

***A IMPORTÂNCIA DA
REAValiaÇÃO DO PAPEL DOS
BANCOS DE DESENVOLVIMENTO
E O CASO DO BANDES***

SANDRA SARMENTO ARAGÃO PELISSARI

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO MESTRADO EXECUTIVO

***A IMPORTÂNCIA DA REAVALIAÇÃO DO PAPEL
DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E O CASO
DO BANDES***

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO
DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO
EMPRESARIAL E PÚBLICA.
ORIENTADOR: PROF. DR. ISTVAN
KAROLY KASZNAR.

SANDRA SARMENTO ARAGÃO PELISSARI

Vitória, 2001

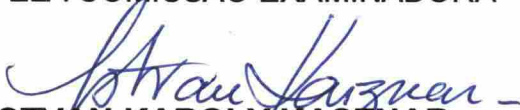
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EXECUTIVO

***A IMPORTÂNCIA DA REAVALIAÇÃO DO PAPEL DOS
BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E O CASO DO
BANDES***

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR

SANDRA SARMENTO ARAGÃO PELISSARI

E APROVADO EM
PELA COMISSÃO EXAMINADORA


ISTVAN KAROLY KASZNAR
PHD EM ADMINISTRAÇÃO


PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA
PHD EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA


GUILHERME NARCISO DE LACERDA
DOUTOR EM ECONOMIA

Ao meu esposo Samuel por compreender a minha ausência durante a elaboração deste trabalho, às minhas filhas Samuelly, Vanessa e Amanda por me fazerem renascer a cada dia.

Agradecimentos

A Deus por tudo o que tem me proporcionado;

Aos meus pais, Flávio e Maria Dalva, pela minha formação e principalmente pela orientação de vida ,

Ao meu esposo Samuel e as minhas filhas Samuelly, Vanessa e Amanda, por terem sempre me encorajado na busca dos meus ideais,

Ao meu orientador Prof. Dr. Istvan Karoly Kasznar pela inestimável colaboração para esta realização,

Ao Prof. Dr. Guilherme Narciso de Lacerda pelas críticas sempre precisas e pertinentes e pelo estímulo dado para que eu pudesse finalizar a tempo este trabalho,

Ao Sr. Antônio Carraro e ao Sr. Bruno Paraíso, da ABDE, pela disponibilidade em atender-me e pela colaboração na pesquisa bibliográfica,

A todas as pessoas que , direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração deste trabalho, sem contudo enumerá-las, receosa de cometer qualquer injustiça por eventual omissão.

“ Não se deve minimizar esforços que deverão ser realizados para reconstituir um aparato mínimo, capaz de atuar adequadamente, no sentido de implantar uma política de desenvolvimento regional. A fragmentação, superposição e a inadequação do que se convencionou chamar de sistema de planejamento regional, no país, deverá exigir não só uma capacidade de coordenação e articulação dessas partes dispersas, mas, sobretudo, a reciclagem e o desaparecimento de algumas delas, que se tornaram obsoletas para atuar num novo contexto”. (GUIMARÃES NETO, 1997)

LISTA DE TABELAS

	Página
TABELA 1- Número de Instituições Financeiras.....	42
TABELA 2- Participação das Atividades Econômicas no Valor Adicionado	
Bruto do estado do Espírito Santo.....	63
TABELA 3- Evolução do PIB – Espírito Santo/Brasil.....	64
TABELA 4- Espírito Santo e Brasil: Taxas Médias de Crescimento Anual do	
PIB por Setor de Atividade Econômica.....	65
TABELA 5- BANDES - Número de Operações e Investimento Total Aprovado	
1967/2000.....	99
TABELA 6 - Valores Totais Aprovados e N.º de Empregos Gerados por Setor	
1990/2000.....	100
TABELA 7- Número de Operações Aprovadas e Investimento Total por Porte	
da Empresa - 1990/2000.....	101
TABELA 8 - Investimento Total Aprovado por Região – 1990/2000.....	102
TABELA 9- Investimento Total Aprovado por Objetivo do Financiamento	
1990/2000.....	103

Sumário	Página
I – Introdução	01
PARTE I - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	
Capítulo 1 – Teorias e Políticas de Desenvolvimento	
1.1 - Evolução Histórica	11
1.2 - Políticas Públicas de Desenvolvimento e Reforma do Estado.....	18
Capítulo 2 – O Processo de Desenvolvimento no Brasil	
2.1 - Breve Evolução Histórica.....	27
Capítulo 3 – O Papel dos Bancos de Desenvolvimento	
3.1- Conceito e Origem Histórica.....	38
3.2- A inserção dos Bancos de Desenvolvimento no Sistema Financeiro Brasileiro.....	41
3.3 – A Evolução dos Bancos de Desenvolvimento Brasileiros.....	47
3.4 – Perspectivas para os Bancos de Desenvolvimento.....	52
PARTE II – ANÁLISE DE CASO	
Capítulo 4 – A Atuação do BANDES na Economia Capixaba	
4.1 – Contextualização da Instituição.....	56
4.2 – Origem e Criação.....	66
4.2.1- Dos Incentivos Fiscais e Financeiros.....	71
4.3 – A atuação do BANDES	75
4.4 – A Reavaliação do Papel do BANDES	92
Capítulo 5 – Proposta de Reavaliação dos Bancos de Desenvolvimento....	105
PARTE III – CONCLUSÃO	111
BIBLIOGRAFIA.....	116

Resumo

O presente estudo analisa de que forma a reavaliação do papel dos bancos de desenvolvimento e uma efetiva alteração de seu direcionamento estratégico, principalmente no que tange à sua forma de apoiar financeiramente os empreendimentos, em um mercado competitivo e inovador, poderia contribuir para o desenvolvimento regional dos estados onde estão localizados.

O levantamento empírico foi realizado no BANDES – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo que se tornou desde sua criação em 1967 o principal instrumento de fomento e de financiamento de longo prazo da economia capixaba.

A reflexão tende à conclusão de que a reavaliação dos bancos de desenvolvimento, neste atual cenário econômico, será fator decisivo de sobrevivência dessas instituições bem como contribuirá para a diminuição das distorções regionais dos estados onde estão localizados desde que, na construção de uma nova visão, as diretrizes a serem implementadas por essas instituições estejam em sintonia com as ações do governo, com as carências regionais/setoriais e principalmente com um mundo competitivo e globalizado.

Abstract

This study aims at investigating and analysing the ways the reevaluation of the role played by the banks of development, and the changes in its strategic policy when giving financial support to enterprises in a new competitive market, could contribute to the regional progress of their states.

The empirical research has been made with BANDES – Bank for the Development of Espírito Santo State which was, since 1967, the most important instrument to allow the regional development and to support long term finance resources for projects of investments in the state.

The results of this analysis may lead us to the conclusion that the reevaluation mentioned above will warrant the survival of the banks of development and will probably help diminish the regional distortions if the actions and strategies carried on by these institutions goes on well with the government actions, the regional needs and the global world.

I – INTRODUÇÃO

O desenvolvimento é a resposta principal e dominante face às angústias que nos afligem frente às disparidades regionais existentes no país. Desenvolvimento não pode ser confundido com crescimento econômico, pois crescimento significa aumento da produção e desenvolvimento é o crescimento combinado com a realocação dos benefícios. Logo, visa-se alcançar a qualidade distributiva da produção, em prol do benefício social.

Uma das condições indispensáveis para que haja um prolongado processo de desenvolvimento é a disponibilidade de crédito em condições adequadas para o empresário viabilizar projetos econômicos que requerem vultosos investimentos e prazos de maturação longos.

Conforme ressalta BELUZZO, citado por JACOB *“compete ao Estado, em defesa dos interesses da coletividade, traçar estratégias para o desenvolvimento nacional, regional e setorial. Incumbe-lhe, ainda, estabelecer instrumentos financeiros adequados para viabilizar tais políticas”*. (1993, p.53). Nesse sentido, o banco de desenvolvimento encontra o principal fundamento teórico para justificar a sua existência.

Os bancos de desenvolvimento foram criados nos anos 50 e 60, época na qual prevalecia o modelo de Estado nacional - desenvolvimentista, em que o conceito de desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico. A

preocupação com a equidade social era secundária e a questão ambiental era inexistente. Essas instituições públicas tinham como prioridade a disponibilização de recursos financeiros para investimentos em infra – estrutura básica.

A criação desses bancos decorreu, em grande parte, da necessidade de acelerar o desenvolvimento econômico em países de industrialização retardatária , em face da magnitude dos projetos de investimento de longo prazo de maturação, dos riscos mais elevados, da fragilidade da capitalização do setor privado e da incipiência do mercado de capitais.

Nessa época, a existência de instituições especializadas no financiamento de longo prazo era vista como essencial na medida em que os bancos comerciais só estavam dispostos a realizar operações seguras, ou seja , de curto prazo e com baixo risco de inadimplência.

Durante os anos 70, período de forte intervenção estatal na economia, os bancos de desenvolvimento multiplicaram-se por todos os estados e passaram a atuar como braço financeiro dos tesouros estaduais, tendo um papel importante na viabilização do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização, porém, sem a preocupação de reduzir a histórica desigualdade social do país.

A década de 80, chamada “década perdida”, foi marcada pelo baixo nível de crescimento econômico, elevadas taxas de inflação, déficit público crescente e por altas taxas de juros. Essa década foi bastante crítica para os bancos de desenvolvimento que foram forçados a realizar operações de maior risco para cobrir as necessidades financeiras dos governos estaduais, muitas vezes para investimentos não produtivos. A intensificação do processo inflacionário proporcionava a essas instituições financeiras receitas fáceis advindas de suas ações no *floating*. Com isso, os bancos de desenvolvimento diminuíram brutalmente os desembolsos e afastaram-se de seus objetivos estratégicos. Os resultados do desempenho dessas instituições não foram sequer questionados: a preocupação central dos governos federais era simplesmente o controle inflacionário. Essa situação não é alterada até meados dos anos 90 e HADDAD (1996) sintetiza a crítica situação dos bancos de desenvolvimento nesse período:

“a questão do desequilíbrio financeiro patrimonial dos bancos oficiais é de natureza estrutural e vem desafiando a administração federal e os governos estaduais. Excesso de agências mantidas sob argumentos políticos, inconsistentes e precários; desprofissionalização da alta administração, com mecanismos de sustentação de interesses políticos clientelísticos, anéis burocráticos que tornam insólitas as práticas de empréstimos para o setor privado; eis alguns dos muitos problemas que levaram várias destas instituições a uma situação de extrema fragilidade financeira” (HADDAD, 1996, p. 45)

Com o controle inflacionário alcançado na segunda metade dos anos 90, questões de médio e longo prazo passaram a ter um peso significativo na agenda política do país, destacando-se entre estas o financiamento do desenvolvimento. Abriu-se, portanto, espaço para a proposição de novos

conceitos, estruturas e formas de funcionamento para os bancos de desenvolvimento exigindo desses uma profunda reflexão do seu papel.

Dentro dessa nova visão, em agosto de 1996, o Banco Central criou o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na atividade bancária (PROES) que prevê uma ajuda financeira aos bancos de desenvolvimento que se transformarem em agências de fomento, caracterizadas como instituições não financeiras.

Ressalta-se que as mudanças advindas de uma nova era contribuíram para que os bancos de desenvolvimento sofressem alterações em seu percurso e se defrontassem com inúmeros desafios. Para JACOB “ *o maior deles está no modo como devem servir à política governamental e ainda conservarem características adequadas a entes financeiros.*” (1998, p. 76)

A discussão em torno da função de fomento encontra-se num ponto crucial em nosso país, sendo alvo de constantes discussões e questionamentos por parte de diversos autores. A preocupação no que tange à eficácia das ações de fomento pode ser detectada em CARRARO quando ressalta:

“a formatação que emergir dessa discussão será decisiva para a eficácia das ações de fomento futuras, as quais constituem instrumento imprescindível da política econômica em geral, e de modo particular, das políticas regional, industrial e de distribuição de renda.” E afirma: *“a missão dos bancos de desenvolvimento é a de contribuir para acelerar o desenvolvimento sustentável do estado e da região, proporcionando a criação de emprego e renda, a modernização dos processos produtivos e da infra-estrutura econômica e social, o aumento da competitividade e a correção*

dos desequilíbrios regionais para tanto precisa estar atrelado às políticas do Governo.” (1999, p.20)

Segundo KASZNAR o maior questionamento consiste na abrupta interrupção das metas e diretrizes traçadas pelos dirigentes dessas instituições que geralmente são representantes de grupos políticos. Nesse sentido aborda:

“O problema está associado ao caráter temporário de permanência no poder, dos grupos políticos democraticamente eleitos. Por melhor que seja uma administração pública, nada assegura que a seguinte também o seja. Isto cria um ambiente no qual a sucessão e o novo grupo no poder jogam um papel determinante na qualificação ou na literal destruição da imagem e da política creditícia de um banco”. (1990, p.)

E ainda afirma:

“Isto é diferente do que sucede com bancos internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial. Eles são agentes supra - nacionais de governo. O processo decisório de crédito é político, mas se determina de uma forma consorciada e se pauta nos interesses conjugados e democráticos das nações”. (1990, p.)

Observa-se, no entanto, que a crise do Estado, a estabilização interna e a globalização tornaram o caminho dos bancos de desenvolvimento mais árido, exigindo uma reavaliação desse mecanismo que deve ser orientado no sentido de se atingir as finalidades acordadas entre sociedade e governo de forma a contribuir positivamente com o desenvolvimento das políticas públicas.

Os bancos de desenvolvimento necessitam ajustar - se aos novos tempos. Precisam rever seu papel, as suas ações em função de um mercado mutável e pró - ativo e deveriam assim contribuir para gerar as condições necessárias

de uma trajetória de crescimento sustentado em consonância com as diretrizes e planos do Governo.

Segundo TEIXEIRA, a revisão do papel dessas instituições de desenvolvimento, frente aos desafios encontrados, será fundamental para uma profunda análise das limitações de gerenciamento e de poder de decisão que tanto tem prejudicado essas instituições. Nesse sentido, ressalta:

“os bancos de desenvolvimento não vem atuando satisfatoriamente, não há evidência de que as aplicações estejam efetivamente canalizadas para setores prioritários e estejam sintonizadas com as políticas governamentais. Estão limitados, do ponto de vista do poder de decisão, do papel de agentes repassadores de fundos específicos. Suas receitas não têm sido suficientes para evitar o prejuízo. O alto nível de garantias exigido não tem evitado inadimplência, e, ao fim não tem sido instrumentos de atenuação de desníveis regionais.” E afirma “[...] os bancos de desenvolvimento necessitam de reavaliação.” (1989, p.64)

Muitos autores buscam alternativas, um novo campo de atuação para a sobrevivência e sustentação dessas instituições de fomento. JACOB sugere uma reavaliação do sistema e o primeiro desafio que se coloca para os bancos de desenvolvimento segundo o autor, nesse novo contexto, é o de contribuir para a reconstrução da infra-estrutura produtiva do país.

“...deveriam contribuir para a reconstrução da infra estrutura do país, pois no Brasil como na maioria dos chamados países emergentes, a infra estrutura econômica tem-se desenvolvido aquém das necessidades do crescimento econômico. [...] a atribuição de um novo papel para os bancos de Desenvolvimento deve incluir, mas não limitar-se a novos campos de atuação, como o financiamento da infra-estrutura. [...]. a contribuição dos bancos de desenvolvimento para a reconstrução da infra-estrutura pode estender-se também a suas componentes sociais (saúde pública, saneamento básico, educação, urbanização, etc..) segmento em

que os investimentos públicos deverão continuar predominando, mas onde já se detectam sinais de interesse por parte da iniciativa privada.” (1998, p.10)

Ressalta-se que se os bancos de desenvolvimento permanecerem com os objetivos estratégicos e modelos de gestão, criados em seu nascedouro, nos anos 50 e 60, certamente não sobreviverão. Diante de um cenário inovador exige-se que essas instituições direcionem os seus recursos financeiros com vistas a resultados efetivos(mensuráveis e quantificáveis) no incremento da economia local, no esforço da renovação tecnológica das cadeias produtivas, no apoio à competitividade e modernização das empresas locais, na geração de oportunidades de trabalho e no aumento da renda.

Os bancos de desenvolvimento devem abandonar velhos hábitos e ações retrógradas e promover a incorporação e o desenvolvimento de tecnologia de produção, o aperfeiçoamento gerencial, a formação e o aprimoramento de pessoal técnico das empresas que apoia, promovendo a modernização do parque empresarial, tornando-as mais competitivas em um mercado globalizado.

Assim, torna-se necessário formular alternativas para a sobrevivência dos bancos de desenvolvimento enquanto instrumentos de políticas públicas sem deixar de considerar que ao longo do tempo, em termos de linhas de expansão de estratégias de financiamento e de campos de atuação, tornaram-se particularmente restritos.

Dessa forma , o presente estudo tem como objetivo fazer uma análise crítica da forma de atuação dos bancos de desenvolvimento em um cenário competitivo e globalizado bem como reforçar o argumento de que os bancos de desenvolvimento tem um importante papel na superação dos problemas sociais, econômicos, tecnológicos e ambientais existentes no país . Mas, para se transformarem em agentes indutores do desenvolvimento, em um ambiente globalizado e competitivo, precisam repensar a sua estratégia de atuação e a sua relação com a sociedade civil e outras entidades voltadas para o desenvolvimento.

Este trabalho é constituído do estudo de caso do BANDES – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A - que vem atuando desde a sua criação, em 1967, como o principal órgão de fomento e fonte de financiamento de longo prazo na economia capixaba.

No que diz respeito à sequência da apresentação e análise deste trabalho, inicia-se o presente com uma breve resenha teórica a respeito de algumas teorias de desenvolvimento e com uma sucinta abordagem das políticas públicas que são voltadas para esse fim ressaltando que a evolução dessas políticas exige, neste novo cenário, uma profunda reformulação do papel do Estado.

No segundo capítulo apresenta-se as estratégias de desenvolvimento no Brasil a partir da década de 40, ressaltando o crescimento econômico no período de

1967 a 1973, a estagflação dos anos 80 e a redução da intervenção do Estado na economia que se inicia nos meados da década de 90 .

No terceiro traça-se um panorama passado, presente e futuro dos bancos de desenvolvimento que é o assunto objeto do presente trabalho. Neste capítulo ressalta-se, também, informações sistematizadas sobre o processo de surgimento dos bancos de desenvolvimento, a maneira pela qual se organizaram e evoluíram bem como as perspectivas de atuação dessas instituições enfocada pela ABDE – Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento.

No quarto capítulo registra-se o caso do BANDES – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A. Inicialmente preocupou-se em contextualizar a instituição no cenário econômico - social capixaba para posteriormente relatar a sua origem, criação ,atuação bem como a necessidade da reavaliação do papel dessa instituição para a sua sobrevivência e para o fortalecimento do parque empresarial do Estado.

E como análise dessas reflexões elabora-se no quinto capítulo uma proposta de revisão do papel dos bancos de desenvolvimento focada na busca pela competitividade empresarial.

