

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO (EA)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (DCA)
COMISSÃO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (COMGRAD – ADM)

Eduardo André Vargas de Araújo

**AGÊNCIAS DE FOMENTO BRASILEIRAS:
EVOLUÇÃO E ESTÁGIO DA ARTE ATUAL**

Porto Alegre

2006

Eduardo André Vargas de Araújo

**AGÊNCIAS DE FOMENTO BRASILEIRAS:
EVOLUÇÃO E ESTÁGIO DA ARTE ATUAL**

**Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Administração.**

**Orientadora: Prof^a. Dr^a. Marisa Ignez dos Santos
Rhoden**

Porto Alegre

2006

EDUARDO ANDRÉ VARGAS DE ARAÚJO

**AGÊNCIAS DE FOMENTO BRASILEIRAS:
EVOLUÇÃO E ESTÁGIO DA ARTE ATUAL**

**Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado ao Departamento de Ciências
Administrativas da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Administração.**

Conceito final

Aprovado em dede.....

BANCA EXAMINADORA

Orientadora – Prof^ª. Dr^ª. Marisa Ignez dos Santos Rhoden – UFRGS

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Instituições financeiras estatais (liquidações extrajudiciais, RAETs, liquidações ordinárias e privatizações	18
Figura 1 – Processo produtivo interno das agências de fomento	25
Gráfico 1 – Aprovação por Eixo de Desenvolvimento Jan-Dez/2001	37
Gráfico 2 – Aprovação Setor Privado Jan-Dez 2001 – R\$ 570,59 milhões	38
Gráfico 3 – Aprovação por indústria Jan-Dez 2001	39
Gráfico 4 – Distribuição da Carteira de Crédito por Setor (2005)	43
Gráfico 5 - Evolução dos valores das operações aprovadas (R\$ mil)	48
Gráfico 6 – Distribuição das operações por porte das empresas (2005)	49
Gráfico 7 – Evolução do Capital Social (2005)	52
Gráficos 8 – Receita Bruta em Proporção	53
Gráfico 9 – Receita Bruta em Valores Absolutos	53
Gráfico 10 – Receita com Operações de Crédito e Despesas Operacionais	55
Gráfico 11 – Receitas e Despesas Operacionais X Lucro Líquido	56
Gráfico 12 – Evolução Recente da Carteira de Crédito	57
Gráfico 13 – Capacidade Financeira para Concessão de Crédito	58
Gráfico 14 – Crédito para o segmento público e privado	58
Gráfico 15 – Crédito por setores econômicos	59
Gráfico 16 – Carteira de Crédito e PCLD	59
Gráfico 17 – Evolução do Lucro Líquido	60
Gráfico 18 – Relação Capital x Crédito x Lucro	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação do sistema de bancos estaduais no sistema financeiro	12
Tabela 2 – Instituições financeiras públicas ao final de 2002	18
Tabela 3 – Classificação de Risco e Percentuais para PCLD	26
Tabela 4 – Desembolsos dos recursos do BNDES (2001-2005)	29
Tabela 5 – Desembolsos dos Recursos do BNDES para Bannrisul e CaixaRS	30
Tabela 6 – Ativos da Desembahia ponderados pelo risco	35
Tabela 7 – Composição da carteira de crédito da Desembahia por nível de risco	36
Tabela 8 – Carteira de crédito total por nível de risco	37
Tabela 9 – PCLD da Agência de Fomento do Paraná (AFPR)	44
Tabela 10 – Créditos por nível de risco na CaixaRS	50

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA	8
1.2	JUSTIFICATIVA	9
1.3	OBJETIVOS	10
1.3.1	Objetivo Geral	10
1.3.2	Objetivos Específicos	10
2	CONTEXTUALIZAÇÃO	11
2.1	A CRISE NOS BANCOS ESTADUAIS	11
2.2	PROES: AGÊNCIA DE FOMENTO COMO ALTERNATIVA	16
2.3	NOVO AMBIENTE LEGAL E INSTITUCIONAL	22
3	MÉTODO	27
4	ANÁLISE	28
4.1	FONTES DE RECURSOS	28
4.2	PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS	28
4.2.1	Norte e Nordeste: o descaso	32
4.2.2	Centro-Oeste	39
4.2.3	Sudeste	40
4.3	FOMENTO NA REGIÃO SUL	42
4.3.1	Paraná e Santa Catarina	42
4.3.2	CaixaRS: a experiência do Rio Grande do Sul	45
4.3.2.1	Histórico	45
4.3.2.2	Evolução do Capital Social	46
4.3.2.3	Atuação e Principais Clientes	48
4.4	ESTUDO COMPARATIVO: PRINCIPAIS AGÊNCIAS	51
4.4.1	Evolução do Capital Social	51
4.4.2	Receitas Operacionais	53

4.4.3	Despesas Operacionais	55
4.4.4	Carteira de Crédito	57
4.4.5	Lucro líquido	60
5	CONCLUSÕES	63
	REFERÊNCIAS	67
	ANEXOS	70
	ANEXO A – Resolução 2.828, de 30 de março de 2001	71
	ANEXO B – Resolução 2.682, de 21 de dezembro de 1999	74

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico é geralmente apresentado como estando de tal forma relacionado com a qualidade de vida dos indivíduos que, muitas vezes, é impossível distinguir uma coisa da outra. Mas, para que o desenvolvimento econômico se traduza em melhorias para a população em geral ele precisa ser considerado dentro de uma esfera de desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável, conforme aborda documento da Secretaria do Planejamento do Ministério da Fazenda (1994), pode assumir quatro dimensões distintas. A primeira delas, a geo-ambiental, tem por objetivo a conservação da natureza, proteção ao meio ambiente e ordenamento do espaço regional.

Outra dimensão, a econômico-social, preza pelo crescimento com competitividade, socialmente inclusivo e equitativamente distributivo através da transformação produtiva e capacitação de recursos humanos. Assim, não é possível conciliar a visão de desenvolvimento sustentável numa situação de concentração de oportunidades sobre determinado grupo de agentes econômicos ou sobre uma região específica em detrimento de outra.

As outras duas dimensões são a científico-tecnológica, com a finalidade de dominar e atualizar permanentemente o conhecimento, e a político-institucional, promovendo mecanismos institucionais que ampliem a participação da sociedade no processo de desenvolvimento.

No entanto, é impossível pensar em desenvolvimento econômico sem a existência de um sistema financeiro bem articulado e eficiente. No caso brasileiro, o Sistema Financeiro Nacional, tal como o conhecemos hoje, tem sua origem na Lei 4.595/64, um instrumento da reforma bancária implementada no país na década de 60. Essa Lei introduziu uma nova hierarquia institucional no mercado financeiro onde figuram de forma preeminente o Conselho Monetário Nacional (CMN), atuando como gestor da política monetária do governo, e o Banco Central do Brasil ocupando o lugar da extinta Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

Dentro deste emaranhado de instituições públicas e privadas que compunham o Sistema Financeiro Nacional até meados dos anos 90, existiam algumas dezenas de bancos públicos sob o controle acionário dos governos estaduais. Estas instituições financeiras, juntamente com os bancos de desenvolvimento e as caixas econômicas, tinham a função, dentre outras, de executar as políticas públicas basicamente voltadas para o desenvolvimento econômico e social dos estados aos quais pertenciam.

Devido a uma série de problemas institucionais e financeiros dos bancos estaduais, o governo federal propôs incentivos para os estados que se desfizessem de suas instituições.

Aos estados que se retiraram efetivamente da atividade bancária, foi permitida uma concessão: a criação de um órgão, com características especiais e atuação limitada, visando não só a tradicional intermediação financeira voltada para a concessão de créditos de médio e longo prazos. Surgem, então, as agências de fomento. Em alguns estados, surgiram como algo totalmente novo, sem qualquer vínculo com instituições anteriores. E em outros como sucessoras de antigos bancos estaduais.

1.1 SITUAÇÃO PROBLEMÁTICA

As agências de fomento surgem limitadas por uma série de restrições legais que, apesar de satisfazer às exigências quanto à liquidez e solvência da instituição, podem comprometer a sua atuação como promotora do desenvolvimento regional, social e econômico. O funcionamento das agências de fomento é abordado na Resolução nº 2.828 de 30 de março de 2001 (ver Anexo A). É exigido que as agências de fomento apresentem suas declarações contábeis nos mesmos moldes que as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, apesar de não ter sido considerada inicialmente, ela mesma, uma instituição financeira. Está sujeita à supervisão do Banco Central do Brasil, e dele depende sua autorização de funcionamento e regulação.

Contudo, é vetado às Agências de Fomento o acesso a qualquer linha de assistência financeira e de redesconto do Banco Central, a captação de recursos junto ao público, a contratação de depósitos interfinanceiros e a participação societária em outras empresas. Deve também possuir um capital realizado e Patrimônio de Referência (PR) mínimo de R\$ 4 milhões. Precisa prover e manter continuamente um fundo de liquidez proporcional a suas operações.

Essas são algumas das restrições impostas as Agencias de Fomento quando do seu surgimento. A isso se unem as muitas dificuldades operacionais de se transformar um banco estadual em agência de fomento, o que ocorreu em vários estados. Segundo Ribeiro (2002) parece que as limitações normativas são uma tentativa de evitar que, no futuro, essas instituições se tornem inviáveis pelos mesmos equívocos cometidos pelas instituições predecessoras, ou seja, os bancos estatais pertencentes aos estados da Federação.

1.2 JUSTIFICATIVA

Espera-se em geral que os governos criem condições que incentivem e estimulem o processo de desenvolvimento econômico e social através de novos investimentos produtivos. Para atender esta demanda foram criadas algumas instituições federais de fomento ao desenvolvimento. Dentre elas destaca-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como maior agente do governo na oferta de financiamento a logo prazo para as unidades produtivas nacionais. Outras instituições também se destacam em nível regional como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

A maioria dos Estados também possuía bancos comerciais que operacionalizavam linhas de crédito de médio e longo prazos, principalmente com repasses de instituições federais. Contudo, devido a uma série de dificuldades financeiras que estes bancos em geral apresentavam, o Governo Federal estimulou a saída dos governos estaduais do mercado bancário através da privatização, liquidação ou transformação destas instituições em Agências de Fomento.

Assim, as Agências de Fomento assumem o papel, antes ocupado pelos bancos estatais estaduais, de financiar empreendimentos considerados relevantes para a promoção do desenvolvimento regional. Entende-se que, quanto maior for a abrangência de atuação da Agencia de Fomento, maior será a interação do Estado com o seu empresariado resultando em um processo sinérgico de incremento à atividade produtiva. É neste contexto que situamos a importância do presente trabalho.

1.3 OBJETIVOS

Ao desenvolvermos o presente trabalho estaremos buscando atingir alguns objetivos como segue abaixo.

1.3.1 Objetivo Geral

Analisar o desenvolvimento das agências de fomento no Brasil e seu papel no desenvolvimento econômico regional brasileiro.

1.3.2 Objetivos específicos

- a) Identificar o ambiente socioeconômico e político do surgimento das agências de fomento no Brasil.
- b) Analisar os aspectos institucional e operacional das agências de fomento.
- c) Identificar as limitações do atual modelo de agência de fomento no Brasil.
- d) Identificar experiências de sucesso e boas práticas no fomento à atividade econômica.
- f) Propor alternativas ao modelo vigente de agência de fomento com base nas melhores experiências regionais.
- g) Contribuir para a gestão financeira das agências de fomento em atividade no país.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Para termos uma correta compreensão da atuação das agências de fomento no âmbito do desenvolvimento regional, bem como das restrições a que estão sujeitas, precisamos conhecer algo do ambiente em que operam. Iniciamos esta seção com um estudo da trajetória dos bancos estaduais que, em muitos casos, deram origem as atuais agências de fomento, em cada estado respectivamente. Após isso, apresentamos os desdobramentos do Proes – programa governamental que facultou aos estados a criação de agências de fomento. Por fim, mencionamos algumas condições e limites legais impostos pelo governo federal à atuação das agências de fomento.

2.1 A CRISE NOS BANCOS ESTADUAIS

Os bancos estaduais proliferaram entre os Estados da federação, em sua maior parte, durante o século XX, acompanhando uma tendência observada então de intervenção estatal na economia. Apenas dois estados, Mato Grosso do Sul e Tocantins, se abstiveram de constituir bancos próprios. Todos os outros possuíam uma ou mais instituições financeiras controladas diretamente pelo Estado e a seu serviço. A maioria destas instituições surgiu entre 1920 e 1970 através de estatização ou absorção de bancos privados preexistentes. Considerando-se os motivos que justificariam a criação de um banco estatal, Salviano (2004, p. 17) faz a seguinte observação:

A conseqüente e forte escassez de oferta de crédito de longo prazo por parte do sistema financeiro privado, derivada dessa inadequação da regulamentação do setor, provia um forte argumento para a criação de bancos estatais. Os bancos estaduais tenderiam a atuar seletivamente, privilegiando o financiamento local e, portanto, seriam propulsores do desenvolvimento dos respectivos estados.

Além dos benefícios auferidos pela existência de um órgão capaz de impulsionar as atividades de fomento, provocando em última instância a expansão da economia estadual, havia também outras vantagens na constituição destes bancos estaduais. Num ambiente econômico de altas taxas de inflação, que caracterizou nossa economia até meados da década

de 90, era bastante cômodo e lucrativo receber depósitos à vista dos agentes econômicos e emprestá-los a altas taxas de juros. Isto gerava os chamados lucros inflacionários. Soma-se a isso a vantagem de mercado concedida aos bancos estaduais de administrar as conta públicas e o recebimento de tributos, gerando um *float* bastante lucrativo.

Um estudo desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro (Andima) (1997, p. 46) verificou que, no período entre 1990 e 1994, a participação média das receitas inflacionárias no valor da produção imputada ao setor financeiro alcançou 50% para os bancos públicos e 26% para os bancos privados. Assim, o estado que abdicasse de possuir um banco próprio, também estaria abrindo mão destes lucros, cedendo-os à iniciativa privada.

Os bancos estaduais cresceram neste ambiente de alta inflação e se tornaram importantes agentes da economia nacional. A Tabela 1 permite observar a importância do sistema de bancos estaduais ao final da década de 80. Nesta época, os bancos estaduais e demais agentes financeiros sob o controle dos estados detinham aproximadamente 10% dos ativos e depósitos do sistema bancário, mais de 17% das operações de crédito e 6% do patrimônio líquido.

	Em Cz\$		
	Bancos estaduais (a)	Área bancária (b)	(a)/(b)
Operações de crédito	10.913.518.466.873	62.767.812.634.973	17,4
Total geral do ativo	17.285.488.357.843	173.553.884.826.040	10,0
Depósitos	5.826.086.966.392	57.595.298.702.275	10,1
Patrimônio líquido	893.454.914.823	14.819.095.576.968	6,0

Tabela 1 – Participação do sistema de bancos estaduais no sistema financeiro – 1998

Fonte: extraído de SALVIANO (2004, p. 18).

Outro aspecto importante é destacado por Salviano (2004, p. 19 e 22) em seu estudo sobre os bancos estaduais:

Um elemento importante do ambiente econômico, que teria conseqüências para o desenvolvimento posterior dos bancos estaduais, foi a grande liquidez prevalente durante a década de 1970, e a política econômica nacional nela calcada, que implicou a entrada contínua de recursos externos, especialmente sob a forma de empréstimos de financiamentos. Ao mesmo tempo, a centralização tributária promovida pelos governos militares havia reduzido a capacidade dos governos estaduais de se financiarem por meio de recursos orçamentários. Tentando evitar essa restrição, esses governos passaram, de um lado, a se endividar, e de outro, a lançar mão de seus bancos estaduais para o financiamento de seus gastos, seja diretamente, por meio de empréstimos dos bancos a empresas estatais, seja indiretamente, intensificando a utilização de suas instituições bancárias para a execução de políticas públicas setoriais e subregionais.

Esta é a gênese dos problemas que levaram os bancos estaduais a uma situação tão crítica que foi necessária a intervenção do governo federal para garantir a estabilidade do sistema financeiro. Um fator que comprometia a solidez das instituições financeiras controladas pelos estados era a inserção destas num ambiente político que, em última instância, orientava todas as políticas da empresa, seja nas decisões sobre pessoal, seja na concessão de empréstimos ou outra atividade qualquer.

Pode-se concluir facilmente que o objetivo final de uma instituição financeira é a geração de lucro. Porém este conceito não era assumido tão prontamente pelos bancos estaduais, que, como públicos que eram, deviam privilegiar ações que beneficiassem o conjunto da população, ou melhor, ações que na visão dos mandatários estaduais eram mais vantajosas politicamente. Assim, criava-se uma dualidade na administração dos bancos estaduais. De um lado havia a boa prática bancária que recomenda a preocupação com a qualidade do crédito e com a garantia do retorno esperado, e do outro a função pública da instituição de promover o desenvolvimento regional e promover as políticas do estado, ainda que esta atividade seja onerosa à instituição e prejudicial a sua liquidez.

Com o passar das décadas, esta “crise de identidade” dos bancos estaduais favoreceu a proliferação de todo tipo de práticas administrativas impróprias para instituições financeiras. A ineficiência dos bancos estaduais é um tema complexo que se inicia no horizonte de decisão limitado dos administradores destas instituições. Como a direção destes bancos é escolhida pelo governador o horizonte de decisão fica restrito ao mandato deste. Sendo ainda que, em um mesmo mandato, pode haver tantas mudanças na diretoria das instituições quantas o Poder Executivo achar conveniente aos seus interesses políticos. Como ilustração desta realidade podemos mencionar o Banco do Estado de Santa Catarina que teve, entre janeiro de 1994 e dezembro de 1998, doze diretorias distintas.

Esta limitação do horizonte de decisão é especialmente comprometedor da qualidade do crédito. Conforme observa Salviano (2004, p. 27), o administrador que

faz a instituição crescer rapidamente em volume de ativos, tomando recursos do público ou de outros bancos a altas taxas de juros, concedendo créditos com alto risco, ou sem garantias adequadas, ou de alguma forma em desacordo com a boa norma bancária, pode perfeitamente ser bem avaliado pelo controlador em relação a um administrador consciencioso, prudente, e que opta por um crescimento mais lento da instituição.

Enquanto empresas públicas ou de economia mista, os bancos estaduais precisam se submeter às muitas regras de aquisições e de contratação de serviços, bem como de pessoal,

válidas para todo o setor público. Isto envolve desde licitações até concursos públicos para admissão de novos funcionários. Estas medidas, apesar de darem uma aparência de equidade e transparência aos processos, acrescentam custos indesejáveis. Além disto, elas limitam a capacidade de reação rápida a mudanças na economia, elemento este fundamental à sobrevivência no atual mercado financeiro.

Outra diferença entre os bancos públicos e privados dá-se pela forma como as respectivas diretorias consideram os riscos e a solvência da instituição. Um banco privado evita comportamentos de alto risco. Isto porque a informação de que a instituição encontra-se em dificuldades poderia afugentar os investidores, que sacariam seus recursos provocando a quebra da instituição. No caso do banco público, existe a garantia do estado que pode, se assim o desejar, alocar recursos suficientes para cobrir as obrigações contraídas pelo banco estatal. Assim, o banco público se permite correr mais riscos do que um banco privado poderia correr, sem quebrar a confiança dos depositantes.

