo, é uma empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Sua missão é “promover o desenvolvimento econômico sustentável e competitivo da economia brasileira, com redução das desigualdades sociais e regionais”.

Desde sua constituição em 1952, tem sido um dos pilares da política industrial e do desenvolvimento nacional. Historicamente, contribuiu significativamente para a consolidação das bases da infraestrutura produtiva nacional, para a política de substituição das importações, para a implantação do plano nacional de desestatização, entre outras fases da trajetória recente da economia nacional.

A atuação do Banco na promoção do desenvolvimento tecnológico remete à década seguinte à sua criação, com a instituição do Fundo Tecnológico (Funtec), destinado a financiar o desenvolvimento tecnológico no país. No ano de 1967, o Fundo tornou-se independente, dando origem à Finep.

Assim, até o início dos anos 1990, o BNDES permaneceu sem instrumentos voltados exclusivamente ao apoio à tecnologia e à inovação. Contudo, desde então, o Banco passou a abraçar mais intensamente o tema, atuando em harmonia com as políticas públicas vigentes e às demais instituições do Sistema Nacional de Inovação.

A partir de então, sua política de inovação começou a ganhar contornos mais claros e o apoio à inovação passou a ser definido como prioridade no Planejamento Estratégico do BNDES e a ser orientado ao fomento e apoio a “operações associadas à formação de capacitações e ao desenvolvimento de ambientes inovadores, com o intuito de gerar valor econômico ou social e melhorar o posicionamento competitivo das empresas, contribuindo para a criação de empregos de melhor qualidade, o aumento da eficiência produtiva, a sustentabilidade ambiental e o crescimento sustentado do país”.

Desta forma, para o BNDES, o elemento importante na inovação é a criação de valor, acompanhada do aumento da competitividade ou da sustentabilidade do crescimento das empresas. Atuando em consonância com o Manual de Oslo, o Banco entende que o esforço inovativo almeja o aumento de capacidade produtiva, expansão ou modernização. Portanto, a “inovação não está necessariamente associada à ciência, ao desenvolvimento tecnológico ou a setores intensivos em tecnologia, podendo ocorrer em todos os setores da economia, inclusive nos mais tradicionais”.

A sua política de inovação tem buscado, deste modo, estimular a cultura da inovação e a absorção de tecnologias que garantam diferenciais competitivos nas empresas apoiadas. Para tanto, o Banco conta atualmente com uma ampla gama de instrumentos, tanto na modalidade de renda fixa, quanto na de renda variável.

O apoio via renda variável é orientado tanto à subscrição de valores mobiliários de empresas inovadoras de pequeno, médio e grande porte, quanto a fundos de investimento (capital semente, *private equity* ou *venture capital*). Em ambos os casos, o BNDES é parceiro no risco envolvido na atividade inovadora apoiada. O Criatec é um fundo de capital semente nesta modalidade, que oferece suporte financeiro e gerencial a empresas nascentes com potencial inovador.

Na renda fixa, o Banco conta com programas setoriais e linhas de financiamento específicas para financiamento à inovação através de diversos produtos. Aos projetos inovadores de grandes empresas e grupos econômicos, por

exemplo, destinam-se os produtos BNDES Finem e BNDES Limite de Crédito.

Esses produtos contam com a linha BNDES Inovação, que busca “apoiar o aumento da competitividade por meio de investimentos em inovação compreendidos na estratégia de negócios da empresa, contemplando ações contínuas ou estruturadas para inovações em produtos, processos e/ou *marketing*, além do aprimoramento das competências e do conhecimento técnico no país”.

Destacam-se também diversos programas focados em setores estratégicos e operados na modalidade direta da renda fixa: o Prosoft, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da indústria nacional de *software* e serviços de tecnologia da informação (TI); o Profarma, criado para apoiar o desenvolvimento da cadeia produtiva farmacêutica; o Pró-Aeronáutica, que visa apoiar empresas da cadeia produtiva aeronáutica, entre tantos outros.

Ainda na modalidade renda fixa, os produtos BNDES Finame, BNDES Automático e Cartão BNDES atendem de maneira horizontal a todas as empresas, contudo, são formatados para proporcionar acesso mais adequado as de menor porte.

Assim, as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) que pretendam investir em inovação podem solicitar o Cartão BNDES para financiar a contratação de avaliação de conformidade – tais como ensaios laboratoriais e certificações –, de inovação e extensão tecnológica – a exemplo de desenvolvimento de embalagens, produtos ou processos –, dentre outros serviços de inovação prestados por fornecedores cadastrados.

O BNDES Automático é voltado a projetos de implantação, expansão e modernização de empreendimentos, incluindo investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, permitindo apoio a projetos de inovação que não atinjam o valor mínimo requerido nas modalidades de apoio direto. Esse produto conta com o programa MPME Inovadora, dedicado ao aumento da competitividade das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) com características inovadoras, financiando os investimentos necessários para a introdução de inovações no mercado ou, ainda, os investimentos complementares ao processo inovador destas empresas.

Rodando paralelamente no BNDES Finame e BNDES Finem, o programa BNDES PSI para Inovação e Máquinas e Equipamentos Eficientes foi planejado para estimular o investimento em ações contínuas para inovações, além do aprimoramento das competências e do conhecimento técnico no país.

Contempla também o financiamento à aquisição e à produção de máquinas e equipamentos com maiores índices de eficiência energética.

Além dos instrumentos de renda fixa e variável, o BNDES dispõe do BNDES Fundo Tecnológico (BNDES Funtec) – retomado em 2006 –, instrumento de colaboração financeira não reembolsável. Formatado para instituições tecnológicas ou instituições de apoio, o fundo visa apoiar a realização de projetos de pesquisa aplicada, desenvolvimento tecnológico e inovação em parceria com empresas.

3. Desafios e práticas no apoio à inovação às MPMEs

Com a difusão das tecnologias digitais e a intensificação dos fluxos intangíveis de conhecimento em escala global, vive-se um processo de transformação contínua das bases produtivas. Tal transformação carrega consigo um novo paradigma de competitividade, no qual é patente a importância da inovação para o progresso econômico dos países e para o fomento à produtividade e sustentabilidade das empresas no longo prazo.

Diante desse cenário, torna-se imperativo aos agentes econômicos – com destaque para as instituições públicas de fomento – entender as questões que devem nortear o curso da inovação ao longo dos próximos anos. Tal entendimento, na visão do BNDES, deve buscar a promoção de políticas tecnológicas e de conhecimento adequadas à realidade do Sistema Nacional de Inovação brasileiro.

Motivada pelos diversos diagnósticos sobre a realidade do Sistema Brasileiro de Inovação,¹ uma equipe da Área de Operações Indiretas (AOI) do BNDES realizou, entre os anos de 2012 e 2014, um ciclo de viagens por diferentes regiões do Brasil para conversar com instituições atuantes no mercado de inovação. Através destas conversas, buscou-se compreender as necessidades tanto daqueles que ofertam, quanto dos que demandam tecnologia no país.

Imediatamente, notou-se que grande parte das empresas brasileiras de menor porte não dispõe de estrutura e capacidade técnico-operacional para desenvolver novas tecnologias internamente e desejam, portanto, adquirir tecnologias previamente desenvolvidas, principalmente, por engenheiros e cientistas que exercem esse trabalho no país. Mas, ao tentarem adquirir estas tecnologias, as empresas esbarram em importantes obstáculos.

1 Ver, por exemplo, Cruz e Mello (2006), Arruda, Vermulm e Hollanda (2006) e De Negri e Kubota (2008).

Entre os mais relevantes está o fato de que boa parte do apoio à inovação no país está focada em projetos de P&D, e não na comercialização e incorporação das tecnologias desenvolvidas. Como consequência desse fato, conforme constatado por Luna, Moreira e Gonçalves (2008), as MPMEs acabam tendo baixo acesso a recursos públicos e dependem fundamentalmente de recursos próprios para financiar suas atividades inovativas.

Essa constatação era válida, em geral, para o espectro de atuação do sistema nacional de apoio à inovação e, em particular, para o próprio BNDES. Assim como a maioria dos instrumentos disponíveis no sistema nacional de apoio à inovação, os modelos de financiamento operados pelo BNDES também estavam concentrados nos financiamentos de projetos de P&D. Diante disso, não é surpreendente que grande parcela do financiamento à inovação disponível no BNDES destine-se, sobretudo, às médias-grandes e grandes empresas,² além de possuir baixa capilaridade. Ou seja, no que tange a projetos de inovação às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), estas encontram significativa dificuldade em acessar os recursos do Banco.

Vale notar que são justamente as MPMEs aquelas que menos inovam. De acordo com a Pesquisa de Inovação (PINTEC, 2013), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 64% das empresas que possuem de 10 a 29 funcionários não implementaram nenhum tipo de inovação no período de 2009 a 2011, tampouco apresentaram projetos desta natureza. Este percentual vai se reduzindo conforme aumenta o número de empregados, chegando a 41% nas empresas com 500 ou mais empregados.

A equipe da AOI também constatou que havia deficiências nos canais de comunicação entre oferta e demanda por tecnologia, perpetuando o distanciamento entre a produção e a incorporação de novas técnicas ao processo produtivo. Novamente, esse é um ponto bastante destacado na literatura recente sobre inovação no Brasil. Salerno e Kubota (2008, p. 24), por exemplo, defendem que “o avanço da ciência brasileira não se refletiu em correspondente aumento dos indicadores de pesquisa, desenvolvimento e inovação nas empresas”.

2 De acordo com a classificação de porte de empresa adotada pelo BNDES, considera-se média-grande a empresa que apresenta Receita Operacional Bruta (ROB) maior que R\$ 90 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões, ao passo que a grande empresa é aquela que possui ROB maior que R\$ 300 milhões.

Esse distanciamento contribui bastante para um problema definido pelos pesquisadores como “Vale da Morte”.³ Esse conceito representa justamente a dificuldade de se levar adiante projetos científicos viáveis. Em outras palavras, as ideias são pesquisadas, testadas, aprovadas e têm sua viabilidade comprovada com frequência, mas o potencial comercial dessa solução acaba não sendo reconhecido ou apoiado pelos investidores de uma forma geral – ou seja, as tecnologias acabam não cruzando o “Vale da Morte”.

Excessivamente focadas nas atividades de P&D desenvolvidas internamente pelas firmas, as atuais políticas de incentivo à inovação acabam sendo insuficientes para alterar esse quadro. Zucoloto, Nogueira, Grimaldi e Carneiro (2013) avaliaram a endogeneidade do acesso aos recursos provenientes de instrumentos de política pública, particularmente aquelas de apoio à exportação e ao desenvolvimento tecnológico. A conclusão geral do estudo é de que a política pública no Brasil acaba atendendo apenas às empresas que já apresentavam o comportamento que se queria estimular, mas não faz com que empresas que estavam fora dessa dinâmica passem a participar dela.

Essas lacunas identificadas no Sistema Nacional de Inovação Brasileiro traduzem-se na ausência de um mercado robusto de soluções tecnológicas⁴. Tal constatação convergiu para a necessidade da adoção de novas práticas no apoio indireto à inovação no BNDES. Era preciso incentivar que as invenções fossem disseminadas e, portanto, pudessem efetivamente se transformar em inovações direcionadas ao mercado – particularmente, aos atores que enfrentam maiores obstáculos para inovar.

4. O produto

A solução encontrada foi o desenho de um novo produto voltado para o financiamento à comercialização e à difusão tecnológica no país: o BNDES Soluções Tecnológicas (BNDES-SOLTEC). Conforme já explicitado, o mercado de inovação no Brasil sofria, por um lado, pela falta de comunicação entre os atores responsáveis pela pesquisa básica e o setor produtivo usuário de tecnologia, e, por outro lado, pela escassez de financiamento adequado para

3 Ver Wongtschowski (2013).

4 Ver Box 1.

uma etapa específica do processo inovativo – etapa essa que também não era o foco das demais modalidades de crédito do BNDES.