As conclusões apontam para a necessidade de uma profunda reavaliação da forma de atuação dessas instituições, redefinição do direcionamento

estratégico e revisão do seu relacionamento com a sociedade civil e o mercado frente a um cenário competitivo e globalizado.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

CAPÍTULO 1

TEORIAS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

1.1 – Evolução Histórica

Desde Adam Smith , no trabalho sobre as “Riquezas das Nações” , já havia a preocupação em se descobrir o progresso econômico e analisar as mudanças de longo prazo na economia.

A crise da década de 30 e principalmente a segunda guerra mundial fizeram com que a preocupação com a reconstrução e desenvolvimento passassem a ser o foco das atenções no plano das políticas, fazendo renascer os estudos que abordavam as causas da riqueza. MEIER (1984) mostra que foi neste período que as teorias de desenvolvimento para o terceiro mundo tomaram corpo. Segundo o autor merecem destaque, na década de 40, os seguintes estudos : o de Eugene Staley (“World Economic Development”, 1944), Kurt Mandelmaum (“Industrialization of Backward Areas”, 1947) e de Paul Rosetein – Rodan (“Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”,1943).

Nos anos 50 e 60, a maioria dos economistas interpretava o desenvolvimento econômico como sinônimo de crescimento na renda per capita, predominando uma abordagem quantitativa através da utilização de variáveis macroeconômicas como capital, trabalho e poupança. Os teóricos representativos deste período são Harrod - Domar e Rostow. O primeiro autor abordava o crescimento econômico como diretamente relacionado a propensão marginal a poupar de uma sociedade. Dessa forma, argumentava-se que os países em desenvolvimento deveriam desenvolver políticas que possibilitassem o aumento da poupança interna.

O modelo de Rostow é denominado de Teoria dos Estágios de Crescimento. O autor destaca que os países desenvolvidos tiveram uma performance no pós-guerra que poderia se repetir nos países em desenvolvimento. Rostow identifica cinco estágios que os países deveriam passar para atingir o desenvolvimento econômico auto - sustentado:

- 1. economia tradicional: as técnicas de produção permanecem estáticas;*
- 2. pré-requisitos para decolagem (take-off) : ocorrem mudanças nas atitudes e organização da sociedade, adotando-se lentamente novas funções de produção na agricultura e na indústria;*
- 3. decolagem: as resistências ao desenvolvimento são superadas e o crescimento salta de 5% para 10 % ao ano;*

4. *maturidade: a mudança tecnológica se estende a todos os setores, o ritmo de crescimento da economia supera o da população e o crescimento regular se torna um hábito e;*
5. *alto consumo: elevada demanda por bens de consumo de massa.*

O apelo histórico e matemático desse modelo foi considerado forte para a época, inclusive porque houve o “Plano Marshall” para a reconstrução dos países destruídos na segunda guerra mundial, colocando fluxos de recursos financeiros nestes países e possibilitando um grande crescimento econômico.

Segundo KINDLEBERGER (1976) a inevitável evolução de uma etapa para a outra e a falta de aprofundamento das condições necessárias para essa evolução colocaram sob questionamento a adequação desse modelo à realidade dos países em desenvolvimento.

As críticas aos modelos de Rostow e Harrod - Domar relacionadas principalmente com a impossibilidade de aplicar modelos de crescimento adequados a países desenvolvidos para a realidade dos países em desenvolvimento fez surgir, na segunda metade dos anos 60, a Teoria Estruturalista.

A Teoria Estruturalista enfatiza que as situações de dualismo interno (agricultura x indústria, elite x proletariado, ricos x pobres) e externo (centro x periferia, relações de troca internacionais dos países desenvolvidos x países

em desenvolvimento) são os fatores que explicam a pobreza, desigualdade e desemprego nos países do terceiro mundo. Os maiores defensores dessa teoria são Paul Baran e Sweezy.

Os trabalhos mais importantes da Teoria Estruturalista para a América latina foram desenvolvidos pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), principalmente por Raúl Prebisch e Celso Furtado, que ressaltavam a existência de gargalos estruturais nos países em desenvolvimento.

Em termos de estratégia de desenvolvimento, os autores preconizavam o modelo de substituição de importações, argumentando que as relações de troca estavam se tornando prejudiciais para os países em desenvolvimento que tinham calcado seu crescimento na diversificação de exportações agrícolas.

De acordo com FURTADO (1969): *“o desenvolvimento passou a ser considerado como uma tendência natural da evolução das formas de produção e da vida econômica e social de um país”*.

Assim, até os anos 70 prevalecia a idéia de que o desenvolvimento nos países do terceiro mundo seria obtido a partir do crescimento econômico, cuja decolagem seria condicionada pelo fortalecimento do setor industrial.

No entanto, a estratégia de substituição de importações utilizada nos países em desenvolvimento não foi capaz de eliminar os problemas de pobreza,

desemprego e desigualdade, permanecendo, assim, o desafio de promover o desenvolvimento.

As seqüelas desta visão limitada ficaram patentes em indicadores que mostravam a urbanização acelerada de alguns pólos econômicos dentro de um país, provocando migrações internas desestruturantes, os baixos padrões de vida de amplos contingentes populacionais; as conseqüências ambientais desastrosas das grandes obras e da exploração irracional dos recursos naturais, evidenciavam que o modelo desenvolvimentista adotado a partir do Acordo de Bretton Woods, após a 2ª guerra mundial, era insuficiente para equilibrar as aptidões econômicas regionais.

No final da década de 80, após um período de crise, consolida-se o fenômeno da globalização, formação de blocos regionais e liberalização da economia. Nesse período, inicia-se ,também, uma conscientização dos efeitos negativos sobre o meio ambiente decorrente de um crescimento econômico acelerado e desordenado. Surgem movimentos sociais e políticos exigindo mudanças nas políticas públicas e nas instituições responsáveis por sua implementação.

Registra-se que devido à relevância dada , nessa década, à questão ambiental, as Nações Unidas designaram uma comissão internacional presidida por Mrs. Gro Brundtland, primeira ministra da Noruega, para efetuar um estudo sobre problemas de ambiente e desenvolvimento. A comissão

elaborou, em 1987, o relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”) no qual foi cunhado o conceito de desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável surge, nessa época, assegurado pelo compromisso do Estado em preservar os recursos humanos e naturais com o objetivo de garantir que o desenvolvimento seja contínuo e abrangente de todo o espectro social.

Nesse sentido, para que o desenvolvimento sustentável realmente se efetive, o relatório de Brundtland da Nações Unidas (1987), enfatiza a necessidade de classificar:

- ◆ *sistema político que assegure efetiva participação dos cidadãos no processo decisório;*
- ◆ *sistema econômico capaz de gerar excedente e know-how técnico;*
- ◆ *sistema social que possa resolver as tensões causadas por um desenvolvimento não equilibrado;*
- ◆ *sistema de produção que respeite a obrigação de preservar a base ecológica do desenvolvimento;*
- ◆ *sistema internacional que estimule padrões sustentáveis de comércio e financiamento;*
- ◆ *sistema administrativo flexível capaz de autocorreção.*

No entanto, autores como FELDMANN e BERNARDO (1994) ressaltam que o desenvolvimento sustentável não deve ser visto como um estado permanente de harmonia, mas como um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras.

Compartilhando com essa nova abordagem de desenvolvimento, RATTNER (1995) destaca os desafios para a elaboração de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento neste novo século:

- ◆ *As mudanças devem ser efetuadas em escala global e não em alguns setores. Para isto, é fundamental desenvolver pesquisas sobre a dinâmica de investimentos e geração de empregos;*
- ◆ *Deve-se ter uma posição crítica sobre o economicismo que privilegia variáveis econômicas e quantitativas em sua análise sobre o desenvolvimento;*
- ◆ *É importante avaliar qual o impacto de estratégias de desenvolvimento que privilegiam a questão do aumento da competitividade e produtividade sobre a taxa de emprego, dado que estas podem gerar consequências negativas para o emprego de população menos favorecida;*
- ◆ *É imprescindível fomentar políticas de desenvolvimento social e implementar tecnologia sociais, fortalecendo formas não governamentais de organização e de ação comunitária.*

- ♦ *Deve-se manter um debate permanente sobre o sentido do desenvolvimento e da democracia como um caminho para a emancipação da humanidade e realização pessoal de cada indivíduo.*

1.2 – Políticas Públicas de Desenvolvimento e Reforma do Estado

Temos observado no Brasil e em outros países uma presença crescente do Estado (governos estaduais e outras instituições) formulando e implementando vários instrumentos com o objetivo de intervir no processo de desenvolvimento de um determinado espaço geográfico .

Segundo argumenta BRINKERHOFF (1997), podem ser identificadas três gerações de análise de políticas públicas de desenvolvimento.

A primeira geração corresponde às políticas baseadas na teoria econômica neo - clássica, com ênfase no crescimento econômico. Inicialmente, as prescrições desta primeira geração recomendavam políticas que visassem crescimento acelerado (*take-off*), posteriormente preconizavam políticas de estabilização econômica e ajuste estrutural, as quais predominaram até os anos 80.

A crítica dos pressupostos dessa teoria, ou seja, de que os governos teriam interesse em maximizar o bem - estar da população e que possuiriam capacidade administrativa suficiente para fazê-lo, levou ao desenvolvimento da segunda geração de políticas.

Essa segunda geração passou a incorporar os aspectos institucionais e políticos nas agendas de desenvolvimento. Nessa fase, o Estado passa a exercer um papel fundamental para viabilizar o desenvolvimento e, portanto, a solução para os impasses e obstáculos à sua consecução passaria pela necessidade de repensar a ação do Estado.

A terceira geração de políticas, de acordo com BRINKERHOFF (1997), incorporou as críticas das gerações anteriores, que concebiam a análise e elaboração de políticas públicas de maneira estanque, e passou a considerar as políticas públicas como um processo.

Dessa forma, a separação entre elaboração e implementação se torna menos evidente e a política é compreendida como um processo dinâmico, onde os resultados esperados não se apresentam de forma determinista, mas sim como uma aproximação resultante de uma análise ampla do contexto político, social e econômico. Além disso, é destacada a importância de outros atores sociais que não o governo na elaboração e implementação de políticas públicas, como por exemplo as organizações da sociedade civil. (OSTROM, 1991; FISCHER J., 1998)

No caso dos países em desenvolvimento, NELSON (1991) ressalta:

“que a compreensão dos resultados das políticas de estabilização e ajuste estrutural deve ser feito a partir da análise dos fatores políticos que afetaram as escolhas de determinadas políticas governamentais. A deficiência na construção da base institucional observada em diversos países da América Latina, os quais

apresentam uma base social fragmentada, interferência política externa e um número elevado de planos de reestruturação econômica (ortodoxos e heterodoxos) fracassados, explicam, em grande parte, a impossibilidade de implementar programas de ajuste e políticas de desenvolvimento de amplo espectro".(1991, p.13)

As duas maiores falhas na elaboração de políticas de desenvolvimento tem sido, segundo VRIES (1999): a falta de clareza dos papéis dos grupos sociais na elaboração de políticas e a falta de definição de indicadores de acompanhamento.

Ressalta-se, no entanto, que falhas maiores podem estar centradas no desconhecimento e na falta de capacitação das administrações públicas em elaborar projetos e políticas realistas e adotáveis ao ambiente; na falta de verbas públicas e na falta de cobrança e de responsabilidade dos executores de tais políticas.

Para MASKELL e MALMBERG (1995) o sucesso e a renovação das políticas de desenvolvimento regional, no atual estágio econômico, só serão alcançados com o fortalecimento da competitividade local.

Segundo os autores, deve - se criar condições que possibilitem a atração para essas regiões, de novas atividades que possam enfrentar, com êxito, o teste da concorrência no mercado. Entende-se competitividade regional como:

"... a capacidade da região para atrair e manter empresas com parcelas de mercado estáveis ou crescentes, ao mesmo tempo que mantém níveis estáveis ou crescentes de qualidade de vida para a

sua população. Esta capacidade está baseada nos recursos disponíveis na região, nas estruturas físicas instaladas na região ao longo do tempo e em sua dotação institucional específica”.(1995, p.35)

As políticas regionais e de integração nacional a serem desenvolvidas, em um cenário globalizado, devem incorporar uma compreensão abrangente do fenômeno da competitividade, que inclua tanto os seus determinantes políticos e sociais quanto os estritamente econômicos.

BRITO E BONELLI (1997) sugerem “mudança de paradigma” nas políticas de desenvolvimento . Segundo os autores essas políticas têm mudado ao longo das últimas duas décadas, passando a ser cada vez mais destacada a importância dos fatores e das condições internas à região, para a viabilização do processo de desenvolvimento regional, em detrimento das abordagens tradicionais, que dava prioridade às intervenções exógenas e ressaltam:

“... em contraposição às tendências tradicionais, a política de desenvolvimento regional atualmente enfatiza a mobilização do potencial de desenvolvimento endógeno dos espaços regionais. Neste sentido, passaram a ter particular importância:

a)as inovações tecnológicas e a difusão territorial dessas inovações;

b)a responsabilidade dos governos regionais e locais sobre os problemas territoriais, em detrimento das políticas regionais centralistas, ou conduzidas a partir do poder central;

c)as pequenas e médias empresas, caracterizadas por sua maior flexibilidade ante a mudanças nos processos produtivos e mercados; e

d)a adoção de medidas em favor e em apoio do desenvolvimento dos serviços de apoio à produção.” (1997,p.54)

Exemplificam essa nova ênfase múltiplos enfoques relacionados com a promoção do desenvolvimento em nível regional e/ou local, como aqueles associados aos conceitos de “clusters”, distritos industriais, milieux innovateurs, sistemas locais de produção ou learning regions, entre outros.

Esse reconhecimento da relevância dos fatores endógenos destaca a necessidade da mobilização não apenas dos atores econômicos, mas também dos atores políticos e sociais das regiões no sentido de apoiar as ações voltadas à promoção do desenvolvimento. Isso destaca a importância da participação e das parcerias na reformulação e implementação das políticas regionais, enquanto elementos capazes de aperfeiçoarem essas ações e fortalecerem a coesão em torno de projetos coletivos de desenvolvimento regional.

As políticas de desenvolvimento regional e de integração nacional na atualidade devem , também, ser compatíveis com o imperativo ético da sustentabilidade.

O desenvolvimento sustentável deve ser entendido como *“aquele que atende as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades”*. (World Commission on Environment and Development, 1998, p. 43)

No entanto, para CATALÁ (1998) o maior desafio para a implementação das políticas públicas de desenvolvimento encontra-se justamente na ineficiência das instituições e nesse sentido afirma:

“O maior problema para as sociedades latino-americanas em relação aos desafios do desenvolvimento atual não é tanto a carência de recursos naturais, econômicos, humanos mas, antes a inadequação e a ineficiência das instituições que condicionam a produtividade desses recursos.” (1998,p.276)

Com certeza, não será tarefa fácil definir papéis institucionais e desenvolver instrumentos mais adequados para as novas políticas de desenvolvimento regional neste novo contexto econômico. Porém, como registra GUIMARÃES NETO (1997):

“Não se deve minimizar esforços que deverão ser realizados para reconstituir um aparato mínimo, capaz de atuar adequadamente, no sentido de implantar uma política de desenvolvimento regional. A fragmentação, superposição e inadequação do que se convencionou chamar sistema de planejamento regional, no país, deverá exigir não só uma capacidade de coordenação e articulação dessas partes dispersas, mas, sobretudo, a reciclagem e o desaparecimento de algumas delas, que se tomaram obsoletas para atuar num novo contexto”. (1997, p.23)

Percebe-se que a evolução dessas políticas exige, neste novo cenário, mudanças no papel do Estado. O momento atual é de reconstruir, de repensar e refletir sobre qual é o tipo de Estado que pode superar as deficiências e quais deverão ser os papéis e relações que devem ser estabelecidas com a sociedade civil para que seja possível viabilizar um desenvolvimento sustentável.

NOGUEIRA (1995) ressalta *“que a maior fragilidade do Estado é a falta de habilidade em gerar articulações entre governantes e governados; entre organizações públicas e organizações da sociedade civil”*.

Nesse sentido, para que o estado seja capaz de atender às crescentes demandas da sociedade, é necessário reformular não apenas o conteúdo das políticas públicas mas, principalmente, o formato organizacional das instituições públicas, suas práticas gerenciais e a forma de ação estatal. Esta “reformatação” representa o grande desafio para concretizar as propostas de transformação do papel e ação do Estado.

COHN(1997) enfatiza que *“ a reforma de Estado deve transformar as relações entre o Estado e a sociedade de forma a ampliar sua capacidade política e, ao mesmo tempo, fortalecer sua capacidade de gestão”*. Nesse sentido, a condução de uma reforma de Estado abrangente envolveria: capacidade de definir que o que deve ser feito, segundo o interesse da sociedade, ou seja, o processo de formulação das políticas públicas deve ser feito, com eficiência e efetividade. Para isso é preciso acompanhar as mudanças e modernizar a gestão pública com vistas a promover o desenvolvimento regional.

“ É necessário um Estado democrático permeável às demandas e necessidades sociais, com capacidade de governo, isto é, de ordenar as relações entre a sociedade civil organizada e as instituições políticas, com capacidade técnico administrativa e de planejamento” (COHN,1997,p.239)

Segundo KLIKSBURG(1998) para que o Estado concretize um modelo de desenvolvimento que atenda aos novos tempos é necessário redefinir os seus papéis e principalmente, reconstruir sua relação com a sociedade civil, o que exige uma abertura do estado à participação dos cidadãos e a institucionalização de sistemas políticos que favoreçam o contínuo amadurecimento dos cidadãos e a organização da sociedade civil. Para que as reformas de Estado conduzam à uma modernização institucional, o autor recomenda algumas estratégias de ação, a saber:

- ◆ *Ênfase na área social: esta área não pode continuar “ a reboque” da área econômica, como tradicionalmente ocorre nos países da América Latina.*
- ◆ *Melhor coordenação das políticas sociais, de forma a criar condições para que as diferentes dimensões dos problemas sociais sejam tratadas de forma integrada.*
- ◆ *Descentralização não apenas das atividades como também dos recursos, de forma a aproximar as ações do Estado às necessidades da população.*
- ◆ *Desenvolvimento de redes que tenham como objetivo agregar diferentes atores sociais em torno de objetivos comuns.*
- ◆ *Articulação com a sociedade civil pois a reforma do Estado passa pela intensificação da parceria com organizações da sociedade civil.*
- ◆ *Adoção de modelos organizacionais flexíveis que permitam rápida adaptação às necessidades locais e às mudanças do ambiente. Além disso, as organizações públicas devem desenhar estruturas que permitam a*

participação da população na concepção, gestão e avaliação dos programas sociais.