Além disso, devido à complexidade do jogo político, parece que era mais difícil ao Banco Central intervir nestas instituições como agente regulador do sistema financeiro. A esse respeito, Pérsio Arida¹ (apud SALVIANO, 2004, p. 29), ex-presidente do Banco Central, afirma que “para um banco estadual, a intervenção [do Banco Central] não depende apenas do desempenho do banco, mas também do poder do governador e do estado como um todo no jogo político da federação. Nesta medida, a licença regulatória de funcionamento passa a constituir-se automaticamente em garantia política de solvência”.

Porém, dentre todas as más práticas perpetradas pelas instituições financeiras públicas estaduais, a que mais se demonstrou prejudicial aos bancos estaduais foram os empréstimos aos controladores, ou seja, ao próprio governo estadual ou a empresas estatais. Quando um banco estadual aloca recursos, captados do público, em empréstimos ao governo do próprio Estado, gera um conflito de interesses dentro da própria instituição o que compromete a correta análise de risco da operação, bem como a cobrança em caso de inadimplência. A legislação, começando pela Lei 4.595 de 1964, condena tal prática. Contudo, a persistência do legislativo em coibir o empréstimo aos controladores, o que se pode inferir a partir das inúmeras normas editadas desde então, mostra que esta era uma prática amplamente difundida no sistema de bancos estaduais. Em 1986, a Lei 7.492, mais conhecida como lei do colarinho branco, define como crime o empréstimo a controladores

¹ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Bancos Públicos Estaduais: a origem da “questão BE’s” e perspectivas para o setor**. Série Pronunciamentos 6. Brasília, 1993.

com pena de reclusão de dois a seis anos tanto para o controlador quanto para os administradores das instituições financeiras, além de multa.

No entanto, os estados utilizavam uma série de artifícios meticulosamente combinados para burlar a norma legal e a vigilância dos órgãos de fiscalização. Um deles era a prestação de aval, por parte do banco, ao estado ou a suas empresas para contratação de empréstimos. Assim, no vencimento dos empréstimos, o estado não pagava a obrigação assumida, e o banco era obrigado a quitar a dívida. Assumia então a função de credor do estado.

Exemplificando este problema, em 1980, os empréstimos do Banespa – então o maior banco estadual no país – ao setor público representava 48% do total dos ativos, ou treze vezes o patrimônio líquido da instituição (DALL'ACQUA, p. 52).

Os dados agregados do setor confirmam a mesma mensagem de excessiva exposição ao risco do setor público. Conforme Vasconcelos e Ogasavara (1992, p. 14), enquanto, na média do período 1988-1990, apenas 3% do saldo das operações de crédito dos bancos privados eram operações com o setor público não-financeiro, o mesmo indicador era de espantosos 73% para os bancos estaduais.

Essa excessiva concentração de crédito em um reduzido número de “clientes” que muitas vezes não cumpriam os contratos nos prazos previstos e nas condições estabelecidas, o que deduzimos das Resoluções do Banco Central que tratam do assunto, entre elas as de nº 1.775 e 2.127, comprometiam seriamente a qualidade da carteira geral de empréstimos do banco, bem como sua própria solvência e liquidez.

2.2 PROES: AGÊNCIA DE FOMENTO COMO ALTERNATIVA

Como mais uma tentativa de solucionar o problema dos bancos estaduais e diminuir a fragilidade do Sistema Financeiro Nacional, o governo federal através do Ministério da Fazenda, em 7 de agosto de 1996, anuncia a edição da Medida Provisória 1.514, que cria o Proes – Programa de Incentivo à Redução da Presença do Estado na Atividade Bancária. O objetivo deste programa era o financiamento, por parte da União, dos custos dos ajustes necessários aos bancos estaduais, exceto no caso de simples saneamento. Neste último caso a União arcaria com 50% dos custos e o governo estadual faria o aporte da outra metade.

Os financiamentos do governo federal aos estados no Proes têm o prazo de trinta anos, pagamentos mensais e taxa mínima de juros igual à variação do IGP-DI mais 6% a.a.. Estes financiamentos são garantidos vinculando-os às transferências federais aos estados e impostos estaduais, os quais podem ser bloqueados pela União em caso de inadimplência. A liberação dos recursos se dá através da emissão em nome do estado de títulos federais, de dois tipos diferentes, ambos negociáveis e com prazo de quinze anos: Letras Financeiras do Tesouro – série A, com resgates mensais e rendimento equivalente à taxa Selic mais 0,0245% a.m., e Letras Financeiras do Tesouro – série B, de resgate único ao final do período e rendendo apenas a Selic. Os estados utilizam estes títulos para capitalizar suas instituições ou para pagar pela compra de ativos das mesmas. Em quase todos os casos, as instituições, por sua vez, trocam as LFTs com o Banco Central ao par por títulos de prazo mais curto e maior liquidez, as Letras do Banco Central. Nos casos em que a União refinanciou passivos dos bancos junto aos fundos de pensão de seus empregados, foram emitidos créditos securitizados de prazos longos e rendimento compatível com o equilíbrio atuarial dos fundos.

Esta forma de financiamento foi oferecida aos governos estaduais mediante a adesão voluntária a uma das alternativas propostas pelo Proes para o tratamento de suas instituições financeiras problemáticas. Sendo elas a extinção, privatização, aquisição do controle acionário pelo governo federal (para posterior privatização ou extinção), saneamento (e manutenção do controle) ou a transformação em instituição não financeira, ou seja, numa agência de fomento.

Considerando-se a extinção, os recursos provenientes do financiamento deveriam ser usados para quitação das obrigações junto aos credores da instituição. O processo seria

conduzido pelo governo estadual. No caso de privatização, além da observância de todas as condições legais para a alienação de bens públicos, as receitas obtidas pelo estado deveriam ser imediatamente utilizadas na amortização do financiamento federal. Outra opção era a federalização da instituição que, segundo Salviano (2004, p. 85), “provê ao estado uma forma de transferir ao governo federal o ônus político da execução dos ajustes prévios necessários à privatização, que invariavelmente incluem demissões, o desgaste do confronto com os sindicatos, as batalhas das ações judiciais”.

Alguns bancos optaram pelo saneamento de suas instituições financeiras, entre eles o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Barrisul). Porém, esta era a opção mais onerosa aos cofres públicos estaduais. O governo federal financiaria apenas 50% do montante necessário ao saneamento (ao invés de 100% como nas outras alternativas do Proes), e o estado, os outros 50%. Até a data limite para adesão ao programa, poucos estados possuíam recursos suficientes para arcar com esta despesa.

A alternativa restante consistia na transformação dos bancos estaduais em agências de fomento, por natureza instituições não financeiras. De acordo com esta Resolução, como veremos detalhadamente mais adiante, não pode haver mais que uma agência de fomento por estado da federação, sua finalidade é financiar projetos na área do estado a que pertencem, é vetada a captação de depósitos junto ao público, não possuem acesso a operações de redesconto no Banco Central. Suas fontes de recursos incluem o capital próprio, além de recursos orçamentários, de fundos constitucionais e de organizações de desenvolvimento nacionais ou internacionais. Conforme Salviano (2004, p. 85), a criação das agências de fomento

trata-se, na verdade, de uma concessão aos governos estaduais que estavam abrindo mão de suas instituições financeiras, de maneira que eles pudessem ainda contar com um instrumento de fomento da economia regional, sem, no entanto, permitir o financiamento de políticas públicas por meio da captação de poupança financeira nem a assunção pelo governo estadual de riscos próprios do mercado financeiro.

Diante destas possibilidades, cada estado optou pelo programa que mais o favorecia, considerando-se as disponibilidades de recursos para eventuais aportes no caso de simples saneamento. No início do novo milênio, todo o sistema de bancos públicos estaduais havia mudado consideravelmente, tomando-se como referência agosto de 1996, data em que operavam mais de 60 instituições financeiras estaduais.

A tabela 2 mostra a evolução do sistema bancário público incluindo as instituições federais.

(Número de instituições)

	Dezembro de 1980	Dezembro de 1993	Dezembro de 2002
Bancos Federais (bancos comerciais e múltiplos, bancos de desenvolvimento e caixas econômicas)	8	5	9
Bancos Estaduais (idem, idem)	40	31	9
Agências de Fomento	-	-	10

Tabela 2 – Instituições financeiras públicas ao final de 2002.

Fonte: FREITAS, Carlos E. **A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento.** Santiago de Chile: CEPAL, 2005. p. 15.

Em suma, como resultado do PROES, extinguiram-se 21 bancos estaduais, dos quais onze foram privatizados, sete, liquidados, e três, que foram federalizados, para posterior leilão de privatização (Santa Catarina, Piauí e Ceará). Restam apenas 6 bancos estaduais – Bannisul (Rio Grande do Sul), Nossa Caixa (São Paulo), Banestes (Espírito Santo), Banese (Sergipe), Banpará (Pará) e BRB - Banco de Brasília (Distrito Federal). Dez Bancos de Desenvolvimento desapareceram, além das Caixas Econômicas Estaduais dos Estados de Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (que se transformou na agência de fomento do estado). Dos dez Bancos de Desenvolvimento que desapareceram, dois se transformaram diretamente em agências de fomento: os da Bahia e de Santa Catarina. A Caixa Econômica de São Paulo transformou-se no banco múltiplo Nossa Caixa que acabou substituindo o BANESPA como banco do Estado.

O seguinte quadro apresenta as principais alterações e o destino destes bancos públicos nos moldes do Proes.

INSTITUIÇÃO	HISTÓRICO
Banco de Desenvolvimento do Ceará S.A.	RAET em 26/02/87; convação em liquidação extrajudicial em 21/07/88; encerramento da liquidação extrajudicial em 30/12/88; incorporado ao BEC que veio a ser federalizado em maio de 1999 (31/05/99). A regulamentação dos bancos múltiplos em 1988 propiciou esta e outras incorporações de BD's aos bancos comerciais estaduais que se transformaram em bancos múltiplos.
Banco de Desenvolvimento do Maranhão S.A.	RAET em 26/02/87; convação em liquidação extrajudicial em 16/08/88; encerramento da liquidação extrajudicial em 28/11/88; incorporado ao BEM que veio a ser federalizado em julho de 2000 (20/07/2000) e privatizado em fevereiro de 2004 (10/02/2004).
Banco Desenvolvimento do Rio de Janeiro S.A. (BD RIO)	RAET em 26/02/87; convação em liquidação extrajudicial em 27/04/87; encerramento da liquidação extrajudicial em 28/06/89. Incorporado ao BANERJ, banco múltiplo, em 89. O BANERJ veio a ser privatizado em 26/06/97.
Banco Desenvolvimento de Sta. Catarina S.A. (BADESC)	RAET em 26/02/87; encerramento do RAET em 27/02/89. PROES em 1998 com a conseqüente transformação em agência de fomento sob a mesma denominação de BADESC, em 29/03/99.

(Continua)

Quadro I (Continuação)

INSTITUIÇÃO	HISTÓRICO
Banerj Banco de Investimentos S.A.	RAET em 26/02/87; encerramento do RAET em 27/02/89. Foi incorporado ao BANERJ, banco múltiplo, em 1989. O BANERJ foi privatizado em junho de 97.
Banco do Estado do Mato Grosso S.A. Bemat	RAET em 26/02/87; encerramento do RAET em 27/02/89; retorno ao RAET em 02/02/95, convalidação em liquidação extrajudicial em 28/01/98; encerramento da liquidação extrajudicial em 02/06/99; liquidação ordinária.
Banco do Estado do Rio de Janeiro S.A. (BANERJ)	RAET em 26/02/87; encerramento do RAET em 27/02/89; retorna ao RAET em 30/12/94; convalidação em liquidação extrajudicial em 30/12/96. Cisão do BANERJ em duas instituições. Uma, com a mesma denominação de BANERJ, carregou os passivos de natureza tipicamente bancária (depósitos, etc.) juntamente com os ativos de boa qualidade. O PROES proporcionou os recursos para capitalização da deficiência patrimonial resultante da diferença entre os primeiros e os segundos. O BANERJ foi privatizado em 26/06/97. A outra parte, sob a denominação de BERJ, teve o RAET convertido em liquidação extrajudicial em 30/12/96, que veio a ser encerrada em 06/02/02, para transformação em liquidação ordinária.
Banco do Estado do Maranhão S.A.	RAET em 26/02/87; encerramento do RAET em 22/09/88; entra no PROES em 1998; federalizado em julho de 2000. Privatizado em fevereiro de 2004.
Banco do Estado do Ceará S.A. (BEC)	RAET de 26/02/87 a 30/12/88. Federalizado em maio de 1999. Incluído no Programa Nacional de Desestatização em dezembro de 1999.
Banco do Estado da Bahia S.A. (Baneb)	RAET de 18/03/87 a 17/03/89; privatizado em junho de 1999.
Banco de Desenvolvimento da Bahia (Desenbanco)	Transformado em Agência de Fomento (Desenbahia) em 14/8/2001, sob a égide do PROES.
Banco Crédito Real de Minas Gerais S.A. (Credireal)	RAET de 15/05/87 a 15/05/89; privatizado em agosto de 1997.
Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais	RAET de 15/05/87 a 15/05/89; liquidação extrajudicial de 15/03/91 a 24/08/98; liquidação ordinária.
Banco do Estado do Pará S.A. (Banpará)	RAET de 29/05/87 a 29/05/89; PROES em março de 1998, aprovado pelo Senado em dezembro do mesmo ano, no formato de financiamento de 50% do custo do ajuste pela União, sendo o restante bancado por recursos do próprio Estado, que permaneceu com o controle acionário.
Banco do Estado do Amazonas S.A.	Privatizado em janeiro de 2002.
Banco do Estado de Goiás S.A.	Privatizado em dezembro de 2001.
Banco do Estado de Santa Catarina S.A. (BESC)	RAET de 26/02/87 a 27/02/89; PROES em 1999; federalizado em agosto de 2000. Incluído no Programa Nacional de Desestatização em novembro de 2000. Note-se que houve um contrato de PROES de março de 1998, que resultou na transformação do Banco de Desenvolvimento (BADESC) em agência de fomento, sob a mesma denominação. Esse contrato previa que o Estado arcaria com 50% dos custos do saneamento sem financiamento da União, que daria o empréstimo para os outros 50%. O BESC, banco comercial, continuaria sob controle do Governo do Estado. Em setembro de 1999, nova inspeção do Banco Central constatou a insuficiência do programa anterior. Eram necessários recursos adicionais. Não existia mais, no PROES, a alternativa de financiamento de 50% do custo do ajustamento, ficando o controle com o Estado. Ademais, este não tinha recursos para custear a sua parte do ajuste. A solução foi então a federalização para posterior privatização.
Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás	Incorporado ao BEG.
Banco do Estado de Minas Gerais (Bemge)	Privatizado em setembro de 1998.
Banco do Estado do Paraná S.A.	Privatizado em outubro de 2000.
Banco do Estado de Alagoas S.A. (Produban)	Liquidação extrajudicial em 16/11/88; convalidação em RAET em 05/09/89; encerramento do RAET e retorno à operação normal em 04/09/91; RAET em 23/01/95; convalidação em liquidação extrajudicial em 22/07/97; encerramento da liquidação extrajudicial e início da liquidação ordinária em 30/12/02.
Banco Regional de Desenvolvimento Extremo Sul	Liquidação extrajudicial em 07/03/89; convalidação em RAET em 14/03/90; encerramento do RAET em 31/01/92, quando voltou a operar normalmente.
Banco do Estado do Acre S.A.	RAET de 07/06/89 a 31/07/90. Protocolo para liquidação ordinária de setembro de 1997. PROES março de 1998. Passivos e ativos assumidos pelo Banco do Brasil. Insuficiência patrimonial coberta pelo Governo do Estado com recursos emprestados pela União sob o PROES. Liquidação ordinária formalizada em 12/07/99.

Quadro I (Conclusão)

INSTITUIÇÃO	HISTÓRICO
Banco do Estado do Piauí S.A.	RAET em 07/06/89; convação em liquidação extrajudicial em 20/09/90; encerramento da liquidação extrajudicial em 10/10/90, menos de um mês depois, por força de liminar que levou 6 meses para ser cassada; retorno à liquidação extrajudicial em 9/04/91 e, encerramento desta em 27/01/94; PROES em fevereiro de 1999 e, federalizado em março de 2000.
Caixa Econômica do Estado de Goiás – Caixaego	Liquidação extrajudicial de 20/09/90 a 21/10/97; liquidação ordinária.
Banco do Estado da Paraíba S.A. (Paraiban)	Liquidação extrajudicial de 20/09/90 a 18/03/94. Retornou à normalidade e foi privatizado em novembro de 2001 sem qualquer recurso ao PROES.
Banco do Estado do Rio Grande do Norte S.A.	Liquidação extrajudicial de 20/09/90 a 20/01/00; liquidação ordinária.
Banco Desenvolvimento do Paraná S.A. Badep	Liquidação extrajudicial de 05/02/91 a 08/08/94; incorporado ao Banestado como carteira de desenvolvimento.
Banco do Estado de Pernambuco S.A.	RAET de 27/09/91 a 17/03/92; privatizado em novembro de 1998.
Banco do Estado de São Paulo S.A. (Banespa)	RAET de 30/12/94 a 26/12/97, quando foi federalizado (o contrato de compra-e-venda de ações é de 23/12/97); privatizado em novembro de 2000.
Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (Badesp)	Liquidação ordinária em 14/12/90, com incorporação ao Banespa
Banco Desenvolvimento do Rio Grande do Norte S.A	Liquidação extrajudicial de 30/12/94 a 20/01/00; liquidação ordinária.
Banco do Estado de Rondônia S.A. Beron	RAET de 20/02/95 a 14/08/98; liquidação ordinária. Assunção de passivos e ativos pelo Banco do Brasil. Valores a descoberto pagos pelo Governo do Estado mediante dívida contraída junto à União sob a égide do PROES (contrato de 12/02/98, aprovado pelo Senado em 16/04/98).
Banco Banerj S.A. (ex -Banerj Dtvn S.A.)	RAET de 07/06/95 a 14/07/97. Liquidação extrajudicial e depois liquidação ordinária (parte do antigo Banco do Estado do Rio de Janeiro que não foi objeto do leilão de privatização).
Banco do Estado do Amapá S.A.	Liquidação extrajudicial de 03/09/97 a 28/07/99; liquidação ordinária com amparo de recursos do PROES.
Banco do Estado de Roraima	Extinto com amparo em recursos do PROES. Contrato assinado em 25/3/98. Cancelamento de autorização para funcionar de 6/4/99.
Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES)	Contrato de PROES assinado em 31/03/98, aprovado pelo Senado em 03/11/98, no formato de financiamento de 50% do ajuste pela União. Permanece sob controle do Estado.
Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL)	Contrato PROES assinado em 31/03/98, no formato de financiamento de 50% dos ajustes pela União, permanecendo o banco sob controle do Estado.
Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul	Transformada em Agência de Fomento do Estado, sob a denominação de Caixa Estadual S.A. AD, sob o mesmo contrato de PROES assinado em 31/03/98.
Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (BADESUL)	Incorporado ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL) em 15/4/1993.

Quadro 1 – Instituições financeiras estatais (liquidações extrajudiciais, RAETs, liquidações ordinárias e privatizações)

Fonte: FREITAS, Carlos E. **A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento**. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. pp. 17-19.

PROES: Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária.

RAET: Regime de Administração Especial Temporária. Regime de intervenção em que o banco continua aberto operando normalmente, com administração nomeada pelo Banco Central (Decreto-lei 2.321, de 25/02/87).