Assim, muitas vezes havia o legítimo desejo de implantar melhorias de processo produtivo ou no produto final, mas o empresário não sabia a quem procurar ou como financiar a prestação desse serviço de aplicação tecnológica. Isso era particularmente verdade para as MPMes, dado que as tradicionais linhas de crédito à inovação estão fundamentalmente voltadas para o desenvolvimento interno de atividades de P&D e, portanto, não atendem à principal necessidade desse grupo.

Paralelamente, havia a disposição de universidades, ICTs e empresas de base tecnológica em prestar esse serviço. Novamente, contudo, a falta de informação sobre as reais necessidades do setor produtivo, bem como a falta de mecanismos adequados de financiamento impediam que essa ligação acontecesse.

Um exemplo muito interessante com o qual a equipe da AOI se deparou durante a etapa de desenvolvimento do produto, foi o de uma empresa brasileira do setor de máquinas e equipamentos, sediada no interior de São Paulo, que tentou por algum tempo incorporar sozinha a tecnologia de Usinagem de Alta Velocidade ⁵ aos seus produtos.

Não havia aqui a necessidade de um extenso esforço de P&D. A tecnologia em questão já havia sido desenvolvida e aplicada com sucesso em outras empresas e contextos. Era preciso, contudo, *know-how* para tal aplicação. Essa tarefa envolvia desde a concepção do projeto de fornecimento alinhado às necessidades específicas daquele cliente (o desenho das especificações técnicas necessárias à customização da solução), passando pela customização do *software* específico para operar naquele tipo de usinagem (e que seria embarcado na máquina) até, finalmente, as avaliações de desempenho e testes finais para saber se a solução fornecida estava operando de acordo com as especificações inicialmente traçadas. Sem a *expertise* necessária, contudo, a tentativa não foi bem sucedida.

Curiosamente, em São Carlos, havia um núcleo⁶ da USP com bastante conhecimento sobre essa tecnologia. Depois de alguns percalços, as duas partes

5 A Usinagem de Alta Velocidade (também conhecida como HSM ou *High Speed Machining*) é um processo de usinagem que consiste em submeter o material a cortes, desbastes ou acabamentos em velocidades de cinco a dez vezes maiores que as utilizadas em usinagens convencionais. Este tipo de usinagem não apenas economiza tempo de produção, como proporciona maior precisão dimensional e melhor acabamento para as peças usinadas.

6 Núcleo de Manufatura Avançada (NUMA), vinculado à Escola de Engenharia de São Carlos da USP.

se encontraram e essa empresa brasileira conseguiu, finalmente, incorporar a Usinagem de Alta Velocidade e aumentar sua competitividade. Nem sempre, contudo, esse “final feliz” ocorria.

Portanto, havia espaço para: *i)* incentivar a aquisição de soluções tecnológicas por parte do setor produtivo, em especial por parte das MPMEs, que não dispõem da envergadura necessária para desenvolver internamente atividades de P&D, e; *ii)* facilitar o encontro desses agentes, reduzindo a assimetria de informação. O BNDES-SOLTEC se propôs, desde seu início, a atender a esses dois objetivos estratégicos, com o intuito final de fomentar o desenvolvimento de um mercado de soluções tecnológicas⁷ na economia brasileira.

Faltava encontrar a forma mais adequada para tanto. Foi diante desse dilema que a experiência do Finame⁸ surgiu como referência operacional. Em primeiro lugar, porque a lógica que regeu a criação do Finame havia sido bastante semelhante: um estímulo à demanda por máquinas e equipamentos fabricados no Brasil, com o objetivo de desenvolver no país esse segmento⁹ – o paralelo com o BNDES-SOLTEC e o mercado de soluções tecnológicas é suficientemente óbvio.

Em segundo lugar, porque a própria lógica de operação do Finame apresentava duas características bastante interessantes: agilidade e capilaridade. A capilaridade do Finame é resultado de sua natureza indireta¹⁰. Como um produto indireto, ele se vale de uma extensa rede de agentes financeiros intermediários, o que aumenta bastante o público potencial a ser atendido. Além disso, essa característica facilita o acesso para empresas de menor porte, que podem solicitar o crédito por meio de seu próprio banco comercial.

A possibilidade de conceder financiamento através de instituições financeiras parceiras também cria uma estrutura operacional que permite com que

7 Ver Box 1 para a definição do conceito de soluções tecnológicas.

8 O Finame é um mecanismo tradicional de financiamento do BNDES, em operação desde 1965.

9 Atualmente, a despeito de todas as dificuldades experimentadas pela indústria nacional, é difícil argumentar que não temos um setor de máquinas e equipamentos estabelecido.

10 As operações do BNDES podem ser de natureza direta ou indireta. Na primeira, as negociações são feitas diretamente entre tomador e BNDES, que é responsável pela análise de risco de crédito. Na última, o BNDES repassa recursos para um agente financeiro intermediário (bancos comerciais) que são os responsáveis por captar clientes e pelo risco de crédito da operação.

BOX 1

CONCEITO DE SOLUÇÃO TECNOLÓGICA

Entende-se por solução tecnológica o serviço de **aplicação de uma tecnologia ou *know-how* orientado a satisfazer as necessidades de criação/modificação/melhoria de produto ou processo das empresas e demais instituições.**

Essa tecnologia ou *know-how* deve estar disponível para aplicação imediata, ou seja, pronto para ser aplicada no mercado e gerar a solução tecnológica a que se propõe. Portanto, quando se trata de uma solução tecnológica, algumas das etapas do desenvolvimento tecnológico já devem ter sido cumpridas. São elas:

(i) **Pesquisa básica:** esta etapa envolve o desenvolvimento de conceitos e princípios e a construção do arcabouço teórico necessário ao desenvolvimento da tecnologia/*know-how*. Nesta etapa são gerados conhecimentos acerca de determinados fenômenos, sem que se considere uma aplicação particular.

(ii) **Pesquisa aplicada:** embora nesta etapa a tecnologia/*know-how* ainda não necessite possuir uma aplicação ou uso específico, a pesquisa é dirigida a um objetivo ou propósito prático. Nesta etapa ocorre a chamada “prova de conceito”, ou seja, são realizadas as demonstrações práticas dos conceitos e princípios que foram desenvolvidos na etapa de pesquisa básica, comprovando que aqueles conceitos de fato funcionam. As demonstrações dos princípios são realizadas em ambientes que replicam apenas parte das condições reais de aplicação da solução tecnológica. Note-se também, que os módulos ou sistemas que fazem parte da solução tecnológica já tiveram suas funcionalidades comprovadas, ainda que não tenham sido plenamente integrados. As demonstrações dos princípios são realizadas em escala laboratorial (até 1/10 da escala real de aplicação).

(iii) **Desenvolvimento experimental:** nesta etapa, são atestadas a viabilidade e funcionalidade da tecnologia/*know-how* e os trabalhos realizados têm como objetivo criar novos (ou implementar melhorias em) produtos, processos, serviços, materiais e sistemas. No caso da criação ou melhoria em produtos, a funcionalidade da tecnologia/*know-how* é atestada através da construção de protótipos de desenvolvimento experimental. Nesta etapa, embora a tecnologia/*know-how* ainda possa ser aplicada em escala laboratorial, os ambientes devem replicar condições mais próximas às condições reais de operação da tecnologia/*know-how* do que aquelas verificadas na etapa de pesquisa aplicada. Além disto, os módulos ou sistemas que fazem parte da solução tecnológica devem ter tido

BOX 1

CONCEITO DE SOLUÇÃO TECNOLÓGICA (cont.)

suas funcionalidades comprovadas, bem como, terem sido integrados. É importante ressaltar que, nesta etapa, a tecnologia/*know-how* já necessita possuir ao menos uma aplicação ou uso específico. Sendo assim, nada impede que, futuramente, sejam vislumbradas aplicações distintas daquela inicialmente imaginada pelo desenvolvedor da tecnologia/*know-how*.

Além disso, o fornecimento deve envolver **algum nível de adequação (customização) às características do produto ou processo do comprador da solução tecnológica**. Em outras palavras, a aplicação de uma mesma tecnologia/*know-how* para clientes finais diferentes gerará uma solução tecnológica adaptada às necessidades específicas de cada cliente.

Por fim, a instituição compradora deve ser capaz de operar a tecnologia/*know-how* que lhe foi fornecida. Isto significa especificamente que, uma vez fornecida a solução tecnológica, a instituição compradora deverá possuir autonomia sobre a fabricação do seu produto ou sobre a operacionalização de seu processo de produção.

seja analisada uma quantidade significativamente maior de operações do que aquela verificada na modalidade direta de financiamento.

A agilidade, por sua vez, é resultado de sua natureza automática¹¹ e da existência de um prévio credenciamento. No caso do Finame, as máquinas e equipamentos elegíveis para o financiamento são previamente credenciadas pelos fabricantes interessados, num processo anterior à solicitação do crédito. Cumprida essa etapa, a máquina ou equipamento pode ser comercializado sempre que surgir um cliente final interessado em adquiri-lo, sem que seja necessária uma análise detalhada para cada operação. Por conta disso, o tempo médio para aprovação de uma operação no Finame é também bastante inferior àquele observado nas operações não automáticas do BNDES¹².

11 Operações não automáticas são definidas no BNDES como aquelas para as quais não há a necessidade de aprovação específica dos órgãos máximos decisórios do BNDES (Comitê de Enquadramento de Crédito e Diretoria). No caso do Finame, todas as operações abaixo de R\$ 20 milhões de reais podem tramitar pela via automática, dispensando aprovação específica.

12 A análise da operação no Finame se trata fundamentalmente de uma análise de consistência da documentação apresentada e, portanto, tende a ser bastante ágil.

BOX 2

ATORES ENVOLVIDOS NA OPERAÇÃO DO BNDES-SOLTEC

- a) **BNDES**: responsável pelo credenciamento da solução, pela aprovação das operações e pelo *funding*.
- b) **Demandantes de soluções tecnológicas**: representam os beneficiários (tomadores) do financiamento, podendo ser qualquer pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede e administração no país (inclusive empresários individuais) e pessoas físicas caracterizadas como produtores rurais, residentes e domiciliadas no país;
- c) **Instituições financeiras parceiras do BNDES** (agentes financeiros): responsáveis pela captação de clientes, pela contratação das operações e pela análise de risco de crédito dos clientes.
- d) **Fornecedores de soluções tecnológicas**: representam os recebedores dos recursos financeiros provenientes do fornecimento da solução, podendo ser qualquer pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede e administração no país, desde que credenciada no BNDES como fornecedora de soluções tecnológicas. Exemplos: empresas de base tecnológica, instituições privadas de ensino superior, institutos e centros tecnológicos, organizações de direito privado com ou sem fins lucrativos, empresas públicas e instituições públicas de ensino superior.

Por fim, havia também um motivo de ordem pragmática que aproximava ainda mais o BNDES-SOLTEC do Finame. Esse último já possuía uma plataforma operacional e, caso ela pudesse ser aproveitada, tanto o prazo quanto o custo de implantação do novo produto seriam muito menores. Diante de todas essas razões, optou-se por iniciar o desenho do BNDES-SOLTEC a partir da estrutura geral do Finame.

Assim, o modelo operacional desse novo produto pode ser resumido pelo seguinte fluxo: *i*) os **fornecedores** interessados solicitam ao BNDES o credenciamento de suas soluções tecnológicas; *ii*) os **demandantes de soluções** podem solicitar a aquisição financiada dessa solução por meio de uma rede de **instituições financeiras parceiras** do BNDES, que cobre todo o país;

iii) aprovada a operação, o fornecedor aplica a tecnologia ao produto ou processo produtivo do demandante e; iv) o demandante autoriza o pagamento, que é feito diretamente ao fornecedor, e assume a dívida do financiamento.