- ♦ *Redefinição do perfil de competências dos gestores das instituições públicas que devem ser capazes de lidar com a complexidade da mudança, de estabelecer articulações com diferentes atores sociais e organizações da sociedade civil, comprometidos com os objetivos e resultados estabelecidos.*

Embora a literatura sobre a crise do Estado e propostas de soluções sejam vastas, este estudo pretende contribuir para a disseminação de informações sobre mudanças a serem implementadas por um tipo de instituição pública – os bancos de desenvolvimento – analisando o quanto essas mudanças estão sintonizadas com as propostas de reforma ampla do Estado que priorizam o aumento da articulação com a sociedade civil e a descentralização das atividades.

O próximo capítulo abordará o processo de desenvolvimento no Brasil a partir da década 1940, enfatizando o crescimento econômico de 1967 a 1973, a estagflação da década de 80, caracterizada como “década perdida” e a redução da intervenção do Estado na economia em função do esgotamento do modelo de Estado interventor e do fracasso de uma gestão burocrática que se inicia nos meados da década de 90 e permanece até os dias que correm **(1)**.

(1) Esta Tese foi desenvolvida e concluída até 15 de novembro de 2001.

CAPÍTULO 2

O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

2.1 – Breve Evolução Histórica

Devido às características da política mercantilista portuguesa, que colocava obstáculos ao desenvolvimento industrial, até a segunda década do século XIX, a economia do Brasil dependia basicamente da exportação de produtos primários. Durante a maior parte da monarquia (1822 – 1889) a política comercial baseou-se no livre - cambismo, sendo que os senhores de terra e os comerciantes do litoral eram a classe dominante. (BAER, 1985)

Na segunda metade do século XIX, ocorrem tentativas mais consistentes de industrialização, com iniciativas como a construção da primeira estrada de ferro.

Nesse período, muitas empresas se beneficiavam com a proteção tarifária imposta pelo governo, que necessitava de maiores receitas. Com a abolição dos escravos, em 1888, houve maior impulso devido ao êxodo para a cidade de fazendeiros que passaram a se dedicar ao comércio e à indústria.

Mas foi com a expansão da cultura cafeeira, no final do século XIX, que foram criadas condições para o início da industrialização, beneficiada com a vinda de

imigrantes e maior disponibilidade de recursos para financiamento das indústrias emergentes.

A primeira guerra mundial propiciou ao Brasil maiores oportunidades de desenvolvimento para as indústrias emergentes devido a limitação da concorrência externa. No entanto, a industrialização neste período não atingiu o setor de indústria pesada, o que ocasionou uma forte dependência de importação de máquinas. Além disso muitas indústrias nascentes não conseguiram superar a concorrência externa devido a problemas de qualidade e custos.

Nesse sentido, BAER (1985) afirma que embora tenha havido um importante surto da industrialização no país, não ocorreram mudanças profundas na estrutura da economia brasileira.

Com a depressão da década de 30, as exportações brasileiras caíram abruptamente e como o café representava grande parte das exportações, a preocupação do governo foi a de defender o setor cafeeiro através da compra de estoques, dando ajuda financeira aos produtores.

Através da limitação sobre a quantidade de bens importados houve maior incentivo à produção visando suprir a demanda interna, inalterada pelo equilíbrio econômico que mantinha estável a renda do setor cafeeiro.

Com a carência de divisas e elevação dos preços dos produtos importados, a expansão industrial utilizou-se, num primeiro momento, da capacidade ociosa existente. Necessitaria, então, desenvolver a produção de bens de capital indispensáveis à manutenção da capacidade produtiva.

FURTADO (1962) destaca que até 1930 verifica-se no Brasil a miragem de um desenvolvimento impulsionado por exportações: *“Nosso desenvolvimento resultou muito mais de uma imposição histórica do que da tomada de consciência da realidade nacional pelos homens que dirigiam o país”*. (FURTADO, 1962, p.65)

Com opinião bastante semelhante a esta, BAER (1985) destaca que até a década de 30 não houve interesse em fazer um planejamento do desenvolvimento econômico. Em 1931, foi publicado o estudo de Otto Niemeyer mostrando as fraquezas e vulnerabilidade do país, que apoiava-se na exportação de poucos produtos agrícolas. O estudo recomendou maior diversificação da pauta de exportações mas não enfatizou a industrialização.

A segunda tentativa de planejamento aconteceu com a Missão Cook em 1942/43 cujo objetivo era avaliar a contribuição do Brasil para a guerra. A conclusão do trabalho foi a recomendação de que deveria haver um maior esforço de concentração de industrialização no sul do país.

Após a segunda guerra mundial, a industrialização consolida-se como estratégia que viabilizaria a modificação da estrutura econômica do Brasil, tendo como modelo a substituição de importações.

“A participação do Estado na atividade produtiva no Brasil está intimamente vinculada ao próprio processo de industrialização do país, tendo sido objeto de amplo debate nas décadas de 40 e 50, no qual sobressaía o confronto entre o conceito liberal de que o governo não deveria interferir no processo de alocação dos recursos produtivos da economia, deixando o mesmo a cargo dos mecanismos de mercado e conceitos emergentes da teoria do desenvolvimento, que defendiam a intervenção do Estado como forma de aglutinar poupança e viabilizar investimentos em infra-estrutura básica, que permitissem o direcionamento dos capitais privados para atividades industriais. [...] Na verdade, durante os governos militares ocorreu o acirramento da intervenção do Estado na economia em todos os níveis, tendo os anos 60 e 70 marcado o período áureo de expansão do setor produtivo estatal. (COSTA, p.345)

Conforme ressalta FURTADO (1962) , a década do pós-guerra foi caracterizada pelas contradições da política cambial .Com a queda das importações e o aumento das exportações, obteve-se uma elevação de divisas no país. Em 1945, o governo instituiu um regime cambial sem restrições o que levou, depois de um ano, ao esgotamento das reservas.

“Como consequência indireta tivemos a adoção, a partir de 1948, de uma política cambial que veio favorecer de forma ilimitada o setor industrial sem, contudo, obedecer a diretrizes de uma autêntica política de industrialização...Caminhamos, assim, para uma situação de sobreinvestimento em inúmeros setores industriais, particularmente em indústrias de menor essencialidade, enquanto os investimentos nos setores básicos se desenvolviam de forma totalmente insuficiente. Esta falta de complementariedade dos investimentos industriais no setor privado veio somar-se à ausência de uma política de investimentos de infra-estrutura de parte do poder público”. (FURTADO, 1962, p.66)

O Plano Salte (Saúde, Alimentação, transporte e Energia) foi a primeira tentativa de planejamento depois da segunda guerra mundial.

Tratava-se de um programa quinquenal - 1950 – 1954 – de investimentos públicos, porém sua efetivação foi inviabilizada pela falta de recursos financeiros.

Os planejadores não levaram em conta as dificuldades de balanço de pagamentos e nem a crescente pressão inflacionária e os déficits orçamentários.

Outro esforço de planejamento foi feito pela Comissão Mista Brasil - Estados Unidos para o período 1951-1953. Esta comissão fez recomendações a respeito de ensino técnico, diversificação de exportações e da necessidade de superar as disparidades regionais. Reconheceu-se que a viabilização dos projetos só seria possível com ajuda de recursos estrangeiros advindos de outros países e agências internacionais e de recursos internos coletados através de empréstimos compulsório sob adicional a certos impostos.

Um importante resultado da Comissão foi a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE que em 1982 teve incluída a dimensão social em sua sigla que passou a ser BNDES.

No que tange à implementação de políticas de desenvolvimento, o período de 1930 a 1953 é sintetizado por FURTADO (1962) da seguinte forma:

“foi simples decorrência da atuação de forças profundas da economia, sem que o acesso aos novos caminhos haja sido facilitado por uma autêntica política de desenvolvimento...É a partir de 1953 que começam a estruturar-se as linhas de uma política de desenvolvimento”(FURTADO, 1962, p.68)

Entre 1953-1955, técnicos do BNDE e CEPAL trabalharam juntos para elaborar um planejamento global e sistemático. Com base no período de 39 a 53 estabeleciam projeções para um período de 7 anos, despertando a atenção das autoridades para variáveis estratégicas (como por exemplo: taxa de poupança e fluxo de capital estrangeiro) que determinariam o ritmo de crescimento do país.

A preocupação com o desenvolvimento e a responsabilidade do governo em influenciar substancialmente esse processo foi a bandeira do governo de Juscelino Kubitschek (1955-1961) que criou o Conselho Nacional do Desenvolvimento, responsável pela formulação do Programa de Metas. Nesse programa foram fixadas metas de cinco anos para 30 setores básicos da economia. Foram estimulados os setores de siderurgia, alumínio, cimento, celulose, mecânica pesada e química que marcariam o compasso para uma rápida industrialização.

No entanto, VELLOSO (1986) analisa o processo de industrialização dos anos 50 e destaca alguns problemas: desestímulo às exportações de produtos

agrícolas, inchaço das cidades, inexistência de uma estrutura de intermediação financeira e desenvolvimento de indústrias calcadas em transporte rodoviário dependente de petróleo. Como consequência, verifica-se no final dos anos 50 forte crise cambial, inflação, instabilidade política, déficit público e exaustão da infra-estrutura.

A preocupação dos anos 60, segundo esse autor, foi, portanto, reorganizar a estrutura econômica e reestruturar o papel do estado, aumentando a sua área de atuação por meio de investimentos em energia (hidrelétricas, petróleo), comunicações(principalmente correios e telefonia), siderurgia, exploração mineral, transporte e saneamento básico. Na área financeira, o Estado desenvolve uma estrutura de captação de recursos sem comparação com outros países da América Latina: são criados o Banco Central (BACEN), Banco Nacional de Habitação (BNH) e diversos bancos de desenvolvimento estaduais e regionais.

De 1967 a 1973, verifica-se no país um grande crescimento econômico fruto de políticas expansionistas do governo, reformas financeiras e ascensão da economia mundial, principalmente depois da Guerra do Vietnã. O Brasil passa a ser exportador de produtos manufaturados industriais e agrícolas.

No final da década de 70, há o término do “boom” econômico como uma resultante da combinação do choque do petróleo e dos desequilíbrios internos. A inflação começa a se elevar. Há um grave problema de poupança do Estado,

com alta dívida externa e interna, provocando uma crise financeira. Isto é, o déficit público gera a necessidade de maior endividamento do setor público, elevando os juros internos, forçando a elevação da inflação, isto por sua vez ocasionava uma queda real das receitas públicas e enfraquecimento das finanças públicas, realimentando o ciclo.

VELLOSO (1986) mostra que no governo GEISEL, ao lado de uma visão estratégica para o crescimento, há sérios problemas de financiamento cuja origem é o endividamento externo, com déficit interno associado ao comprometimento financeiro das estatais e oferecimento de linhas de crédito subsidiado a taxas reais negativas, favorecendo alguns setores em particular.

Segundo DRAIBE (1998) tais problemas refletem o autoritarismo e caracteriza as políticas e o regime militar como:

“extrema centralização política e financeira no nível federal, acentuada fragmentação organizacional; pela quase nula participação social; pela predominância dos conteúdos corporativos nas decisões e condução dos programas e, finalmente, pelo uso clientelísticos dos recursos e distribuição de benefícios” (DRAIBE, 1998,p.3)

Dessa forma, chegou-se aos anos 80 com um grande déficit, pressão inflacionária, forte crise econômica e sérios problemas na área social: pobreza, aumento da desigualdade na distribuição de renda e exclusão social.

As ações do governo resumiram-se à implementação de diversos planos econômicos, que representavam tentativas de soluções para contornar o grave problema de endividamento interno e externo e controle inflacionário.

Imerso em suas crises econômicas quase insuperáveis e na busca dolorosa da redemocratização, o país não se preparou para acompanhar os desafios do avanço tecnológico e da reestruturação econômica dos países de economia avançada. A década de 80 foi caracterizada como “década perdida”, convivendo-se com o fenômeno de “estagflação”, ou seja, recessão com inflação.

LOPES (1990) analisa os efeitos das estratégias de desenvolvimento utilizadas no Brasil e afirma que o país chegou à década de 90 com as seguintes características:

- ♦ *trabalho: abundância de mão de obra barata mas com carências educacionais e de saúde, levando à baixa produtividade;*
- ♦ *ajustes institucionais ainda em fase inicial, acompanhadas de um certo grau de imaturidade política;*
- ♦ *mecanismo de mercado: excesso de intervenção estatal prejudicando o funcionamento adequado;*
- ♦ *relacionamento com o exterior: começa a haver menos preconceitos com relação às exportações e importações;*
- ♦ *presença do Estado: incapacidade do setor público de efetuar novos investimentos e início do processo de privatização; e*
- ♦ *tecnologia: diretrizes pouco eficientes ainda baseadas em concessão de privilégios.*

O início da década de 90 é marcado por um quadro de crise social, econômica e política desalentador: altos índices de inflação, diminuição das atividades econômicas, déficit público elevado, concentração da renda radicalizando a desigualdade social.

Uma economia fechada, desfrutando do protecionismo estatal, impedia o pleno desenvolvimento das forças produtivas. Um sistema político fragilizado, depois de 21 anos de ditadura militar, carregava o fardo do autoritarismo e da carência de canais de participação e articulação.

FARAH (1995) destaca que se consolidou, a partir de então no Brasil, a imagem de um Estado caracterizado por ineficiência, práticas corporativas, burocracia, baixa qualidade de serviços, clientelismo, excessiva centralização, e não atendimento das necessidades dos segmentos populacionais de baixa renda. Estas características evidenciavam que é na função social que o Estado deixava mais patente sua incapacidade, o próprio esgotamento do modelo, exigindo uma reestruturação profunda.

Nesse sentido , observa-se que desde a década de 80 surge a necessidade de realizar uma ampla reforma do Estado brasileiro e de implementar políticas de desenvolvimento que propiciem a reversão do quadro social.

Uma ampla proposta apresentada pelo Prof. Luiz Carlos Bresser Pereira ao Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) definiu três fatores

responsáveis pela atual crise do estado: crise fiscal (incapacidade do governo de honrar suas despesas), esgotamento do modelo de Estado interventor (modelo de substituição de importação) e fracasso de uma gestão burocrática.

Diante dessa crise propõe-se que o Estado deixe de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social e passe a assumir o papel de promotor e regulador. A redução da intervenção do Estado é apontada como uma medida necessária e prioritária, a qual é obtida por meio de privatização de instituições públicas e de terceirização dos serviços para as organizações não governamentais.

Para aumentar a governança do Estado (capacidade administrativa e financeira de executar as políticas públicas) é sugerida a implementação de uma administração pública gerencial (orientada por valores de eficiência, qualidade, foco no cliente e voltada para obtenção de resultados).

Tendo como referência os dois princípios norteadores da reforma do Estado: descentralização de atividades, articulação com organizações da sociedade civil bem como a proposição de uma gestão pública gerencial, abordaremos no capítulo a seguir as tendências atuais e futuras do processo de mudança dos bancos de desenvolvimento que constitui o nosso objetivo de análise.

CAPÍTULO 3

O PAPEL DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

3.1 - Conceito e Origem Histórica

A criação dos bancos de desenvolvimento teve seu início em 1944, na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, quando se decidiu criar o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial). RENCK (1996) destaca a dificuldade que tiveram os participantes da Conferência em denominar aquele novo tipo de instituição, que acabou sendo chamada de banco por falta de termo melhor:

“A criação do banco foi um empreendimento totalmente novo. Tão novo que sequer para ele um nome adequado podia ser encontrado. Na medida em que podemos falar de subscrições de capital, empréstimos, garantias e emissões de bônus, a nova instituição financeira pode ter algum direito aparente de denominar-se banco. Porém, o tipo de acionista, a natureza das subscrições do capital, a eliminação de todo tipo de depósitos e empréstimos de curto prazo e sua base sem fins lucrativos, são características completamente alheia à índole do que se aceita de um banco. Sem dúvida, nasceu de forma ocidental com tal nome e assim segue chamando-se, principalmente devido a que não se pode encontrar no dicionário nenhum nome satisfatório para esta instituição sem precedentes.” (Conferência da ONU, in: RENCK,p.12)

Embora a formalização dos bancos de desenvolvimento tenha ocorrido após a segunda guerra mundial, já no século XX, pode-se dizer que o financiamento de longo prazo remonta ao século passado, quando, numa época em que as empresas e os bancos eram ainda organizações familiares, cuja necessidade

de novos recursos era suprida com capital próprio. Em 1852 criou-se na França o *Credit Mobilier*. (RATTNER, 1991)

Tratava-se de um “banco” responsável pelo investimento de longo prazo em infra-estrutura e incentivo à industrialização, cuja atuação era calcada tanto na mobilização de recursos por meio de emissão de obrigações e notas promissórias, quanto na participação direta da gestão da empresa. O *Credit Mobilier* é considerado o primeiro banco de desenvolvimento e acabou servindo de modelo para instituições de desenvolvimento de outros países industrializados.

A evolução histórica de cada país teve influência direta no papel desempenhado pelos bancos de desenvolvimento. As instituições inglesas agiam muito mais como intermediários financeiros, negociando títulos e valores mobiliários. Na Alemanha, as instituições de desenvolvimento sempre estiveram vinculadas ao setor industrial e desempenharam efetivamente o papel de promotores e financiadores de longo prazo, assumindo riscos do financiamento, participando do lucro das empresas e dando assistência técnica e administrativa às empresas controladas.

As instituições alemãs tiveram papel importante no financiamento da industrialização italiana, que se desenvolveu a partir de 1894 através da expansão dos setores de bens de produção (energia elétrica, química,

engenharia, ferro e aço), pelo fato de os antigos bancos italianos estarem mais interessados no investimento em habitações urbanas.

Dos países em desenvolvimento, o México foi pioneiro, instituindo, em 1934, a *Nacional Financeira (NAFIN)* com o objetivo de promover a venda de títulos públicos, transformando-se em banco de fomento em 1941.

A importância dos bancos de desenvolvimento é inquestionável. Atuaram como provedores de recursos financeiros na reconstrução dos estados europeus e asiáticos e no fomento das atividades industriais dos países latino-americanos, a partir da década de 50. Embora existam muitas variações no formato do sistema de financiamento de desenvolvimento e no grau de importância atribuído a essas instituições, há consenso de que sempre existirão situações de externalidades, que justificam o caráter público e a presença de bancos de desenvolvimento em projetos:

- ♦ De cunho social, que não têm resultados econômico - financeiros, como moradia popular, educação e saúde básica;
- ♦ Cujos resultados econômico - financeiros não podem ser integralmente apropriáveis pelo investidor, como infra-estrutura, e;
- ♦ De alto risco, como inovações tecnológicas.

3.2 - A Inserção dos Bancos de Desenvolvimento no Sistema Financeiro Nacional

O Sistema Financeiro Nacional foi moldado no âmbito do conjunto das reformas institucionais – monetárias, financeiras, fiscal e administrativas ocorridas no período 1964 –1966 que visava estabelecer os parâmetros para o modelo de crescimento econômico do país.

A Lei de n.º 4.595, de 1964 estabeleceu a “reforma bancária”, reformulou o Sistema Financeiro Nacional, criou o Conselho Monetário Nacional , o Banco Central do Brasil e regulamentou a atuação dos bancos comerciais, possibilitando o surgimento de uma estrutura de intermediação financeira mais moderna, compatível com o grau de desenvolvimento e sofisticação já então alcançado pela economia brasileira.