Inicialmente, como mencionado um pouco acima, as agências de fomento foram definidas pela legislação como instituições não financeiras. Evidentemente, procurava-se evitar que estas novas agências se tornassem embriões de novos bancos estaduais, reiniciando

o ciclo de mau uso dos recursos públicos. Junto com esta restrição, a norma legal impôs várias outras restrições que limitam a esfera de atuação destas novas instituições.

2.3 NOVO AMBIENTE LEGAL E INSTITUCIONAL

Desde sua concepção, as agências de fomento estão inseridas em um ambiente legal e operacional bem distinto de qualquer outra instituição financeira. Ao buscar evitar que a infeliz história dos bancos públicos estaduais se repetisse, o governo federal impôs graves condições ao funcionamento das agências, na tentativa de garantir sua liquidez e solvência.

A primeira regulamentação surgiu com a Resolução 2.347, de 20 de dezembro de 1996, do CMN. As agências de fomento dependeriam de autorização do Banco Central para o funcionamento e estariam diretamente sob sua fiscalização. Cada unidade da Federação só poderá estabelecer uma única agência de fomento. Esta deve ser constituída sob a forma de sociedade anônima de capital fechado. Além disso, devem observar limites mínimos de capital realizado e Patrimônio de Referência (PR) de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).

A captação de recursos era limitada a repasses de instituições financeiras oficiais (BNDES, por exemplo), ou de fundos de natureza fiscal ou parafiscal. Além disso, eram obrigadas a manter, com recursos próprios, um fundo de liquidez equivalente a 11% dos ativos ponderados pelo risco. Conforme Freitas (2005, p. 21), “desconsiderando-se o uso do capital para custear máquinas e equipamentos e fazendo-se abstração de reservas voluntárias de liquidez, este regime permitiria implicitamente às agências de fomento uma alavancagem de 9,09 vezes o capital, equivalente a um coeficiente de Basileia de 11%”. No entanto, as agências de fomento não tinham acesso à conta de reservas bancárias, nem ao redesconto de liquidez ou aos depósitos interfinanceiros.

No início, as agências de fomento foram definidas como instituições pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional, porém de caráter não financeiro. Segundo Freitas (2005, p. 22), as agências de fomento não tinham, efetivamente, condições operacionais enquanto caracterizadas como instituições não financeiras, pelas seguintes razões:

- (a) não podiam valer-se da alienação fiduciária em garantia;
- (b) nem de cédulas de crédito industrial e comercial;

(c) estariam ainda impedidas de cobrar encargos nos empréstimos sob os mesmos moldes facultados às instituições financeiras, o que as limitaria aos juros legais de 6% a.a.;

(d) não era claro que se submetiam à mesma legislação de liquidação extrajudicial aplicável aos bancos e outras instituições financeiras, ou seja, à lei 6.024.

Devidos a estes fatores e principalmente em função de dificuldades enfrentadas por alguns Estados em administrar determinados fundos de financiamento, o governo federal se viu pressionado a estender às agências de fomento o caráter de instituição financeira. Tal atitude foi formalizada através de reedição da própria Medida Provisória do PROES, em 27 de março de 2001, concedendo status de instituições financeiras às agências de fomento.

Contudo, a esta Medida Provisória, seguiu-se uma Resolução do CMN, editada no dia 30 do mesmo mês, que elevava consideravelmente a relação mínima que deve ser observada entre o patrimônio líquido da agência de fomento e o total dos seus ativos ponderados pelo risco. Hoje as agências de fomento devem observar um coeficiente mínimo de 30%. Foi mantida a exigência do fundo de liquidez, mas agora equivalente a 10% do total das obrigações. O resultado da alteração foi, segundo Freitas (2005, p. 20), uma redução de 71,5% na capacidade de alavancagem das agências de fomento.

Além de estar sujeita a toda a legislação que rege as instituições financeiras, as agências de fomento também se submetem às normas e princípios que norteiam a administração pública. De acordo com Ribeiro (2002, p. 4)

como órgão da administração pública, as agências de fomento estão sujeitas aos princípios constitucionais da moralidade, da legalidade, da publicidade e da eficiência. Sujeitam-se ainda à fiscalização dos Tribunais de Contas e aos demais mecanismos de controles públicos, inclusive, à Lei Complementar nº 101, que trata das normas da responsabilidade na gestão fiscal”.

No entanto, a despeito de todas as limitações impostas pela norma legal, as agências de fomento são constituídas para um determinado fim, devendo, para justificar sua existência, atingir alguns objetivos. A legislação em vigor, como é o caso da resolução 2.828 do CMN, determina que a finalidade principal da agência de fomento é a concessão de financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos no País. Além disso, é permitida a prestação de garantias (de acordo com regulamentação específica), a prestação de serviços de consultoria, de agente financeiro e de administrador de fundos de desenvolvimento.

Cada estado, ao constituir sua agência de fomento, teve a liberdade de determinar os objetivos sociais e econômicos que deveriam orientar a atuação de suas instituições no âmbito regional. Assim, o Estado de Goiás, por exemplo, estabeleceu sua agência de fomento (Goiás Fomento) “com o objetivo social de contribuir para a aceleração do desenvolvimento sustentável do Estado de Goiás, estimulando a realização de investimentos, a criação de emprego e renda, a modernização das estruturas produtivas, o aumento da competitividade estadual e a redução das desigualdades sociais e regionais”(Estado de Goiás, Lei Estadual nº 13.533, de 15 de outubro de 1.999).

Estes objetivos sociais e econômicos variam muito pouco de uma agência para outra. Geralmente eles tendem a se concentrar em temas como geração de emprego e maximização das potencialidades regionais. O que vai determinar o sucesso ou o fracasso de uma agência de fomento, ou seja, sua capacidade ou incapacidade de atender aos objetivos propostos, é a maneira como estão arranjados seus fatores produtivos. Não podemos minimizar os fatores externos à agência, como as variáveis macroeconômicas ou as disparidades regionais, mas, em um ambiente econômico de estabilidade, pode-se afirmar, de um modo geral, que a organização interna da agência de fomento é o que determinará o seu lucro ou prejuízo.

Paulo Ribeiro (2002, p. 5) classifica em três partes inter-relacionadas o conjunto de atividades realizadas no âmbito das agências de fomento. Na parte I, organizam-se as atividades de administração de passivos, ou seja, todos os serviços financeiros para captar e manter os supridores de recursos, sejam eles próprios ou de terceiros. A fase II, podemos denominar administração de ativos, onde estão os serviços financeiros voltados para a consecução dos objetivos finais da instituição, no financiamento de projetos essenciais para o desenvolvimento econômico regional. A fase I é pré-requisito da fase II, ou seja, funciona como fornecedora de recursos para que a fase II possa atuar. Essa interação fecha um ciclo que Ribeiro (2002, p. 6) denomina círculo virtuoso da intermediação financeira.

Dentro do processo de intermediação financeira, surgem os primeiros e mais substanciais elementos para a formação do resultado da agência. De um lado, os custos financeiros dos recursos captados na fase I, de outro, os custos financeiros cobrados dos demandadores de recursos. A diferença entre ambos, o *“spread”*, constitui-se na principal fonte de receita das agências. A fase III vem das atividades não-bancárias. Decorre da prestação de serviços de consultoria e administração de fundos. Normalmente, essas atividades são remuneradas à base de taxas de administração, comissão ou tarifas, com objetivo muito mais de ressarcimento de custos incorridos, do que propriamente gerar lucro.

A figura 1 apresenta estas três fases no contexto das agências de fomento:

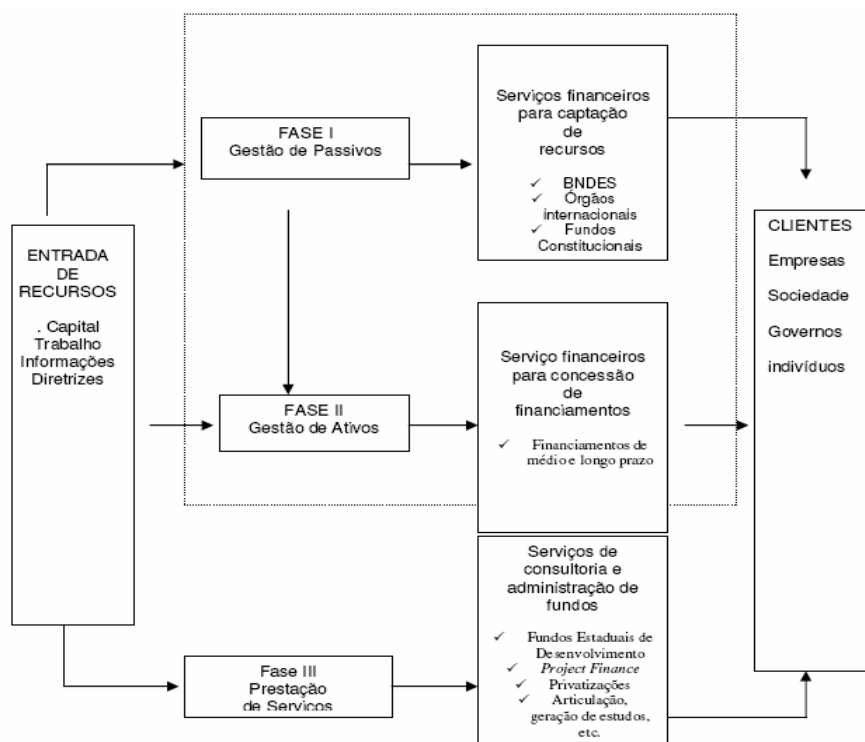


Figura 1 – Processo produtivo interno das agências de fomento

Fonte: extraído de RIBEIRO (2002, p. 6).

Ao definir o *spread*, ou a diferença entre a taxa de captação e aplicação dos recursos, a agência de fomento, assim como qualquer outra instituição financeira, precisa mensurar o retorno esperado de acordo com o risco incorrido pela instituição ao liberar os financiamentos. A carteira de crédito da agência de fomento precisa ser administrada e distribuída entre os diferentes clientes com o objetivo de minimizar os impactos resultantes da possível falta de pagamento dos financiamentos concedidos. Os principais focos de atenção para reduzir os riscos são, de acordo com Ribeiro (2002, p. 10-11):

- ❖ qualidade do projeto a ser financiado, inclusive quanto a fatores como oportunidade, conexão com os planos de desenvolvimento do governo, capacidade tecnológica, geração futura de caixa, reflexos na geração de renda e emprego, entre outros.
- ❖ Capacidade empresarial dos acionistas e principais executivos.
- ❖ Garantias adequadas.
- ❖ Evitar a concentração de créditos em um mesmo cliente e grupos econômicos.

- ❖ Acompanhar ativamente, não só o empreendimento, mas também o ambiente econômico e social no qual ele está inserido.

Do ponto de vista contábil, o risco de crédito é mensurado periodicamente, refletido nas provisões constituídas para absorver prováveis perdas, de acordo com os padrões definidos pela Resolução nº 2.682/99 (ver Anexo B). A cada cliente é dada uma nota, por critério de classificação baseado no perfil do devedor e seus garantidores, no tipo da operação concedida e histórico de adimplência. Para cada faixa de nota, deverá ser realizada provisão contábil, segundo o percentual correlacionado com a nota, incidente sobre o valor presente do financiamento concedido.

A tabela 3 mostra o percentual de provisão aplicável ao saldo atual das dívidas.

CLASSIFICAÇÃO – NÍVEL	PERCENTUAL DA PROVISÃO
AA	0%
A	0,5%
B	1%
C	3%
D	10%
E	30%
F	50%
G	70%
H	100%

Tabela 3 – Classificação de Risco e Percentuais para PCLD

Fonte: Resolução CMN nº 2.682/99

Desta forma, a qualidade da carteira de crédito impacta diretamente na Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa. Por se tratar de uma conta redutora dos direitos da instituição (diminuindo o saldo das contas do ativo e impactando negativamente a Demonstração de Resultado do exercício contábil), quanto maior a PCLD, pior será o resultado da agência de fomento.

3 MÉTODO

O presente trabalho procura abordar, não de maneira exaustiva nem conclusiva, o funcionamento das agências de fomento que surgiram nos diferentes estados do território nacional ao longo da última década. Procura-se assim, estabelecer uma relação entre a maneira como a agência de fomento está estruturada e sua capacidade de atender às demandas regionais de desenvolvimento econômico e social.

Para atingir os objetivos da pesquisa pareceu-nos necessário recorrer ao desenvolvimento histórico do conjunto de bancos estatais controlados por estados da federação. Assim, expondo as principais causas que levaram o governo federal a interferir nas políticas estaduais de financiamento através de suas instituições financeiras, cria-se o plano de fundo para o surgimento das agências de fomento. O Proes é abordado do ponto de vista dos fatores que o desencadearam e também pela ótica das transformações que provocou no sistema bancário estadual.

Após esta contextualização, passa-se à análise dos dados mais recentes. As agências de fomento de maior relevância, tanto pelo seu porte como pelo seu pioneirismo e inovação, são abordadas mais detalhadamente enquanto que outras são apenas mencionadas.

O método de pesquisa adotado foi o analítico-descritivo. A partir da leitura e opinião de vários autores e instituições que abordam o tema, foi feito um levantamento de informações. As principais fontes utilizadas no trabalho são relatórios oficiais do Banco Central e de outras instituições públicas ligadas ao Sistema Financeiro Nacional, bem como os Balanços Patrimoniais e demais demonstrações contábeis das diferentes instituições financeiras mencionadas. Além disso, recorreu-se vastamente à legislação vigente, especialmente as Resoluções do Conselho Monetário Nacional. Os demais materiais utilizados envolvem basicamente monografias, dissertações e teses, estudos desenvolvidos pelas próprias agências de fomento em parceria com Universidades, e informações públicas, de fácil acesso através da Internet, contidas nos *sites* das instituições citadas.

4 ANÁLISE

Depois de abordarmos sucintamente os motivos que levaram à criação de agências de fomento por parte dos governos estaduais, bem como do novo ambiente legal e institucional em que operam, cabe-nos a análise dos dados mais recentes.

Começamos a seção com um estudo sobre a fonte dos recursos usados pelas agências de fomento para a concessão dos financiamentos. Depois, analisamos as diferentes agências de fomento agrupadas pelas regiões geográficas do país, apresentando algo de sua evolução histórica e aspectos relevantes na gestão destas instituições. Encerrando os procedimentos de análise, comparamos as agências de fomento mais ativas por critérios específicos, com base em dados extraídos de suas demonstrações contábeis.

4.1 FONTES DE RECURSOS

Conforme abordado neste trabalho anteriormente, uma agência de fomento, assim como qualquer outra instituição do sistema financeiro nacional, possui várias fontes de recursos com as quais pode lastrear suas operações de fomento, ou seja, o crédito aos demandadores de recursos com projetos de interesse ao desenvolvimento regional. Dentre estas fontes figura o capital próprio da empresa. Trata-se de recursos aportados por ocasião da constituição da instituição pelos seus sócios e que geralmente têm grande vinculação a títulos públicos mais ou menos líquidos, variando de agência para agência. Estes recursos serão analisados em momento posterior neste trabalho.

Uma outra forma que as agências de fomento utilizam para aumentar consideravelmente sua capacidade de conceder empréstimos, especialmente os de longo prazo, se dá através de repasses de recursos de outras instituições ligadas ao desenvolvimento, sejam elas do âmbito nacional ou internacional. No caso brasileiro, as instituições que disponibilizam estes recursos e, conseqüentemente, as que são mais demandadas pelas agências de fomento, são o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

(BNDES) e a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), que também integra o chamado Sistema BNDES.

Somente o BNDES repassou mais de R\$ 24,8 bilhões em 2005 às instituições financeiras cadastradas e autorizadas a operar com estes recursos. Geralmente o custo destes empréstimos é relativamente baixo para o tomador final. É possível, por exemplo, através de uma das linhas disponíveis (BNDES Automático), tomar recursos da ordem de até R\$ 10 milhões ao custo da TJLP, mais a remuneração do BNDES (que para micro, pequenas e médias empresas é de 1% ao ano), acrescido da remuneração da instituição intermediária (que não pode ser maior do que 4% ao ano). Eventualmente, o empréstimo pode ser vinculado à cotação do Dólar ou outra moeda.

Na tabela abaixo são apresentados os 20 maiores repassadores de recursos do BNDES, considerando-se o período que compreende os anos de 2001 até 2005:

							Em R\$ Mil
	Instituição Financeira	2001	2002	2003	2004	2005	Total
1º	BRDESCO BM	1.262.513	1.207.776	2.039.528	3.168.767	4.337.353	12.015.937
2º	BANCO DO BRASIL	1.368.880	1.601.849	1.698.123	3.044.743	4.084.146	11.797.741
3º	UNIBANCO	1.511.666	1.341.376	1.348.465	1.637.506	2.560.347	8.399.360
4º	SAFRA BM	317.434	601.290	1.190.924	1.342.411	971.863	4.423.922
5º	CNH CAPITAL	443.261	827.915	986.344	1.100.645	519.115	3.877.280
6º	DAIMLERCHRYSLER	304.586	332.827	567.395	788.792	1.037.410	3.031.010
7º	ITAU	1.036.490	616.221	408.648	388.887	455.004	2.905.250
8º	ITAU-BBA	0	0	718.718	871.440	998.136	2.588.294
9º	VOLKSWAGEN	104.677	247.002	765.414	641.392	819.201	2.577.686
10º	VOTORANTIM BM	98.908	192.049	273.977	656.708	1.325.101	2.546.743
11º	BRDE	241.321	352.488	422.306	645.146	735.515	2.396.776
12º	BOSTON BM	218.935	450.141	570.342	566.551	445.607	2.251.576
13º	SANTANDER BR	96.821	212.424	468.204	733.008	702.474	2.212.931
14º	ABN AMRO	241.705	286.008	321.808	430.952	754.643	2.035.116
15º	SANTOS	345.528	623.578	818.148	20.558	0	1.807.812
16º	DLL BRASIL	0	0	452.647	946.041	252.142	1.650.830
17º	DIBENS BM	59.528	189.873	378.503	376.790	430.280	1.434.974
18º	JOHN DEERE	217.197	195.533	317.530	482.017	221.316	1.433.593
19º	HSBC	130.273	345.818	269.183	273.730	365.855	1.384.859
20º	BCN BM	362.646	405.444	465.572	98.569	0	1.332.231
	T o t a l	8.362.369	10.029.612	14.481.779	18.214.653	21.015.508	72.103.921
	Total BNDES	13.666.183	15.721.936	18.379.648	22.058.162	24.899.221	94.725.150
	% do Total	61,19%	63,79%	78,79%	82,58%	84,40%	76,12%

Tabela 4 – Desembolsos dos recursos do BNDES (2001-2005)

Fonte: BNDES. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>.

Podemos perceber, mediante estes dados, um fenômeno interessante de concentração dos repasses do BNDES por estas instituições financeiras. Enquanto que em 2001, estas vinte

instituições eram responsáveis por pouco mais de 61% do total de repasses, em 2005, esta porcentagem já atingia 84,4%. Outro dado interessante se refere à quase que completa ausência de instituições públicas de fomento entre as maiores intermediárias. Este fato só é amenizado pela presença do BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul) na 11ª posição.