A natureza intangível de uma solução tecnológica (em contraste com a tangibilidade das máquinas e equipamentos tradicionalmente financiados pelo Finame) levantou, no entanto, dois desafios práticos dentro desse modelo operacional.

O primeiro era a definição precisa dos itens que seriam financiáveis no âmbito do fornecimento de uma solução tecnológica. No caso do Finame, o item financiável é a própria máquina ou equipamento. Contudo, para que o fornecimento de uma solução tecnológica seja viável, faz-se necessária a combinação de uma série de atividades e serviços, tais como a *expertise* de mão de obra especializada, a realização de testes e ensaios, serviços de capacitação para o usuário final da tecnologia (demandante), dentre outros. O Box 3 faz uma apresentação mais detalhada dos itens que foram definidos como financiáveis no âmbito do BNDES-SOLTEC. É importante ressaltar que essa lista foi elaborada tendo como objetivo, ao mesmo tempo, garantir o amplo acesso aos itens necessários para o bem sucedido fornecimento de uma solução tecnológica e impedir o desvio de funcionalidade dos recursos.

O segundo desafio era o de estabelecer um *modus operandi* para o processo de credenciamento das soluções tecnológicas – um intangível. Ou seja, era preciso estabelecer um conjunto de requisitos de credenciamento que auxiliassem a difícil tarefa dos técnicos do BNDES: aferir, de forma mais objetiva e imparcial possível, se cada pedido de credenciamento solicitado se tratava efetivamente de uma solução tecnológica.

Para tanto, e respeitada a definição do Box 1, era fundamental determinar se a tecnologia apresentada num pedido de credenciamento já havia atingido um estágio adequado de prontidão tecnológica – ponto a partir do qual passa-se a considerar que a tecnologia está disponível para aplicação imediata.

Adicionalmente, havia também o desejo de que o processo de credenciamento pudesse determinar, para cada pedido, uma medida de capacidade do fornecedor de aplicar com sucesso aquela tecnologia. É evidente que, pelo próprio desenho do produto, esperava-se que os compradores fossem os responsáveis, em última análise, pela avaliação desse risco. Contudo, tendo em vista a elevada incerteza envolvida em inovações, era importante que o

BOX 3

ITENS FINANCIÁVEIS NO BNDES-SOLTEC

Serviço prestado por mão de obra especializada: serviço prestado por mão de obra especializada (própria ou terceirizada*), referente à aplicação e customização da solução tecnológica às necessidades específicas do cliente final.

Serviços tecnológicos: também conhecidos como serviços de Tecnologia Industrial Básica (TIB) são aqueles que, uma vez fornecidos, não geram modificação no produto ou no processo da empresa contratante do serviço (por exemplo, ensaios laboratoriais e certificações).

Licenciamento da tecnologia: pagamento de *royalties* referentes ao licenciamento da tecnologia que será aplicada para gerar a solução tecnológica – o pagamento será realizado pelo comprador da solução tecnológica (licenciado), ao fornecedor (licenciante)*.

Treinamento e capacitação: serviços de treinamento/capacitação para o usuário final da tecnologia/*know-how*.

Materiais e insumos: este item se refere aos materiais e insumos necessários à implementação da solução. Não serão financiados valores relacionados ao fornecimento de máquinas, equipamentos, peças e componentes**.

Outros itens: gastos com viagens realizadas pelo fornecedor para comparecer à instituição compradora da solução tecnológica; pagamento de taxas administrativas necessárias à viabilização da comercialização de soluções tecnológicas aos órgãos vinculados à ICT (NIT ou Fundação de Apoio); assessoria jurídica para celebração de contrato de fornecimento de tecnologia; serviços prestados pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) ou, relativos a contratos de licença e/ou transferência de tecnologia; locação/utilização de espaços provisórios (e.g., instalações e laboratórios).

* O BNDES financiará apenas o valor fixo a ser pago a título de *royalties*. Tal valor é estabelecido previamente – em termos absolutos – não dependendo das vendas ou lucro realizados. Valores variáveis de *royalties* (cobrados em função das vendas ou do lucro obtido pelo licenciado, por exemplo) ou taxas de renovação do licenciamento negociadas, periodicamente, entre as partes não serão financiados pelo BNDES.

** Caso a solução tecnológica envolva o fornecimento de máquina ou equipamento, estes poderão ser comercializados através do Finame.

BNDES se posicionasse e tentasse mitigar o credenciamento de soluções com elevado risco de fornecimento. Esse zelo se justificava fundamentalmente porque, apesar de protegido do ponto de vista legal¹³, recorrentes tentativas fracassadas de fornecimento poderiam desacreditar o BNDES-SOLTEC junto ao seu público-alvo.

Para atender a essas demandas, foi desenvolvido um indicador denominado ATEnA (“Avaliador de Tecnologias Enquadradas para Aplicação”). Inspirado pela *Alegoria da Escalada*¹⁴, esse indicador analisa diversos itens¹⁵ que podem ser resumidamente agrupados em quatro dimensões, a saber:

- I. **Capacidade do fornecedor:** neste quesito, é desejável que o fornecedor demonstre experiência no ramo, bem como uma infraestrutura operacional adequada para que a equipe possa implementar toda a customização necessária para a comercialização da solução tecnológica.
- II. **Competência do corpo técnico:** neste quesito serão avaliadas a formação acadêmica, bem como a experiência profissional de cada um dos membros do corpo técnico especializado no mercado de desenvolvimento e/ou comercialização de soluções tecnológicas.
- III. **Complexidade técnica da solução tecnológica:** neste quesito será avaliada a complexidade técnica da tecnologia a ser aplicada, bem como as dificuldades referentes ao fornecimento da solução.
- IV. **Prontidão tecnológica e comercial da solução:** o objetivo deste quesito consiste em analisar o estágio de maturidade tecnológica e comercial em que está a solução tecnológica que se deseja credenciar.

Na construção desse indicador, a definição dos itens avaliados na dimensão quatro era particularmente desafiadora. Esse bloco do ATEnA se inspirou em metodologias utilizadas por organismos do Estado Norte-Americano, tais

13 O BNDES não é legalmente o responsável pela relação comercial negociada e acordada diretamente entre o cliente final e o fornecedor.

14 Nascida durante as primeiras reuniões de *brainstorming* da metodologia, a *Alegoria da Escalada* é uma metáfora que exemplifica alguns importantes conceitos que norteiam o ATEnA. O paralelo entre as quatro dimensões listadas na *Alegoria da Escalada* e aquelas apresentadas no ATEnA é suficientemente óbvio. Para maiores detalhes, ver Box 4.

15 Ao todo são 41 itens, agrupados em 9 critérios, que são consolidados nas quatro dimensões listadas.

como: *National Aeronautics and Space Administration (Nasa)*¹⁶, *U.S Department of Defense* (2011), *U.S Department of Homeland Security* (2009), *U.S Department of Energy* (2012) e *New York State Energy Research and Development Authority (NYSERDA)*¹⁷.

Todos esses órgãos desenvolveram ferramentas de análise que são utilizadas para avaliar o grau de maturidade das tecnologias que estão sendo desenvolvidas internamente ou adquiridas junto a terceiros. Nessas ferramentas, a análise se baseia em questionários, nos quais um conjunto de perguntas objetivas – escolhidas de forma a permitir a comprovação documental, caso necessário – tenta posicionar a tecnologia avaliada em diferentes estágios de prontidão tecnológica. Foram essas metodologias que serviram de inspiração para essa 4ª Dimensão, ainda que tenham ocorrido simplificações e adaptações à realidade brasileira¹⁸.

Dessa forma, o ATEnA considera que qualquer tecnologia apresentada para credenciamento pode ser posicionada em um de seis possíveis estágios de prontidão tecnológica (ver Tabela 1). Dentre esses estágios, o terceiro é o mais importante, pois marca um avanço crítico para o BNDES Soluções Tecnológicas.

É esse terceiro estágio de prontidão o responsável pela ponte entre a pesquisa e a engenharia. Ao final dessa fase, a tecnologia deve ser representada por um protótipo de desenvolvimento experimental (tornando a fidelidade do sistema cada vez mais similar à da etapa final) e o ambiente já deve ter se tornado mais próximo ao daquele esperado para as condições comerciais de aplicação da tecnologia – ainda que a escala de operação ainda seja laboratorial.

Se a tecnologia não tiver atingido ainda o estágio de protótipo de desenvolvimento experimental, não pode ser considerada disponível para aplicação e, portanto, não será passível de credenciamento. As fases seguintes da Tabela 1 dizem respeito à etapa de escalonamento. O conhecimento técnico já está consolidado, mas é preciso avançar na prototipagem da tecnologia, tornando-a cada vez mais adequada às condições reais de operação. É evidente que quanto

16 https://www.nasa.gov/topics/aeronautics/features/trl_demystified.html.

17 <http://www.nyserda.ny.gov/>.

18 O constante contato com agentes do setor foi fundamental para essas adaptações. Em particular, merece menção o Núcleo de Manufatura Avançada da USP (polo São Carlos); a empresa Cientistas Associados (São Carlos/SP), Embrapa (São Carlos/SP); Tecnopuc (Porto Alegre/RS); Instituto de Tecnologia do Paraná (Tecpar) e a Agência de Inovação da Unicamp (Campinas/SP).

TABELA 1
RESUMO CONCEITUAL DOS ESTÁGIOS DE PRONTIDÃO

Estágios de prontidão	Características de aplicação da tecnologia		
	Escala ¹	Fidelidade ²	Ambiente ³
1. Pesquisa básica	N.A.	Teórica	N.A.
2. Pesquisa aplicada	Laboratorial	Parcial	Simulado
3. Desenvolvimento de protótipo experimental	Laboratorial	Similar	Relevante
4. Etapa inicial da engenharia	Piloto	Similar	Relevante
5. Escalonamento	Real	Similar	Relevante
6. Etapa final de engenharia	Real	Idêntica	Operacional

Fonte: Guia para Análise de Prontidão Tecnológica (TRA Guide) do Departamento de Energia Norte-Americano. Adaptação própria.

Notas: **NA** – não se aplica. **1** Escala real é a escala de aplicação final da tecnologia. Escala Laboratorial é uma escala inferior à 1/10 da escala real. A escala piloto é qualquer uma intermediária. **2** Fidelidade teórica indica que o sistema existe apenas conceitualmente. Fidelidade Parcial indica que os módulos que compõe à solução tecnológica ainda não estão completamente integrados e que apenas uma parte da funcionalidade foi demonstrada. A Fidelidade Similar é observada quando já existe um protótipo em que os módulos operam de maneira integrada e a funcionalidade da solução foi demonstrada. A Fidelidade Idêntica é alcançada quando o sistema já iguala o estágio final de aplicação da tecnologia. **3** Indica o quão próximo do ambiente real de operação (considerando condições físicas, químicas, materiais utilizados etc) está o atual ambiente de aplicação da tecnologia. O ambiente operacional indica que todas as condições reais de operação foram replicadas. Em um ambiente relevante, os aspectos críticos já foram considerados. Já um ambiente simulado replica apenas uma pequena parte das condições reais, podendo, inclusive, tratar-se de um ambiente ainda virtual.

mais avançado nesse caminho estiver um fornecedor, maior será a sua capacidade de aplicar com sucesso a tecnologia.

Assim, enquanto o posicionamento da tecnologia em etapas inferiores ao terceiro estágio de prontidão é critério eliminatório para o credenciamento (por conta da própria definição de solução tecnológica), o avanço geral nos estágios de prontidão é um importante critério utilizado para a avaliação da quarta dimensão do ATEnA.