Ainda na década de 60 a reestruturação do Sistema Financeiro Nacional foi complementada com as leis n.º 4.380 de 1964 referente à correção monetária e n.º 4.728 de 1965 referente ao mercado de capitais, o que abriu espaço para a criação de novas instituições norteadas pelo princípio da especialização de suas atividades tais como: os bancos de investimento, os bancos estaduais de desenvolvimento, as distribuidoras de títulos, o Banco Nacional da Habitação, as sociedades de crédito imobiliário, as financeiras e as associações de poupança e empréstimos, e, simultaneamente, conforme a origem e propriedades do capital (público, privado nacional, participação estrangeira).

A segmentação por especialização foi flexibilizada na década de 80, quando se tornou possível o estabelecimento de banco múltiplo, o qual pode operar em duas ou, no máximo, em quatro funções financeiras.

O quadro a seguir, contendo dados de 1999, mostra a presença de 2.053 instituições financeiras no sistema financeiro, dentre as quais 233 são bancos (12,88% do total são bancos públicos e 87,12% são bancos privados).

Tabela 1 – Número de Instituições Financeiras

<u>Tipo de Instituição</u>	<u>Dez/88</u>	<u>Dez/99</u>
<u>Bancos Públicos Federais</u>	06	06
➤ Múltiplos	0	2
➤ Comerciais	4	2
➤ De desenvolvimento	1	1
➤ Caixa Econômica Federal	1	1
<u>Bancos Públicos Estaduais</u>	37	24
➤ Múltiplos	0	16
➤ Comerciais	23	02
➤ De desenvolvimento	10	6
➤ Caixa Econômica Estadual	04	0
<u>Bancos Privados Nacionais</u>	44	106
Filiais de Bancos Estrangeiros	18	16
Bancos com Controle Estrangeiro	07	36
Bancos com Participação Estrangeira	05	23
Bancos de Investimento	49	22
Total do Sistema Bancário Nacional	166	233
Sociedades de Crédito, corretoras, distribuidoras de câmbio, Companhias hipotecárias, cooperativas de crédito	1.487	1.820
Total do Sistema Financeiro Nacional	1.653	2.053

Fonte: PUGA (1999)

No Brasil, os bancos de desenvolvimento são instituições públicas criadas na década de 50. O marco para o estabelecimento dessas instituições foi o estudo realizado pela Comissão Brasil - Estados Unidos e técnicos da CEPAL que destacou a necessidade de constituição de organismos financeiros destinados a captar e fornecer recursos para fomentar o desenvolvimento. Em 1998,

existiam 27 instituições de desenvolvimento, classificadas da seguinte forma (ALÉM,1998):

1. *Federais com atuação nacional: Banco do Brasil, fundado em 1808 com um papel importante na concessão de crédito agrícola; Caixa Econômica Federal (CEF), fundada em 1861 tendo como principal foco de atuação o financiamento do setor de habitação e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social, fundado em 1952.*
2. *Federais com atuação regional: é o caso do Banco do Nordeste (BNB) fundado em 1952 e do Banco da Amazônia, fundado em 1966. Essas instituições foram criadas para propiciar a modernização da estrutura produtiva, respectivamente, das regiões Nordeste e Norte do país, que se destacaram por deter os mais baixos indicadores de desenvolvimento social e econômico do Brasil.*
3. *Interestadual: o único exemplo é o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), criado em 1961 com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento equilibrado e integrado da região Sul.*
4. *Estaduais exclusivos de desenvolvimento: cuja principal função é financiar investimentos de longo prazo nos setores industriais, serviços e infraestrutura: Banco de Desenvolvimento de Santa Catarina (BADESC), Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) e o Banco de Desenvolvimento da Bahia (DESENBANCO). Antes dos anos 80 praticamente todos os estados possuíam bancos exclusivos de desenvolvimento. Após esse período, muitas instituições foram desativadas ou incorporadas como carteira de desenvolvimento em um banco comercial público.*
5. *Estaduais na forma de banco múltiplo. Essas instituições operam através de carteiras de desenvolvimento e atuam como agentes repassadores de recursos principalmente do BNDES. No total são 17 instituições.*

Com base nas características e peculiaridades da economia brasileira observamos os principais fatores condicionantes do surgimento dos bancos de desenvolvimento no Brasil. Primeiramente destacamos a polarização do

crescimento econômico brasileiro, com um processo da industrialização desigual e acentuado desequilíbrio regional.

Do ângulo financeiro as regiões mais atrasadas reclamavam a insuficiência do financiamento para promoção do processo de industrialização. Para superar obstáculos ao financiamento e, principalmente, no que tange à ampliação dos prazos foi criado no âmbito federal o BNDE; logo após o BNB, BRDE e a reestruturação do BASA, no plano regional e algumas iniciativas em nível estadual como a criação do BDMG, por exemplo.

A questão regional que se aguçava ao longo da década de 50 motivava o surgimento de instituições de escopo mais amplo do que simplesmente a que corresse atrás da obtenção de recursos financeiros.

Com a reforma do Sistema Financeiro Nacional, a partir de 1964, buscou-se criar um novo segmento financeiro específico para captar e repassar recursos a prazo maior: os bancos de investimento, agora, pelo lado do privado. Esse mecanismo mostrou-se insuficiente para resolver os desequilíbrios regionais e intra - regionais, porque proliferou nas regiões e Estados mais desenvolvidos.

Em função da dificuldade de atendimento às solicitações de financiamentos com prazos mais dilatados e tratamento especial, alguns Estados optaram pela criação de companhias estaduais de desenvolvimento ou pela reestruturação dos estabelecimentos estaduais de créditos existentes. Essas iniciativas

constituíram no marco inicial para a institucionalização dos bancos de desenvolvimento, visto que em muitos Estados tais companhias deram lugar aos banco de desenvolvimento.

Ressalta-se que os bancos de investimento, por serem de iniciativa privada, teriam como objetivo central a maximização de lucro financeiro enquanto os bancos de desenvolvimento, sob controle dos governos estaduais, deveriam buscar em primeiro lugar a rentabilidade social dos investimentos por eles apoiados, mediante critérios especiais de prioridade e seletividade dos projetos visando obter resultados positivos pelo menos para manter a integridade de seu capital.

Assim, as pressões sociais acentuavam-se no sentido de o setor público criar estruturas estaduais que ao lado das regionais, já em operação, se mostrassem capazes de resolver ou atenuar os problemas de financiamento em nível estadual. Surgem os bancos de desenvolvimento que conforme define TEIXEIRA *“são instituições financeiras que, sob controle dos respectivos governos, atuam exclusivamente nas áreas geográficas dos Estados onde estão localizados.”* (1989, p.24)

Os bancos de desenvolvimento teriam surgido para superar as disparidades regionais, as necessidades de financiamento a inversões de vários setores e regiões que dificilmente seriam realizados e deveriam ter características específicas dentro do sistema financeiro.

Nesse sentido, os bancos de desenvolvimento necessitavam de tratamento legal específico, dentro do sistema jurídico que rege as instituições financeiras.

Na segunda metade dos anos 60 os bancos de desenvolvimento exigiram legislação específica e foram contemplados com legislação própria – Res. N.º 93 de 25/06/68 que é considerada o marco da efetiva institucionalização dos bancos de desenvolvimento no Brasil que foi seguida da Res. N.º 119 de 16/07 e da circular n.º 128 que visavam complementar as disposições da Res. N.º 93. Em novembro/1976, através da resolução n.º 394, o BACEN baixou as normas gerais de atuação dos bancos de desenvolvimento, revogando as resoluções n.º 93 e 119, bem como a circular n.º 118.

O manual de normas e instruções do Banco Central do Brasil, em seu item 13.1.1, define o banco de desenvolvimento como “ *instituição financeira pública não federal, constituída sob a forma de sociedade anônima, com sede na capital do Estado da Federação que detiver seu controle acionário.*”

Esse mesmo normativo ressalta , também, que o objetivo do banco de desenvolvimento “*é proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários ao financiamento, a médio e longo prazos, de programas e projetos que visem a promover o desenvolvimento econômico e social do Estado da Federação onde tenha sede, cabendo-lhe apoiar, prioritariamente, o setor privado.*”

Porém , ressalta-se que medidas incentivadoras para diminuição da participação pública no sistema financeiro adotadas pelo Banco Central, a partir de 1995, tem causado alterações significativas na composição e classificação dos bancos de desenvolvimento que estão sendo extintos, privatizados ou transformados em agência de fomento.

3.3 – A Evolução dos Bancos de Desenvolvimento Brasileiros

Ao dar início as suas atividades, nos anos 50, os bancos de desenvolvimento existentes, principalmente o BNDES, deram ênfase aos investimentos em infraestrutura (setores ferroviários e energia elétrica).

A formulação do Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, para o período 1955 a 1961 e a conseqüente proposta de desenvolvimento através de uma rápida industrialização do país, fizeram com que os bancos de desenvolvimento enfatizassem, na década de 60, o setor siderúrgico.

Na década de 70, juntamente com a proposta desenvolvimentista dos governos militares e a necessidade de fortalecer a industrialização no nível local foi estimulada a criação de bancos de desenvolvimento estaduais, em praticamente todos os estados da federação. Essas instituições tornam-se, assim, os braços financeiros dos tesouros estaduais, compensando as dificuldades de financiamento dos estados que sofriam com a centralização de recursos na esfera federal. Por outro lado, passam a desempenhar, também,

um papel fundamental na provisão de crédito de longo prazo para o setor privado.

O segundo choque do petróleo, no final da década de 70, a elevação das taxas de juros internacionais e o início do processo inflacionário geraram graves problemas de dívida interna e externa dos estados, aumentando a dependência financeira dos governos estaduais em relação aos bancos públicos (HADDAD,1996). Isso, por sua vez, forçou os bancos de desenvolvimento a realizarem operações de maior risco e oferecerem taxas de remuneração mais elevadas do que os outros bancos. É o início da deterioração patrimonial dos bancos públicos estaduais.

A década de 80, marcada pelo grande déficit público e por altas taxas de juros, foi bastante crítica para os bancos de desenvolvimento que oscilaram entre uma situação de quase insolvência e relativo momentos de desafogo. Esses momentos eram propiciados pela obtenção de recursos oferecidos pelo Banco Central através de programas de ajustes (DIEESE,1997). No âmbito federal, as ações do governo resumiram-se à implementação de diversos planos econômicos que objetivavam contornar o grave problema de endividamento interno e externo e controlar o processo inflacionário. Tem-se nesse período, grande queda de desembolsos por parte dos bancos de desenvolvimento.

De meados da década de 90 em diante, a dificuldade de colocação de títulos públicos estaduais juntamente com a diminuição da receita de *floating* pela

queda da inflação deixaram expostos os desequilíbrios operacionais dos bancos de desenvolvimento. Os bancos públicos federais e estaduais apresentaram uma expressiva deterioração na qualidade de suas carteiras, evidenciada pelo brutal aumento da inadimplência, além de apresentarem menores taxas de rentabilidade em relação à média do sistema bancário.

Observa-se, no entanto, a partir de 1995, uma gradativa melhora do indicador de eficiência administrativa resultante da implementação de programas de redução de custos. Em novembro de 1995, o Banco Central criou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) – através da Res. CMN N.º 2208 com o objetivo de fornecer linha especial de assistência financeira para reorganizações administrativas e operacionais.

Tendo como argumentos a baixa qualidade dos ativos dos bancos públicos estaduais; o descasamento temporal entre captações e aplicações; altos custos administrativos e o relacionamento “incestuoso” com seus próprios controladores (os governos estaduais), o Banco Central criou, em agosto de 1996, através da Medida Provisória 1.514, o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual no sistema financeiro (PROES) .

O PROES visa fornecer ajuda federal, num montante de 100% dos recursos necessários ao saneamento, aos bancos estaduais que decidirem pela

privatização de suas instituições ou transformação em agências de desenvolvimento conforme Res. N.º 2.574 de 17/12/98 – ou à sua liquidação.

No caso em que a opção seja por manter a instituição, esta ajuda financeira se reduz para 50% do montante necessário. A resolução especifica, ainda, a obrigatoriedade de garantias por parte dos estados e ressalta o caráter não financeiro das agências de fomento.

Embora inovadora, em termos conceituais, a classificação das agências como instituições financeiras tem gerado resistências e críticas. O conceito inova na medida em que ressalta o papel fundamental das agências como articuladoras institucionais. Mas, ao mesmo tempo, não esclarece controvérsias de interpretação sobre o seu modo de funcionar e as consequências práticas deste funcionamento, como por exemplo, incidência da tributação de CPMF e IOF em suas operações e a impossibilidade de atuar no mercado interbancário.

A falta de clareza sobre o seu funcionamento e a incerteza sobre sua viabilidade são fatores que explicam a pouca adesão dos estados em relação a essa alternativa: apenas cinco estados (17% do total) declararam intenção de transformar suas instituições em agência de fomento.

O que diferencia as agências de desenvolvimento dos bancos de desenvolvimento é a priorização do seu caráter articulador em detrimento do caráter de intermediação financeira.

Para isso, é fundamental desenvolver algumas competências entre as quais destacam-se: compreender profundamente os problemas de sua região; ter habilidade de trabalhar com as estruturas econômicas, sociais e políticas existentes; ser aceito e ter credibilidade perante a estrutura política; traduzir demandas e objetivos em projetos; mobilizar recursos financeiros; ter autonomia e independência para tomar decisões no contexto local; contar com profissionais comprometidos com resultados; saber implantar projetos; ter capacidade de cobrar resultados reais nos projetos; ter condições e capacidade de punir; multar e processar judicialmente aqueles elementos que se apossam da verba pública após venderem sonhos contidos em projetos fictícios e alicerçados no puro interesse de desviar verbas para si.

Segundo ABDE – Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento a missão das agências de fomento seria:

“Contribuir para acelerar o desenvolvimento sustentável do Estado e da região, proporcionando a criação de emprego e renda, a modernização dos processos produtivos e da infra-estrutura econômica e social, o aumento da competitividade e a correção dos desequilíbrios regionais no Estado e na região”
(ABDE, 1998, p. 7)

HADDAD(1996), entretanto, afirma que embora o Banco Central esteja insistentemente propondo que os bancos de desenvolvimento se transformem em agências de fomento, há duas questões que se colocam para uma complexa definição estratégica: a) o conceito de agência de fomento ainda não foi delimitado com precisão em termos de suas fronteiras institucionais

entre o sistema financeiro e o sistema de promoção industrial; b) o Conselho Monetário Nacional ainda não estabeleceu normas aplicáveis à operação das agências de fomento.

Registra-se, no entanto, que há autores que ressaltam que o Banco Central apenas criou as agências de fomento para adequar-se aos interesses e pressões dos governos estaduais que seriam extremamente resistentes a uma decisão impopular de extinção dos bancos públicos de desenvolvimento.

3.4 Perspectivas para os Bancos de Desenvolvimento

A evolução histórica dos bancos de desenvolvimento demonstra que houve, ao longo do tempo, uma descaracterização de seus objetivos estratégicos. Segundo ressalta HADDAD (1996) o processo de reestruturação dessas instituições, hoje em dia, não atende apenas a uma necessidade de equilíbrio entre receitas e despesas, mas à necessidade de definir, de forma clara, qual é o seu papel na implementação das estratégias de desenvolvimento do país.

O novo enfoque dado pela ABDE (1998) para a revitalização dessas instituições, como abordamos anteriormente, é o de transformá-las em agências de fomento – entidade constituída nos termos da Resolução 2.574, de 17.12.98, do Conselho Monetário Nacional que a define como “... *uma instituição com o exercício restrito das atividades de intermediação financeira, podendo conceder financiamentos a projetos, mediante repasse de recursos*

próprios ou de outras entidades de consultoria e promoção do desenvolvimento.”

Essa nova visão enfocada pela ABDE destaca os seguintes aspectos: direcionamento dos recursos públicos para as micro e pequenas empresas; ênfase na geração de empregos sustentáveis; ações de apoio à competitividade das empresas no que se refere a atualização tecnológica e reciclagem de mão - de - obra; redução da exposição das agências a partir de limites máximos de participação no financiamento e utilização de garantias colaterais dos projetos.

Para atingir esses objetivos, são indicadas as seguintes ações:

- ♦ *Identificação de oportunidades de investimento: através da realização ou participação em estudos, pesquisas, diagnósticos, planos e projetos de levantamento de potencialidades econômicas e as oportunidades de investimento no Estado com o objetivo de orientar os trabalhos de atração de novos empreendimentos;*
- ♦ *Apoio à viabilização da parceria público - privada em projetos de infra-estruturas econômica (transporte, energia, telecomunicações) e social (saneamento, distribuição e água, tratamento de esgotos);*
- ♦ *Concessão de financiamento e empréstimos do setor privado;*
- ♦ *Prestação de serviços a entidades públicas e privadas: acompanhamento de projetos, como por exemplo em casos de concessões públicas.*

Segundo ABDE (1999) o projeto conceitual da agência obedece às seguintes orientações gerais:

- a) a agência de fomento será uma sociedade anônima de capital fechado, de acordo com a lei n. 6.404 de 15.12.76, nos termos da Resolução 2.574 do Conselho Monetário Nacional;
- b) a estratégia global da agência será adaptada às orientações da política econômica, isto é, a agência praticará uma política creditícia seletiva;
- c) a agência de fomento atuará em cooperação com o sistema financeiro privado, respeitando os princípios de subsidiariedade e complementariedade. De acordo com esses princípios, a agência não deverá desenvolver operações ativas que venham a competir ou substituir a presença das entidades de crédito privadas, nem produzir perturbações no sistema financeiro;
- d) as atividades da agência reger-se-ão pelo princípio do equilíbrio financeiro, o que implica em que suas operações ativas se realizem de acordo com as normas de uma gestão bancária rigorosa;
- e) a agência não buscará uma especialização setorial específica, mas praticará uma política creditícia horizontal, isto é, buscará atender aos diferentes setores da atividade econômica, preferencialmente através de operações-programas;
- f) as operações ativas da agência terão condições adequadas para os projetos, em termos de prazos (médios e longos) e em termos de encargos (juros reais positivos, compatíveis com o funding);
- g) a agência buscará desenvolver, desde o início de suas operações, um sistema de classificação de risco ("rating") para suas carteiras de crédito , inclusive das micro e pequenas empresas, a partir de metodologias já existentes (como a do BNDES ou da ITALRATING, na Itália); como meta de médio prazo (2-5 anos), buscará obter sua própria classificação de risco de acordo com critérios de mercado.
- h) Os recursos da agência de fomento virão de dotações orçamentárias federais e/ou estaduais, de seu capital e reservas, e eventualmente de fundos estatais, bem como de repasses de instituições nacionais e multilaterais. A agência não será, portanto, uma entidade de depósitos;
- i) A agência de fomento estará sujeita aos mecanismos de fiscalização e controle prudenciais por parte da autoridade monetária, aplicáveis às demais entidades de crédito do País.