Para termos uma visão da pouca representatividade das agências de fomento nos repasses do BNDES é preciso fazer um cálculo simples. Somando-se a totalidade dos recursos intermediados neste mesmo período (2001-2005) pela AFEAM, BADESC, CAIXARS, DESENBAHIA E GOIASFOMENTO, que são as agências de fomento que mais operam com recursos do BNDES, chegamos à cifra de R\$ 965,7 milhões. À primeira vista, este parece ser um valor bastante expressivo. Porém se o compararmos com o montante que o braço financeiro da DAIMLERCHRYSLER, financiando entre outras coisas artigos de luxo, repassou aos seus clientes só no ano de 2005 (o que ultrapassou R\$ 1 bilhão), podemos concluir que a rede de agências de fomento não possui papel relevante, do ponto de vista exclusivamente econômico, no sistema de intermediação de recursos provenientes do BNDES.

Até mesmo estados que possuem agências de fomento que se originaram de antigos bancos públicos de desenvolvimento, como é o caso do estado de Santa Catarina (BADESC) e da Bahia (DESENBAHIA), o volume de repasses é consideravelmente baixo. No ano de 2005, a DESENBAHIA somou R\$ 14,6 milhões em repasses do BNDES, enquanto que o BADESC repassou menos de R\$ 3 milhões.

No entanto, nem todas as agências de fomento operam desta forma. Enquanto as agências de fomento da Bahia e de Santa Catarina reduziam consideravelmente suas operações com recursos do BNDES, a CAIXA RS (agência de fomento do estado do Rio Grande do Sul) apresentou uma notável expansão destas mesmas operações.

A tabela a seguir é bastante elucidativa neste ponto:

Instituição Financeira	2001	2002	Variação	2003	Variação	2004	Variação	2005	Variação
BANRISUL	221.124	192.456	-12,96%	149.778	-22,18%	135.415	-9,59%	78.188	-42,26%
CAIXA RS		1.741		49.608	2749,40%	124.446	150,86%	191.845	54,16%
T o t a l	221.124	194.197	-12,18%	199.386	2,67%	259.861	30,33%	270.033	3,91%

Tabela 5 – Desembolsos dos Recursos do BNDES para Banrisul e CaixaRS

Fonte: BNDES. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>.

É particularmente interessante a evolução do volume destes recursos operados pela CAIXA RS comparados à atividade do BANRISUL (banco público do estado do Rio Grande do Sul). À medida que os repasses do BNDES aumentam através da CAIXA RS, eles diminuem no banco público até serem superados pela primeira.

4.2 PRINCIPAIS EXPERIÊNCIAS

Pouco menos de um ano após a implantação do Proes pelo governo federal, começam a surgir as primeiras agências de fomento no país. Um dos estados pioneiros foi o Paraná, criando, através da Lei nº 11.741 de 19 de junho de 1997, a Agência de Fomento do Paraná. Esta instituição, junto com as outras criadas no mesmo ano, surgiu no cenário econômico nacional como uma proposta inovadora. Após a criação da agência de fomento, o Banco do Estado do Paraná S.A. foi privatizado pelo próprio governo estadual, em outubro de 2000.

A partir de 1997, surgiram por todos os lados leis estaduais autorizando a criação de agências de fomento. Para analisarmos melhor a gênese destas instituições dividiremos os estados por regiões.

4.2.1 Norte e Nordeste: o descaso

Agrupamos estas duas regiões pelas suas características em comum de sub desenvolvimento e experiência semelhante na constituição de agências de fomento. Até final de 2002, um total de onze estados das regiões norte e nordeste haviam formalizado através de leis estaduais a intenção de criar agências de fomento. Estas mesmas leis eram autorizações para criação das agências, contendo inclusive o montante destinado para composição do capital social da nova instituição. Enquanto que o rol de agências de fomento distribuídas pelos estados da federação e criadas mediante lei (o que não significa que estivessem efetivamente operando) era composto por 17 agências, 11 pertenciam à região norte e nordeste, ou seja, praticamente dois terços do total.

É relativamente fácil entender o motivo desta preeminência na implantação de instituições que promovam o desenvolvimento regional, tendo em vista que, historicamente, estas regiões foram preteridas pelos sucessivos governos federais em relação a regiões mais prósperas como Sul e Sudeste. Assim, era de se esperar que os respectivos governos estaduais

procurassem promover suas economias regionais valendo-se da nova idéia que já começava a ser implantada no sul do país, mais especificamente, no estado do Paraná.

Além disto, a formação de agências de fomento consistia em uma boa saída política para a entrega dos bancos estaduais para liquidação, o que ocorreu em quase todos os casos devido à má gestão das instituições, como vimos anteriormente, fato que se acentuava nos bancos do norte e nordeste. Assim, era possível ao estado reter um instrumento para políticas públicas de cunho social e econômico.

Contudo, apesar de serem constituídas mediante lei e sancionadas pelo Poder Executivo, poucas destas agências de fomento efetivamente saíram do papel. Aliás, daquelas onze agências, podemos citar apenas quatro que foram organizadas, capitalizadas e que operam atualmente, ainda que em escala bastante reduzida. São elas a Agência de Fomento do Estado do Amazonas (AFEAM), a Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia), a Agência de Fomento do Tocantins (FomenTO) e a Agência de Fomento do Rio Grande do Norte (AGN). Outros estados, como o Acre, Amapá, Roraima, Rondônia, Alagoas, Pernambuco e Piauí, apesar de decretarem a constituição de suas agências de fomento, em nenhum momento propiciaram as condições necessárias ao seu funcionamento.

A Agência de Fomento do Acre, por exemplo, teve sua criação autorizada pela Lei nº 1.259, de 30 de dezembro de 1997, data esta que poderia tê-la tornado uma das primeiras no país, nunca efetuou um financiamento sequer, ou prestou qualquer garantia que fosse e muito menos concedeu assessoria a alguma empresa.

Das agências que estão em plena atividade, apenas a AFEAM e a Desenbahia aparecem, ainda que timidamente, na lista de instituições financeiras credenciadas junto ao BNDES e com operações de repasses de recursos nos últimos cinco anos. Sendo que os repasses do BNDES, junto com o capital próprio da agência de fomento, são sua principal fonte de recursos para possibilitar a atividade de financiamento, podemos pressupor que aquelas quatro agências operam em níveis muito reduzidos de crédito aos setores produtivos das regiões em que atuam.

A FomenTO (Agência de Fomento do Tocantins), por exemplo, não operou nenhum repasse do BNDES, do FINAME, ou de qualquer outra instituição de desenvolvimento, nacional ou internacional. Comparando-se o capital social subscrito pelo estado na ocasião de sua constituição em fevereiro de 2002, com o apresentado no Balanço Patrimonial da instituição no final de 2004, não houve nenhuma alteração. O capital social equivale a R\$

7,793 milhões, o que, segundo as exigências do Banco Central, não permite a composição de uma carteira de crédito com valor superior a cerca de R\$ 25 milhões. O resultado contábil da agência é, em sua totalidade, resultante de operações com os títulos e valores mobiliários que compõem a carteira própria da instituição.

A AFEAM é sem dúvida alguma a única agência de fomento realmente ativa em toda a região norte do país. Porém, suas operações de financiamento também são muito pouco representativas se comparadas a outras instituições promotoras do desenvolvimento regional como o Banco da Amazônia (BASA), ou mesmo com outras agências de fomento em atividade.

A AFEAM atua na concessão de financiamentos para todos os setores da economia amazonense, inclusive atuando junto ao trabalhador autônomo. Além do processo comum de crédito, a instituição também possui programas sociais ligados a empreendedorismo, como o Reintegrar (parceria com a Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos do Amazonas, para financiamento de atividades econômicas para ex-internos do sistema prisional estadual), o CDH/Manaus (crédito especial para feirantes da capital) e para pequenos empreendedores atingidos pelo Programa Social e Ambiental dos Igarapés de Manaus (Prosamim).

Procurando interiorizar os financiamentos, a AFEAM atua por meio das Ações Itinerantes de Crédito (AICs), sobretudo para o setor primário, realizadas em três fases que compreendem, do início do cadastramento até a liberação dos recursos, em média 45 dias. Um cronograma foi estabelecido em cada região do Estado, compreendendo sedes municipais e comunidades. A instituição conta com o apoio do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas (Idam) por meio de seus escritórios. Para o interior também são desenvolvidos programas especiais, como o Amazonas Indígena (para atender etnias indígenas de todas as regiões do Estado) e o Pró-Irrigar, para incentivo a atividades de irrigação.

Porém, dentre todas as iniciativas estudadas, a que mais se destaca na região norte e nordeste é a Agência de Fomento da Bahia ou Desenhahia. No final de junho de 2005, esta instituição teve um lucro líquido de mais de R\$ 18 milhões, um crescimento de 124,8 % em relação ao mesmo período em 2004. Naquele mesmo ano, a Desenhahia encerrou o primeiro semestre com o saldo contábil de R\$ 375,2 milhões em operações de crédito. Isto faz dela, sem dúvida alguma, a maior agência de fomento considerando-se os estados do norte e nordeste. Esta posição é resultante, ou de mérito próprio ou da incapacidade dos outros estados em levarem avante o programa de financiamentos de suas respectivas agências de fomento.

Somente é possível à Desenhahia administrar uma carteira de operações de crédito deste porte em virtude do progressivo aumento de seu capital social. Ao final de junho de 1999, o capital social da Agência era equivalente a R\$ 86,6 milhões. Em 29 de agosto de 2001, a Assembléia Geral Extraordinária aprovou o aumento de capital social da Desenhahia, de R\$ 86.867.760,10 para R\$ 200.666.997,80. Esta elevação ocorreu em função do aporte efetuado pelo governo estadual no valor de R\$ 113,799 milhões. Conforme dados do último balanço patrimonial disponível (junho/2005), o capital social atual é de R\$ 247,273 milhões.

Já mencionamos em outra parte a obrigatoriedade de manutenção pelas instituições financeiras de valor de patrimônio líquido ajustado com o grau de risco da estrutura de seus ativos. Consideramos pertinente neste momento fazer uma demonstração prática deste princípio, aplicando a norma ao caso da Desenhahia. Em 30 de junho de 2005, o total dos ativos ponderados pelo risco, no qual incluem-se as obrigações e os riscos em garantias prestadas em relação ao patrimônio líquido, apresentou índice de 33,85 % (49,75% em 2004), conforme demonstrado a seguir:

	2005		2004	
	Saldo	Risco	Saldo	Risco
Risco nulo – 0%	113.970	-	142.428	-
Risco reduzido – 20%	274	55	46	9
Risco reduzido – 50%	171.145	85.573	118.459	59.230
Risco normal – 100%	231.468	231.468	251.262	251.262
Ativo ponderado pelo risco	516.857	317.096	512.195	310.501
Patrimônio líquido exigido		95.129		93.150
Patrimônio líquido ajustado		280.991		187.242
Índice da Basileia (% s/PLE)		33,85%		49,75%

Tabela 6 – Ativos da Desenhahia ponderados pelo risco

Fonte: Desenhahia. Disponível em: <<http://www.desenhahia.ba.gov.br>>.

De acordo com a mesma metodologia, o BNDES atingiu, em fins de 2004, um índice de 15,36%. Nota-se, no caso da Desenhahia, que houve um expressivo progresso e melhora do índice basicamente em função do aumento do PLA (Patrimônio Líquido Ajustado).

A Desenhahia surgiu com a transformação do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia S.A. (DESENBANCO) em agência de fomento. A aprovação do Banco Central para esta transformação veio em 17 de agosto de 2001. Antes disso, porém, mais precisamente no exercício de 1998, houve a transferência de parte da carteira de crédito do Banco Baneb S.A.

para a agência de fomento que estava surgindo. Esta transferência, no montante de R\$ 77,8 milhões, que de um lado facilitaria a privatização do Baneb, oneraria significativamente a nova instituição em virtude de uma provisão para crédito de liquidação duvidosa correspondente muito elevada, o que confirma a má qualidade dos créditos adquiridos.

Efetivamente o Baneb foi privatizado em junho de 1999. Porém, até a atual data, a Desenhahia tem tido dificuldades em administrar a carteira adquirida. Esta mesma carteira provocou ressalvas de auditores independentes ao Balanço Patrimonial da instituição no final do exercício de 2001. Segundo a Trevisan Auditores Independentes, em parecer que compõe o Relatório Anual da Desenhahia (2002), “a instituição não possui controles suficientes dos créditos adquiridos no exercício de 1998 do Banco Baneb S.A. [...] Como consequência não pudemos nos satisfazer com relação ao saldo apresentado da referida rubrica em 31 de dezembro de 2001, bem como quanto a adequação da provisão constituída, no montante de R\$ 38.924 mil, a qual corresponde a cerca de 50% do total dos créditos adquiridos”.

Se compararmos a carteira de crédito própria da Desenhahia com a carteira adquirida do Baneb, tomando como base a constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa por níveis de risco a diferença é flagrante.

<u>Nível de risco</u>	<u>% de Provisionamento</u>	<u>Saldo</u>	<u>Provisão</u>
<i>Carteira própria</i>			
AA		155.150	
A	0,5%	41.218	206
B	1,0%	46.849	469
C	3,0%	12.585	378
D	10,0%	7.432	743
E	30,0%	10.401	3.120
F	50,0%	5.016	2.508
G	70,0%	2.781	1.947
H	100,0%	8.121	8.121
		<u>289.553</u>	<u>17.492</u>
<i>Carteira adquirida do BANEB/FNE e BANE/FINAME</i>			
AA		15.107	
A	0,5%	14.894	74
B	1,0%		
C	3,0%		
D	10,0%		
E	30,0%	1.676	503
F	50,0%	18.599	9.300
G	70,0%	4.526	3.168
H	100,0%	30.785	30.785
		<u>85.587</u>	<u>43.830</u>
<i>Outros créditos</i>			
A	0,5%	11	
		<u>375.151</u>	<u>61.322</u>

Tabela 7 – Composição da carteira de crédito da Desenhahia por nível de risco

Fonte: Desenhahia. Disponível em: <<http://www.desenhahia.ba.gov.br>>.

Se unirmos estas duas carteiras, a própria (criada pela Desenbahia no exercício de suas atividades como agência de fomento) e a adquirida do Baneb, terem a seguinte configuração:

Nível de Risco	Operações Vincendas	Operações Vencidas (em dias)					Total	Participação %
		0 a 15	16 a 30	31 a 60	61 a 90	Acima de 90 dias		
AA	149.684	12.592	-	1.782	19	6.180	170.257	45
A	55.951	140	21	-	-	-	56.112	15
B	45.862	973	-	13	-	-	46.848	12
C	726	892	-	5.204	5.753	10	12.585	4
D	4.546	1.222	-	172	32	1.461	7.433	2
E	10.784	-	-	-	35	1.258	12.077	4
F	21.221	-	753	-	-	1.641	23.615	6
G	1.388	-	-	-	-	5.919	7.307	2
H	1.192	-	-	-	6	37.708	38.906	10
Total	291.354	15.819	774	7.171	5.845	54.177	375.140	100

Tabela 8 – Carteira de crédito total por nível de risco

Fonte: Desenbahia. Disponível em: <<http://www.desenbahia.ba.gov.br>>.

Nota-se, assim, que uma parte significativa dos créditos oriundos do Baneb possuem o status de operação vencida explicitando a má qualidade da carteira.

Outro aspecto relevante que precisa ser abordado, pois é de grande relevância para o desenvolvimento equilibrado da economia, é a distribuição dos financiamentos por região geográfica. No caso da Bahia, percebe-se uma nítida concentração dos financiamentos na região metropolitana do Estado.

Se observarmos a distribuição espacial, em 2001 as aprovações contemplaram, principalmente, o Eixo Metropolitano de Salvador, que recebeu a maior parcela dos recursos aprovados com 268 operações no montante de R\$ 447,55 milhões correspondente a 78% das aprovações do exercício. Merece destaque ainda o Eixo São Francisco, responsável por 12% dos recursos aprovados, no valor de R\$ 67,15 milhões correspondente a 53 financiamentos, além do Eixo Mata Atlântica que obteve R\$ 39,69 milhões ou 7%.

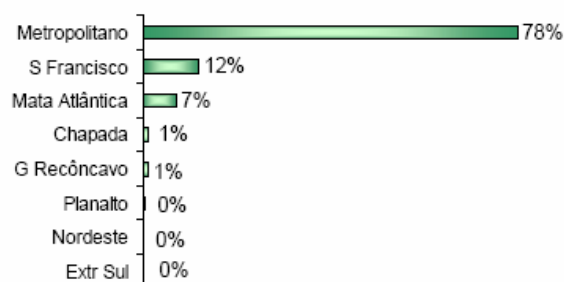


Gráfico 1 – Aprovação por Eixo de Desenvolvimento Jan-Dez/2001

Fonte: Desenbahia. Disponível em: <<http://www.desenbahia.ba.gov.br>>.

Dois anos depois, em 2003, o maior volume de aprovações ocorreu novamente no chamado Eixo Metropolitano (R\$ 227,91 milhões), equivalente a 74% do total das operações. A região metropolitana foi seguida pelo Eixo Grande Recôncavo, com aprovações no valor de R\$ 19,86 milhões, além dos Eixos São Francisco e Chapada que contaram com recursos da ordem de R\$ 16,19 e R\$ 14,27 milhões, respectivamente. As outras regiões do estado da Bahia também tiveram operações de financiamento aprovadas no período, porém em menor proporção.

A Desenhahia tem feito esforços para interiorizar os recursos para financiamento, porém, até o presente momento não foram constatados resultados relevantes desta política. Em 2005, a Desenhahia aprovou financiamentos em todos os eixos de desenvolvimento do estado baiano, contudo o Eixo Metropolitano permanece como principal receptor, em valor, das aprovações do exercício, o que pode ser parcialmente explicado pela concentração das atividades econômicas e, conseqüentemente, da demanda de crédito. Apesar da concentração em valor no Eixo Metropolitano, percebe-se que tem havido uma progressiva desconcentração das operações para o interior do estado, tomando-se como base a quantidade de operações. Sob esta ótica, eixos como o Extremo Sul, o Grande Recôncavo, o Oeste do São Francisco e o Planalto Sudoeste tiveram incrementos na participação das aprovações feitas pela Agência. Já o Eixo Metropolitano, que tinha participações superiores a 50% até 2003, apresenta atualmente uma participação de 26,5% da quantidade de operações, porém sem que o montante liberado tenha sofrido grandes oscilações.

Além da concentração geográfica, é bastante nítida a concentração dos financiamentos em setores específicos da economia, como o industrial, por exemplo. A figura abaixo apresenta a concentração por setores da economia baiana, considerando-se apenas o segmento privado em 2001.

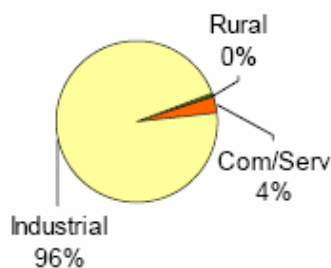


Gráfico 2 – Aprovação Setor Privado Jan-Dez 2001 – R\$ 570,59 milhões

Fonte: Desenhahia. Disponível em: <<http://www.desenhahia.ba.gov.br>>.

Este profundo desequilíbrio não ocorreria caso o estado da Bahia não tivesse optado pela atração de grandes empresas industriais através de favorecimentos. Dentre estes favorecimentos podemos citar o financiamento através de sua agência de fomento, a Desenbahia. Para um maior esclarecimento desta questão basta mencionar que somente a indústria automotiva absorveu R\$ 403,51 milhões dos recursos aprovados em 2001. Este montante elevado decorre da implantação do complexo automobilístico no estado.