A definição detalhada de todos os itens que compõem cada uma das dimensões do ATEnA seria exaustiva e foge ao escopo desse trabalho, mas a sua criação atendia à necessidade de estabelecer parâmetros para a análise de credenciamento de intangíveis por parte da equipe do BNDES-SOLTEC.

Tendo definido o modelo operacional, o escopo do financiamento e o padrão para o credenciamento das soluções tecnológicas, estavam resolvidos

BOX 4

A ALEGORIA DA ESCALADA

A primeira dimensão que deve ser considerada para a determinação do risco de se alcançar o cume de uma montanha é a infraestrutura de suporte que será oferecida aos escaladores. Os escaladores maximizarão suas chances se eles utilizarem os equipamentos mais adequados e souberem onde ficam os melhores locais para a montagem do equipamento base. Eles também vão depender de uma boa equipe de climatologistas, pois precisam evitar um deslocamento sob condições extremas. Também é preciso uma boa logística no deslocamento da equipe até o ponto de início da escalada. Ou seja, os escaladores dependem da **capacidade da equipe de suporte**, responsável por lhes fornecer os melhores equipamentos e informações disponíveis.

Evidentemente que a própria **competência dos escaladores** é fator crucial para o sucesso da escalada. Uma equipe mais técnica, fisicamente bem preparada e experiente, maximiza bastante a probabilidade de sucesso. Elementos que definem a qualidade da equipe de escaladores podem, portanto, ser agrupados em uma segunda dimensão relevante.

Outra dimensão que não pode ser descartada está ligada diretamente à **complexidade da própria montanha**. Chegar ao topo do Pico da Tijuca é, certamente, bem menos arriscado do que atingir o cume do Everest. Mesmo os melhores escaladores, dotados da melhor infraestrutura de suporte possível, terão dificuldade na montanha mais alta do mundo – dada a enorme dificuldade dessa montanha. A inclinação da rota; o tipo de clima; o tipo de solo; a altitude; enfim, todos esses fatores fogem ao controle dos escaladores e são cruciais para determinar a chance de sucesso.

Por fim, é importante saber o trecho que ainda falta ser percorrido até o cume. Se a escalada começar de um ponto já muito próximo ao cume, a chance de fracasso será muito menor. Ou seja, a **proximidade entre o ponto de partida e o cume** é fator importante para se alcançar o topo da montanha.

Note, ainda, que essas dimensões devem ser avaliadas de forma absoluta e independente. Não faz sentido, por exemplo, que a complexidade do Everest seja alterada por conta da capacidade dos escaladores. A montanha é a mesma, seja a equipe experiente ou não. A diferença é que uma equipe melhor tem maiores chances de sucesso em qualquer desafio. Assim, **os elementos de cada uma das dimensões afetam apenas a probabilidade final de sucesso da escalada, mas não alteram a avaliação das demais dimensões.**

os grandes gargalos para a operacionalização do BNDES-SOLTEC. Com isso, atendia-se ao primeiro objetivo estratégico assumido por esse produto.

Restava, contudo, uma forma de abordar diretamente o problema relacionado à assimetria de informação – o segundo objetivo estratégico. Diante disso, imaginou-se uma plataforma *online* de exposição de todas as soluções tecnológicas credenciadas no BNDES. Através dessa plataforma, os fornecedores poderiam expor ao mercado sua vitrine de soluções tecnológicas, permitindo a potenciais clientes incorporarem essas informações às suas estratégias de negócio e responderem, assim, a importantes questões atinentes ao seu processo interno de implementação de novos produtos e processos. Surgia, assim, o **Portal BNDES Soluções Tecnológicas**.

Para os fornecedores de soluções tecnológicas, espera-se que a existência desse portal funcione fundamentalmente como: a) uma forma de conhecer e acompanhar as mudanças de percepção e as necessidades dos clientes (empresas do setor produtivo), e; b) um canal para divulgação de suas tecnologias para um público potencial (*marketing* direcionado).

Pela ótica do demandante, o portal servirá para que ele conheça as tecnologias mais atuais direcionadas ao seu segmento de atuação, resolvendo o problema daqueles que desejam inovar, mas não sabem de que maneira nem por onde começar.

Assim, espera-se que uma forma adequada de financiamento em associação com um portal destinado a reduzir a assimetria de informação entre ofertantes e demandantes culmine no fortalecimento da cultura empresarial de inovar, aumentando a quantidade e a qualidade dessa inovação. Esse incremento na demanda por soluções deverá vir acompanhado da criação, formalização e profissionalização de instituições fornecedoras no Brasil. Sendo bem sucedido nesses movimentos, o BNDES-SOLTEC terá, portanto, colaborado para o amadurecimento do mercado nacional de soluções tecnológicas.

5. Fase atual do produto

Aprovado oficialmente em março de 2015, o produto BNDES Soluções Tecnológicas teve seu lançamento dividido em duas fases.

A primeira fase, ainda em operação, está voltada para o credenciamento de soluções tecnológicas. Através do Portal BNDES Soluções Tecnológicas –

disponível no endereço eletrônico www.bndes.gov.br/solucoestecnologicas – foram disponibilizadas todas as informações necessárias para que potenciais fornecedores possam proceder ao credenciamento das suas soluções junto ao BNDES.

A segunda fase, o lançamento da vitrine de soluções tecnológicas, terá início assim que um número expressivo de soluções tenha sido credenciado. As soluções financiáveis através do BNDES estarão expostas nessa vitrine, que ficará disponível para consulta no próprio portal do produto.

Para empresas que buscam tecnologias, é importante conhecer as possibilidades apresentadas pelo mercado e quais delas são mais relevantes para os seus negócios. Além disso, no contexto das práticas inovativas, como as janelas de oportunidades são, em geral, mais curtas, a rapidez no acesso à informação é de extrema relevância. Levando em consideração essas necessidades, é desejo do BNDES que a vitrine de soluções tecnológicas seja disponibilizada o quanto antes, assistindo às empresas na tomada de decisão estratégica para a incorporação de tecnologias promissoras aos seus produtos e processos.

Buscando garantir a celeridade deste processo, grande parte dos esforços do BNDES neste momento encontra-se concentrada no credenciamento de soluções tecnológicas. A atividade de credenciamento está sendo realizada e acompanhada de perto pelo Banco. A equipe do BNDES Soluções Tecnológicas vem cruzando o país, prestando atendimentos presenciais aos fornecedores, buscando entender as particularidades de cada solução submetida para credenciamento e esclarecer dúvidas específicas acerca do produto.

6. Conclusão

Em linha com as dificuldades cotidianas enfrentadas pelas empresas que buscam inovar, o Produto BNDES Soluções Tecnológicas surgiu como um instrumento que visa mitigar importantes gargalos desse mercado.

Em conversas entre o BNDES e uma série de instituições atuantes no mercado de inovação, duas dificuldades foram apontadas como principais barreiras à inovação: a) o distanciamento entre os atores responsáveis pela pesquisa básica e o setor produtivo usuário de tecnologia; e b) a dificuldade em se obter financiamento (especialmente no caso das MPMEs) para aquisição de tecnologia.

O BNDES Soluções Tecnológicas foi desenvolvido para atuar nessas duas frentes. Primeiro, disponibilizando os recursos necessários ao financiamento

da comercialização de soluções tecnológicas que já superaram a etapa de P&D e se encontram disponíveis para aplicação no setor produtivo brasileiro.

Em uma segunda frente de atuação, o produto contribuirá para o fortalecimento do canal de comunicação entre os atores do mercado de transferência de tecnologias, com vistas a tornar o fluxo de conhecimentos entre esses mais ágil, transparente e democrático. A viabilização deste fluxo dar-se-á através do Portal BNDES Soluções Tecnológicas.

Esse portal, ao mesmo tempo em que contribuirá para divulgar as soluções ofertadas pelos fornecedores de tecnologia, proporcionará ao setor produtivo (demandante) ferramentas de apoio à formulação de sua estratégia tecnológica, permitindo-lhes confrontar os desafios e oportunidades que se colocam como fundamentais ao seu sucesso comercial.

O BNDES Soluções Tecnológicas foi desenhado, portanto, para eliminar importantes lacunas do mercado nacional de transferência de tecnologias. Ao unir modelos de negócios tradicionais com novas práticas de apoio a este mercado, o produto tem grande potencial para democratizar a inovação e, assim, contribuir para o desenvolvimento sustentável do setor produtivo brasileiro.

Bibliografia

ARRUDA, M.; VERMULM, R.; HOLLANDA, S. *Inovação tecnológica no Brasil: a indústria em busca de competitividade global*. São Paulo: ANPEI, 2006.

CRUZ, CHB; MELLO, L. Boosting Innovation Performance in Brazil. *OECD Economics Department Working Papers*, n. 532, 2006. Disponível em: <doi:10.1787/357276015553>.

DE NEGRI, J.; KUBOTA, L. (Orgs.). *Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. Brasília: IPEA, 2008.

DEPARTMENT OF DEFENSE (United States). *Technology readiness assessment guidance*. 2011. Disponível em: <<http://www.acq.osd.mil/chieftechologist/publications/docs/TRA2011.pdf>>. Data de acesso: 14 ago. 2015.

DEPARTMENT OF ENERGY (United States). *Development of technology readiness level*. 2012. Disponível em: <http://www.pnnl.gov/main/publications/external/technical_reports/PNNL-21737.pdf>. Data de acesso: 14 ago. 2015.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (United States). technology readiness level calculator. 2009. Disponível em: <http://www.homelandsecurity.org/docs/reports/DHS_ST_RL_Calculator_report20091020.pdf>. Data de acesso: 14 ago. 2015.

LUNA, F.; MOREIRA, S.; GONÇALVES, A. Financiamento à inovação. *In*: DE NEGRI, J.; KUBOTA, L. (Orgs.). *Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. Brasília: IPEA, 2008.

PESQUISA de Inovação Tecnológica: 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

SALERNO, M.; KUBOTA, L. Estado e inovação. *In*: DE NEGRI, J.; KUBOTA, L. (Orgs.). *Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. Brasília: IPEA, 2008.

WONGTSCHOWSKI, P. *O dispêndio privado em P&D*. 2012. Disponível em: <http://www.fapesp.br/eventos/2012/08/FMC/Pedro_wongtschowski.pdf>. Data de acesso: 14 ago. 2015.

ZUCOLOTO, G.; NOGUEIRA, M.; GRIMALDI, D.; CARNEIRO, F. Há endogeneidade no acesso às políticas de desenvolvimento tecnológico e exportador no Brasil? *Revista de Economia Contemporânea*, v. 17, n. 1, p. 39-68, 2013.

Liderança e ética na Desenvolve SP – pessoas melhores, mundo melhor

Francisco Carlos Figuera (Desenvolve SP)

1. Introdução

“O conceito de inteligência emocional continua ocupando um espaço proeminente na literatura sobre liderança e nas práticas de *coaching* do dia a dia. Mas nos últimos cinco anos, as pesquisas no campo emergente da neurociência social – o estudo do que acontece no cérebro enquanto as pessoas interagem – estão começando a revelar novas e sutis verdades sobre o que produz um bom líder”, ensina Goleman (2014, p. 97).

E complementa o autor (*ibid.*, p. 97): “A descoberta notável é que certas coisas que os líderes fazem – especificamente, ter empatia e sintonizar com o estado de espírito dos outros – literalmente afetam sua química do cérebro e a de seus seguidores”.