Embora este trabalho defenda uma nova postura dos bancos de desenvolvimento frente à globalização da economia e que não passa

necessariamente pela transformação dos mesmos em agências de fomento, registram-se a seguir os pontos considerados positivos e defendidos pela ABDE para a implementação desse novo modelo:

- ♦ *reconhecimento da necessidade de viabilizar um desenvolvimento sustentável;*
- ♦ *preocupação com a modernização/competitividade e correção dos desequilíbrios regionais;*
- ♦ *reconhecimento da necessidade de parceria entre o setor privado e público e destaque para algumas atividades correlacionadas com o fornecimento de crédito, tais como, a elaboração de estudos.*

O próximo capítulo abordará o caso do BANDES – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A que desde a sua criação, em 1967, tornou-se um dos principais mecanismos de desenvolvimento regional do estado do Espírito Santo. No entanto as oscilações no cenário econômico e , principalmente, no sistema financeiro exigem que essa instituição repense a sua forma de atuação e de concessão de créditos.

CAPÍTULO 4

A ATUAÇÃO DO BANDES NA ECONOMIA CAPIXABA

4.1 - Contextualização da Instituição

Diante das potencialidades do Estado do Espírito Santo e do privilégio de sua localização surge o interesse de abordar, sucintamente, os aspectos econômicos dessa região visando a contribuir para o entendimento da importância do BANDES, que é o único banco de desenvolvimento do Estado.

O Estado do Espírito Santo possui território de 45.597 quilômetros quadrados. Abriga uma economia diversificada que o qualifica como sendo um estado de grandes oportunidades.

Segundo os dados e levantamentos do Programa de Estudo dos Estados e Municípios (PEEM) da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAP), da Fundação Getúlio Vargas, coordenado pelo Professor Kasznar (edições da RAP – setembro de 1997 até dezembro de 1999):

- 1. O Estado do Espírito Santo está localizado na macroregião mais rica do Brasil, que detém em 1995 o equivalente a 67% do PIB da nação;*
- 2. De todos os quatro Estados do Sudeste, o Espírito Santo é o menor em dimensão, população e PIB. Todavia, é o que apresenta entre 1980/2000 a*

maior taxa geométrica de crescimento do PIB: 6,4 % nos anos 80 e 4,8% nos anos 90. Bem acima da média nacional;

3. *A dinâmica do Estado como unidade territorial se comprova e alicerça porque:*

- *Aumenta a imigração no Estado;*
- *Criam-se grandes investimentos (CST; Terminal do Porto de Tubarão; complexos turísticos; expansão cafeeira – grupo Tristão/ grupo Coser - ; Aracruz Celulose, Grupo Itapemirim nos transportes; petróleo; gás);*
- *A indústria imobiliária experimenta um “boom”, especialmente nos municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Viana e Cariacica;*

4. *A taxa de participação do PIB do Espírito Santo sobre o PIB do Brasil tem crescido positiva e consistentemente no período. Saltou de 0,65% em 1955, para 1,3% no ano 2000.*

Merece destaque o segmento industrial do estado que é formado por grandes complexos exportadores e por um número expressivo de pequenas empresas que produzem bens de consumo para o mercado interno.

Em 1970 o Estado participava com 0,59% do valor da produção industrial brasileira, ampliando para 1,3 % em 2000. Esse patamar muito se deve ao fato de que nesse período setores estratégicos da economia nacional deslocaram-se para o Espírito Santo, caracterizando-se no último esforço do

processo de substituição de importações levando-o ao nível da economia brasileira.

A força do setor industrial capixaba assenta-se nos gêneros de metalurgia, extração de minerais, produtos alimentares, papel e papelão e minerais não metálicos .

Ressalta-se que a participação do setor industrial no PIB capixaba era de apenas 6% na década de 60 atingindo 29% em 1998, tendo alcançado o patamar de 43,12% em 1990.

Registra-se, aqui, a importância das indústrias de papel e papelão e as siderúrgicas , representados por grandes projetos como Aracruz Celulose, CST, usinas de pelotização da CVRD e SAMARCO que possibilitaram o início de uma nova tendência no processo de estruturação industrial brasileira caracterizada pela expansão com especialização regional.

O setor de comércio e serviços com seu dinamismo, por sua vez, tem alcançado um crescimento expressivo, respondendo por cerca de 58,9% do PIB estadual em 1998 .(Tabela 2)

Destaca-se, dentro dessa atividade, o setor de turismo que vem ganhando uma força cada vez maior , não só como fonte alternativa de geração de renda e emprego mas também como atividade que pode trazer a preocupação com a

preservação da natureza. O Estado, em razão de sua localização geográfica e características de suas praias e montanhas, tem recebido um fluxo cada vez mais intenso e diversificado de turismo.

A economia capixaba vem apresentando taxas de crescimento acima da média nacional devido, principalmente, à vocação do Estado para o comércio exterior.

O Estado, devido à sua localização, mantém rotas de navegação com todo o mundo. É um dos principais estados exportadores e importadores do país devido a seu moderno complexo logístico de transportes que interliga a economia estadual às principais regiões do país e do exterior.

O complexo portuário capixaba é constituído de sete portos, que somam 4.819 metros de cais. Em 1997 esses portos movimentaram cerca de 25% das mercadorias que entraram e saíram do país. Os principais produtos movimentados nesse complexo são: minério de ferro e pelotas, mármore e granito, produtos siderúrgicos, celulose, café, grãos e carga em geral containerizada.

Registra-se que o Estado é o sexto exportador e o quarto maior importador. As exportações realizadas pelos portos capixabas totalizaram US\$ 5,4 bilhões em 1997 o que corresponderam a 10,72% do total embarcado pelo país. O sistema portuário do Estado é o segundo maior do País em valor exportado perdendo

para o porto de Santos com US\$13.233 bilhões. As importações alcançaram o patamar de US\$ 4,7 bilhões nesse mesmo ano.

Segundo KASZNAR “ *o Estado do Espírito Santo é, na verdade, um grande corredor de transações comerciais internacionais. Via importação, ele abastece os Estados do interior do país, que usam seus portos; como Minas Gerais, Goiás, Tocantins e o Distrito Federal.*”

No que tange à atividade primária registra-se que a mesma representou 12% do PIB estadual em 1998. (Tabela 2)

A agricultura não teve um bom desempenho nos últimos anos, em decorrência natural do seu alto grau de atrelamento às turbulências observadas na economia nacional. Porém sabe-se que a atividade é o centro dinâmico das atividades econômicas de 64 municípios, com dominância da exploração do trabalho familiar, o que responde, de forma direta, por 29 % dos postos de trabalho do Estado.

A agropecuária capixaba tem uma participação no PIB nacional que oscila entre 2,4% e 2,6 % entre 1991 e 1996. Em 1998 essa atividade alcançou 2,0 % do PIB da agropecuária do Brasil.

As principais atividades são a cafeicultura, a fruticultura de clima tropical, a cultura de especiarias, a pecuária bovina e a extração vegetal (cultivo de eucalipto como matéria- prima para a indústria de celulose) .

O Estado possui 78 municípios e quase três milhões de habitantes, segundo dados do IBGE, dos quais 42% residem na região metropolitana da Grande Vitória.

Além do aglomerado da Grande Vitória, as cidades mais importantes são Colatina e Linhares ao Norte e Cachoeiro de Itapemirim, ao Sul. Cachoeiro de Itapemirim tem sua economia centrada na atividade marmoreira. É o maior pólo de mármore e granito do país. Colatina se destaca pelo pólo de confecções, que é o segundo maior do estado, e Linhares pela agroindústria e indústria moveleira.

A população economicamente ativa soma 1,3 milhão de pessoas, número equivalente a 48% do universo de habitantes e o PIB per capita corresponde a US\$ 3,68 mil (IBGE, 1997).

Segundo dados do IPEA o PIB do Espírito Santo atingiu o patamar de R\$ 12,1 bilhões em 1998 o que equivale a 1,5 % do PIB do Brasil (Tabela 3) e vem crescendo a taxas médias de 3% ao ano desde 1990, acima portanto da média brasileira (Tabela 4).

Em suma, ressalta-se que o Estado do Espírito Santo é o sétimo Estado mais competitivo do Brasil e a sua importância na economia brasileira pode ser medida pelos seguintes indicadores: 25% da movimentação portuária brasileira; 52% da produção de pedras ornamentais (mármore e granito);

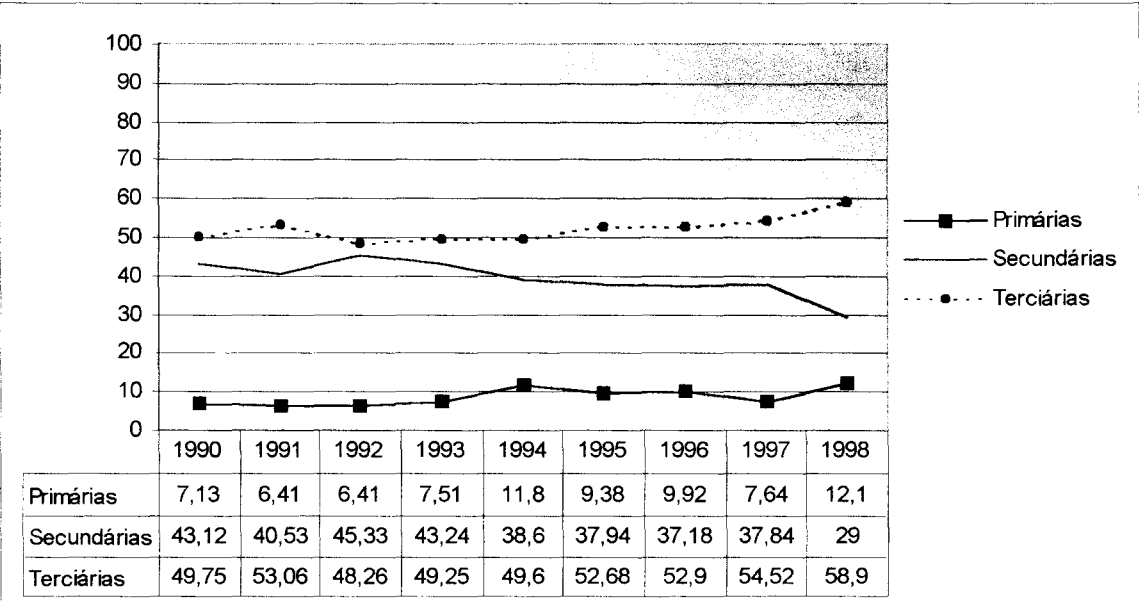
maior porto exportador de minério de ferro do mundo; maior porto exportador de celulose do mundo; maior produtor de café conillon; maior complexo portuário do país e possuidor, também, de uma das três maiores empresas de chocolate do país.

Tabela 2 – Participação das Atividades Econômicas no Valor Adicionado Bruto do Estado do Espírito Santo – 1990/1998

(Valores em %)

Atividades	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Primárias	7,13	6,41	6,41	7,51	11,80	9,38	9,92	7,64	12,1
Secundárias	43,12	40,53	45,33	43,24	38,60	37,94	37,18	37,84	29,0
Terciárias	49,75	53,06	48,26	49,25	49,60	52,68	52,90	54,52	58,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IPES/IBGE. Contas Regionais do Brasil, 1999



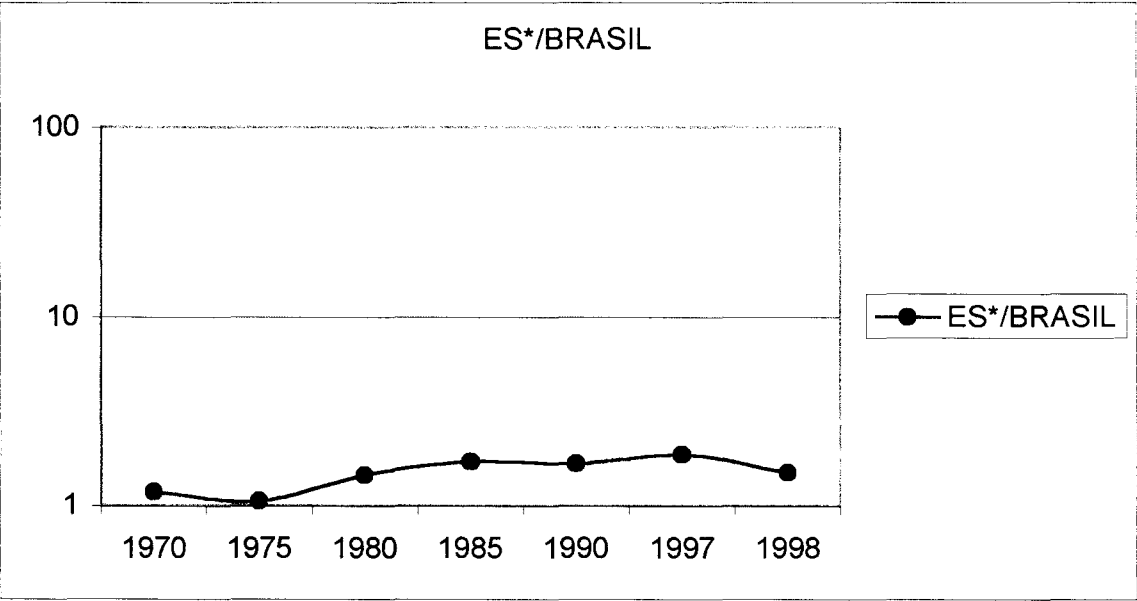
Fonte: IPES/IBGE. Contas Regionais do Brasil, 1999

Tabela 3 – Evolução do PIB – ES/Brasil – 1970/1998

(Em %)

ITEM	1970	1975	1980	1985	1990	1997	1998
ES*/BRASIL	1,18	1,06	1,45	1,72	1,66	1,86	1,50

(*)11ª posição no ranking nacional
Fonte: IPES/IBGE. Contas Regionais do Brasil,1999

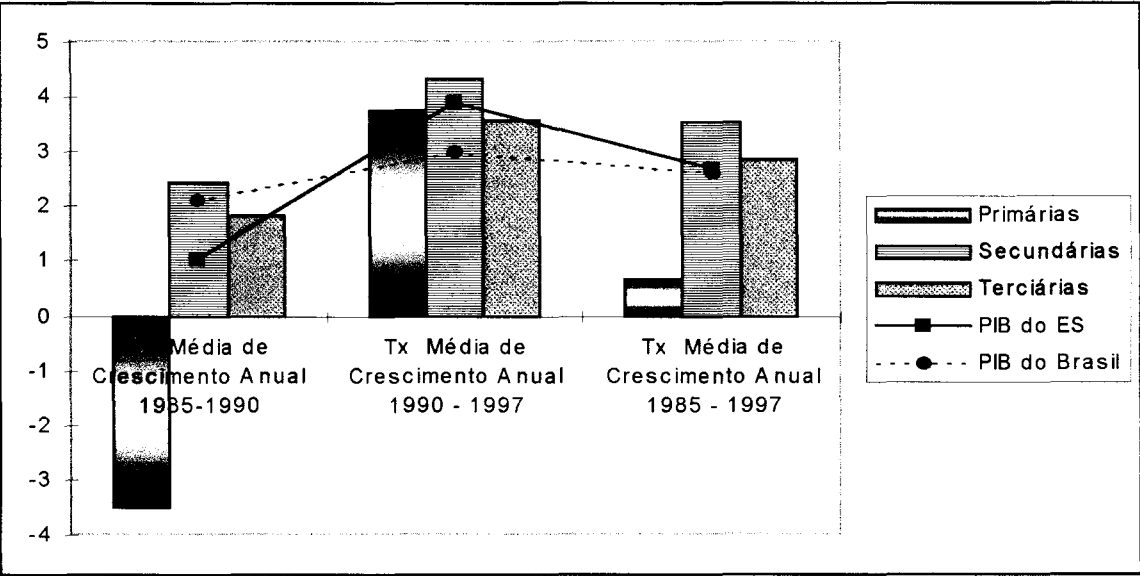


Fonte: IPES/IBGE. Contas Regionais do Brasil,1999

TABELA 4 – ES e Brasil: Taxas Médias de Crescimento Anual do PIB por Setor de Atividade Econômica – 1985/1997

ATIVIDADES	Tx Média de Crescimento Anual 1985 – 1990	Tx Média de Crescimento Anual 1990 – 1997	Tx Média de Crescimento Anual 1985 – 1997
Primárias/ES	(3,50)	3,74	0,66
Secundárias/ES	2,45	4,33	3,54
Terciárias/ES	1,82	3,59	2,85
PIB do ES	1,02	3,89	2,67
PIB do Brasil	2,11	3,00	2,63

Fonte : IPES/IBGE. Contas Regionais do Brasil, 1999



Fonte : IPES/IBGE. Contas Regionais do Brasil, 1999

4.2 - Origem e Criação do BANDES

Tudo teve início com a crise do café no início dos anos 60. Rompeu-se o equilíbrio e a dinâmica tradicional da cafeicultura e abriram-se novas frentes de diversificação econômica, embora na direção de atividades tradicionais devido a iniciativas governamentais que tiveram impactos relevantes na economia local: a política desenvolvimentista do Governo de Juscelino Kubitschek e a estruturação do sistema de incentivos fiscais regionais.

*“A política de incentivos fiscais veio a se constituir em importante mecanismo de apoio ao desenvolvimento de indústrias de pequeno e médio porte, predominantemente ligadas a capitais privados regionais e processadoras de matérias – primas locais”.
(Rocha,p.52)*

Na década de 60 a situação sócio - econômica do Estado do Espírito Santo apresentava um quadro desalentador: a agricultura respondia por 50% da produção global da economia, o café por 35%, quase 2/3 da arrecadação estadual era proveniente do café e 72% da população vivia na área rural, basicamente vinculada à lavoura cafeeira.

Uma política de erradicação dos cafezais de baixa produtividade e qualidade, praticada pelo Governo Federal em meados dessa década, lançou o Estado na pior crise econômica de toda a sua história. Com uma economia baseada na monocultura cafeeira, a pecuária tornou-se a única alternativa diante da drástica redução de renda e emprego resultante daquela política.

Milhares de capixabas, expulsos da lavoura e não absorvidos pela pecuária, foram compelidos à favelização em Vitória, capital do Estado, enquanto outros tantos buscaram nas novas fronteiras agrícolas do norte do País e sul da Bahia melhores condições de vida.

Estima-se com base nos censos demográficos, que, no período 60/70, 228,8 mil pessoas deixaram o Espírito Santo em busca de melhores perspectivas de vida.

Diante dessa pauperização, coube ao Governo do estado buscar amparo junto ao Governo Federal, pleiteando a inclusão do estado no sistema de incentivos fiscais já existentes no nordeste, conduzidos pela SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - com a operacionalização do FINOR – Fundo do Nordeste . Essa tentativa não obteve êxito em razão de negativas dos próprios estados nordestinos.