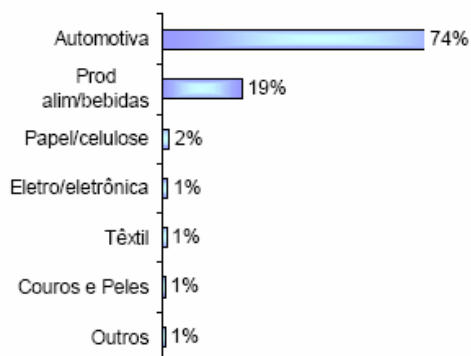


Gráfico 3 – Aprovação por indústria Jan-Dez 2001

Fonte: Desenbahia. Disponível em: <<http://www.desenbahia.ba.gov.br>>.

Cabe mencionar também que boa parte dos recursos empregados nestes financiamentos provém de fundos financeiros próprios. Do total dos financiamentos aprovados naquele ano, o programa estadual de incentivos, FUNDESE (Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico), participou com R\$ 396,62 milhões, representando 69,5% dos recursos. Este Fundo, através da Lei Estadual nº 7.599/00, passou a ter como gestor financeiro a Desenbahia. As operações de crédito contratadas por este Fundo foram reclassificadas contabilmente, em maio de 2001, das contas patrimoniais para as contas de compensação, baseadas em autorização do Banco Central.

4.2.2 Centro-Oeste

O centro oeste do país, semelhantemente às regiões norte e nordeste, também se apresenta inexpressivo na atuação das agências de fomento. Apenas duas agências foram operacionalizadas: a MT Fomento e a Goiás Fomento.

A Goiás Fomento teve sua criação autorizada pela Lei Estadual de nº 13.533, de 15 de outubro de 1.999. No exercício de suas responsabilidades foram determinados os eixos

básicos, sobre os quais estão estruturadas as ações de fomento que têm como objetivo maior a implantação, a manutenção e o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, assumindo assim uma importante função social.

Da mesma forma, a MT Fomento – Agência de Fomento do Mato Grosso representa os interesses do governo estadual na promoção do desenvolvimento regional sustentável. Ambas as agências, no entanto, tem seu âmbito de atuação tão limitado que não serão abordadas detalhadamente no presente estudo.

4.2.3 Sudeste

Esperava-se encontrar na região sudoeste do país, com sua economia exuberante e PIB elevado, boas experiências relacionadas a agências de fomento. Contudo, a maior parte dos governos estaduais desta região optou por outro caminho que não a constituição de agências de fomento para promover o desenvolvimento regional.

Desta forma, três estados da região sudeste optaram pelo saneamento de suas instituições financeiras. São Paulo contava, às vésperas do Proes, com uma rede pública de instituições financeiras bastante ampla. O Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (Badesp) sofreu liquidação ordinária no final do ano 1990 e acabou sendo incorporado ao Banespa. Este último, na ocasião o maior banco público estadual do país, lutava para superar a deterioração de seu balanço patrimonial. E, apesar de inúmeras liminares que se opunham a privatização, todas elas cassadas conforme os procedimentos legais, acabou sendo federalizado em fins de 1997. Após leilão, foi vendido ao banco espanhol Santander em novembro de 2000.

Restou então ao estado de São Paulo a opção de sanear sua última grande instituição financeira: a Nossa Caixa. Esta operação ocorreu parte com recursos do próprio estado e parte com recursos do Proes. Assim, a Nossa Caixa permanece sob controle do governo paulista, atuando também como promotora do desenvolvimento regional naquele estado.

Semelhantemente o estado do Espírito Santo recorreu aos recursos do Proes para financiar os ajustes necessários ao saneamento de sua principal instituição financeira, o Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES). Este, portanto, permanece sob controle do estado, atuando também como instrumento das políticas públicas.

Em Minas Gerais proliferavam os bancos públicos. A época do Proes operavam no sistema bancário estadual as seguintes instituições: Banco Crédito Minas Gerais S.A. (CrediReal), Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais, Banco do Estado de Minas Gerais (Bemge) e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. Todas estas instituições públicas foram, ou liquidadas, ou privatizadas, à exceção do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), que foi saneado e continua sob controle estatal.

Sendo uma empresa pública, o BDMG, assim como uma agência de fomento, procura participar ativamente na execução da política econômica do governo mineiro através de operações de financiamentos de médio e longo prazos para empreendimentos que operam ou chegam para se instalar em Minas Gerais.

O BDMG tem atuado especialmente na incorporação do cerrado à agricultura, na implantação do parque produtor de autopeças, na revitalização da cafeicultura, na modernização do setor sucroalcooleiro e na expansão da siderurgia e do setor cimenteiro.

No estado do Rio de Janeiro, contudo, a única forma de manter uma instituição de cunho financeiro que atendesse aos interesses desenvolvimentistas do estado foi através da criação de uma agência de fomento. As duas principais instituições financeiras do estado haviam desaparecido sem deixar vestígios. O Banco de Desenvolvimento do Rio de Janeiro S.A. (BD RIO) foi incorporado ao BANERJ em 1989. Este último, o Banco do Estado do Rio de Janeiro, passou por um complexo processo de reestruturação que culminou com a privatização do banco em junho de 1997.

Desta forma, o estado do Rio de Janeiro recorreu a criação de uma agência de fomento. A INVESTERIO – Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro S.A. - foi criada pelo Decreto Estadual nº 32.376, de 12 de dezembro de 2002 e pela lei autorizativa da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro de nº 3.517, de 27 de dezembro de 2000, tendo sido autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil por despacho de 29/09/2003, publicada no DO de 30/09/03.

4.3 FOMENTO NA REGIÃO SUL

É no sul do país, mais especificamente nos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que as agências de fomento parecem terem encontrado condições mais favoráveis ao seu desenvolvimento. Todos os estados da região sul optaram pela constituição de agências de fomento para substituir instituições financeiras estaduais incluídas nos ajustes do Proes.

4.3.1 Paraná e Santa Catarina

O Paraná, como já vimos anteriormente, foi um dos pioneiro na implantação de sua agência de fomento. Esta medida foi implementada três anos antes da privatização de sua principal instituição financeira, o Banco do Estado do Paraná S.A., em outubro de 2000. Assim, a Agência de Fomento do Paraná S.A (AFPR) foi criada pela Lei Estadual nº 11.741, de 19 de junho de 1997, e tem como principal acionista o Estado do Paraná.

Naturalmente, como ocorreu com a maioria das agências de fomento que foram implantadas em substituição de antigos bancos públicos problemáticos, a Agência de Fomento do Paraná ficou responsável, desde 28 de março de 2001, pela gestão dos bens, direitos e obrigações de contratos oriundos do Banco do Estado do Paraná S.A.

Além disso, a agência também é responsável pela gestão de fundos de desenvolvimento como o Fundo de Desenvolvimento Econômico (FDE), destinado a apoiar o desenvolvimento sócio-econômico do estado paranaense mediante apoio financeiro às empresas. Outro fundo gerido pela instituição é o Fundo de Aval Garantidor da Agricultura Familiar, destinado a propiciar o acesso aos recursos do Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar (PRONAF), aos agricultores familiares que não dispõem de garantias reais, operação efetuada mediante a concessão de aval junto à instituição financeira que faz o repasse desses recursos.

A agência de fomento tem procurado desenvolver mecanismos que permitam um atendimento de qualidade ao microempresário. A AFPR reforçou seu foco de atuação no apoio ao pequeno empreendedor, através da atividade de microcrédito, que funciona sob a denominação de Banco Social, e implementou medidas operacionais para atendimento às empresas, através do repasse de recursos do sistema BNDES, buscando um modelo de sustentabilidade financeira e institucional que permita o cumprimento de sua missão.

A AFPR também atende o setor público através de financiamentos aos projetos de desenvolvimento municipais. Trata-se de recursos destinados à promoção do desenvolvimento urbano, mediante financiamentos de serviços básicos e bens públicos necessários à modernização da estrutura municipal segundo diretrizes emanadas do governo estadual. A operacionalização do programa é efetuada em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná.

Dentre todas as agências de fomento analisadas, a AFPR é a que mais se destaca na atividade de financiamento a municípios. No final de junho de 2005, sua carteira de crédito somava mais de R\$ 236,4 milhões. Deste total, apenas R\$ 16,7 milhões foram destinados ao setor privado da economia. Um montante de R\$ 219,759 milhões foram repassados para os municípios paranaenses. O gráfico abaixo apresenta em percentuais esta disparidade.

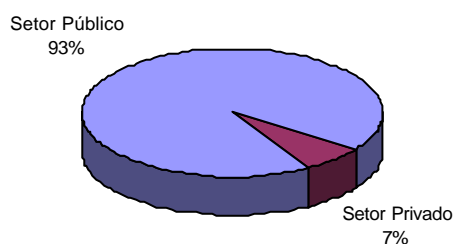


Gráfico 4 – Distribuição da Carteira de Crédito por Setor (2005)

Fonte: Elaboração do autor

Assim, uma parcela bastante significativa dos recursos da agência de fomento é direcionada às políticas públicas dos municípios, restando pouco ou quase nada para projetos da iniciativa privada. Esta parcela reduzida, destinada ao setor privado, é distribuída principalmente entre as atividades de comércio e serviços. Uma pequena quantia contempla o setor rural e industrial. Não existem registros de liberação de recursos, no último exercício, para pessoas físicas, o que exclui da esfera de atuação da agência os setores informais da

economia. Desta forma a agência não atende, por exemplo, os trabalhadores autônomos, tradicionalmente demandadores de recursos para alavancarem seus empreendimentos. Diante deste quadro de exclusão, parece inconcebível o desenvolvimento de políticas de microcrédito como a agência advoga em seus relatórios publicados.

Com tamanha concentração de financiamentos no setor público, considerado de risco reduzido, é de se esperar que a carteira de crédito apresente um valor bastante elevado nos níveis de baixo risco e, conseqüentemente, um montante reduzido nos níveis mais elevados de risco. A tabela a seguir distribui a carteira pelos diferentes níveis.

Classificação de Risco	Total das Operações	Provisão %	2005 Valor da Provisão	2004 Valor da Provisão
AA	211.145	-	-	-
A	13.575	0,5	68	15
B	4.518	1,0	45	31
C	3.342	3,0	100	62
D	2.027	10,0	203	81
E	794	30,0	238	122
F	230	50,0	115	169
G	169	70,0	118	169
H	654	100,0	654	1.197
Total	236.454		1.541	1.846

Tabela 9 – PCLD da Agência de Fomento do Paraná (AFPR)

Fonte: AFPR. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/afpr>>.

Observando a tabela podemos concluir que quase 90% do total dos créditos está classificado como risco AA, o que não exige nenhuma provisão para crédito de liquidação duvidosa. Esta é uma peculiaridade notável e única entre as agências de fomento do país. Assim, a provisão constituída em 2005 representa apenas 0,65% do valor total da carteira. Na Desenhahia este percentual ultrapassava os 16% no mesmo ano.

Outro aspecto relevante é o perfil da dívida com relação ao vencimento dos pagamentos. Em 2005, cerca de 84,7% do total da carteira tinha prazos de vencimento igual ou superior a 360 dias, ou seja, de longo prazo.

Desenvolvendo suas atividades neste contexto operacional, a AFPR realizou, no período que compreende o último semestre de 2004 e o primeiro semestre de 2005, um lucro líquido da ordem de R\$ 25,410 milhões, elevando sua Reserva de Lucros para R\$ 97,7 milhões.

Em Santa Catarina, a agência de fomento surge como sucessora do Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina S.A, ou BADESC, que aderiu ao Proes em 1998. Ao ser

constituída, em 29 de março de 1999, a agência de fomento manteve a denominação de seu predecessor, preservando a marca BADESC.

Ela é responsável pela segunda maior carteira de crédito dentre as agências de fomento do país, com um total de R\$ 681,646 em operações ao final de junho de 2005. No entanto, o perfil desta carteira é diverso daquele apresentado pela AFPR. Apenas 12,5% da carteira corresponde a operações com o setor público. O restante, no valor de R\$ 596,5 milhões, teve como destino o setor privado da economia.

No entanto, a despeito do tamanho da carteira, o lucro líquido da instituição foi de apenas R\$ 15,5 milhões. Apesar deste lucro parecer reduzido considerando-se o porte da agência, é preciso salientar que houve um acréscimo de 64% em relação ao exercício anterior. Além do mais, o lucro observado é claramente afetado pela elevada Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa e pelos altos custos operacionais, principalmente despesas administrativas.

4.3.2 CaixaRS: a experiência do Rio Grande do Sul

Dentre as agências de fomento que surgiram logo após a implantação do Proes, uma das que mais se desenvolveu e parece atingir os objetivos para os quais foi criada é a Caixa Estadual S.A., ou melhor, CaixaRS. Vinculada ao governo do Estado do Rio Grande do Sul e sucessora da antiga Caixa Econômica Estadual (extinta com o Proes), a CaixaRS tem apresentado um nível crescente e consistente de liberação de empréstimos e repasses de outras instituições ligadas ao desenvolvimento econômico.

4.3.2.1 Histórico

Para compreendermos a relevância da CaixaRS no fomento regional, bem como a evolução recente de suas operações no estado do Rio Grande do Sul, precisamos recorrer a alguns dados históricos que remontam à data de sua constituição. A CaixaRS surgiu legalmente em 27 de maio de 1997 através da Lei Estadual nº 10.959. Mas somente em 20 de maio de 1998 que se dá a integralização de seu capital no montante de R\$ 4 milhões, ou seja, o mínimo exigido legalmente para o início das operações.

Em fevereiro de 1999 foram escolhidos os diretores da nova instituição. Foi então que os assuntos relativos à transferência do patrimônio da extinta Caixa Econômica Estadual para a CaixaRS começaram a ser encaminhados. Entre as questões prioritárias, estavam a realocação do quadro de pessoal e a regularização da posse e administração do edifício Negrinho do Pastoreio.

No ano de 1999 buscou-se dar todas as condições e a estrutura adequada à operacionalidade da nova agência de fomento, promovendo o desenvolvimento político e técnico para agilizar a liberação dos recursos federais. O grupo de trabalho consistia principalmente de servidores do Banrisul e da diretoria da CaixaRS. Inicialmente foi definido um organograma resultando na aprovação da minuta de "Regulamento de Pessoal e Sistema de Empregos e Salários". A partir disto ocorreu a transferência de funcionários do Banrisul para a agência de fomento, provendo as necessidades mais urgentes de recursos humanos. Tudo isto se deu com o acompanhamento e a aprovação da Procuradoria Geral do Estado.

O Departamento de Patrimônio do Estado recebeu a relação de imóveis da extinta Caixa Econômica Estadual, que passaram a integrar os ativos da CaixaRS. Também foi nessa época que a Secretaria da Administração e Recursos Humanos fez a transferência legal do edifício Negrinho do Pastoreio para a instituição.

Ainda no mesmo ano, os contatos mantidos junto ao Banco Central e à Secretaria do Tesouro Nacional resolveram pendências técnicas, que impediam a liberação dos recursos do Proes, da ordem de R\$ 100 milhões, devidos pelo Governo Federal em contrato assinado pelo Estado do Rio Grande do Sul.

4.3.2.2 Evolução do Capital Social

De março de 2001, período que corresponde ao início das atividades de financiamento da Agência, até dezembro de 2002, a CaixaRS havia liberado recursos da ordem de R\$ 17 milhões apenas. Então o seu Capital Social correspondia a pouco mais que R\$ 180 milhões.

Percebendo a necessidade da agência de fomento em capitalizar-se para permitir a expansão dos financiamentos, o governo do Estado, em 27 de novembro de 2003, através da Lei nº 12.012, integralizou um aumento do capital da CaixaRS no valor de R\$ 114 milhões.

Desta forma, o Capital Social da instituição passou para mais de R\$ 294 milhões. Esta medida permitiu a absorção da maior parte da carteira de financiamento de longo prazo do Banrisul, sem comprometer os limites operacionais da CaixaRS. Buscou-se com isso a racionalização do Sistema Financeiro Estadual. Foram transferidos 10.596 contratos, num montante de R\$ 592 milhões em operações ativas. Esta, somadas às operações anteriormente existentes, colocaram a CaixaRS na posição de principal agência de fomento pelo critério de ativo operacional, com um total de R\$ 743 milhões.

Pela mesma Lei anteriormente mencionada, foi criado um mecanismo de capitalização futura, por meio dos retornos dos financiamentos concedidos pelo FUNDOPIRES, no valor de até R\$ 50 milhões, permitindo também a revitalização desse programa de apoio aos investimentos dos municípios gaúchos. Após os ajustes legais e contábeis pertinentes, especialmente com o aumento da Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa em R\$ 45,8 milhões (o que se traduziu em prejuízo contábil no final do exercício de 2003), o Patrimônio Líquido da CaixaRS, que era de R\$ 201,6 milhões, em janeiro de 2003, passou para 278,5 milhões, em dezembro, com o que a capacidade de financiamento da instituição aproximou-se do nível de R\$ 1 bilhão, computados recursos próprios e de terceiros, inclusive os financiamentos com amparo do Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade, do BNDES.

Em junho de 2004 houve a integralização, pelo Estado, de nova quantia de capital subscrito. Este evento, juntamente com a utilização dos lucros acumulados em exercícios anteriores, resultou em um aumento do capital social no montante de R\$ 5.916.000,00. Assim, ao final de 2005, o novo capital social da CaixaRS consistia em R\$ 312.489.020,00. Tendo sido reconhecido, no balanço do exercício de 2005, o valor de R\$ 20.000.004,00, a título de juros sobre o capital próprio, cogita-se a utilização desse montante para aumento de capital da empresa, o que aumentaria ainda mais a capacidade de concessão de financiamento da instituição.

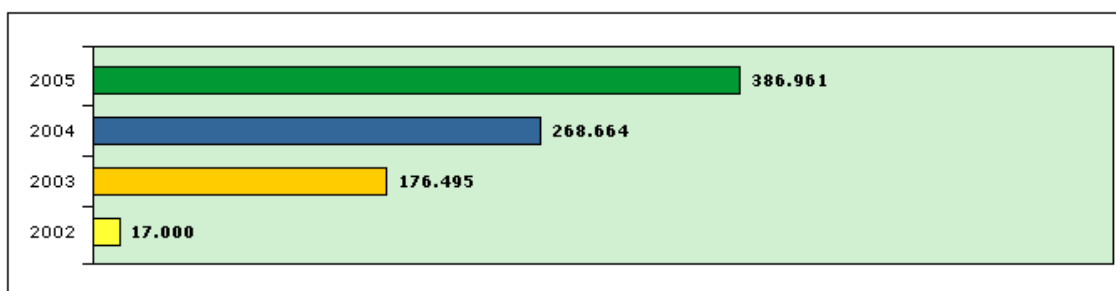


Gráfico 5 - Evolução dos valores das operações aprovadas (R\$ mil)

Fonte: CaixaRS. Disponível em: <<http://www.agfomento.rs.gov.br>>.

Este progressivo aumento de capital permitiu a CaixaRS um considerável, e também progressivo, incremento na liberação de empréstimos ao público demandante de recursos. A figura acima apresenta de forma bem nítida esta evolução.

4.3.2.3 Atuação e Principais Clientes

É importante salientar que a CaixaRS tem adotado uma política de desenvolvimento equilibrado da economia gaúcha. Nota-se este aspecto pelo elevado índice de interiorização dos recursos liberados. Enquanto que, em 2003, 79% das operações aprovadas pela CaixaRS contemplavam atividades econômicas localizadas no interior, este percentual subiu para 89,01% em 2005. Somente 10,99% dos recursos concentravam-se na região metropolitana neste último ano.