Acreditando nisso e que a inteligência emocional faz a diferença na liderança, transformando pessoas, sendo propulsora de melhores desempenhos e resultados, quem sabe redescobrimo a paixão pelo trabalho, com amor, humor e felicidade, também respeitada a administração científica, a diretoria da Desenvolve SP dá um salto nesse sentido, possibilitando a seus gestores conhecer os conceitos e práticas para a formação do líder de sucesso.

De outro lado, proporciona a todos os colaboradores um curso sobre conduta ética, na modalidade *e-learning*, não só para disseminar, obrigatoriamente, o conteúdo do código de ética e conduta, mas para que reflitam sobre o

contexto da ética no mundo atual, especialmente no Brasil, contextualizando-a com a visão, missão e valores da instituição, *vis-à-vis* os princípios e regras que compõem o código mencionado.

2. Apresentação da Desenvolve SP

A Desenvolve SP – Agência de Desenvolvimento Paulista é uma instituição financeira do governo do estado de São Paulo, criada pela lei estadual nº 10.853, de 16/07/2001, e regulamentada pelo decreto nº 52.142, de 06/09/2007.

É seu objetivo incentivar o crescimento da economia e a geração de emprego e de renda no estado de São Paulo, apoiando o desenvolvimento de pequenas e médias empresas, oferecendo opções de financiamento para transformar projetos de crescimento em realidade.

Com prazos longos e taxas de juros competitivas, oferece opções de crédito que atendam às necessidades das empresas, financiando grandes projetos de investimento, ampliações e modernizações, bem como a aquisição de máquinas e equipamentos e projetos inovadores.

2.1. Princípios

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

A expressão “desenvolvimento econômico e responsabilidade socioambiental” é a principal premissa da agência.

2.2. Missão

“Promover o desenvolvimento sustentável da economia paulista por meio de soluções financeiras”.

2.3. Visão

“Ser reconhecida como instituição financeira de referência no desenvolvimento sustentável da economia paulista”.

2.4. Valores

“Ética, transparência, excelência operacional, comprometimento com a sociedade”.

3. Liderança e ética

3.1. Liderança

a. Lembrando alguns conceitos antigos, sempre atuais

Já se vão quase cem anos dos ensinamentos de Jules Henry Fayol (Istambul, 29/07/1841 – Paris, 19/11/1925), francês, engenheiro de minas e um dos teóricos clássicos da ciência da Administração, admitida como ciência a partir de seus estudos. Fayol foi o criador da Teoria Clássica da Administração e autor do livro *Administração industrial e geral (Administration industrielle et générale)*, editado em 1916, e seus conceitos e ensinamentos persistem até hoje. Pesquisadores, estudiosos, autores de livros de administração, de todas as nacionalidades, ainda hoje se debruçam sobre suas ideias originais, aprimorando-as, algumas vezes rotulando-as de outras formas, mantendo, no fundo, o mesmo sentido original. São como a boa música, sempre atual e na moda.

Fayol (1994) preconiza os cinco elementos da administração, hoje conhecidos como *Funções Universais da Administração*, como sendo:

- **Previsão** (*ibid.*, p. 65): “A máxima ‘governar é prever’ dá uma ideia da importância que se atribui à previsão no mundo dos negócios. *Prever*, aqui, significa ao mesmo tempo calcular o futuro e prepará-lo; é, desde logo, agir”;
- **Organização** (*ibid.*, p. 77): “*Organizar* uma empresa é dotá-la de tudo o que é útil a seu funcionamento: matérias-primas, utensílios, capitais e pessoal”;
- **Comando** (*ibid.*, p. 120): “Constituído o corpo social, é preciso fazê-lo funcionar: eis a missão do *comando*”;
- **Coordenação** (*ibid.*, p. 126): “*Coordenar* é estabelecer a harmonia entre todos os atos de uma empresa de maneira a facilitar o seu funcionamento e o seu *sucesso*”. Entre outras citações a respeito da coordenação, assim se refere o autor (*ibid.*, p. 126): “É equilibrar as despesas e os recursos financeiros, o vulto dos imóveis e dos utensílios... as vendas e a produção”;

- **Controle** (*ibid.*, p. 130): “Numa empresa, o *controle* consiste em verificar se tudo corre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos”.

Seguindo a mesma linha de Fayol e considerando como certo que todas as entidades, empresas públicas e privadas, e organizações sem finalidade lucrativa, do primeiro, segundo e terceiro setor, há muito movimentam e administram recursos que são considerados escassos, estudos mostram que a competência gerencial dos administradores (gestores) tem cada vez mais ares de profissionalização, no sentido de terem conhecimento das técnicas de gestão existentes e utilizadas.

Conforme Banco Central do Brasil (1983, p. 40), “a gerência constitui o exercício de uma função organizacional voltada para o planejamento, o comando, a coordenação, o controle, a orientação e a integração das ações levadas a efeito nos diversos níveis incumbidos da execução dos serviços. Para tornar-se competente ou eficaz, deverá saber combinar adequadamente quatro dimensões do desempenho gerencial, ora enfatizando uma, ora outra, conforme as circunstâncias”. Segundo a mesma fonte (*ibid.*, 40-42), as dimensões são assim explicadas:

- **Dimensão técnica** – compreende o conhecimento da tecnologia que deve ser empregada no desempenho das atividades;
- **Dimensão administrativa** – está ligada ao desempenho das funções gerenciais (planejamento, coordenação, comando, execução e controle);
- **Dimensão política** – representa um ponto fundamental da eficácia da ação gerencial, uma vez que o sistema de relações entre gerentes e destes para com a comunidade, clientes, concorrentes, fornecedores, autoridades externas, está estruturado sobre o poder;
- **Dimensão interpessoal** – constitui um dos elementos mais importantes do desempenho gerencial, uma vez que, é permanentemente testada, exigindo do gestor a capacidade de administrar conflitos, harmonizar interesses, comunicar e comunicar-se adequadamente, motivar, habilidades que, ausentes, concorrem negativamente para o sucesso da ação gerencial” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1983, p. 40).

Como se observa, tais dimensões, voltadas para a eficácia organizacional e operacional das empresas, estão sempre ligadas umbilicalmente às funções universais da administração.

Welsch (1983, p. 29) acrescenta mais uma função, qual seja a “*Formação da equipe de pessoal da organização*”, imprescindível para as ações das organizações do terceiro setor, mormente pelo caráter de voluntariado, e que consiste na ação de “avaliar e definir as necessidades de recursos humanos compatíveis com os objetivos e planos da empresa; empregar indivíduos competentes e desenvolver programas para aumentar suas competências”. O termo *empregar indivíduos* não se refere necessariamente à relação de emprego, mas, ao “voluntariado”, um dos papéis mais importantes nas empresas do terceiro setor.

Considerando as diversas abordagens da administração, as principais teorias que influenciaram o pensamento administrativo, enfatizando, ora as tarefas, a estrutura, as pessoas, o ambiente, a tecnologia, em síntese são as mostradas na Figura 1.

Entre as abordagens ou enfoques das teorias administrativas, a abordagem de sistema aberto, da teoria da contingência, conhecida como teoria de sistemas, é a que mais se aproxima do “sistema empresa”, tenha esta, finalidade

FIGURA 1

SÍNTESE DAS PRINCIPAIS TEORIAS ADMINISTRATIVAS

Bloco 1: Pré-Sistemas	Bloco 2: Sistemas	Bloco 3: Pós-Sistemas
Abordagem clássica	Teoria geral dos sistemas	FASE 1
– Administração científica		1950 – Abordagem neoclássica
– Fisiológica e anatômica		1960 – Abordagem do desenvolvimento organizacional
– Burocracia		1970 – Abordagem contingencial
Abordagem das relações humanas		Uma visão crítica das teorias administrativas centrada no homem
Abordagem estruturalista		FASE 2
Abordagem comportamentalista		1980 – Qualidade total
		1990 – Reengenharia
		Uma visão crítica e uma proposta resolutora: a ReAdministração

Fonte: Caravantes (2003:37)

lucrativa ou não, e pertença a qualquer um dos três setores, já citados anteriormente. Tudo para que a organização seja eficaz, ou seja, que tenha eficiência, eficácia e efetividade. Mas o que é ser eficaz?

Oliveira (1997, p. 36) trata os elementos eficiência, eficácia e efetividade, como essenciais para a gestão e os relaciona às ações que dão forma a essas medidas, como mostrado na Figura 2.

Eficiência (meios disponíveis para se fazer as coisas), *eficácia* (atingimento dos objetivos propostos) e *efetividade* (capacidade de atender às expectativas do ambiente externo), são fatores decisivos e determinantes à imagem, à sobrevivência e à continuidade das organizações. O maior ou menor grau de importância dada pelos gestores a esses fatores depende do *processo de decisão* direta destes, sempre presente nas organizações.

Decidir ou *decisão* ou *tomar decisões*? Se considerarmos o momento presente de uma empresa ou organização, em todos os sentidos, este representa o reflexo de decisões tomadas no passado. Daí a importância do planejamento,

FIGURA 2

EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

Elementos	Ações
Eficiência	<ul style="list-style-type: none">– Fazer as coisas de maneira adequada– Resolver problemas– Salvar os recursos aplicados– Cumprir o seu dever– Reduzir custos
Eficácia	<ul style="list-style-type: none">– Fazer as coisas certas– Produzir alternativas criativas– Maximizar a utilização dos recursos– Obter resultados– Aumentar o lucro
Efetividade	<ul style="list-style-type: none">– Manter-se no ambiente– Apresentar resultados globais positivos ao longo do tempo (permanentemente)

Fonte: Oliveira (1997:36)

do controle, da organização, do sistema de informação e da comunicação da decisão, voltados para o apoio à decisão e à gestão.

Decidir está relacionado diretamente a tomar atitude, posicionar-se frente a *situações* planejadas, não planejadas, adversas ou não, com o máximo de informações possíveis e em função de alternativas previamente estudadas, analisadas ou não, não se furtando ao risco de acertar ou errar, e comunicando a decisão tomada. Preferimos a palavra *situações* ao invés de *problemas*, comumente usada, por serem as situações normalmente esperadas enquanto os problemas advêm de situações indesejadas e não previstas.

Para Bateman e Snell (1998, p. 95), “o processo de tomada de decisões envolve seis estágios: (i) identificação e diagnóstico do problema; (ii) geração de soluções alternativas; (iii) avaliação das alternativas; (iv) escolha; (v) implementação da decisão; (vi) avaliação da decisão”.

É certo que a competição no ambiente empresarial, hoje, mais do que nunca, é acirrada, seja em função dos mercados, dos produtos, das tecnologias. Esse ambiente dinâmico faz com que as empresas estejam em contínuo processo de mudança organizacional, no sentido de, também, dinamizarem os processos de *gestão*.

Filosofias, crenças, valores, missões, estratégias, táticas, técnicas, modelos de gestão, têm dominado, mormente nos últimos anos, os ambientes governamentais, empresariais e, como não poderia deixar de ser, o terceiro setor.

Segundo Aulete¹, *gestão* significa gerência, administração, ação de gerir.

Para Cruz (1991, p. 38), “gestão é o processo de decisão baseado em um conjunto de conceitos e princípios coerentes entre si, que visa garantir a consecução da missão da empresa”. Catelli (2001, p. 119) denomina esse conjunto de conceitos e princípios de Modelo de Gestão, cuja importância está para a empresa assim como a Constituição está para o país.

Como bem diz Catelli (2001, p. 125), “... qualquer decisão envolve um conjunto de expectativas quanto ao ambiente futuro; ... sendo que o tomador de decisão não tem controle sobre as variáveis ambientais e, mesmo sobre as variáveis de decisão, o gestor tem controle apenas sobre parte destas, no entanto, tem influência e responsabilidade pelo seu impacto no patrimônio da empresa”.

O futuro é hoje (novo milênio, conhecimento, informação, tecnologia, globalização, preocupação com o ambiental e social).