No entanto, sensibilizado pelos apelos e situação do Estado do Espírito Santo, o Governo Federal passou a repassar para o Estado recursos conhecidos como do IBC-GERCA (Instituto Brasileiro do Café – Grupo Executivo de Racionalização da Cafeicultura), que foram empregados pela Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo – CODES, autarquia estadual criada em 1967 para conduzir a industrialização do Estado, como forma de desenvolvimento.

“Em 1º de fevereiro de 1967, Dias Lopes sanciona a lei 2.279, criando a CODES, uma empresa de economia mista, que estaria voltada para o planejamento, estudos necessários à implementação e coordenação de uma política de desenvolvimento, além do financiamento a atividades produtivas, com base nos recursos de fundos públicos que administrava ou captava junto a outros organismos da esfera federal. Em outubro de 1967, foi criada a CODES-CRED – Crédito, Financiamento e Investimentos S/A, uma subsidiária da CODES com a missão de funcionar como braço financeiro da primeira na captação de recursos junto ao público e nas operações de crédito normatizadas pelo Banco Central.” (PEREIRA, 1997, p. 181)

Instalado pelo Governo Federal, que então incentivava a transformação das companhias de desenvolvimento estaduais em bancos de desenvolvimento, sob controle e fiscalização do Banco Central, o Espírito Santo criou o BANDES – Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, adequando –o, para tanto, a estrutura da antiga CODES.

“Na constituição da CODES-CRED, estava prevista sua transformação em banco de desenvolvimento. Entretanto, posteriormente, optou-se pela sua manutenção e procedeu-se à transformação da CODES em Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A (BANDES). De fato, esta opção ficou praticamente definida pela Resolução 93 do Banco Central de 26/08/68, que já estava preocupado com a proliferação de companhias de desenvolvimento por vários estados fora de sua área de fiscalização, já que não se enquadravam nas definições existentes de instituições financeiras. Por esta resolução, define Banco de Investimento, suas operações típicas e toma a expressão “Banco de Desenvolvimento” privativa do banco público de investimento. A lei estadual n.º 2.413, de 20/06/69, autorizou a transformação e o aumento necessário de capital da CODES, bem como as demais providências para o enquadramento nas novas exigências do Banco Central. Em 11/12/69, foi emitida a carta patente I-333, autorizando o início de funcionamento do BANDES como sucessor da CODES. As funções do BANDES, assim, foram definidas por esses documentos, e especificadas em seu estatuto social como compreendendo empréstimos para capital fixo e de movimento, para elaboração de projetos industriais ou rurais que

visem ao aumento da produtividade; participação no capital social de outras empresas; prestação de garantias em empréstimos contraídos no país e no exterior. Tais operações deveriam ter por finalidade: a) Aquisição de área destinada à edificação de unidade industrial, despesa de organização, construção, aquisição e montagem de instalações, máquinas, equipamentos e veículos; b) Ampliação, reorganização, racionalização de produção; c) implantação, melhoria ou modernização de técnicas de produção ou administração e de formação ou aperfeiçoamento de pessoal; d) Operações imobiliárias relativas a distritos industriais; e) Aplicações na infra-estrutura econômica e nos setores industriais de base...; f) Incremento da produção rural, excetuada a parte referente a comercialização; g) Incremento das atividades pesqueiras, inclusive, e preferentemente, projetos integrados atinentes à captura, industrialização e distribuição de pescado; h) incremento das atividades turísticas; i) Incremento das atividades de reflorestamento. (BACEN,Res.93)” (PEREIRA , 1997, pg. 181)

Ao BANDES caberia o papel de buscar alternativas para o desenvolvimento do estado do Espírito Santo captando e aplicando recursos de fontes federais ou internacionais naqueles setores da economia do estado em que maiores seriam as oportunidades de retorno social e econômico.

O BANDES é uma entidade de economia mista controlada acionariamente pelo Estado do Espírito Santo, vinculado à Secretaria de Estado da Fazenda, e não à Secretaria de Planejamento como pensam muitos, para efeito de supervisão governamental. Atua como instrumento de execução da política de desenvolvimento econômico - social do Governo do Estado, com a finalidade de apoiar programas e projetos mediante suporte financeiro para investimentos em infra-estrutura básica, indústria, comércio, agropecuária, serviços, turismo, reflorestamento e outras atividades.

O atendimento aos seus programas e projetos é efetuado com recursos próprios, ou de linhas de crédito de instituições financeiras oficiais e fundos de incentivos fiscais instituídos pelo governo estadual e federal administrados pelo Banco .

Após três décadas de existência dessa instituição, o Governo do Estado foi autorizado, através da lei estadual n.º 5.676, de 30/06/98, a transformar o Banco de Desenvolvimento em Agência de Fomento, observadas as disposições normativas do Banco Central do Brasil que regem o funcionamento dessas entidades (Resolução 2.347 de 20/12/96).

Registra-se que essa medida, até a presente data, não foi implementada pois depende de providências subseqüentes por parte do Governo Estadual, inclusive para obtenção de financiamento da União destinado à capitalização da agência, conforme previsto no artigo 3. Inciso ii, da Medida Provisória n.º 1.702 –26.

O BANDES também é o agente técnico e financeiro do FUNDAP – Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias; do FUNRES – Fundo para a Recuperação Econômica do Espírito Santo e do FUNDES – Fundo de Desenvolvimento do Espírito Santo que citaremos , a seguir , limitando-nos aos conceitos dos mesmos.

O BANDES tem como missão: “ *ser o principal agente de desenvolvimento do Estado do Espírito Santo, viabilizando investimentos que gerem empregos, renda e competitividade da economia. (PLANO DE METAS, 2001) .*

Com vistas a alcançar a sua missão o BANDES definiu o seu negócio que consiste em: “ *financiar e viabilizar projetos voltados para o desenvolvimento econômico e social do Estado e, identificar novas oportunidades de negócios de maneira a auxiliar no cumprimento dos planos e objetivos do Governo*”. (PLANO DE METAS, 2001)

4.2.1 – Dos Incentivos Fiscais e Financeiros

1. FUNRES – Fundo para a Recuperação Econômica do Espírito Santo

O FUNRES é um fundo de investimento regional, instituído pelo Decreto - Lei 880 de 18.09.69, com alterações posteriores através do Decreto - Lei 1.376 de 12.12.74 e da Lei 8.167 de 06.01.91, cuja administração está a cargo do Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo – GERES, cabendo ao BANDES a incumbência da operacionalização e gestão do seu patrimônio.

Os recursos do Fundo são repassados ao BANDES pelas Fazendas Estadual e Nacional com base nas opções feitas pelas pessoas jurídicas sediadas no Estado do Espírito Santo, quando do recolhimento do ICMS e Imposto de

Renda, às quais são permitidos indicar 5% e 25 %, respectivamente, dos valores dos referidos tributos em favor do Fundo, que tem como finalidade apoiar financeiramente projetos industriais, agropecuários, pesqueiros, infraestrutura e turísticos sob a forma de opção direta, subscrição de debêntures e financiamento.

Até 31.12.97 o percentual do benefício do Imposto de Renda era de 33%, tendo sido modificado pela Lei n. 9.532, de 10.12.97, para 25%.

Nos exercícios de 1994 e 1995 a Fazenda Estadual efetuou repasses parciais das opções de incentivos fiscais dos contribuintes do ICMS. A partir do ano de 1996 esses repasses foram inteiramente suspensos.

2. FUNDAP – Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias

O Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias FUNDAP pode ser conceituado como um incentivo de natureza financeira concedido pelo Estado do Espírito Santo, através da Lei n.º 2508/70, com posteriores alterações, com a intenção de atrair cargas de outras regiões do país para os portos do Espírito Santo e com isso, estimular a elevação de renda do setor terciário do Estado, através do incremento e diversificação do intercâmbio comercial com o exterior bem como ampliar a renda dos setores primário e secundário capixaba, através da promoção de novos investimentos em projetos agropecuários, industriais, de pesca, de turismo, de florestamento e reflorestamento, de serviços, de saúde,

de educação, social, de transporte, de infra-estrutura não governamental, de construção, de natureza civil ou de comércio.

O FUNDAP é constituído por recursos financeiros provenientes de dotações constantes na Lei de Orçamento Anual do Estado e créditos adicionais a ele destinados, transferências realizadas por entidades da Administração Indireta relacionadas com a atividade portuária e que tenham sua receita acrescida em virtude dos financiamentos de que trata a lei, amortização dos financiamentos concedidos e de outras fontes definidas em decreto do Poder Executivo (Art. 2º da Lei 2.508/70 alterada pela Lei 2.592/71).

O principal benefício gerado pelo Fundo às empresas diz respeito à restituição na forma de financiamento subsidiado de uma parcela do imposto recolhido pela firma, cuja taxa de financiamento concedido é de até 8% do valor da saída das mercadorias do estabelecimento importador, com a condição de aplicar 7% do financiamento em investimentos no Estado. Além disso, os contratos de financiamento celebrados entre as empresas que operam o FUNDAP e o BANDES, obedecerão prazos de carência e amortização de 05 a 20 anos, respectivamente, com juros de 1% ao ano sem correção monetária.

3. FUNDES – Fundo de Desenvolvimento do Espírito Santo

O Governo do Estado do Espírito Santo tem no FUNDES um mecanismo de estímulo à implantação de grandes projetos estratégicos para a economia do Espírito Santo que se caracterizem por pertencerem a segmentos novos para a

economia do estado, apresentarem inter-relações setoriais fortes e estimularem o surgimento de ampla e diversificada rede de fornecedores de bens e serviços.

Concede financiamento de longo prazo cujo valor poderá atingir até 70% do ICMS gerado, com prazos de carência de até 10 anos e amortização de até 10 anos com encargos/juros de 3% ao ano e atualização monetária de 25% do INPC. Foi criado pela Lei n.º 5.318 de 18.12.96 e regulamentado pelo decreto n.º 4.194 – N de 12.12.97.

4.3 - A Atuação do BANDES

Coerente com a prática desenvolvimentista da época, baseada na Escola Cepalina, o BANDES buscou na industrialização a saída para o atraso econômico do Estado. Ao mesmo tempo em que incentivava o ressurgimento de uma indústria tradicional (produtos alimentares, minerais não metálicos, vestuário, etc.) e o beneficiamento local dos poucos produtos primários que o Estado produzia (especialmente café e derivados de carne), o BANDES procurava atrair grupos empresariais de fora do Estado, com a intenção de basear nesses, os pilares do crescimento econômico almejado.

Ressalta-se citando NUNES (1997) que a industrialização era a meta para a ampliação de mercados e a solução para as incertezas advindas das mudanças da época.

“Pensemos na industrialização. Ela cria novas oportunidades para coalizões políticas assim como novos tipos de conflitos, oferece novas bases para a composição política, mina o poder das elites fundiárias e torna impossível para elas governar de forma oligárquica. Além disso, promove a emergência de novos atores coletivos. Isto significa que, ao mesmo tempo, a industrialização cria novas oportunidades e evita a ocorrência de várias outras alternativas.” (NUNES, p.26)

Os modelos de desenvolvimento regional dessa época estavam fundamentados na industrialização e na perspectiva de implantação de grandes negócios nas áreas atrasadas. Nesse sentido, diversos incentivos eram oferecidos com o objetivo de obter êxito nessa implantação e

conseqüentemente impactar a região promovendo acréscimo no nível de emprego e renda. Conforme ressalta PEREIRA:

“incentivos de diversas naturezas oferecidos pelo setor público deveriam compensar, nos espaços regionais periféricos, as economias externas que poderiam atrair a localização para o espaço territorial onde já se encontrava concentrada a produção. A implantação de um ou alguns grandes projetos, com seus efeitos para trás e para frente, em regiões periféricas que apresentassem algumas condições favoráveis poderia constituir pólos de desenvolvimento, ou novas áreas de geração de economias de aglomeração, capazes de influir na redistribuição geográfica de atividade econômica. No essencial, isso define o paradigma de políticas regionais denominado “de cima para baixo”, que caracterizou a maior parte das intervenções governamentais com o objetivo de difundir o desenvolvimento, tanto no Brasil quanto nos países centrais e em outros países em desenvolvimento.” (PEREIRA,1997, p.53)

No plano teórico, porém, diversas críticas surgem a tal modelo devido à promoção dos desequilíbrios regionais e a redução do nível de emprego que se verificava logo após o período de implantação desses projetos.

“Na verdade, os grandes projetos de investimento ou os pólos de desenvolvimento são questionados por causa de seus impactos regionais negativos, conforme mencionado anteriormente nas duras críticas que se fazem às experiências de desenvolvimento regional a partir do paradigma “de cima para baixo” No caso específico dos grandes projetos de investimento implantados no Brasil durante as três últimas décadas, algumas das principais críticas são as seguintes (cf.Vainer,1990). ...a ausência de impulsos dinamizadores na região de implantação; as extraordinárias modificações nas estruturas e dinâmicas sócio produtivas e demográficas no processo de inserção regional; a a extraterritorialidade dos processos de acumulação e de decisão de que são parte; a deflagração de cadeias de eventos capazes de gerar gravíssimos desequilíbrios ecológicos; o emprego gerado durante a fase de implantação dos projetos se reduz de forma significativa durante a fase de operação, com o agravante de que as necessidades de capacitação diferem em ambos os momentos, condenando ao subemprego ou desemprego grandes setores de migrantes não capacitados.” (HADDAD,1994,p.16)

Diante de uma política de desenvolvimento que se caracterizava, na época, pelo papel preponderante do estado, ênfase na industrialização, centralização do poder e preocupação com os desequilíbrios regionais, o BANDES assumiu, no início de suas atividades, diversos papéis: a) formulador de políticas e de mecanismos fiscais e financeiros de apoio ao desenvolvimento, b) promotor de empreendimentos e negócios, compreendendo ações de elaboração de projetos e estudos, mobilização de parceiros investidores, assessoramento na organização de empresas, captação de recursos, além de outras. Dessa forma constata-se que a participação do BANDES foi decisiva na reestruturação da economia capixaba nestas últimas três décadas.

Em alguns ramos da indústria a atuação do BANDES foi de fundamental importância, como na constituição e modernização do parque industrial de mármore e granito; na expansão e modernização da indústria de confecção; na indústria de calçados; produtos alimentares; metal – mecânica; metalurgia; química e agroindústria que hoje apresentam produtividade igual ou superior à média nacional.

Sua conta de financiamento, em toda a sua existência, já atingiu US\$ 1.409 milhões, proporcionando investimentos de cerca de US\$ 2.749 milhões e gerando quase 78 mil empregos. (Tabela 5)

Com o passar dos anos, observa - se que as conturbações permanentes e generalizadas na economia brasileira, principalmente na legislação do sistema

financeiro, ocasionam dificuldades aos bancos e para aqueles que como o BANDES é especializado em créditos de médio e longo prazos, somam - se outras restrições como, por exemplo, a contínua redução de recursos disponíveis para essas operações .

O BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social , uma das principais fontes de recursos do BANDES - desacelerou os desembolsos, no início da década de 90 , o que refletiu, em grande medida, a retração dos investimentos públicos e privados, devido principalmente, à alta instabilidade macroeconômica que caracterizou o período .

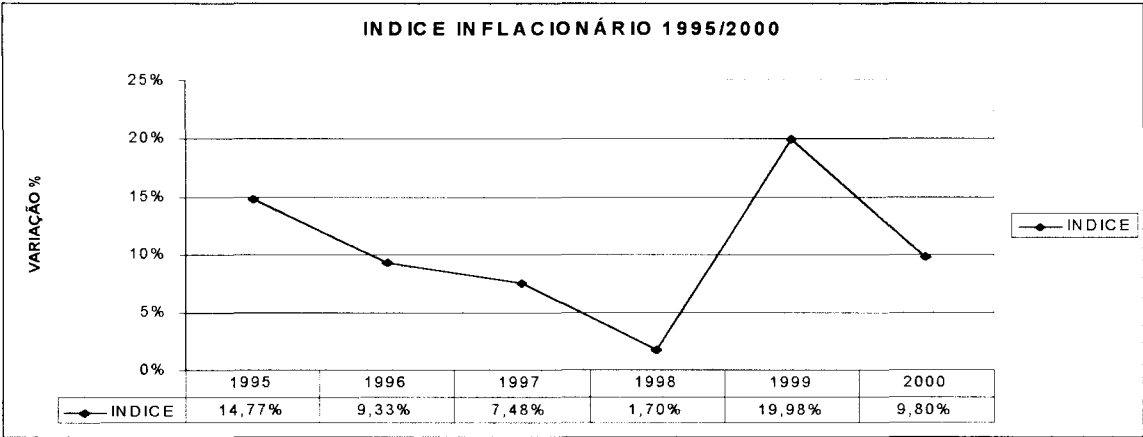
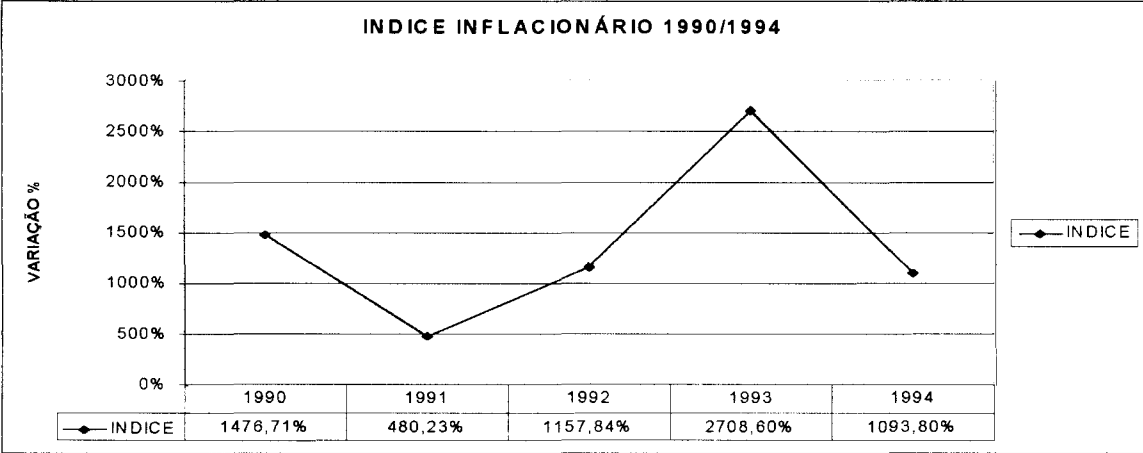
Tal decisão deveu-se ao fato de que no final da década de 80 e no início da década de 90 ocorreu um cenário bastante crítico.

Convém lembrar que foram implantados vários planos de estabilização com a sucessiva adoção de duas moedas, tentativas de desindexação, alterações constantes das várias normas reguladoras da atividade econômica (tributária, fiscal, financeira, trabalhista, etc.), duas propostas de política industrial, discussões sobre possível reforma bancária e retrações permanentes nas fontes de financiamento do setor público.