Colabora para isso a administração de vários fundos estaduais de desenvolvimento. Além do Fundo PIMES, que tem o objetivo de atender às demandas de infra-estrutura social e urbana das prefeituras gaúchas, a CaixaRS também administra vários outros fundos estaduais como o FOMENTAR, PRÓ-GUAÍBA, PRÓ-RURAL 2000, FUNPROCRED, FUNAFIR, FUNDOPEM e INTEGRAR/RS, RS RURAL, FEAPER, FUNDOVITIS, FRE, PROCRED, FUNTERRA, FUNAMEP e PRÓ-PRODUTIVIDADE. Somente em 2005 estes fundos foram responsáveis por 2.895 operações contratadas.

Para que a agência de fomento conseguisse atender às demandas por crédito do interior do Estado, foram firmadas parcerias com 28 entidades sem fins lucrativos, como universidades, cooperativas de trabalho e entidades associativas empresariais. Através desta rede capilar de apoio ao microempreendedorismo é possível adotar políticas de microcrédito

mais eficientemente visto que aumenta a proximidade da instituição com o tomador do recurso. O microcrédito, inclusive, tem recebido atenção especial sendo alvo de uma reorientação dos repasses através de Instituições Comunitárias de Crédito estabelecidas nas cidades de Caxias do Sul, Santa Maria, Bagé, Pelotas e Frederico Westphalen, com a aplicação de R\$ 500.000,00, com recursos próprios da CaixaRS.

Apesar deste esforço em atender o micro e pequeno empresário, o autônomo, ou ainda o pequeno produtor rural, a maior parte dos recursos liberados concentram-se no setor público (basicamente projetos municipais de investimento), e nas grandes e médias empresas. O gráfico a seguir apresenta um quadro da distribuição dos recursos por porte do empreendimento em 2005.

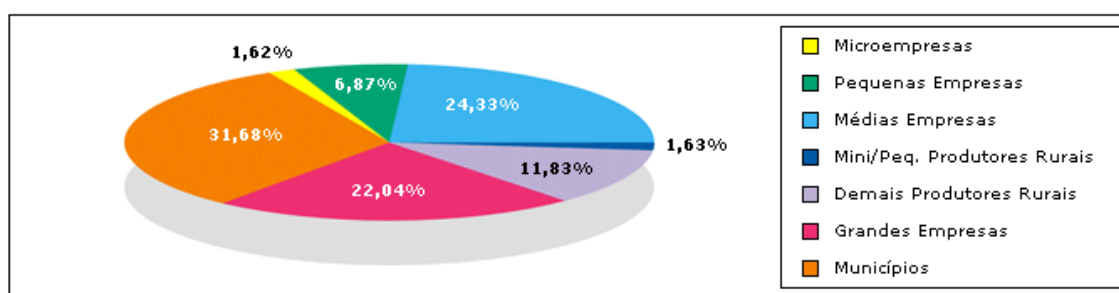


Gráfico 6 – Distribuição das operações por porte das empresas (2005)

Fonte: CaixaRS. Disponível em: <<http://www.agfomento.rs.gov.br>>.

No entanto, apesar de concentrar recursos nos municípios e nas grandes empresas, ao contrário de outras agências de fomento, a CaixaRS conseguiu desenvolver uma carteira suficientemente diversificada para atender a todos os segmentos importantes da atividade econômica estadual.

Outro índice que demonstra a boa qualidade da carteira de crédito da CaixaRS é a distribuição dos valores pelos variados níveis de risco. No final do exercício de 2005, a carteira total exigia uma provisão para créditos de liquidação duvidosa de 6,8% sobre o valor da carteira. Este percentual foi majorado voluntariamente, como veremos logo adiante, para pouco mais de 8% do valor total. Mesmo assim, esta provisão pode ser considerada num nível bastante baixo levando-se em conta à realidade de outras agências de fomento como a Desenbahia e BADESC, que também assumiram as carteiras de bancos público extintos.

No último exercício de 2005, visando adequar o montante da provisão para fazer frente a eventuais perdas, tendo como base estudo técnico próprio que apresentou projeções de cenários que traduzem tendência de crescimento do risco de crédito no Brasil, a

administração da CAIXARS determinou o reconhecimento de provisão adicional na ordem de 14% em cada nível de risco (de A até G), além dos percentuais mínimos definidos pelo Banco Central do Brasil, resultando em um acréscimo de 10% em relação ao valor mínimo regulamentar. A carteira atual está constituída da seguinte forma:

CLASSIF. NÍVEL DE RISCO	TOTAL DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO		PROVISÃO RESOLUÇÃO BACEN		PROVISÃO ADICIONAL		PROVISÃO TOTAL	
	(R\$ mil)	%	(R\$ mil)	%	(R\$ mil)	%	(R\$ mil)	%
AA	194.688	25	0	0	0	0,00	0	0
A	172.400	22	862	0,5	121	0,07	983	0,57
B	178.305	23	1.783	1,0	250	0,14	2.033	1,14
C	83.195	11	2.496	3,0	341	0,41	2.837	3,41
D	70.980	9	7.098	10,0	958	1,35	8.056	11,35
E	41.736	5	12.521	30,0	1.694	4,06	14.215	34,06
F	10.025	1	5.012	50,0	679	6,77	5.691	56,77
G	17.728	2	12.410	70,0	1.666	9,40	14.076	79,40
H	15.197	2	15.197	100,00	0	0	15.197	100,00
Total em Dez/2005	784.254	100,00	53.379	-	5.709	-	63.088	-
Total em Dez/2004	707.940	-	55.060	-	0	-	55.060	-

Tabela 10 – Créditos por nível de risco na CaixaRS

Fonte: CaixaRS. Disponível em: <<http://www.agfomento.rs.gov.br>>.

Como consequência desta política bem sucedida de crédito, a CaixaRS obteve, no exercício de 2005, um lucro líquido de R\$ 36,753 milhões, ou seja, o melhor resultado entre as agencias de fomento analisadas.

Em outra esfera de atuação que não a concessão de crédito, a CaixaRS tem se voltado a prestação de assessoria econômica para as empresas do estado. Em função disto, foi criado o Núcleo de Inteligência Competitiva. Este Núcleo funciona como uma espécie de observatório global, que irá fornecer todo tipo de informações, as quais os empreendedores normalmente não têm. São dados sobre mercado, tecnologia, competidores nacionais e internacionais.

Desta forma, a CaixaRS prossegue a passos firmes para a realização de sua visão de futuro, que, segundo a própria CaixaRS (2005) é “ser referência nacional como instituição de fomento, capaz de gerar soluções financeiras para as demandas estratégicas de desenvolvimento do Rio Grande do Sul”.

4.4 ESTUDO COMPARATIVO: PRINCIPAIS AGÊNCIAS

Até então analisamos as agências de fomento isoladamente, considerando somente as de maior relevância no contexto nacional. Cabe, portanto, neste momento do estudo, abordar alguns aspectos específicos e como eles se manifestam em algumas agências de fomento. Cremos assim ser possível abstrair de tais comparações as boas práticas em desenvolvimento regional, objeto do presente estudo.

Para isto, consideraremos dados que refletem a evolução do capital social, as principais receitas, a composição da carteira de crédito e sua distribuição considerando-se os variados setores da economia, entre outros fatores relevantes no contexto operacional de funcionamento das agências de fomento.

As agências escolhidas para embasar esta análise são aquelas já mencionadas anteriormente e que se destacam pelo pioneirismo e elevado nível de crescimento institucional. São elas a Agência de Fomento da Bahia (Desenbahia), a Agência de Fomento do Paraná (AFPR) e a Caixa Estadual S.A (CaixaRS). Os dados apresentados são extraídos basicamente das últimas demonstrações contábeis publicadas que abrangem os anos de 2004 e 2005.

4.4.1 Evolução do Capital Social

No caso específico da Bahia, Paraná e Rio Grande do Sul, diferentemente do que ocorreu em outros estados, os governos estaduais comprometeram-se a viabilizar a operacionalização da agência de fomento através de sua capitalização, ou seja, de aportes periódicos de capital subscrito.

O gráfico 7 mostra o montante de capital social e sua evolução no último ano (2005).

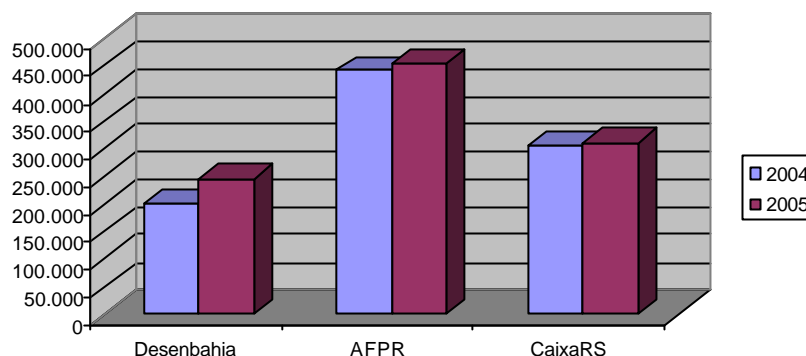


Gráfico 7 – Evolução do Capital Social (2005)

Fonte: Elaboração do autor

Dentre estas três agências a que mais aportou capital foi a Desenhahia. Mas mesmo assim, ela permanece atrás da AFPR e da CaixaRS. Estas últimas sofreram tímidos aumentos de capital social. São, no entanto, as agências de fomento de maior capital social no país, junto com o BADESC, que apresentava um capital de R\$ 455,492 milhões em 2004.

Este crescimento pequeno de capital se justifica se considerarmos que, anteriormente a isso, estas agências, junto com respectivo governo estadual, já haviam envidado esforços para o aumento do capital a um nível, de certa maneira, confortável. Esta evolução pode ser observada ao longo do trabalho, quando cada agência é abordada separadamente.

Para cumprir a determinação do Banco Central quanto ao Índice de Basiléia, as agências de fomento não podem administrar uma carteira de crédito maior que 3,3 vezes o seu próprio capital. Assim, esta instituição de fomento regional somente pode atender a crescente demanda por crédito na medida em que seu capital aumenta.

Logicamente, a subscrição de capital pelo governo estadual, não depende única e exclusivamente da intenção política de seu governador. Existem outros fatores que podem restringir esta medida e que não se enquadram dentro do escopo deste trabalho, como a deteriorização das finanças públicas estaduais.

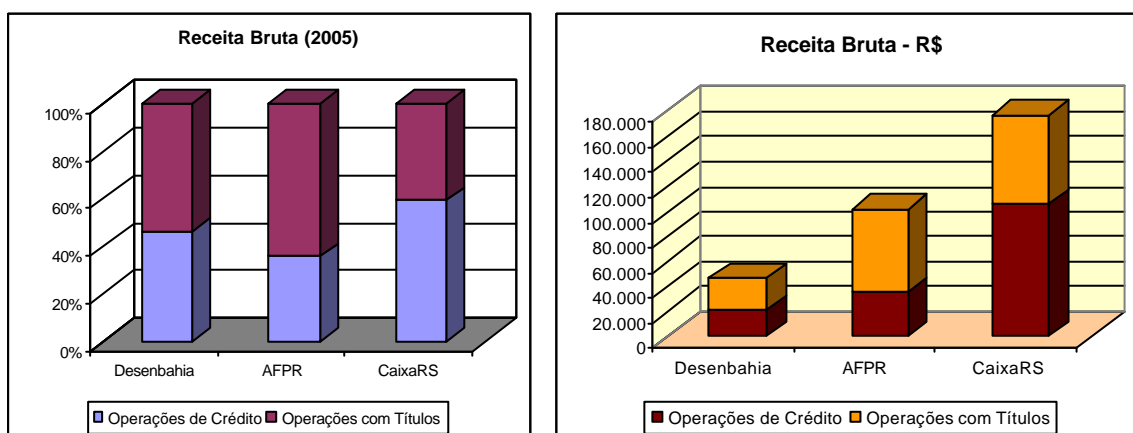
Os estados do norte e nordeste são os que menos se preocuparam em capitalizar suas agências de fomento constituídas mediante Lei Estadual. Assim, a exceção do estado do Amazonas, da Bahia e do Rio Grande do Norte, nenhum outro estado conseguiu viabilizar sua agência de fomento. Com relação a este aspecto, parece haver uma grande dependência de instituições públicas federais para a promoção do desenvolvimento regional. Bancos de

desenvolvimento regionais, neste caso específico o Banco da Amazônia (BASA) e o Banco do Nordeste (BNB), assumem quase que exclusivamente a tarefa de financiar projetos voltados ao desenvolvimento econômico daquelas regiões do país.

4.4.2 Receitas Operacionais

As receitas operacionais de uma agência de fomento são geradas como resultado de basicamente duas atividades. Uma delas, e talvez a mais importante, são as operações de crédito. A outra envolve os rendimentos recebidos por conta de títulos e valores mobiliário de posse da agência.

Como a atividade principal da agência de fomento é o financiamento de médio e longo prazo, poderíamos esperar que o maior volume de receitas correspondesse às operações de crédito. Contudo não é isto o que pode ser observado nos gráficos 8 e 9 onde temos as receitas totais divididas entre operações de crédito e operações com títulos.



Gráficos 8 e 9 – Receita Bruta em Proporção e Valores Absolutos

Fonte: Elaboração do autor.

Uma agência de fomento não precisa necessariamente utilizar o seu capital próprio na concessão de financiamentos. Ela pode, e é o que acontece na maioria dos casos, formalizar operações de crédito usando recursos de outras instituições. A instituição mais demandada é, sem dúvida alguma o BNDES, através de suas linhas de crédito para a indústria e demais setores econômicos, conforme os interesses prioritários do governo federal.

O próprio BNDES, por sua vez, também não empenha a totalidade do seu capital social nestas operações. Ao invés disso, ele trabalha com um mecanismo de repasses semelhante ao observado numa agência de fomento, porém em escala muito maior. A maior parcela destes recursos provem de repasses do Tesouro Nacional e de instituições financeiras internacionais, governamentais ou não, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Nordic Investment Bank (NIB), Japan Bank for International Corporation (JBIC) e Vreditanstelt für Wiederaufban (KfW), entre outros.

Nestes casos, a receita da agência de fomento é definida pela diferença das taxas de juros (*spread*) da captação dos recursos e da operação de crédito formalizada junto ao financiado. Na medida em que este *spread* diminui, o financiamento se torna mais acessível ao seu tomador final. Contudo, isto reduz a receita da agência de fomento. Para justificar sua permanência como instituição pública e voltada para fins econômicos, mas também sociais, a agência de fomento precisa, no mínimo, operar taxas de intermediação financeira inferiores às praticadas pelas instituições privadas.

É preciso então habilidade e rigor administrativo para não comprometer excessivamente as receitas destas operações, mesmo porque os riscos incorridos nas operações são os mesmos, senão maiores, que os das instituições privadas.

A liberação destes recursos, através de repasses do BNDES ou de fundos de desenvolvimentos estaduais, deve atender a normas estabelecidas por estas instituições, como garantias e demais formalidades. Estas medidas, apesar de resultarem uma melhor qualidade do crédito, podem excluir setores importantes da economia. Um trabalhador informal, mais precisamente um autônomo, dificilmente poderia oferecer todas as garantias exigidas ou apresentar toda a documentação necessária para requerer um financiamento nestes moldes.

É por este motivo que as agências de fomento, a exemplo da AFPR e da CaixaRS, têm comprometido parcelas cada vez maiores do capital próprio na concessão de empréstimos dentro de programas de microcrédito. Como os recursos pertencem, em última instância, à própria agência, é a instituição que determina quais as exigências e garantias que devem ser prestadas dentro de cada linha de financiamento.

Por outro lado, a posse de uma carteira de títulos públicos não resulta em despesas adicionais e nem riscos de inadimplência. Além disso, os rendimentos são bastante interessantes. Diante deste quadro, e valendo-se da determinação do Banco Central de um nível mínimo aplicado em títulos federais, algumas agências de fomento têm mantido

carteiras de títulos bastante elevadas. Só a AFPR possuía, em junho de 2005, uma carteira própria de títulos que correspondia a quase R\$ 400 milhões, valor muito superior a sua carteira de crédito.

Apesar de assegurar o retorno financeiro, colaborando então para a composição do lucro no final do exercício, tal atitude levanta questionamentos sobre o comprometimento da instituição com os seus objetivos sociais.

Dentro desta perspectiva, a CaixaRS é a única agência de fomento analisada em que as receitas oriundas de operações de crédito são superiores as da carteira de títulos públicos, resultado de um maior equilíbrio na gestão dos ativos.

4.4.3 Despesas Operacionais

Porém, para efeito de análise das instituições, não podemos estudar as receitas isoladamente de seu contexto operacional e dos custos incorridos pela agência na sua geração. Para isso, precisamos contrapor-las às despesas operacionais. Como mostra o gráfico 10, cada agência apresenta características bastante peculiares.

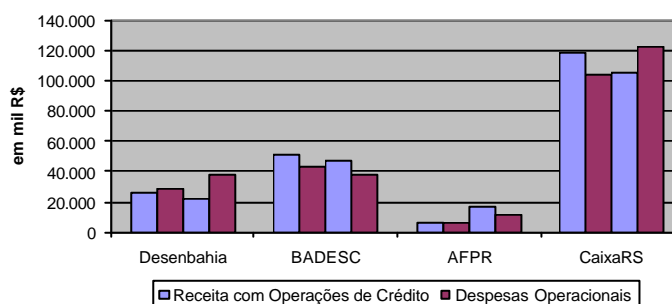


Gráfico 10 – Receita com Operações de Crédito e Despesas Operacionais

Fonte: Elaboração do autor.

Para fins de comparação, apresentamos no gráfico os valores relativos a receitas com operações de crédito dos anos de 2004 e 2005, excluindo a receita de operações com títulos e outros papéis. As despesas operacionais correspondem à soma das despesas com operações de empréstimos e repasses, junto com a provisão correspondente, e das outras despesas, como as de pessoal e tributária.

Para que a agência de fomento possa expandir sua carteira de crédito com segurança, sem comprometer a geração de resultado, as despesas com as operações de financiamentos precisam ser cobertas com as respectivas receitas. A Desenhahia, o BADESC, a AFPR e a CaixaRS enquadram-se dentro desta perspectiva.

Porém, quando somamos todas as despesas operacionais e as contrastamos com as receitas das operações de crédito, o quadro se torna diferente. A Desenhahia (nos anos de 2004 e 2005) e a CaixaRS (apenas em 2005) apresentam despesas totais maiores do que as receitas com financiamentos. Isso implica num relativo “déficit operacional”. Contudo, esta composição de receitas e despesas não é, em si mesma, prejudicial ao resultado da agência, visto que foram excluídas do cálculo as receitas com operações de títulos. Serve, porém, de alerta, considerando que um aumento excessivo da carteira de crédito (considerando o *spread* atual) ou a queda significativa do rendimento das aplicações em títulos pode resultar no prejuízo contábil da instituição.

O gráfico 11 mostra esta mesma comparação entre receitas e despesas operacionais acrescentando uma informação importante: o lucro líquido no exercício.