1 AULETE, Caldas. Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa. 5ª ed. Rio de Janeiro: Delta, 1987.

Conforme Alcântara (2000, p. 30), “uma varredura futurologista sobre a administração aponta três pilares que certamente irão condicionar o desenho organizacional e as relações entre os indivíduos e as organizações nos próximos anos: a sociedade do conhecimento, o avanço tecnológico e a globalização.

Quanto à *sociedade do conhecimento*, (*ibid.*, p. 49) enfatiza que o conhecimento é o grande recurso do final do século passado e início deste, e que “os setores intensivos de conhecimento se tornam o escoadouro do emprego para empreendedores, cientistas, educadores, técnicos, profissionais de informática e consultores”.

No que se refere ao *avanço tecnológico*, (*ibid.*, p. 52) determina que o “conhecimento faz a tecnologia progredir”, colocando os pilares do conhecimento e da tecnologia juntos e estreitamente relacionados.

Relativamente à *globalização*, (*ibid.*, p. 53) coloca que é “algo que se sente sem se saber o que é realmente”, manifestando-se na administração através da eliminação de fronteiras tecnológicas e internacionais, determinando às organizações sua colocação em um mundo sem fronteiras, obrigando-lhes a voltar-se para fora e refletir sobre sua posição no mundo.

Acrescente-se ao conhecimento, à tecnologia e à globalização, a *informação, a liderança e a ética*, fatores de suma importância nesse novo milênio, indispensáveis nos tratos dos negócios domésticos e globalizados, de empresas e organizações com e sem finalidade lucrativa.

b. Liderança para resultados: “cognitiva” ou “emocional”?

Embora os conceitos de administração do século passado estejam sempre presentes neste novo milênio, porque **aceitos, reconhecidos e permanentes** (tanto por acadêmicos como pelas organizações), não bastam para buscar resultados eficazes, manter a sustentabilidade das empresas, uma vez que hoje as pessoas buscam mais que remunerações e benefícios.

Teixeira (2012, p. 12) propõe, entre outros, a discussão sobre:

- O que faz as pessoas felizes (ou infelizes) no trabalho;
- Que momento é este, em que o mundo do trabalho (empresas empreendedoras, executivos, trabalhadores) se deu conta de que a felicidade das pessoas é um fator que se pode e deve gerenciar para conseguir melhores resultados;

– Será que já se pode falar em uma contribuição original brasileira para a discussão internacional sobre satisfação e engajamento no trabalho?

Goleman (2014, p. 7) questiona: O que é mais importante para a liderança que obtém resultados: QI (quociente de inteligência) ou QE (quociente emocional)? O paradoxo é que ambos importam, mas de formas bem diferentes.

Não há dúvida de que o QI é a melhor forma de encaminhar as pessoas para as carreiras que lhe são mais adequadas: é preciso um QI com um desvio padrão (um QI de 115) para lidar com a complexidade cognitiva de profissões como medicina, direito ou contabilidade, ou para ser um executivo de alto nível. No entanto, uma vez que as pessoas estejam nesses papéis, a capacidade do QI como previsor do sucesso decai gradualmente. Existe um ‘efeito piso’ para o QI – todos nesses papéis foram selecionados por conta do QI alto. Mas na hora de prever quem dentre essas pessoas extremamente inteligentes irá emergir como a mais produtiva, o melhor membro de equipe ou um líder destacado, a inteligência emocional passa a ter mais importância. Isso ocorre porque as habilidades da inteligência emocional – como gerir nossa vida e nossos relacionamentos – são as habilidades que distinguem aqueles com desempenho excepcional. E quanto mais se sobe em uma organização, maior a importância da IE (inteligência emocional) para distinguir os líderes mais eficazes (GOLEMAN, 2014, p. 7).

Por que eu preciso morar em grandes cidades, viver desesperado dentro de um carro para lá e para cá, restringir imensamente meu tempo de convivência com as pessoas de que eu gosto, reduzir meu ócio criativo para ficar num lugar onde vão me oferecer apenas e tão somente dinheiro? (...) Para alguns, a resposta a esse questionamento poderia vir de pronto: “Porque sem dinheiro não se vive”. Sim, sem dinheiro não se vive, mas só com dinheiro não se vive. Há uma mudança em curso no mundo do trabalho. As pessoas estão começando a fazer uma distinção necessária entre o que é essencial e o que é fundamental. “**Essencial** é tudo aquilo que você não pode deixar de ter: felicidade, amorosidade, lealdade, amizade, sexualidade, religiosidade. **Fundamental** é tudo aquilo que o ajuda a chegar ao essencial”. (*grifos nossos*). Por exemplo, trabalho não é essencial, é fundamental. Dinheiro não é essencial, é fundamental. Isso não é exclusivo do mundo do trabalho, mas vale para a vida em geral. Nós estamos substituindo paulatinamente a preocupação com os ‘comos’ por uma grande demanda em relação aos ‘porquês’. [...] Ora, durante os últimos cinquenta anos se trabalhou em busca de um lugar no mundo fundamental: a propriedade, o consumo. Isso não satisfaz a nossa necessidade de reconhecimento,

de valorização. Hoje temos um fosso entre o essencial e o fundamental, que leva as pessoas a ficarem absolutamente incomodadas: ‘Por que eu estou fazendo isso?’ E a nossa lista dos ‘porquês’ foi sendo substituída pela lista dos ‘apesar de’: ‘Apesar do salário...’; ‘Apesar das pessoas...’; ‘Apesar desse ambiente, eu faço’. É muito diferente de se ter razões para fazer (CORTELLA, 2007, p. 63).

Conclui o autor (*ibid*, 65): “No meu modo de ver, o mundo ocidental capitalista produtivo material altamente eficaz, caiu numa armadilha: especializou-se nos “comos” e deixou de lado os “porquês”. E aí temos um adensamento da insatisfação, do incômodo e, especialmente, do desespero”.

Já dizia o filósofo Nietzsche: **“Aquele que tem um porquê para viver consegue suportar quase qualquer como”**. Dave e Wendy Ulrich, gurus da administração, no livro “Por que trabalhamos”, publicado no Brasil em 2011, complementaram a frase: **“Aquele que tem um porquê para trabalhar também consegue suportar qualquer como”** (*VALOR ECONÔMICO*, 16/04/2015 – Caderno D).

A formação de líderes é um dos maiores desafios da gestão de pessoas (RH) no mundo corporativo contemporâneo. A falta deles, não só nas organizações, mas em outros campos, como o político, leva a algumas conclusões, como as a seguir mencionadas:

Dois líderes globais da área de consultoria e gestão de capital humano da Deloitte, Brett Walsh e Jeff Schwartz, que atuam na Inglaterra e na Índia, respectivamente, divulgaram no Brasil, em 2014, um estudo intitulado “Global Human Capital Trends 2014 (Tendências Globais do Capital Humano 2014)”, realizado com mais de 2.500 líderes de recursos humanos de empresas de 94 países, sendo 40 executivos do Brasil (*VALOR ECONÔMICO*, 27/03/2014 – D3). Foram identificadas globalmente como questões críticas a serem abordadas pelas organizações a liderança (86%), retenção e engajamento de talentos (79%) e a flexibilização da área de RH (77%). Também no Brasil, reforços estratégicos devem se concentrar em desenvolvimento de liderança (98%), retenção e engajamento (95%) e gestão da área de RH (92%).

As companhias não têm sido pródigas em desenvolver novos líderes. Entre os entrevistados, enquanto 13% disseram empreender essa tarefa com excelência, 51% confiam pouco em sua competência para manter programas de sucessão consistentes. Práticas de RH e de gestão de talentos em curso, por sua

vez, foram classificadas como abaixo do desejado ou em processo de melhoria por 34% dos líderes. A partir do estudo, a Deloitte elencou 12 tendências, divididas em três grupos, para a área de recursos humanos, as quais seriam imprescindíveis para o engajamento da força de trabalho do século XXI:

Trabalho no século XXI

Como gerenciar a área de recursos humanos nos próximos anos

Liderar e desenvolver	Atrair e engajar	Transformar e reinventar
<p>1 Desenvolver líderes em todos os níveis da organização, com rapidez e por meio de programas globalizados</p>	<p>5 Revisar a captação de talentos e as ações de recrutamento, que requerem o uso cada vez maior de redes sociais</p>	<p>9 Requalificar a equipe de RH, que precisa compreender melhor como o negócio e o mercado funcionam</p>
<p>2 Redefinir o aprendizado corporativo, compartilhando conhecimento on-line por ferramentas colaborativas e redes sociais</p>	<p>6 Ir além da retenção e fazer da empresa um ímã de talentos</p>	<p>10 Implementar recursos de analytics (análise de tráfego na internet) na área de recursos humanos</p>
<p>3 Implantar um novo modelo de gestão de desempenho, que deve substituir sistemas de classificação rígida que preveem apenas uma avaliação anual</p>	<p>7 Aliar a diversidade a uma cultura de inclusão</p>	<p>11 Usar a computação em nuvem para integrar sistemas de RH, gerenciar talentos e reformular o recrutamento</p>
<p>4 Capacitar a força de trabalho, localizando e desenvolvendo talentos em meio à competição global por escassas competências técnicas e profissionais</p>	<p>8 Resgatar funcionários sobrecarregados, com o intuito de aumentar a produtividade individual e melhorar o desempenho geral</p>	<p>12 Definir práticas globalizadas para atrair, reter e gerenciar talentos</p>

Fonte: Deloitte

Segundo Jeff Schwartz, nas empresas brasileiras, a *gap* entre a importância de retenção e engajamento e a capacidade de efetivá-los é de 45%, enquanto no mundo é de 23%. No item liderança, a distância entre a importância e o estar pronto para realizar é ainda maior: 51% no Brasil e 34% no mundo.

Outro estudo, da consultoria Towers Watson, com 32 mil profissionais de empresas de grande e médio porte, em 28 países, revela que as longas jornadas, a pressão excessiva por resultados, a falta de suporte organizacional e a desconfiança sobre a efetividade dos programas de desenvolvimento de pessoas

estão fazendo com que os índices de motivação e bem-estar dos profissionais no país comprometam os resultados das companhias. O mesmo estudo considera que o nível de engajamento dos brasileiros chegou a patamares críticos e a metade dos profissionais brasileiros sente que precisa sair da empresa para crescer na carreira (em 2010, apenas 39% dos respondentes acreditavam que era preciso pedir demissão para conseguir evoluir profissionalmente), afirma Carlos Ortega, consultor sênior da Towers Watson no Brasil.

Além disso, 70% acham que suas opiniões não são ouvidas na organização. ‘Essa sensação de desprestígio compromete muito a satisfação e o desempenho do funcionário’, diz Ortega. A pesquisa mostrou que 72% dos entrevistados no país não conseguem aproveitar as férias e folgas a que têm direito, e 63% sentem que não possuem um bom equilíbrio entre vida pessoal e profissional. Para Ortega, todos esses aspectos compõem uma conclusão-chave do levantamento – a de que o ‘engajamento sustentável’ dos profissionais brasileiros ainda está muito longe do ideal. Segundo ele, esse conceito é recente e reúne três importantes aspectos da carreira: o engajamento pessoal, o suporte organizacional e o bem-estar. ‘É como o corredor de uma maratona. O engajamento corresponde à motivação do atleta; o suporte, às condições da pista e do equipamento esportivo; e o bem-estar ao condicionamento físico, que é o que vai permitir que ele permaneça por mais tempo na prova e mantenha um desempenho de alto nível’, compara. A pesquisa mostrou que o engajamento sustentável do brasileiro está abaixo da média global. Enquanto 35% dos profissionais em todo o mundo estão plenamente engajados, no país esse índice cai para 28%. Mais preocupante ainda é o nível de desengajamento crônico, em que nenhum dos três aspectos está sendo atendido de forma satisfatória. No Brasil, ele afeta 30% dos entrevistados, de acordo com o estudo (*VALOR ECONÔMICO*, 11/07/2012 – EU & CARREIRA – D3).