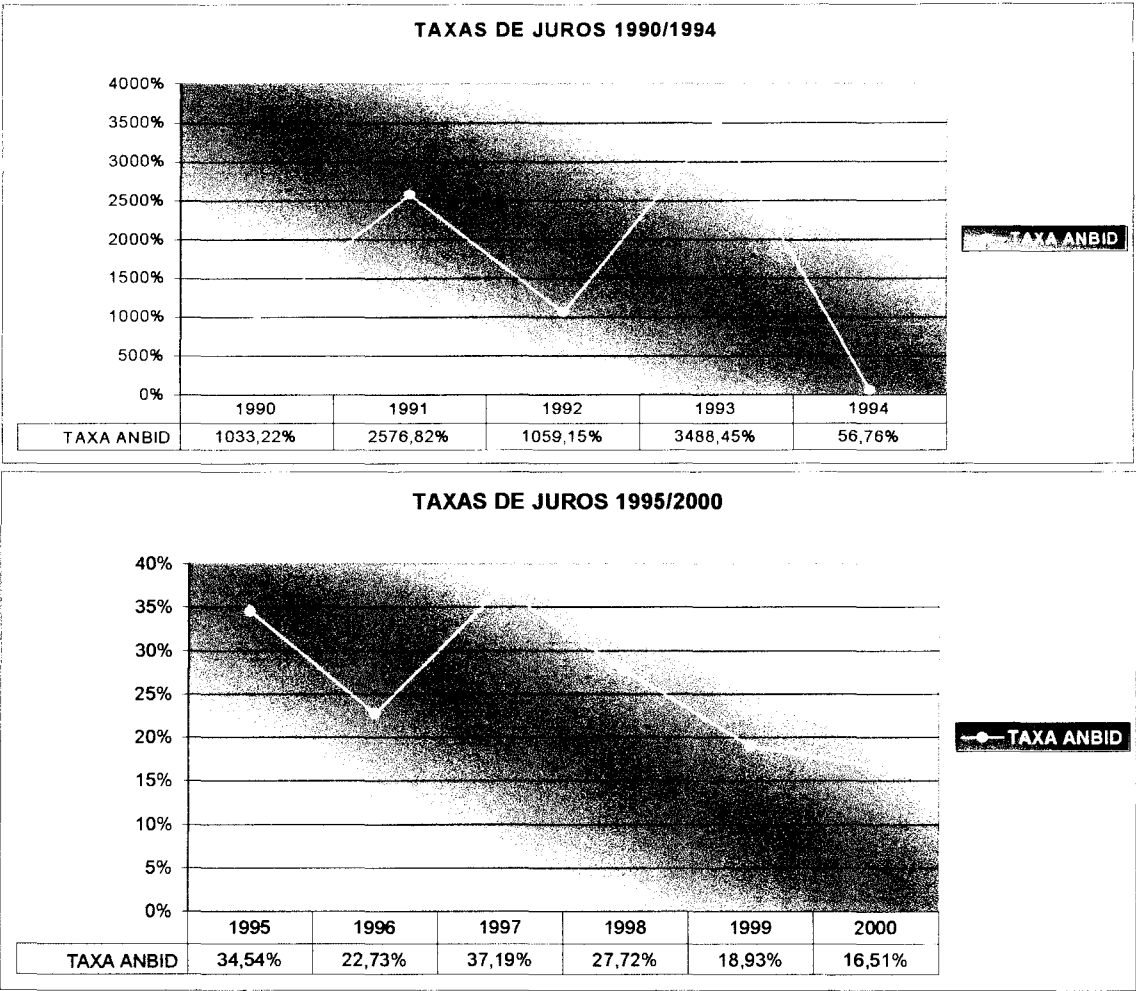
Essa situação alterou drasticamente as ações do BANDES, em função da falta de incentivo aos investimentos produtivos vis-a-vis, da especulação financeira e da falta de horizontes fidedignos para cálculos de retorno de investimentos.

Ressalta-se neste período o “impeachment” do Presidente da República , em dezembro/92, que ampliou a instabilidade da economia e gerou reflexos imediatos: a inflação atingiu, em 1993, a marca de 2.708% a . a, chegando em dezembro no patamar mensal de 38% a 40%.

A política econômica, conduzida pelo Governo Federal, caracterizou-se por elevadas taxas de juros, conforme pode ser verificado no gráfico abaixo, e por um forte arrocho na oferta de crédito. O limitado crescimento econômico dos últimos anos, associado aos desdobramentos da globalização, impuseram dificuldades muito grandes para a preservação de empresas principalmente às pequenas e médias que atuam em mercados restritos do espaço nacional.



Fonte IGP-DI (FGV)



Fonte - ANBID

Em consequência da caótica situação que se instalou, o BANDES passou a registrar altos níveis de inadimplência nos financiamentos concedidos que, em sua maioria, eram de créditos de médio e longo prazos. Por outro lado, os projetos que se encontravam em fase de implantação tiveram dificuldades para saírem de seus estágios pré - operacionais conforme programado.

O momento econômico exigia uma significativa modificação nos princípios norteadores da concessão de crédito. As empresas regionais passaram a enfrentar, a partir de então, exigências profundas para se reestruturarem em um ambiente globalizado e de disputa com empresas transnacionais, as quais

estavam em condições muito melhores, especialmente em termos de capitais, para expandirem suas atividades no país.

O período 1995/98 marca um tempo de fortes desafios enfrentados pelo BANDES para proteger seu patrimônio e avançar no cumprimento de sua missão social. A consolidação do plano de estabilização monetária deflagrado em julho de 1994, simultâneo aos acelerados processos de abertura econômica e de privatização, determinou a necessidade de se fazer profundas adaptações das empresas e das instituições financeiras em geral.

“Diante deste quadro, a diretriz operacional que balizou a ação do BANDES sob a nova diretoria foi de buscar meios efetivos de se reduzir o risco inerente às operações de crédito, especialmente as operações de médios e longos prazos, ao mesmo tempo em que se procurava meios de cumprir as diretrizes políticas definidas pelo governo estadual, esse preocupado em encontrar alternativas para a geração de emprego e renda para a sociedade, especialmente junto aos núcleos populacionais de baixo poder aquisitivo. Com essa tarefa em tela, tomou-se as seguintes providências:

- a) implantação de um programa de ação, constituído de um conjunto de linhas de financiamento para pequenos negócios – PROPEN;*
- b) definição de limites de risco, por operação e por grupo empresarial, com o estabelecimento de um teto máximo de crédito, de acordo com o patrimônio líquido do BANDES;*
- c) redução do valor de financiamento por projeto, estabelecendo-se limites, de acordo com o ativo projetado da empresa;*
- d) ampliação das garantias reais exigidas para a contratação de financiamentos;*
- e) especial atenção no acompanhamento de projetos, para detectar irregularidades e proceder ações preventivas.*
- f) estruturação de um comitê de crédito, formado por um grupo de gerentes, para redefinir alçadas decisórias e melhorar a aferição técnica de projetos.” (RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 1998)*

Ressalta-se , nesse período, as negociações do BANDES com o SEBRAE Nacional e a Associação Brasileira de Instituições Financeiras de

Desenvolvimento (ABDE) que tornaram disponível, no Espírito Santo, o Fundo de Aval, sendo que o BANDES foi um dos primeiros bancos a utilizar esta alternativa de garantia de crédito com vistas a facilitar o acesso ao financiamento dos micro e pequenos empresários bem como proporcionar maior segurança na operação.

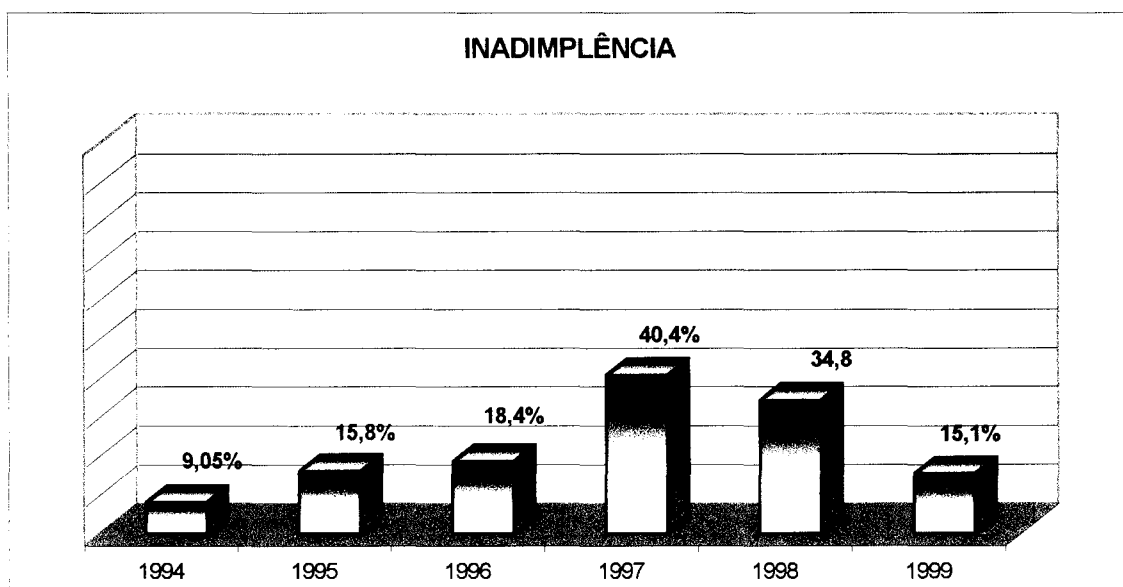
Ainda no plano operacional, também foi providenciada a implantação de um conjunto de linhas de crédito específicas para atender às demandas de segmentos econômicos estaduais , de forma a compatibilizar as diferentes características dos setores com um adequado plano de financiamento. Vários programas de apoio às micro e pequenas empresas foram intensificados pela instituição, tais como: FUNRES/PROAPA, FUNRES/PROPEN- Programa de Pequenos Negócios e BANDES/PROPEN, PROPEN/SEIN - Setor Informal.

Com esse conjunto de providências, para se alcançar uma maior seletividade do crédito, foi possível ao BANDES, no período 95/98, realizar um volume significativo de operações, se comparado com etapas anteriores. Foram aprovados investimentos no montante de US\$ 526.700 mil , totalizando 6.391 operações e a promoção de 12.968 empregos. (Tabela 5)

Registra-se, nesse período, o aumento significativo na demanda por crédito a longo prazo no ano de 1997, principalmente devido à política de apoio a micro e pequena empresa implantada pela instituição. Foram aprovadas 3.081

operações de crédito correspondentes a US\$ 152.115 mil , o que contribuiu para a geração de aproximadamente 4.322 empregos. (Tabela 5).

No entanto, as dificuldades de algumas empresas em se adaptarem à fase de desaquecimento da economia (ajuste do plano real) e da globalização, que introduziu produtos concorrentes no mercado, fez com que o índice de inadimplência da instituição saltasse do patamar de 9,05%, em dez/94, para 34,8 em dez/98. Registra-se, ainda, que as altas taxas de juros, parte integrante do custo do financiamento, ocorridas no primeiro momento do plano real, contribuíram, também, para essa crítica situação.



Fonte Bandes

Constata-se, ainda, que o BANDES acumulou um prejuízo de R\$ 43.305 mil no período 95/98 e que o mesmo foi ocasionado pela redução das receitas, principalmente a de aplicação bancária que, historicamente, com a ciranda financeira, cobria praticamente as perdas do banco. Porém, outros fatores são

considerados como causa pelos atuais administradores: a) a qualidade inadequada da carteira de financiamento que exigia crescentes provisões para crédito de liquidação duvidosa, b) dificuldades em recuperar créditos já baixados em prejuízo e c) impossibilidade de baixa das despesas com pessoal, responsáveis por 85% das despesas administrativas, que limitava ações efetivas de redução das despesas totais.

O ano de 1999 foi considerado um ano de duras decisões no país devido às medidas implantadas na economia que ocasionaram elevação da taxa de desemprego (cerca de 8%), perda do poder de compra da população, baixo desempenho das exportações e implantação de novas regras e alterações da regulamentação do Sistema Financeiro Nacional.

Tal situação ressaltava a importância da revisão do redirecionamento das ações do BANDES enquanto órgão de fomento, tornando-se fundamental uma profunda análise dos parâmetros utilizados para a concessão do financiamento com vistas ao fortalecimento da sua carteira de crédito.

A prioridade dos administradores do BANDES, seguindo diretrizes e determinações do acionista majoritário, foi implementar medidas que fornecessem melhores condições para a dinâmica empresarial da instituição.

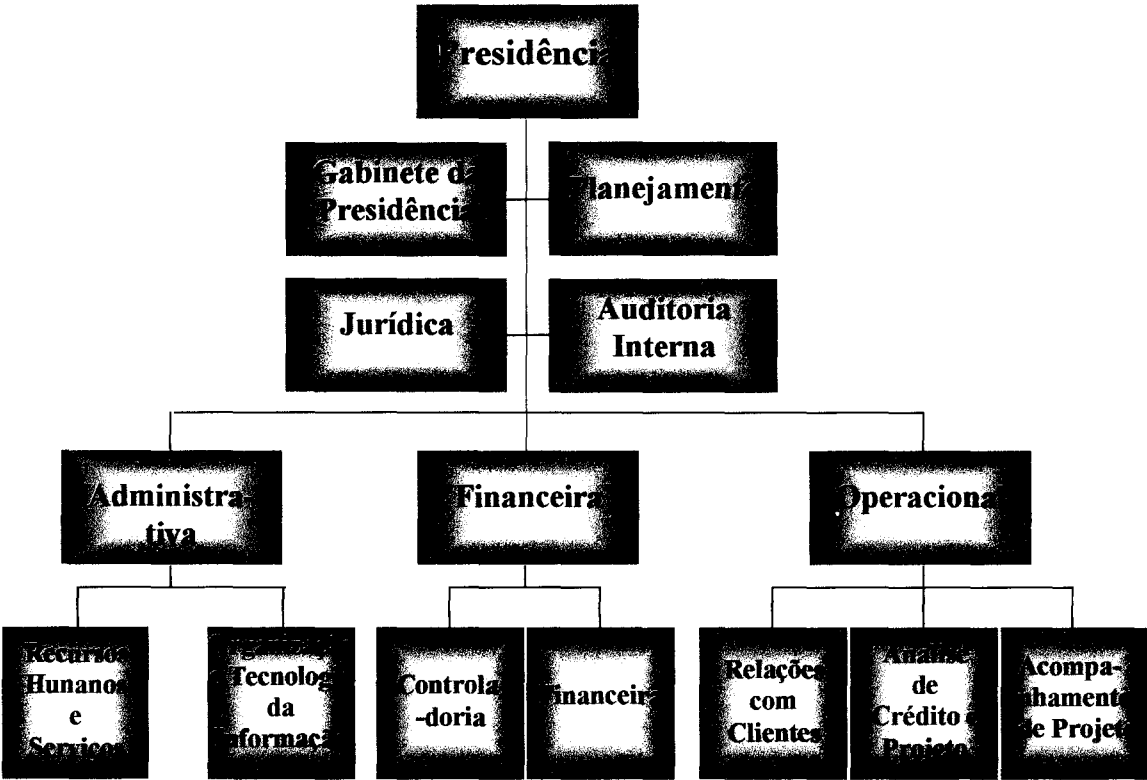
As mudanças dentro do BANDES tornaram-se imprescindíveis e necessárias e tiveram início com uma ampla e profunda reforma administrativa, através de um

plano de desligamento incentivado aliado a um enxugamento do organograma (reduzindo gerências e assessorias) provocando significativo reflexo na folha de pagamento dos funcionários, reduzindo-a em 43,7%. Registra-se que o quadro de funcionários que no início do ano de 1999 era de 206 , após o downsizing, que ocorreu em maio/99, foi reduzido a 135.

Essas medidas foram tomadas após estudos feitos por empresa de consultoria especializada e contratada pela instituição . O diagnóstico apresentado e acompanhado de uma proposta de revisão dos rumos estratégicos indicaram a necessidade de um saneamento nas despesas administrativas, sob pena de comprometimento da continuidade da própria empresa.

Registra-se que o plano de demissão incentivado, implementado em maio/99, embora necessário, resultou a perda de pessoas consideradas importantes para a composição de uma massa crítica da organização, restando a percepção de que a instituição ficou desfalcada do tipo de conhecimento e experiência que essas pessoas detinham.

Até o dia 15 de Agosto de 2001, os 135 funcionários estavam distribuídos em três Diretorias: Operacional, Financeira e Administrativa .



Ressalta-se, também, que no decorrer do ano de 1999, para efeito de cumprimento de normas do Banco Central, o banco implementou os sistemas de controles internos, com reflexos em sua estrutura administrativa, especialmente no que tange à segurança dos procedimentos internos e operacionais. O código BANDES/Compliance, elaborado com o apoio de empresa de consultoria, contemplou as políticas corporativas que orientavam sua gestão administrativa, operacional e financeira, balizando assim, a forma de atuação do BANDES.

No que tange ao desempenho operacional pode-se afirmar que não foi satisfatório, pois fixou-se em patamar inferior aos dos últimos sete anos, haja vista que o alvo principal do ano de 1999 foi a reestruturação administrativa que anteriormente abordamos . Aliado a isso, o banco defrontou-se com

grande instabilidade econômica, decorrente da desvalorização cambial e da sensível elevação das taxas de juros que ocorreu, principalmente, no decorrer do mês de março, com redução gradual ao longo do ano.

Em 1999 o total de investimentos foi de US\$ 82.992 mil com aprovação de 1.058 operações e com perspectivas de geração de 2.470 empregos na economia estadual, sendo 68% da totalidade dos recursos aplicados na Grande Vitória e 82% nas médias e grandes empresas. (Tabelas 7 e 8)

Outro fator limitador desse baixo desempenho operacional foi a exigência de garantia real, através da alienação fiduciária, para as novas operações e também em todos os casos de repactuação definida pela Diretoria.

Implementados os ajustes administrativos, considerados necessários e inadiáveis pelos administradores da instituição, o BANDES adotou, em 2000, ações voltadas para a busca de resultados e maior seletividade da carteira de crédito.

Nesse sentido, uma nova estrutura foi aprovada visando reorganizar todas as suas atividades e colocar o cliente como ponto de convergência de suas ações.

As novas regras de classificação dos créditos em carteira das instituições financeiras, estabelecidas pelo Banco Central do Brasil, através da Resolução 2.682, que passaram a vigorar a partir de março/2000, afetou sensivelmente o

BANDES que teve de se adaptar identificando, previamente, os riscos envolvidos nas operações de crédito o que implicou maior seletividade na concessão do financiamento e maior provisão de reservas em relação ao risco dos créditos das carteiras.

Ressalta-se, que devido a implementação dessa Resolução, o patrimônio líquido que em dezembro/1999 era de R\$47.277 mil, decresceu para R\$30.980 mil em março/2000 e se fixou em R\$ 48.900 mil em dezembro/2000.

Segundo os administradores, o êxito na renegociação dos contratos que foi intensificada nesse período, também favoreceu a redução do índice de inadimplência de 15,1 % (dezembro/1999) para 7,8% (dezembro/2000) e proporcionou um resultado positivo de R\$ 9,2 milhões (dezembro/2000) para a Instituição.