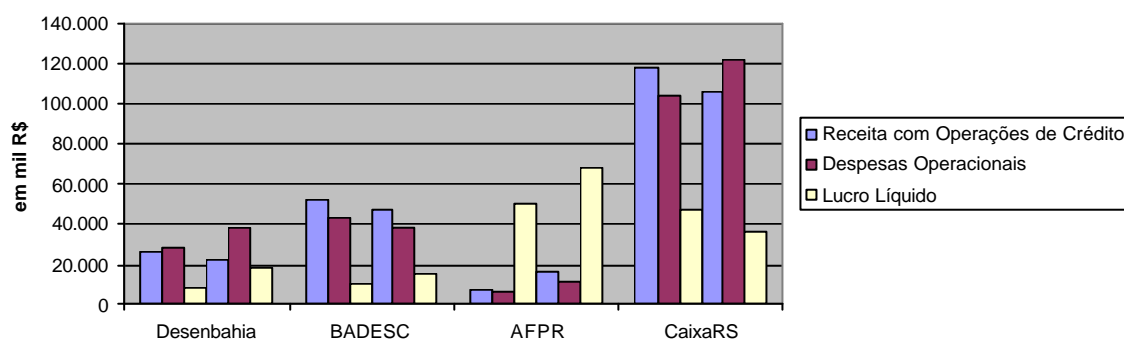


Gráfico 11 – Receitas e Despesas Operacionais X Lucro Líquido

Fonte: Elaboração do autor.

Apesar de as receitas de operações com títulos não aparecer explicitamente no gráfico, o seu efeito no lucro líquido é notável. No caso da AFPR, o lucro líquido é claramente desproporcional ao nível de atividade da agência de fomento, considerando seu objetivo final que é a concessão de financiamentos. Assim, se levarmos em conta a sua função social, uma agência de fomento não pode ter sua eficiência, ou mesmo sua utilidade para a sociedade, medida pelo lucro que gera.

Ainda que o resultado contábil seja importante para a manutenção da agência de fomento, uma carteira de crédito bem constituída e uma carteira própria de títulos, da forma como exige a legislação, aliados ao controle das despesas operacionais, deve resultar num lucro **proporcional** à atividade da agência. Se isso não ocorre, um dos aspectos está sendo negligenciado.

4.4.4 Carteira de Crédito

Até o ano de 2004, o BADESC despontava como a agência de fomento com a maior carteira de crédito do país. Já abordamos em outra ocasião a má qualidade destes créditos, boa parte proveniente da antiga rede bancária estadual. Contudo, em 2005, em função da redução da carteira própria e do crescimento consistente das operações de crédito da CaixaRS, o BADESC foi ultrapassado por esta última.

Desta forma, a agência de fomento com a maior quantidade recursos, em valores absolutos, direcionados a atividades de financiamento é a CaixaRS, não havendo motivos para duvidar que esta posição seja mantida por muito tempo ainda. A CaixaRS finalizou o ano de 2005 com um total de R\$ 784,254 milhões em operações de crédito, o que corresponde a aproximadamente 76% da capacidade da instituição de conceder financiamento, dentro das normas do Banco Central.

O gráfico 12 apresenta a variação da carteira de crédito total, de 2004 para 2005, das principais agências de fomento, incluindo o BADESC.

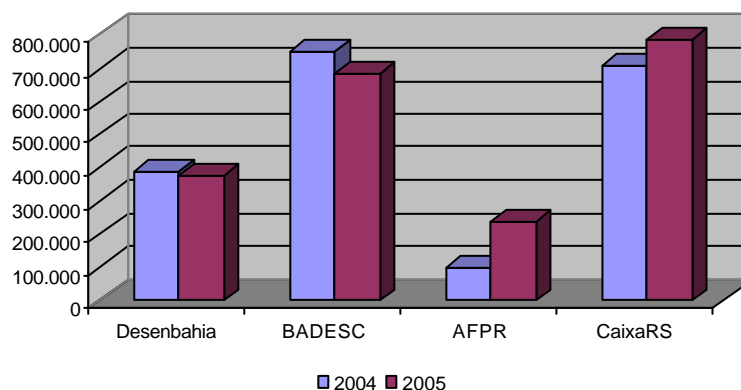


Gráfico 12 – Evolução Recente da Carteira de Crédito

Fonte: Elaboração do autor

Enquanto a Desenhahia sofreu uma diminuição de sua carteira, a AFPR mais do que dobrou o total dos créditos concedidos. Este aumento considerável é resultado, principalmente, de operações concentradas no setor público, junto aos municípios paranaenses.

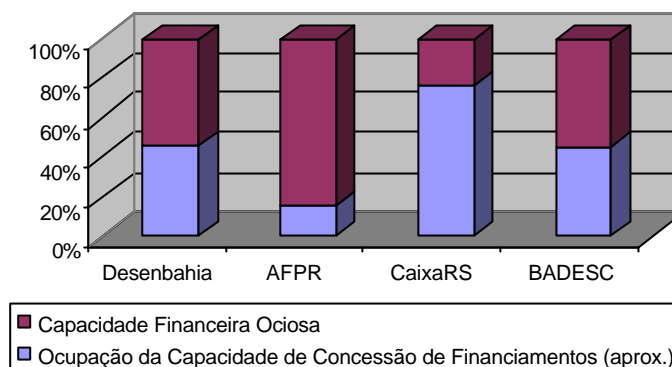


Gráfico 13 – Capacidade Financeira para Concessão de Crédito

Fonte: Elaboração do autor

Mesmo com este aumento da carteira de crédito no último exercício, a AFPR possui a menor carteira dentre as quatro agências analisadas. Como a AFPR é também a agência de maior capital social dentro todas as outras, a ocupação da capacidade para concessão de crédito é a mais reduzida, representando apenas 15,7%. Assim, a AFPR poderia emprestar, com recursos próprios ou de terceiros, pelo menos seis vezes mais do que o faz atualmente.

Porém, além de sabermos **quanto** uma agência de fomento empresta, precisamos saber **para quem** ela empresta, bem como atestar a qualidade destes empréstimos.

Usando um critério bastante simples, podemos dividir a carteira de crédito de cada agência com base na personalidade jurídica do tomador final. Assim temos dois grandes segmentos: o público e o privado, como podemos observar no gráfico 14, logo abaixo.

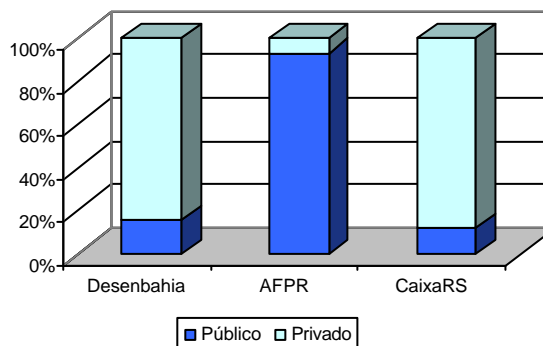


Gráfico 14 – Crédito para o segmento público e privado

Fonte: Elaboração do autor

Mais uma vez a AFPR aparece como uma nota dissonante no conjunto de agências de fomento analisadas ao destinar a quase totalidade dos empréstimos ao setor público. Neste ponto ela diverge da Desenbahia e da CaixaRS (bem como do BADESC, omitido do gráfico), que fazem justamente o oposto.

Considerando-se apenas o segmento privado da economia, a distribuição dos recursos se dá conforme o gráfico 15.

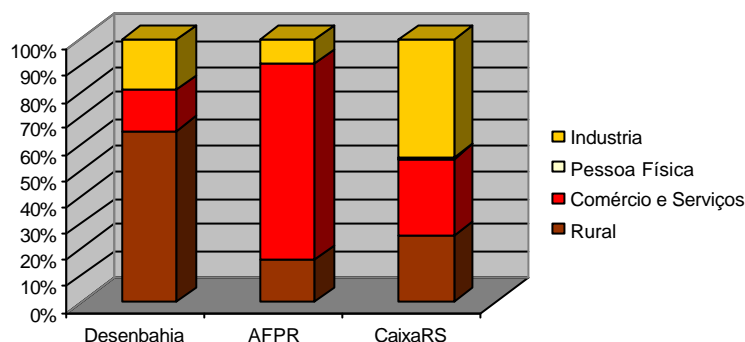


Gráfico 15 – Crédito por setores econômicos

Fonte: Elaboração do autor

Neste ponto específico as agências de fomento divergem bastante com relação as suas políticas creditícia. Embora todas elas enfatizem, em sua propaganda institucional, os programas de microcrédito e distribuição mais equilibrada dos recursos, nenhuma delas conseguiu estruturar uma carteira de crédito que atenda esta visão.

A Desenbahia, apesar de haver destinado boa parte de seus recursos para a implantação do complexo automobilístico no estado em meados de 2001, redirecionou posteriormente os financiamentos para o setor agrícola e agro-industrial. Assim, em junho de 2005, este setor respondia por mais de 65% da carteira de crédito da instituição.

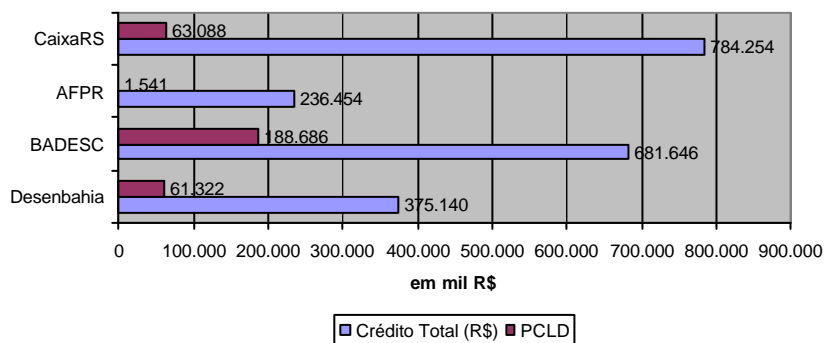


Gráfico 16 – Carteira de Crédito e PCLD

Fonte: Elaboração do autor

Dentre estas agências, aquela que parece apresentar a carteira mais equilibrada é a CaixaRS, direcionando financiamentos aos diferentes setores sem provocar discrepâncias relevantes e em valores significativos. Além disso, a CaixaRS apresentava, ao final de 2005, a melhor relação entre o valor total do crédito liberado e a provisão necessária para atender a legislação vigente, conforme indica o gráfico 16.

4.4.5 Lucro líquido

Muito embora a função primordial de uma agência de fomento seja o desenvolvimento econômico e social da região em que atua, e não a geração de lucro, dentro do contexto legal em que está inserida, a instituição precisa ser auto-sustentável. Além disso, o resultado da agência serve para medir o desempenho da instituição e sinalizar problemas financeiros dando ensejo a correções de curso.

A despreocupação com o lucro poderia levar a afrouxamentos nos controles internos e na queda da qualidade da carteira de crédito, o que se expressa através da PCLD exigida nas demonstrações contábeis.

De modo geral, as agências de fomento têm apresentado resultados satisfatórios nos últimos anos. O BADESC (Agência de Fomento de Santa Catarina), no entanto, apesar de obter, em 2005, um lucro líquido superior a R\$ 15 milhões, detém uma conta de prejuízos acumulados excessivamente alta. Em 2005, este prejuízo contábil acumulado somava R\$ 157,65 milhões, sendo que em 2004 e 2003 estes valores correspondiam a R\$ 173,197 e 185,864 milhões respectivamente.

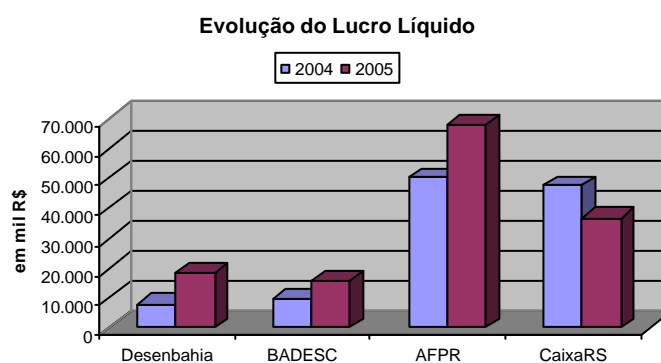


Gráfico 17 – Evolução do Lucro Líquido

Fonte: Elaboração do autor

Apesar de o prejuízo acumulado estar decrescendo de um exercício para o outro, estes valores apontam dificuldades na gestão dos ativos em administrações anteriores, o que não podemos harmonizar com as ditas “boas práticas bancárias”, indispensáveis às instituições financeiras públicas após o Proes.

Mesmo que as despesas da instituição se mantenham em níveis aceitáveis, o BADESC sofre de problemas crônicos em sua carteira de crédito. Somente a Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa (PCLD) correspondia, em 2005, a aproximadamente 28% do total da carteira. Este percentual, traduzido para termos monetários, equivale a R\$ 188,686 milhões no último exercício.

Isto não significa necessariamente má gestão dos recursos por parte da nova agência. Como já estudamos no caso da Desenhahia, o BADESC também tem problemas com um passado de ingerências. A agência de fomento que foi criada em Santa Catarina, além de herdar o nome do extinto Banco de Desenvolvimento do estado, também incorporou os seus ativos, incluindo uma carteira de crédito de elevado risco.

O que não foi um problema para a CaixaRS (que passou a administrar a carteira de financiamentos de longo prazo do Banrisul), para o BADESC se mostrou um fator crucial, sendo o principal responsável pelo prejuízo contábil da instituição.

Comparando a Desenhahia, a AFPR e a CaixaRS, com base no Capital Social, na carteira de crédito e no Lucro Líquido, assumindo apenas valores absolutos, a diversidade de experiências é bastante visível. O gráfico 18 mostra a diferença na composição das contas de cada agência.

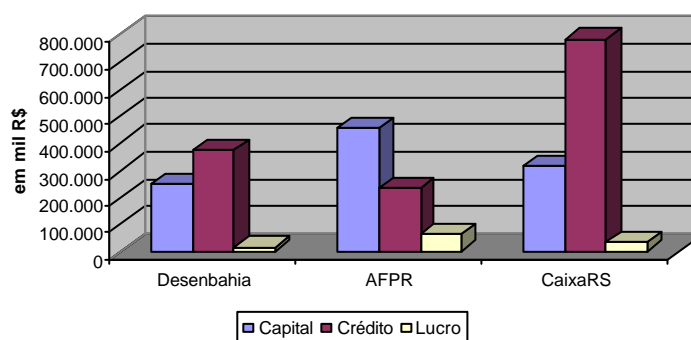


Gráfico 18 – Relação Capital x Crédito x Lucro

Fonte: Elaboração do autor

Mesmo assumindo uma composição de contas bastante diferentes entre si, todas elas são plenamente viáveis do ponto de vista exclusivamente econômico. O que precisa ser questionado é se, da forma como atuam, as agências de fomento atendem aos objetivos e às finalidades para as quais foram criadas e para as quais são mantidas pelo poder público.

5 CONCLUSÕES

Como pode ser visto ao longo do presente trabalho, as agências de fomento surgiram no cenário nacional em um momento de reestruturação da economia, quando os estados da federação, instigados pelo governo federal, retiravam-se progressivamente do setor bancário. Desfazer-se de instituições financeiras, que em muitas vezes eram usadas para financiar ou avalizar o poder público estadual, afetava particularmente os interesses dos governadores. Além disso, da forma como podiam, estas instituições procuravam atender a demanda de crédito para investimento, contribuindo para o desenvolvimento regional dos estados. Portanto, além do ônus financeiro de ter que buscar financiamentos em outras fontes, naturalmente a um custo mais elevado, havia um ônus político: abrir mão de um instrumento estadual para a promoção do desenvolvimento econômico e social.

Neste contexto, foram criadas as agências de fomento: uma espécie de “moeda de troca” entre governo federal e estados. Os estados alienariam suas instituições financeiras, já combatidas pela má gestão, e poderiam em troca, operar sua políticas públicas de desenvolvimento através de agências de fomento.

Para evitar que a mesma história lastimável dos bancos públicos estaduais se repetisse, o governo federal, através do Conselho Monetário Nacional, e contando com a supervisão do Banco Central, editou medidas que restringem a atuação destas novas instituições. A exigência mínima de capital, proporcional ao ativo ponderado pelo risco, e outras normas restritivas, se observadas, praticamente excluem a possibilidade de uma agência de fomento se tornar insolvente.

Logo de início, muitos estados promulgaram leis autorizando a criação de agências de fomento em seus respectivos territórios. Poucos, porém, foram os que demonstraram este interesse pela nova idéia de forma prática, ou seja, capitalizando suas agências de fomento. Assim, muitas agências não saíram do papel, principalmente no norte e nordeste. Boa parte deste fracasso pode ser resultante do descaso dos governos estaduais ou à grave deterioração das finanças públicas estaduais, o que pode ter inviabilizado a capitalização necessária das agências de fomento para permitir o seu funcionamento adequado.

As regiões Sudeste e Centro-Oeste, apesar de possuírem agências de fomento constituídas e em funcionamento, não são analisadas detalhadamente em função da inexpressividade de suas operações, considerando-se o sistema financeiro nacional.

Mas na região Sul, onde encontramos o maior número de experiências bem sucedidas, a criação das agências de fomento obteve o respaldo dos governos estaduais. Todos os três estados da região Sul operam através de agências de fomento: AFPR, no Paraná; BADESC, em Santa Catarina, e CaixaRS, no Rio Grande do Sul.

Apesar de as agências de fomento terem surgido num mesmo contexto econômico e em datas muito próximas, as experiências são bastante diversas. No presente trabalho, além de apresentarmos um pouco da trajetória de cada uma das principais agências, procuramos analisar a composição do capital social, as principais fontes de recursos para financiamentos, a estrutura das carteiras de crédito, e os resultados financeiros mais recentes.

A pesquisa impôs algumas limitações, como a falta de acesso a dados sobre os fundos de desenvolvimentos estaduais, operados por várias agências de fomento através de contas de compensação. Some-se a isso o reduzido número de obras científicas disponíveis sobre o assunto, bem como a indisponibilidade de demonstrações contábeis de algumas instituições.

Porém, os muitos dados extraídos de diferentes documentos são suficientes para que possamos chegar a algumas conclusões. Não são, porém, conclusões definitivas, visto que o tema que abarca as agências de fomento, no contexto econômico atual do país, ainda não foi suficientemente estudado pela comunidade acadêmica. Além disso, um estudo conclusivo exigiria a coleta de uma quantidade maior de dados, alguns deles de acesso restrito.

O sucesso de uma agência de fomento parece-nos indiscutivelmente relacionado à subscrição de capital pelo respectivo governo estadual. À medida que o capital próprio aumenta, a instituição pode expandir a base de sua carteira de crédito, atendendo uma quantidade maior de clientes. Esta expansão da carteira de crédito tem sido observada em todos os casos onde houve aumento de capital social.

Em geral, as carteiras de crédito criadas pelas agências apresentam bons níveis de risco, o que evita percentuais altos de provisionamento. Exceções se verificam em agências de fomento que sofreram a incorporação de ativos oriundos de bancos públicos estaduais extintos com o Proes. Nestes casos, a má qualidade dos créditos é patente pelo elevado nível de PCLD exigida.

Do ponto de vista econômico-financeiro, as agências de fomento analisadas são auto-sustentáveis e, em boa parte dos casos, lucrativas. Como as agências são obrigadas a constituírem um fundo aplicado em títulos públicos, o retorno destas operações permite a obtenção de um lucro considerável, visto que a receita das operações de crédito é diminuída pelas respectivas despesas. Em geral, os lucros sucessivos tem sido incorporados ao capital social da empresa, permitindo a elevação da escala de operações. As demonstrações contábeis estudadas revelam uma boa gestão dos ativos, diferentemente do que ocorria com os bancos estaduais antecessores.