De acordo com o relatório “Situação do local de trabalho americano do Instituto Gallup de 2013”, 50% dos funcionários simplesmente passam seu tempo na empresa, enquanto 20% demonstram descontentamento de forma contraproducente, influenciando colegas negativamente, faltando e afastando os clientes por oferecer serviço de má qualidade. O Gallup estima que apenas o grupo dos 20% custa para a economia americana perto de meio trilhão de dólares por ano. Uma triste realidade sobre o local de trabalho: apenas 30% dos funcionários estão ativamente comprometidos em realizar um bom trabalho. Qual a razão para a falta de engajamento tão generalizada dos funcio-

nários? De acordo com o Gallup, uma liderança insatisfatória (Liderança do Oceano Azul – maio de 2014).

Liderança (formação e desenvolvimento de líderes), atração e engajamento sustentável (desengajamento crônico ou não), retenção (manutenção) de talentos, transformação e reinvenção, “**comos**” e “**porquês**”, todos esses conceitos estão relacionados à inteligência emocional.

Diz Goleman (2014:14) que: “Além de talento, QI (quociente de inteligência) e habilidades técnicas, o líder precisa desenvolver sua inteligência emocional trabalhando quatro elementos: autoconsciência, autogestão, empatia e habilidade social.

Em entrevista ao *Valor Econômico*, em 12/05/2015, falou Goleman:

Autoconsciência diz respeito à compreensão profunda do indivíduo sobre suas emoções, forças, fraquezas, necessidades e impulsos. “Pessoas autoconscientes não são nem críticas demais, nem irrealisticamente esperançosas. Seguras de si, são honestas consigo mesmas e com os outros. As decisões das pessoas autoconscientes se harmonizam com seus valores e metas. Por isso, quase sempre acham seu trabalho estimulante.” Pessoas autoconscientes conhecem suas limitações e forças e se sentem à vontade conversando sobre elas ou ouvindo críticas construtivas. No lado oposto, pessoas com baixa autoconsciência interpretam a mensagem de que precisam melhorar como uma ameaça ou sinal de fracasso.

Autogestão relaciona-se às emoções. Pessoas assim criam um ambiente de confiança e equidade, em que a politicagem e as rivalidades são fortemente reduzidas e a produtividade é alta. O autocontrole, espécie de “conversa interior contínua”, é o componente da inteligência emocional “que nos libera de sermos prisioneiros de nossos sentimentos. Não podemos eliminá-los, mas podemos administrá-los”. Bons líderes em autogestão também são capazes de acompanhar as mudanças na empresa, pois buscam desafios criativos, adoram aprender e se orgulham de um serviço bem feito. Têm também uma energia incansável para melhorar as coisas.

Empatia é a mais fácil de ser reconhecida, mesmo que possa parecer estranha no âmbito dos negócios. Significa levar em conta, ponderadamente, os sentimentos dos funcionários, junto com outros fatores, no processo da tomada de decisões inteligentes. “Equipes são caldeirões de emoções fervilhantes.” Com o ritmo veloz da globalização e a necessidade de reter talentos, a empatia faz-se cada vez mais necessária. O diálogo multicultural pode facilmente levar a erros de comunicação e a mal-entendidos. “A empatia é um antídoto.”

Habilidade social não é mera questão de cordialidade. É a cordialidade com um propósito: conduzir as pessoas na direção que você deseja. E isso vale para diferentes ações, como uma nova estratégia de *marketing*, o lançamento de um produto ou uma reorganização na empresa. Pessoas socialmente hábeis tendem a ter um amplo círculo de conhecidos e têm o dom para chegar a um denominador comum com pessoas de todos os tipos, desenvolvendo afinidades. A habilidade social é a culminância das outras dimensões da inteligência emocional. Pessoas socialmente hábeis são exímias em gerir equipes, pois são mestras em persuasão. É a empatia em ação.

Segundo Goleman, “os dois primeiros componentes da inteligência emocional são habilidades de autogestão, enquanto os dois últimos, empatia e habilidade social, envolvem a capacidade de uma pessoa se relacionar com as outras”.

vale a pena lembrar aqui da “**árvore do relacionamento**”, cujas raízes são a “**amizade e o respeito**”, e cujos galhos, folhas e frutos começam pelas letras CO: “Cooperação, Comprometimento, Confiança, Compromisso, Companheirismo, Consciência, Colaboração, ...”

c. Programa “InspirAção” da Desenvolve SP

Tendo em conta tudo o que foi dito/escrito, nas letras “a” e “b”, anteriores, foi proposto pela Gestão de Pessoas/Superintendência de Infraestrutura e Gestão de Pessoas à Diretoria da Desenvolve SP, e aprovado por esta, a contratação de empresa para desenvolver um programa de lideranças voltado para a **inteligência emocional (InspirAção)**, com base nos conceitos de Goleman.

Dito programa visa à disseminação e alinhamento das estratégias da instituição, por meio de suas lideranças, passando pelos níveis tático e operacional.

As lideranças da Desenvolve SP estão estruturadas da seguinte forma:

- **Liderança estratégica:** diretores – 4 funções;
- **Liderança estratégica/tática:** superintendentes – 13 funções;
- **Liderança tática:** gerentes – 27 funções;
- **Liderança operacional:** coordenadores – 21 funções.

Desde 2012, a Gestão de Pessoas atua no desenvolvimento das competências de lideranças, por meio do Programa de Desenvolvimento de Lideranças, com a visão de que o desempenho das organizações está extremamente ligado

à qualidade de seus líderes. Por isso, é preciso que as empresas possam não só identificar os seus líderes, como também capacitá-los a exercer este papel.

Segundo o *Relatório de Benchmarking das Melhores Empresas para Você Trabalhar – 2011*, “para que represente bem seus diversos papéis e diante da importância dos líderes nas empresas, é essencial que as organizações adotem mecanismos de formação de lideranças”. Diz o relatório citado que as 10 melhores empresas para trabalhar investem formalmente na capacitação de lideranças, sendo que em 90% dessas empresas, isso ocorre há mais de 5 anos.

No segundo semestre de 2013 foi realizado o treinamento Leader Coach Training, com a participação de todos os superintendentes e gerentes. Este treinamento teve o objetivo de fornecer ferramentas para a avaliação de desempenho dos colaboradores, com ênfase na elaboração dos planos de desenvolvimento individual. Teve também a finalidade de estimular um estilo de liderança voltado para resultados sustentáveis e uma filosofia de trabalho com foco no desenvolvimento contínuo das equipes.

A alta administração da Desenvolve SP é formada por diretores e superintendentes, profissionais com perfil sênior e que possuem necessidades diferenciadas de capacitação, haja vista sua larga experiência e conhecimento, especialmente em gestão de equipes. De outro lado, gerentes e coordenadores, jovens com idade média de 37,5 a 34,8 anos, respectivamente, necessitam de apoio dos mais experientes. É preciso que cada um saiba “Qual é a tua obra” na construção da “grande obra” que é a Desenvolve SP. Ou seja, para que todos os líderes possam aprimorar o senso de propósito único da instituição, a visão estratégica global e a importância de cada atividade realizada. Nesse sentido, há a necessidade de que treinamento e desenvolvimento dos líderes sejam na mesma direção, com temas semelhantes e complementares, adaptados para cada nível hierárquico.

Daniel Goleman, em seu livro “Inteligência Emocional”, mapeia a inteligência emocional e a divide em cinco áreas:

- **Autoconhecimento emocional** – reconhecer um sentimento enquanto ele ocorre;
- **Controle emocional** – habilidade de lidar com seus próprios sentimentos, adequando-os à situação;
- **Automotivação** – dirigir emoções a serviço de um objetivo é essencial para manter-se caminhando sempre em busca;

- **Reconhecimento** – de emoções em outras pessoas;
- **Habilidade** – em relacionamentos interpessoais.

Dessa forma, buscou-se um modelo de treinamento de líderes alinhado aos conceitos e práticas de inteligência emocional, optando-se pelo composto das seguintes etapas:

- **Encontro com os diretores (Leader Day)** – previamente ao treinamento dos demais líderes. Este encontro, de pelo menos duas horas, serve para informar e sensibilizar os diretores sobre os conteúdos que serão trabalhados com as demais lideranças, para que possam conhecê-los, alinhar as expectativas em relação ao que esperar dos liderados após o retorno dos encontros e fomentar a aplicação dos conhecimentos no dia a dia, gerando uma visão uníssona da empresa.
- **Assessment específico sobre inteligência emocional (superintendentes, gerentes e coordenadores)** – que avalia o nível de desenvolvimento do líder nas cinco esferas: autoconhecimento emocional, controle emocional, automotivação, reconhecimento de emoções em outras pessoas e habilidade em relacionamentos interpessoais. É crucial que o assessment seja psicometricamente confiável e que possua comprovação deste fato.
- **Workshop sobre inteligência emocional (superintendentes, gerentes e coordenadores)** – três turmas de seis horas cada uma, abordando o que é inteligência emocional e como os líderes podem se utilizar dela para melhorar sua performance.
- **Devolutiva do *assessment* a cada líder (*debrief* – superintendentes, gerentes e coordenadores)** – com profissional especializado em devolutiva de assessment para lideranças, para que esta seja conduzida de maneira construtiva e não traga nenhum tipo de afeto negativo ao avaliado.
- **Elaboração de plano de ação (superintendentes, gerentes e coordenadores)** – de desenvolvimento de cada líder, com metas alinhadas à estratégia da instituição.
- **Acompanhamento individual (superintendentes, gerentes e coordenadores)** – de pelo menos trinta minutos para cada um, entre os workshops, para acompanhamento da execução do plano de ação individual.
- **Workshop sobre a influência da inteligência emocional no exercício da**

liderança (superintendentes, gerentes e coordenadores) – três turmas de seis horas cada uma, tratando como a inteligência emocional pode afetar o desempenho da liderança e, conseqüentemente, a performance das equipes.

- **Encontro de fechamento com os diretores** – para devolutiva dos resultados alcançados e entrega do relatório consolidado de dados quantitativos e qualitativos dos participantes.

Um ponto importante e de destaque deste projeto é o denominado “Leader Day & Reunião Inicial de Alinhamento”. Esta etapa do programa é composta de sessões presenciais com os diretores da Desenvolve SP, não sendo apenas reuniões informativas ou de sensibilização, mas de imersão ao conteúdo que será abordado com os demais níveis, com metodologia adaptada a este nível de senioridade.

Este diferencial é de extrema importância no programa, para que possa gerar efeito cascata. Não basta apenas alinhar com este nível tão estratégico de liderança o que esperam de seus liderados, mas é necessário prepará-los para propiciarem as condições favoráveis às alterações de comportamentos e demais mudanças que precisarão para trazer à prática os conteúdos abordados no programa.

A empresa contratada para o treinamento **InspirAção** é uma das fundadoras da International of Coaching Federation, filiada à Harvard Medical Hospital, entidade pioneira e de renome internacional nos estudos e práticas de *coaching*. Também faz parte do Conselho Consultivo da Harvard Business Review, diferencial fornecido apenas a seletas entidades reconhecidas internacionalmente, é parceira preferencial da Six Seconds, organização líder mundial em inteligência emocional no Brasil, e única credenciada a certificar *coachs* no Brasil, para realização dos de *briefs dos assessments* de inteligência emocional.

O Programa **InspirAção** teve início no dia 8 de julho de 2015, com uma palestra a todos os colaboradores da Desenvolve SP, e terá duração de quatro meses.

3.2. Ética

3.2.1. Conceitos

A palavra *ética* vem do grego *ethos* (que significava “morada do humano”), “parte da Filosofia que estuda os valores morais e os princípios ideais da conduta humana”.

Naquela época o conceito de ética era variável: Sócrates a racionalizava como uma concepção do bem, do mal e da virtude. Já para Platão, a ética tinha maior importância na política a partir de uma concepção e da sua doutrina da alma. Por sua vez, Aristóteles falava do homem político, social, condenado a viver na pólis (*na Grécia Antiga, era um pequeno território localizado geograficamente no ponto mais alto da região, cujas características eram equivalentes a uma cidade*).

Nos dias atuais, o conceito de ética também é muito discutido, pois o que é ético aqui pode não ser no outro lado do mundo.

Cortella (2007, p. 106) ensina que a “ética é o conjunto de valores e princípios que você usa para responder a três grandes perguntas da vida humana: Quero? Devo? Posso? Há coisas que eu quero, mas não devo. Há coisas que eu devo, mas não posso. Há coisas que eu posso, mas não quero. Você tem paz de espírito quando aquilo que você quer é ao mesmo tempo o que você pode e o que você deve”.

A princípio isso pode parecer um tanto confuso, por isso vamos citar exemplos para auxiliar na compreensão deste assunto:

“Nem tudo que eu quero eu posso”: Eu quero dormir até mais tarde na segunda-feira, mas eu não posso, pois tenho que trabalhar.

“Nem tudo que eu posso eu devo”: Eu posso cruzar o sinal amarelo ao invés de parar, mas será que eu devo fazer isso? Isto é, eu posso fazer isso, pois tenho liberdade para tomar decisões, mas quais serão as consequências dessa atitude?

“Nem tudo que eu devo eu quero”: Eu devo pagar meus impostos corretamente, mesmo que às vezes não queira fazer isso.

Segundo Lélío Lauretti (professor de ética empresarial nos cursos do IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa e especialista em ética), precisamos entender a ética como o **estágio mais avançado do desenvolvimento da consciência humana**. Em um dos níveis de progresso de nossa consciência está a ética, que Humberto Eco assim definiu: **“Quando surge a outra pessoa, nasce a ética”**. Ou seja, **a ética não existe como atividade individual**, porque consiste justamente na forma de relacionamento de um indivíduo com os demais.

Devemos refletir sobre a ética como uma opção, ao passo que a lei será sempre uma obrigação. Por outro lado, ética não é apenas sabedoria, porque

ela pode ser aproveitada tanto para o bem como para o mal e nem sempre os conhecimentos que formam o saber contribuem para a nossa felicidade, que é o objetivo supremo da ética, afirma Lauretti.

3.2.2. Código de ética e conduta

Para Lauretti, “o código de conduta é um instrumento muito poderoso para criar, nas empresas, uma cultura de responsabilidade social. Diferentemente dos códigos disciplinares, que são “outorgados”, ele é baseado em princípios éticos e, ao invés de condensar um conjunto de imposições e punições, procura objetivos nobres, como a defesa da integridade nos negócios, o resguardo da reputação, a elevação do nível de confiança nas relações internas e externas, a convergência de propósitos na vida pessoal e na profissional, a defesa do meio ambiente, o aumento da motivação de todos os colaboradores, valendo por um exercício de solidariedade, que é a mercadoria mais em falta em nossa sociedade ocidental”.

As vinte regras que compõem o código de ética e conduta da Desenvolve SP estão organizadas em seis categorias, a saber: transparência, valorização do capital humano, integridade, relacionamentos construtivos, relacionamentos e imprensa.

Também são partes integrantes e obrigatórias do referido código os dispositivos da Lei Federal nº 12.846, de 01/08/2013, mais conhecida como “Lei Anticorrupção”, que “dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências”, e o decreto estadual nº 60.106, de 29/01/2014, que disciplina a aplicação desta lei, no âmbito da administração pública do estado de São Paulo. É objetivo da lei e do decreto estadual, citados, a prevenção e o combate à corrupção, em todos os níveis, desestimulando este comportamento antiético.

3.2.3. A corrupção no Brasil

Pesquisa realizada pela Transparência Brasil revela alguns dados interessantes (alarmantes) sobre a corrupção no Brasil, envolvendo o setor privado:

- Para 74% dos respondentes, a corrupção é vista como um obstáculo muito importante para o desenvolvimento empresarial no Brasil; outros 22% a consideram importante;

- A cobrança de propinas e o nepotismo ocorrem com alta frequência em licitações públicas para 87% dos respondentes; na fiscalização tributária a porcentagem é de 83%. A área menos vulnerável, na percepção dos respondentes, é a de privatizações, com 56%;
- Cerca de 70% das empresas afirmam gastar até 3% de seu faturamento com o pagamento de propinas. Para 25% das empresas esse custo se situa entre 5% e 10%;
- Metade das empresas da amostra participa ou já tentou participar de licitações públicas. Destas, 62% relatam já terem sido sujeitas a pedidos de propinas relativas a algum aspecto do certame ou do contrato;
- Um quarto das empresas sofreu esses pedidos em relação a licenças concedidas pelo poder público;
- O problema da corrupção em licitações, impostos e licenças é visto como indiscriminadamente grave nos planos federal, estadual e municipal;
- Mais de um quarto das empresas relata ter sido constrangida a contribuir com campanhas eleitorais. Metade destas afirma que as doações são feitas mediante promessas de trocas de favores;
- Oferecer presentes e outras gentilezas a agentes públicos é o principal método de obter tratamento diferenciado para 86% das empresas. Em segundo lugar, com 77%, vem a contribuição para campanhas eleitorais, e com 74% o nepotismo;
- A punição de funcionários culpados aconteceu em 14% das empresas.

3.2.4. Curso *e-learning* sobre “Conduta ética na Desenvolve SP”

Visando evidenciar o compromisso da administração da Desenvolve SP com o cumprimento das políticas de ética e integridade, e sua disseminação, também atendendo às determinações do Banco Central do Brasil, bem como as legislações federal e estadual, citadas, e recomendações da auditoria externa, o comitê de ética da instituição propôs e a diretoria colegiada aprovou a realização do curso “Conduta ética na Desenvolve SP”, na modalidade *e-learning*.

O conteúdo do curso aborda temas relacionados à ética e conduta, sua contextualização na visão, missão e valores da Desenvolve SP, nas vinte regras do código de ética e conduta da instituição, bem como nas responsabilidades da empresa e do colaborador perante a legislação vigente.

O público-alvo é composto de todos os colaboradores da empresa, a saber: diretores, empregados, estagiários, jovens aprendizes e funcionários de empresas terceirizadas alocados na Desenvolve SP, sendo obrigatória a participação.

A carga horária é de duas horas, não consideradas as leituras complementares, não obrigatórias.

Ao final do curso o colaborador deve realizar uma avaliação final e responder à pesquisa de satisfação para obter o certificado de conclusão.

A avaliação final tem duração de quarenta e cinco minutos e é composta por quinze questões de múltipla escolha, eleitas randomicamente. São permitidas três tentativas, sendo dada uma nota para cada uma delas e considerada a maior para fins da nota final.

A nota final do curso é baseada nos seguintes critérios:

- 60% – Avaliação final;
- 40% – Exercícios de fixação realizados ao longo do curso.

Caso o colaborador não atinja o percentual mínimo de 60% (sessenta por cento) de acertos na avaliação deverá realizar o curso novamente.

O curso pode ser realizado no prazo de até sessenta dias.

4. Conclusão

A administração da Desenvolve SP, seus diretores, especialmente seu presidente, acreditam que o desenvolvimento de líderes, por meio da inteligência emocional, transforma profissionais em pessoas melhores, tanto no trabalho como no convívio familiar e social. Por isso o investimento em pessoas sempre vale a pena para a empresa. De outro lado, os conhecimentos adquiridos pelas pessoas são para toda a vida, ficam na mente e na alma, e podem ser levados para onde forem. O estoque de conhecimentos é intangível e, se guardado, escondido, para nada serve. Por isso, compartilhar/doar é um ato de amor, gratidão e resignação.

Como bem lembra Goleman, “O processo não é fácil. Leva tempo e, acima de tudo, requer empenho. Mas os benefícios que advêm de uma inteligência emocional bem desenvolvida, tanto para o indivíduo, como para a organização, fazem com que o esforço valha a pena”.

Quanto à ética, cujos princípios estão tão deturpados na sociedade atual, especialmente nas grandes organizações, onde tudo pode e o dinheiro tudo corrompe, onde a sociedade acostumou-se com o “Sabe o que é? É que aqui

é assim” ou “Ah, mas aqui é assim”, ... segundo Cortella (2007, p. 131), com o curso *e-learning* sobre conduta ética, uma grande oportunidade para todos os colaboradores refletirem sobre tão importante tema.

Louvável o compromisso da administração da Desenvolve SP com a integridade desta instituição e com o desenvolvimento de suas lideranças, contribuindo para que, por meio dos programas voltados para a liderança e a ética, tenhamos um mundo melhor, de pessoas melhores.

Bibliografia

ALCÂNTARA, L. *Administração: tempo e modo*. Brasília: Senado Federal, 2000. Coleção Idéias, v. 4.

BANCO CENTRAL (Brasil). *Novas realidades organizacionais e gerenciais*. Brasília: BC, 1983. Programa de Desenvolvimento Gerencial, Estudos Gerenciais I.

BATEMAN, T.; SNELL, SA. *Administração: construindo vantagem competitiva*. São Paulo: Atlas, 1998. Tradução por Celso A. Rimoli.

CARAVANTES, GR. *Teoria geral da administração: pensando e fazendo*. 4. ed. Porto Alegre: Age, 2003.

CATELLI, A. (Coord.). *Controladoria: uma abordagem da gestão econômica: GECON*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CORTELLA, MS. *Qual é a tua obra*. 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

CRUZ, RI. *Uma contribuição à definição de um modelo conceitual para a gestão econômica*. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

FAYOL, H. *Administração industrial e geral*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOLEMAN, D. *Liderança a inteligência emocional na formação do líder de sucesso*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

OLIVEIRA, DPR. *Planejamento estratégico*. São Paulo: Atlas, 1997.

TEIXEIRA, A. *Felicidade S.A.* Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2012.

WELSCH, GA. *Orçamento empresarial*. São Paulo: Atlas, 1983.

Fontes consultadas via internet:

Encontrar propósito no trabalho ajuda no sucesso financeiro. *Valor Econômico*. Disponível em: <www.valor.com.br>. Data de acesso: 16 abr. 2015.

Falta de engajamento atinge nível crítico nas companhias. *Valor Econômico*. Disponível em: <www.valor.com.br>. Data de acesso: 11 jul. 2012.

Liderança do Oceano Azul. Relatório situação do local de trabalho americano do Instituto Gallup de 2013. Disponível em: <<http://hbrbr.com.br/lideranca-do-oceano-azul>> . Data de acesso: 28 ago. 2015.

Quatro campos de trabalho para usar a inteligência que resolve. *Valor Econômico*. Disponível em: <www.valor.com.br>. Data de acesso: 12 maio 2015.

Um dos maiores desafios do RH ainda é a formação de líderes. *Valor Econômico*. Disponível em: <www.valor.com.br>. Data de acesso: 27 mar. 2014.

Prêmio ABDE-BID 2015

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Fernanda Feil

Thais Sena Schettino

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Verbo Arte Design

REVISÃO DE TEXTOS

Jorge Ramos

IMPRESSÃO

J. Sholna

Este livro foi composto em Minion Pro corpo 11/16.
Teve a impressão do miolo sobre papel pólen bold 90 g/m²
e da capa sobre papel cartão supremo 250g/m² em novembro de 2015.