A maior dificuldade na gestão das agências de fomento parece não advir dos aspectos financeiros, mas sim da equidade na distribuição dos recursos disponíveis, próprios ou provenientes de repasses de outras instituições. Podemos considerar que a elevada concentração de recursos em uma única região do estado ou em um setor econômico específico fere este princípio da equidade, ou seja, da distribuição das oportunidades e recursos de forma igual e justa a todos os segmentos da economia passíveis de desenvolvimento, sejam eles formais ou informais.

Não raramente encontramos situações, ao longo da experiência das diferentes agências de fomento, em que os financiamentos eram concentrados na região metropolitana do estado, ou na indústria, ou no setor público, representado pelos municípios.

No entanto, existem vários bons exemplos entre as agências de fomento. A CaixaRS é a que mais se destaca em termos de distribuição equitativa dos recursos. Esta agência tem se esforçado para interiorizar a oferta de crédito. Dentre todas as agências estudadas, apresentou a melhor proporção entre os diferentes segmentos econômicos. Apresenta também uma provisão satisfatória para a carteira de crédito. Além destes aspectos, todos positivos, a CaixaRS têm apresentado, em suas demonstrações contábeis, lucros sucessivos.

Diante destes elementos, todos eles analisados de forma mais detalhada ao longo do trabalho, não vemos motivos pelos quais não possamos apontar a CaixaRS como a melhor experiência do país em fomento regional.

Contudo, a história das agências de fomento no país parece ser suficientemente recente para impedir a formulação de um modelo, válido e aplicável nas diferentes regiões do país. Esta incapacidade decorre também das diferentes experiências econômicas de cada estado, das desigualdades e desequilíbrios estruturais observados entre as regiões do país.

Espera-se que o presente trabalho contribua para a formulação de políticas de desenvolvimento regional sustentável com vistas ao progresso do país.

REFERÊNCIAS

AFEAM. Agência de Fomento do Estado do Amazonas S.A. Site institucional. Disponível em: <<http://www.afeam.org.br>> Acesso em: 13 maio 2006.

AFPR. Agência de Fomento do Estado do Paraná S.A. Site institucional. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/afpr>> Acesso em: 13 maio 2006.

AGN. Agência de Fomento do Rio Grande do Norte S.A. Site institucional. Disponível em: <<http://www.agn.rn.gov.br>> Acesso em: 18 maio 2006.

BADESC. Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina. Site institucional. Disponível em: <<http://www.badesc.gov.br>> Acesso em: 28 abr. 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual de 2005. Brasília: BACEN, vol. 41, 2005.

_____. **Resolução 2099**, de 17 de agosto de 1994. Aprova regulamentos que dispõem sobre as condições relativamente ao acesso ao Sistema Financeiro Nacional, aos valores mínimos de capital e patrimônio líquido ajustado, à instalação de dependências e à obrigatoriedade da manutenção de patrimônio líquido ajustado em valor compatível com o grau de risco das operações ativas das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2006.

_____. **Resolução 2682**, de 21 de dezembro de 1999. Dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 24 abr. 2006.

_____. **Resolução 2828**, de 30 de março de 2001. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de agências de fomento. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 20 abr. 2006.

BDMG. Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Site institucional. Disponível em: <<http://www.bdmg.mg.gov.br>> Acesso em: 18 maio 2006.

BNDES. Instituições financeiras credenciadas. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/produtos/instituicoes/aglamina.asp>>. Acesso em: 15 maio 2006.

BRASIL. IBGE e Andima. Sistema financeiro: uma análise a partir das contas nacionais 1990-1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Planejamento. Nordeste: uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Brasília: Projeto Áridas. Versão preliminar. Dezembro, 1994.

BOUZA, Graziella M. C. De Bancos de Desenvolvimento a Agências de Fomento: uma análise de processos de transformação organizacional. 2000. 158 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BRDE. Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul. Site institucional. Disponível em: <<http://www.brde.com.br>> Acesso em: 24 maio 2006.

CAIXARS. Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Sul. Site institucional. Disponível em: <<http://www.agfomento.rs.gov.br>> Acesso em: 15 abr. 2006.

CAVALCANTE, Luiz R. M. T. Crédito e Desenvolvimento Regional: o caso do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia. 2004. 235 f. Tese (Doutorado em Administração) – Núcleo de Pós-graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

DALL'ACQUA, Fernando M. Crise dos bancos estaduais: o caso do Banespa. São Paulo: FGV/EAESP, Relatório de Pesquisa 7, 1997.

DESENBAHIA. Agência de Fomento do Estado da Bahia. Site institucional. Disponível em: <<http://www.desenbahia.ba.gov.br>> Acesso em: 18 maio 2006.

_____. Agência de Fomento: uma Proposta para o Estado da Bahia. Salvador, nov. 1999. Disponível em: <<http://www.desenbahia.ba.gov.br>>. Acesso em: 18 mai. 2006.

FREITAS, Carlos E. A experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

GOIÁS FOMENTO. Agência de Fomento do Estado de Goiás S.A. Site institucional. Disponível em: <<http://www.fomento.goias.gov.br>> Acesso em: 13 maio 2006.

INVESTERIO. Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro. Site institucional. Disponível em: <<http://www.investerio.com.br>> Acesso em: 29 maio 2006.

MT FOMENTO. Agência de Fomento do Mato Grosso. Site institucional. Disponível em: <<http://www.mtfomento.mt.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 18 maio 2006.

RIBEIRO, Paulo A. N. Agências de Fomento – Ambientes Institucional, Legal e Operacional. In: Curso interno “Visão Institucional e a Função Análise de Projetos na Desenbahia”. Salvador, 2002.

SALVIANO JR, Cleofas. Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao PROES. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

SCHLOTTFELDT, Cristiane L. Exigência mínima de capital e rentabilidade : uma análise empírica dos bancos brasileiros. 2004. 159 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

VASCONCELOS, José R. e OGASAVARA, Roberto S. Análise econômico-financeira dos bancos estaduais. São Paulo: Ipea, 1992.

ANEXOS

ANEXO A – Resolução 2.828, de 30 de março de 2001.

RESOLUCAO 2.828

Dispõe sobre a constituição
e o funcionamento de agências
de fomento.

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma do art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, em sessão realizada em 29 de março de 2001, com base no art. 4º, inciso VIII, da referida lei e no art. 1º, parágrafo 2º, da Medida Provisória nº 2.139-64, de 27 de março de 2001,

RESOLVEU:

Art. 1º Estabelecer que dependem de autorização do Banco Central do Brasil a constituição e o funcionamento de agências de fomento sob controle acionário de Unidade da Federação, cujo objeto social é financiar capital fixo e de giro associado a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede.

Parágrafo 1º Para efeito do disposto nesta Resolução, as Unidades da Federação são os Estados e o Distrito Federal.

Parágrafo 2º As agências de fomento devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

Parágrafo 3º A expressão "Agência de Fomento", acrescida da indicação da Unidade da Federação controladora, deve constar obrigatoriamente da denominação social da instituição de que trata este artigo.

Parágrafo 4º A concessão, por parte do Banco Central do Brasil, de autorização para o funcionamento de agência de fomento está condicionada ao atendimento das disposições constantes do Regulamento Anexo I à Resolução nº 2.099, de 17 de agosto de 1994, e regulamentação complementar.

Parágrafo 5º As agências de fomento integram o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) na condição de órgãos vinculados auxiliares.

Parágrafo 6º As agências de fomento não podem ser transformadas em qualquer outro tipo de instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Parágrafo 7º O Banco Central do Brasil autorizará a constituição de uma única agência de fomento por Unidade da Federação.

Art. 2º As agências de fomento somente podem praticar operações com recursos próprios e de repasses originários de:

I - fundos constitucionais;

II - orçamentos federal, estaduais e municipais;

III - organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento.

Art. 3º Às agências de fomento são facultadas:

I - a realização de operações de financiamento de capitais fixo e de giro associados a projetos na Unidade da Federação onde tenham sede;

II - a prestação de garantias, na forma da regulamentação em vigor;

III - a prestação de serviços de consultoria e de agente financeiro;

IV - a prestação de serviços de administrador de fundos de desenvolvimento, observado o disposto no art. 35 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 4º Às agências de fomento são vedados:

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

II - o acesso à conta Reservas Bancárias no Banco Central do Brasil;

III - a captação de recursos junto ao público, inclusive de recursos externos, ressalvado o disposto no inciso III do art. 2º;

IV - a contratação de depósitos interfinanceiros, na qualidade de depositante ou depositária;

V - a participação societária, direta ou indireta, no País ou no exterior, em outras instituições financeiras e em outras empresas coligadas ou controladas, direta ou indiretamente, pela Unidade da Federação que detenha seu controle.

Art. 5º As agências de fomento devem observar limites mínimos de capital realizado e Patrimônio de Referência (PR) de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).

Art. 6º As agências de fomento devem constituir e manter, permanentemente, fundo de liquidez equivalente, no mínimo, a 10% (dez por cento) do valor de suas obrigações, a ser integralmente aplicado em títulos públicos federais.

Art. 7º Com vistas ao cálculo do Patrimônio Líquido Exigido (PLE), de que trata o Regulamento Anexo IV à Resolução nº 2.099, de 1994, alterado pela Resolução nº 2.692, de 24 de fevereiro de 2000, e regulamentação complementar, devem ser observados os seguintes valores para o fator "F" aplicável ao ativo ponderado pelo risco (Apr):

I - de 0,20 (vinte centésimos), a partir da data de entrada em vigor desta Resolução;

II - de 0,25 (vinte e cinco centésimos), a partir de 1º de abril de 2002;

III - de 0,30 (trinta centésimos), a partir de 2 de janeiro de 2003.

Art. 8º Aplicam-se às agências de fomento as mesmas condições e limites operacionais estabelecidos para o funcionamento de instituições financeiras na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e na legislação e regulamentação posteriores relativas ao Sistema Financeiro Nacional, no que não conflitarem com o disposto nesta Resolução.

Art. 9º Fica o Banco Central do Brasil autorizado a adotar as medidas e a baixar as normas julgadas necessárias à execução do disposto nesta Resolução, podendo, inclusive, alterar os valores estabelecidos nos arts. 6º e 7º.

Parágrafo único. O Banco Central do Brasil deverá comunicar ao Conselho Monetário Nacional qualquer alteração dos valores de que trata o caput.

Art. 10. As agências de fomento em funcionamento na data da entrada em vigor desta Resolução terão prazo, até 31 de dezembro de 2002, para adaptação às disposições dos arts. 1º, parágrafo 3º, 4º, inciso V, e 8º, nesse último caso, tão-somente no que se refere aos limites operacionais.

Art. 11. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Ficam revogadas, a Resolução nº 2.574, de 17 de dezembro de 1998, e a Circular nº 2.818, de 24 de abril de 1998.

Brasília, 30 de março de 2001

Arminio Fraga Neto
Presidente

ANEXO B – Resolução 2.682, de 21 de dezembro de 1999.

RESOLUCAO 2.682

Dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa.

O BANCO CENTRAL DO BRASIL, na forma do art. 9º da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, torna público que o CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, em sessão realizada em 21 de dezembro de 1999, com base no art. 4º, incisos XI e XII, da citada Lei,

R E S O L V E U:

Art. 1º Determinar que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem classificar as operações de crédito, em ordem crescente de risco, nos seguintes níveis:

I - nível AA;

II - nível A;

III - nível B;

IV - nível C;

V - nível D;

VI - nível E;

VII - nível F;

VIII - nível G;

IX - nível H.

Art. 2º A classificação da operação no nível de risco correspondente é de responsabilidade da instituição detentora do crédito e deve ser efetuada com base em critérios consistentes e verificáveis, amparada por informações internas e externas, contemplando, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - em relação ao devedor e seus garantidores:

a) situação econômico-financeira;

b) grau de endividamento;

- c) capacidade de geração de resultados;
- d) fluxo de caixa;
- e) administração e qualidade de controles;
- f) pontualidade e atrasos nos pagamentos;
- g) contingências;
- h) setor de atividade econômica;
- i) limite de crédito;

II - em relação à operação:

- a) natureza e finalidade da transação;
- b) características das garantias, particularmente quanto à suficiência e liquidez;
- c) valor.

Parágrafo único. A classificação das operações de crédito de titularidade de pessoas físicas deve levar em conta, também, as situações de renda e de patrimônio bem como outras informações cadastrais do devedor.

Art. 3º A classificação das operações de crédito de um mesmo cliente ou grupo econômico deve ser definida considerando aquela que apresentar maior risco, admitindo-se excepcionalmente classificação diversa para determinada operação, observado o disposto no art. 2º, inciso II.

Art. 4º A classificação da operação nos níveis de risco de que trata o art. 1º deve ser revista, no mínimo:

I - mensalmente, por ocasião dos balancetes e balanços, em função de atraso verificado no pagamento de parcela de principal ou de encargos, devendo ser observado o que segue:

- a) atraso entre 15 e 30 dias: risco nível B, no mínimo;
- b) atraso entre 31 e 60 dias: risco nível C, no mínimo;
- c) atraso entre 61 e 90 dias: risco nível D, no mínimo;
- d) atraso entre 91 e 120 dias: risco nível E, no mínimo;
- e) atraso entre 121 e 150 dias: risco nível F, no mínimo;
- f) atraso entre 151 e 180 dias: risco nível G, no mínimo;

g) atraso superior a 180 dias: risco nível H;

II - com base nos critérios estabelecidos nos arts. 2º e 3º:

a) a cada seis meses, para operações de um mesmo cliente ou grupo econômico cujo montante seja superior a 5% (cinco por cento) do patrimônio líquido ajustado;

b) uma vez a cada doze meses, em todas as situações, exceto na hipótese prevista no art. 5º.

Parágrafo 1º As operações de adiantamento sobre contratos de câmbio, as de financiamento à importação e aquelas com prazos inferiores a um mês, que apresentem atrasos superiores a trinta dias, bem como o adiantamento a depositante a partir de trinta dias de sua ocorrência, devem ser classificados, no mínimo, como de risco nível G.

Parágrafo 2º Para as operações com prazo a decorrer superior a 36 meses admite-se a contagem em dobro dos prazos previstos no inciso I.

Parágrafo 3º O não atendimento ao disposto neste artigo implica a reclassificação das operações do devedor para o risco nível H, independentemente de outras medidas de natureza administrativa.

Art. 5º As operações de crédito contratadas com cliente cuja responsabilidade total seja de valor inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) podem ter sua classificação revista de forma automática unicamente em função dos atrasos consignados no art. 4º, inciso I, desta Resolução, observado que deve ser mantida a classificação original quando a revisão corresponder a nível de menor risco.

Parágrafo 1º O Banco Central do Brasil poderá alterar o valor de que trata este artigo.

Parágrafo 2º O disposto neste artigo aplica-se às operações contratadas até 29 de fevereiro de 2000, observados o valor referido no caput e a classificação, no mínimo, como de risco nível A.

Art. 6º A provisão para fazer face aos créditos de liquidação duvidosa deve ser constituída mensalmente, não podendo ser inferior ao somatório decorrente da aplicação dos percentuais a seguir mencionados, sem prejuízo da responsabilidade dos administradores das instituições pela constituição de provisão em montantes suficientes para fazer face a perdas prováveis na realização dos créditos:

I - 0,5% (meio por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco A;

II - 1% (um por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco B;

III - 3% (três por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível C;

IV - 10% (dez por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco

nível D;

V - 30% (trinta por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível E;

VI - 50% (cinquenta por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível F;

VII - 70% (setenta por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível G;

VIII - 100% (cem por cento) sobre o valor das operações classificadas como de risco nível H.

Art. 7º A operação classificada como de risco nível H deve ser transferida para conta de compensação, com o correspondente débito em provisão, após decorridos seis meses da sua classificação nesse nível de risco, não sendo admitido o registro em período inferior.

Parágrafo único. A operação classificada na forma do disposto no caput deste artigo deve permanecer registrada em conta de compensação pelo prazo mínimo de cinco anos e enquanto não esgotados todos os procedimentos para cobrança.

Art. 8º A operação objeto de renegociação deve ser mantida, no mínimo, no mesmo nível de risco em que estiver classificada, observado que aquela registrada como prejuízo deve ser classificada como de risco nível H.

Parágrafo 1º Admite-se a reclassificação para categoria de menor risco quando houver amortização significativa da operação ou quando fatos novos relevantes justificarem a mudança do nível de risco.

Parágrafo 2º O ganho eventualmente auferido por ocasião da renegociação deve ser apropriado ao resultado quando do seu efetivo recebimento.

Parágrafo 3º Considera-se renegociação a composição de dívida, a prorrogação, a novação, a concessão de nova operação para liquidação parcial ou integral de operação anterior ou qualquer outro tipo de acordo que implique na alteração nos prazos de vencimento ou nas condições de pagamento originalmente pactuadas.

Art. 9º É vedado o reconhecimento no resultado do período de receitas e encargos de qualquer natureza relativos a operações de crédito que apresentem atraso igual ou superior a sessenta dias, no pagamento de parcela de principal ou encargos.

Art. 10. As instituições devem manter adequadamente documentadas sua política e procedimentos para concessão e classificação de operações de crédito, os quais devem ficar à disposição do Banco Central do Brasil e do auditor independente.

Parágrafo único. A documentação de que trata o caput deste artigo deve evidenciar, pelo menos, o tipo e os níveis de risco que se dispõe a administrar, os requerimentos mínimos exigidos para a concessão de empréstimos e o processo de autorização.

Art. 11. Devem ser divulgadas em nota explicativa às demonstrações financeiras informações detalhadas sobre a composição da carteira de operações de crédito, observado, no mínimo:

I - distribuição das operações, segregadas por tipo de cliente e atividade econômica;

II - distribuição por faixa de vencimento;

III - montantes de operações renegociadas, lançados contra prejuízo e de operações recuperadas, no exercício.

Art. 12. O auditor independente deve elaborar relatório circunstanciado de revisão dos critérios adotados pela instituição quanto à classificação nos níveis de risco e de avaliação do provisionamento registrado nas demonstrações financeiras.

Art. 13. O Banco Central do Brasil poderá baixar normas complementares necessárias ao cumprimento do disposto nesta Resolução, bem como determinar:

I - reclassificação de operações com base nos critérios estabelecidos nesta Resolução, nos níveis de risco de que trata o art. 1º;

II - provisionamento adicional, em função da responsabilidade do devedor junto ao Sistema Financeiro Nacional;

III - providências saneadoras a serem adotadas pelas instituições, com vistas a assegurar a sua liquidez e adequada estrutura patrimonial, inclusive na forma de alocação de capital para operações de classificação considerada inadequada;

IV - alteração dos critérios de classificação de créditos, de contabilização e de constituição de provisão;

V - teor das informações e notas explicativas constantes das demonstrações financeiras;

VI - procedimentos e controles a serem adotados pelas instituições.

Art. 14. O disposto nesta Resolução se aplica também às operações de arrendamento mercantil e a outras operações com características de concessão de crédito.

Art. 15. As disposições desta Resolução não contemplam os aspectos fiscais, sendo de inteira responsabilidade da instituição a observância das normas pertinentes.

Art. 16. Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de março de 2000, quando ficarão revogadas as Resoluções nºs 1.748, de 30 de agosto de 1990, e 1.999, de 30 de junho de 1993, os arts. 3º e 5º da Circular nº 1.872, de 27 de dezembro de 1990, a alínea "b" do inciso II do art. 4º da Circular nº 2.782, de 12 de novembro de 1997, e o Comunicado nº 2.559, de 17 de outubro de 1991.

Brasília, 21 de dezembro de 1999

Arminio Fraga Neto
Presidente