No que tange ao desempenho operacional, observa-se que em 2000 um montante de US\$ 9.314 mil foram destinados a 561 micro e pequenas empresas enquanto US\$ 197.563 foram aplicados em 47 médias e grandes empresas. Registra-se que no período 1990/2000 foram destinados às micro e pequenas empresas 25% da totalidade dos recursos. (Tabela 7)

Embora as ações em 2000 tenham proporcionado investimentos totais da ordem de US\$ 206.967 mil e gerado aproximadamente 2.486 empregos percebe-se que não houve direcionamento de créditos para a promoção da

modernização e competitividade das empresas do estado, haja vista o percentual de 35 % aprovados para esse fim (Tabela 9) e a metodologia de análise adotada pela instituição para a concessão dos financiamentos que não prioriza tal quesito.

Observa-se que a metodologia para análise dos créditos focada nas garantias do tomador é priorizada pela instituição que visa obter maior segurança nas suas operações . Entende-se que esse posicionamento é preocupante pois, tradicionalmente, as empresas, em primeiro lugar, definem as suas necessidades de recursos para posteriormente questionarem suas estratégias e processos. Isso certamente contribui para aumentar o índice de mortalidade das empresas e conseqüentemente o risco da carteira de crédito do BANDES.

Outro fator a ser analisado diz respeito às modalidades de financiamento. Observa-se que o que se fazia necessário para a promoção do desenvolvimentos há 33 anos, hoje precisa ser revisto pois o papel dos bancos de desenvolvimento vem mudando devido a alterações na estrutura de seu funding e na natureza do financiamento de fomento.

Nota-se que no início da criação dos bancos de desenvolvimento e, em especial do BANDES, havia a preocupação de promover a industrialização regional e a capitalização das empresas com créditos de médio e longo prazos, uma vez que eles não eram realizados pelos bancos comerciais e de atacado.

Em 2001, no entanto, tem havido o deslocamento da ênfase das indústrias de base para a modernização tecnológica.

Nessa nova fase de desenvolvimento, o apoio do poder público torna-se, mais uma vez, essencial para promover a competitividade, a capacitação tecnológica bem como conferir maior estabilidade ao empreendimento privado.

Diante de uma economia com baixa inflação e na qual as empresas estão submetidas à pressão competitiva, cresce a importância do papel de um banco de desenvolvimento como o BANDES que deve contribuir para a modernização e o fortalecimento do parque empresarial capixaba frente às mudanças advindas de um cenário globalizado, principalmente, no que tange aos aspectos tecnológicos.

Percebe-se, no entanto, que quanto ao objetivo dos créditos aprovados, no período 1990/2000, o ano de 1997 registrou o patamar de 18 % para a modernização e realocização do parque empresarial capixaba priorizando essa modalidade, enquanto que o ano de 2000 aprovou US\$ 129.168 mil, correspondentes a 19% do montante do período para a implantação de novos empreendimentos. (Tabela 9)

Sugere-se, aqui, uma aderência da análise de crédito do BANDES com as estratégias de cada empresa visando conhecer, principalmente, as vertentes de risco empresarial e a capacidade de competitividade do cliente/projeto.

Deve-se para tanto observar, além do fator garantias, a visão e missão estratégica da empresa, segmentação mercado/produto, fatores críticos de risco, experiência empresarial, capacidade gerencial, capacidade de inovação/diversificação frente aos desafios impostos pelo mercado.

Ressalta-se que essa preocupação já tem sido alvo de discussão na instituição. Em fevereiro/2000 criou-se um grupo de trabalho com vistas a definir fatores de risco a serem ponderados na análise de crédito. A matriz de risco descrita no final deste capítulo mostra a conclusão dos analistas do banco na primeira fase dos trabalhos. Além do fator garantia será observado o conceito empresarial, cadastral, risco do cliente e do negócio e a natureza da operação (Quadro I).

Nesse sentido, entende-se que o BANDES enquanto agente indutor de mudanças do cenário capixaba precisa rever os rumos diante de cenário competitivo e globalizado, bem como aprimorar os instrumentos que utiliza e buscar novas formas de alcançar os resultados a que visa de forma a identificar os potenciais de crescimento do parque empresarial, revitalizar os setores importantes e apoiar negócios viáveis e competitivos para o desenvolvimento do estado do Espírito Santo.

4.4 – A Reavaliação do Papel do BANDES no Cenário Capixaba

As transformações que ocorreram nesse final do século vinte exigem uma redefinição dos papéis dos atores do processo de desenvolvimento, de um lado o estado e a classe política, e de outro, o setor privado (empresários e trabalhadores), como também devem ser redefinidas as relações Estado/economia.

Em um ambiente marcado pela consolidação da estabilização econômica iniciado pelo Plano Real em 1994 e pela redução do papel do estado, o BANDES poderá ter um papel fundamental na promoção de uma trajetória de crescimento sustentado – que se destaca entre as prioridades da política econômica brasileira para os próximos anos.

Sabe-se que o resultado mais marcante do Plano Real continua sendo a expressiva redução das taxas de inflação – condição *sine qua non* para se pensar em qualquer projeto de longo prazo. Assim, diante de um cenário estabilizado e globalizado acredita-se que os grandes desafios a serem perseguidos pelo BANDES são:

- a) modernização e inserção competitiva , via financiamento, à classe empresarial capixaba, reestruturação industrial e capacitação tecnológica das empresas e conseqüente aumento da competitividade dos produtos do Estado;

- b) aumento do volume de investimentos, a fim de garantir um crescimento sustentado a longo prazo;
- c) estímulo ao aumento tanto da quantidade quanto da qualidade de emprego através da reciclagem e qualificação da mão-de-obra local, visando atender à transformação do mercado de trabalho decorrente da introdução de novos modelos organizacionais e tecnológicos, através de linhas de crédito específica para treinamento e capacitação gerencial da classe empresarial local;
- d) financiamento a investimentos privados nos setores de infra-estrutura econômica, visando à sua expansão e modernização e à eliminação dos gargalos existentes, contribuindo, desta forma para o aumento da produtividade da economia capixaba.
- e) auxílio a capitalização de micro e pequenas empresas;
- f) ação programática junto ao setor de serviços complementares à competitividade industrial e ao desenvolvimento do potencial turístico do estado.
- g) atuação em programas operacionais pioneiros no setor rural destinados à disseminação de novas tecnologias e à incorporação de novas fronteiras agropecuárias.

A coordenação de redes de parceria para o levantamento das necessidades de apoio a setores e atividades; a disseminação de informações que auxiliem a decisão de investimentos na região; a orientação técnica aos micro/pequenos empresários e às organizações de microcrédito, também, devem ser

priorizados na construção da visão e do direcionamento estratégico do BANDES.

Nesse sentido, observa-se que a interação entre a instituição e as prefeituras, secretarias municipais, entidades representativas dos interesses de seus beneficiários (federações, entidades de classe, organizações da sociedade civil que atuam na área rural e urbana) , instituição financeira regional e organismos internacionais, ocorrem de forma esporádica o que demonstra que o desenvolvimento sustentável, cuja premissa básica está focada na participação da sociedade civil organizada e na articulação entre diferentes instituições, não está sendo priorizado nas estratégias dessa instituição.

Ressalta-se a importância da multiplicação dessas parcerias e articulações com os diferentes agentes sociais e em diferentes instâncias governamentais. Por serem instituições públicas estaduais os bancos de desenvolvimento e em especial o BANDES não devem privilegiar o relacionamento com as secretarias de natureza econômico - financeira, mas buscar a articulação com todas as secretarias estaduais voltadas para a área social e com o BNDES.

Outra sugestão seria a criação de um Fórum de Desenvolvimento Estadual, como já ocorre em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, o que promoveria a participação multi - institucional de órgãos governamentais estaduais e municipais, entidades de classe e organizações da sociedade civil, que é essencial para legitimar a atuação do BANDES.

Entende-se que os bancos de desenvolvimento, locais e regionais, bem como a Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento (ABDE) têm aparentemente assumido uma postura de resistência à mudança para manter o *status quo*, ou seja, a categoria de instituição predominantemente financeira.

A principal instituição federal de fomento – BNDES - precisaria se empenhar mais na discussão do papel dos bancos de desenvolvimento e acompanhar de forma mais intensa os reflexos das mudanças externas que hoje ameaçam essas instituições.

Nota-se que o BNDES tem uma postura centralizadora em relação ao atendimento das demandas, utilizando diversos agentes como simples repassadores de recursos.

Atualmente, qualquer prefeitura, qualquer organização da sociedade civil ou qualquer grande empresa pode procurar diretamente o BNDES, em sua sede no Rio de Janeiro, dispensando a intermediação das instituições financeiras de desenvolvimento locais. Esse modelo de atuação esvazia a atuação das instituições públicas no nível local e é contrário a diretriz de descentralização prevista em um modelo de desenvolvimento sustentável.

Uma alternativa seria limitar os repasses de recursos aos bancos de desenvolvimento que seriam exclusivos na canalização de projetos locais. Dessa forma, seria possível fortalecer essas instituições de desenvolvimento,

fazendo cumprir o seu papel e não se restringindo ao objetivo de suporte financeiro. Para isso, será fundamental que os bancos de desenvolvimento elaborem estudos, estejam em contato permanente com diferentes agentes sociais, visando a detectar carências setoriais e empresariais, sejam ágeis no atendimento, estejam próximas dos usuários, acompanhem as mudanças de um cenário globalizado e trabalhem em parceria com organizações da sociedade civil.

Se persistirem na defesa de uma atuação meramente financeira, negligenciando uma atuação efetiva na área social e o seu papel de agente articulador, certamente serão expurgados do sistema e talvez não sejam sequer lembrados no futuro.

Não há mais tempo para esperar, a abertura da economia exige que o parque empresarial se modernize e a sociedade começa a se organizar para ocupar um espaço que pertence aos bancos de desenvolvimento. Preocupados com a competitividade das empresas e com a necessidade de maior inserção internacional, os empresários já estão se organizando em redes e criando instituições que forneçam estatísticas sobre o estado, promovam encontros nacionais e internacionais, divulguem linhas de financiamento disponíveis.

Redefinir o modelo institucional do BANDES por meio da revisão de seu direcionamento estratégico e do reposicionamento de suas relações com a sociedade civil, com o mercado e com outras instituições públicas, é

certamente um dos grandes desafios para a revisão do seu papel neste início de século.

No entanto, a reorientação de seu direcionamento estratégico não é suficiente para obter desempenho satisfatório em suas ações. É necessário enfrentar alguns desafios que entre os quais destacamos:

- ◆ Desenvolver competências para que haja parcerias voltadas para resultados efetivos, tanto na articulação política e institucional despojada de interesses, quanto na capacidade de manter o diálogo e a transparência junto à sociedade civil.
- ◆ Estabelecer um modelo de gestão que promova a descentralização administrativa, assegurando maior proximidade com os mercados e os clientes para obter maior eficácia nas ações e decisões e estimulando a participação responsável e consciente dos funcionários na geração de resultados organizacionais.
- ◆ Estruturar espaços coletivos para troca de experiências e para o estabelecimento de consenso sobre os objetivos estratégicos do banco e sobre as ações de aperfeiçoamento interno.
- ◆ Instituir valores e princípios na cultura organizacional que orientem o desempenho dos funcionários e da instituição para a efetividade dos resultados e para a transparência dos critérios e avaliações.

Acredita-se que maior complexidade para remodelar o perfil institucional e os parâmetros de desempenho do BANDES está na conscientização do esgotamento do modelo de atuação como mero intermediador financeiro.

É , portanto, em como mudar que reside o mais complexo e potente conjunto de desafios; tanto aqueles que passam pelos valores de sustentação democrática, quanto os que dizem respeito aos princípios que devem reger a atuação das instituições públicas. Valores e princípios estes que devem internalizar - se no tecido organizacional e emergirem sob a forma de práticas que concretizem o desejo de transformação da instituição.

DO DESEMPENHO OPERACIONAL DO BANDES

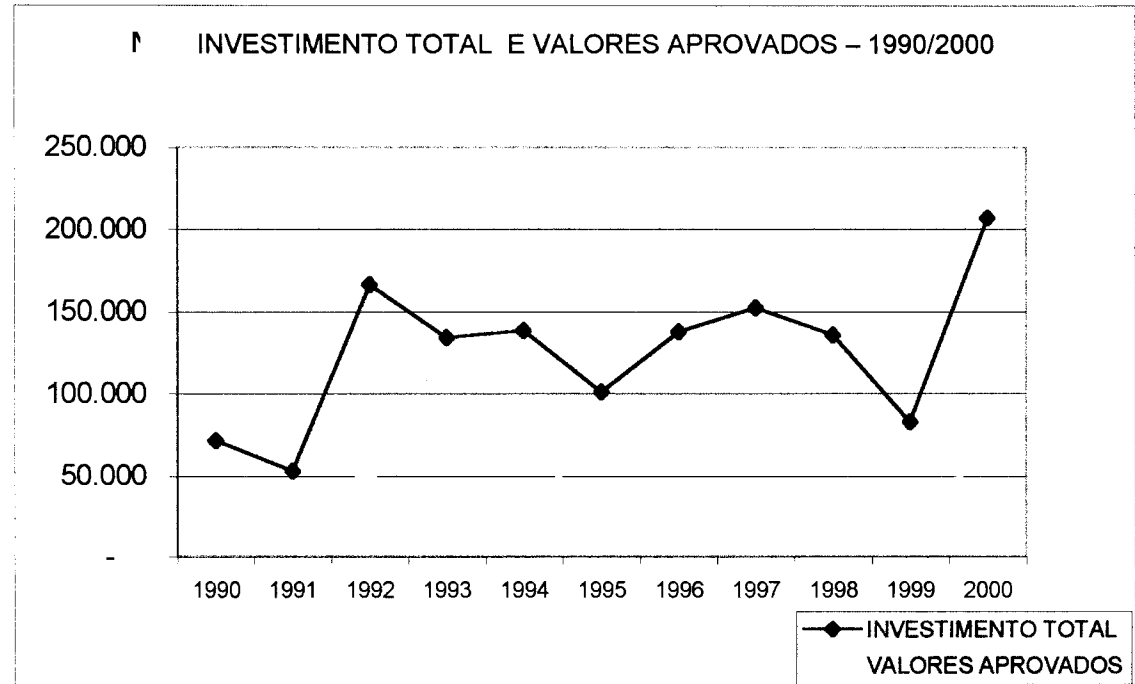
Tabela 5 - BANDES – N.º de Operações e Investimento Total Aprovado no Período - 1967/2000

Valores em US\$ mil

Período	Número de Operações	Investimento Total	Valores Aprovados	Empregos Gerados
1967 – 1989	16.010	1.370.000	916.900	(*)
1990	449	71.285	43.200	2.275
1991	475	52.950	25.951	2.608
1992	517	166.401	53.885	4.993
1993	526	133.946	60.559	3.779
1994	342	138302	61.576	2.792
1995	444	101.092	34.923	1.877
1996	1.232	137.603	43.883	4.342
1997	3.081	152.115	43.383	4.322
1998	1.634	135.901	32.825	2.427
1999	1.058	82.992	33.495	2.470
2000	605	206.967	58.696	2.486
TOTAL	26.373	2.749.554	1.409.276	78.204

Fonte: Relatórios do BANDES/SISBANDES/ Inclusive FUNDAP/Projeto

(*) Estimado em 43.833



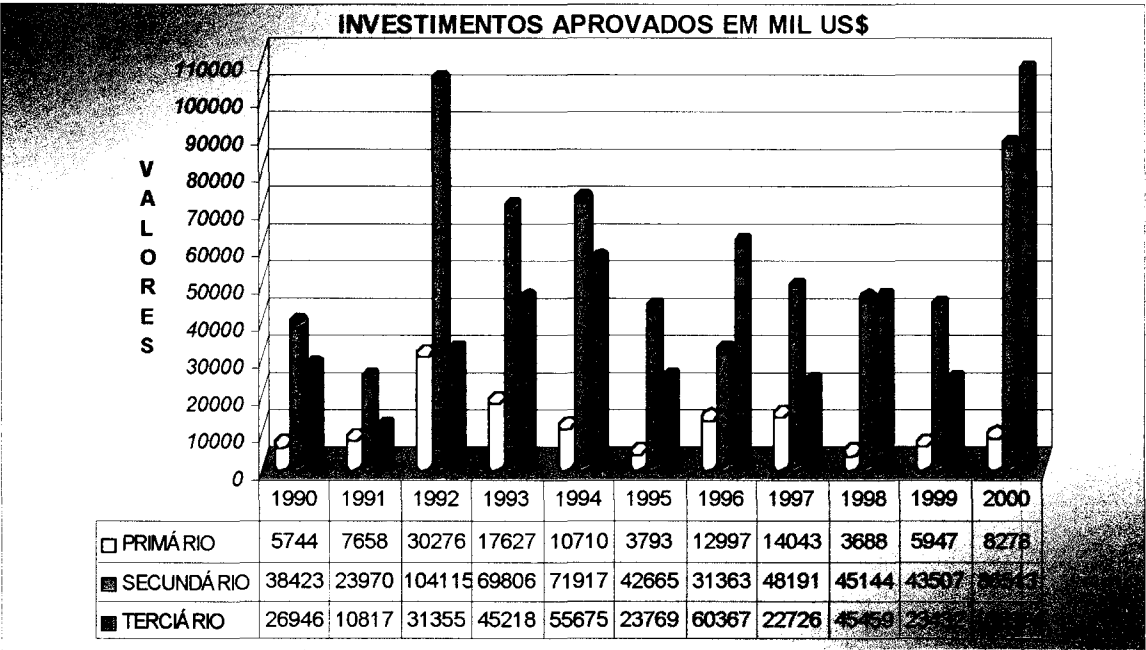
Fonte: Relatórios do BANDES/SISBANDES/ Inclusive FUNDAP/Projeto

Tabela 6 – Valores Totais Aprovados e N.º de Empregos Gerados por Setor Econômico – 1990/2000

Valores em mil US\$

ANO	Primário	Empregos Gerados	Secundário	Empregos Gerados	Terciário	Empregos Gerados
1990	5.774	46	38.423	1.584	26.946	637
1991	7658	33	23.970	2.153	10.817	367
1992	30.276	500	104.115	3.502	31.355	891
1993	17.627	186	69.806	1.857	45.218	1.736
1994	10710	207	71917	1481	55675	1139
1995	3.793	229	42.665	105	23.769	543
1996	12.997	273	31.363	1.476	60.367	2.166
1997	14.043	998	48.191	959	22.726	1.643
1998	3.688	852	45.144	676	45.459	680
1999	5.947	594	43.507	683	23.432	755
2000	8.278	229	86.513	1.681	106.381	474
TOTAL	120.761	4.147	605.614	16.157	452.145	12.031

Fonte: SISBANDES/BANDES
Exclusive setor informal/bolsistas e Fundap/Projeto



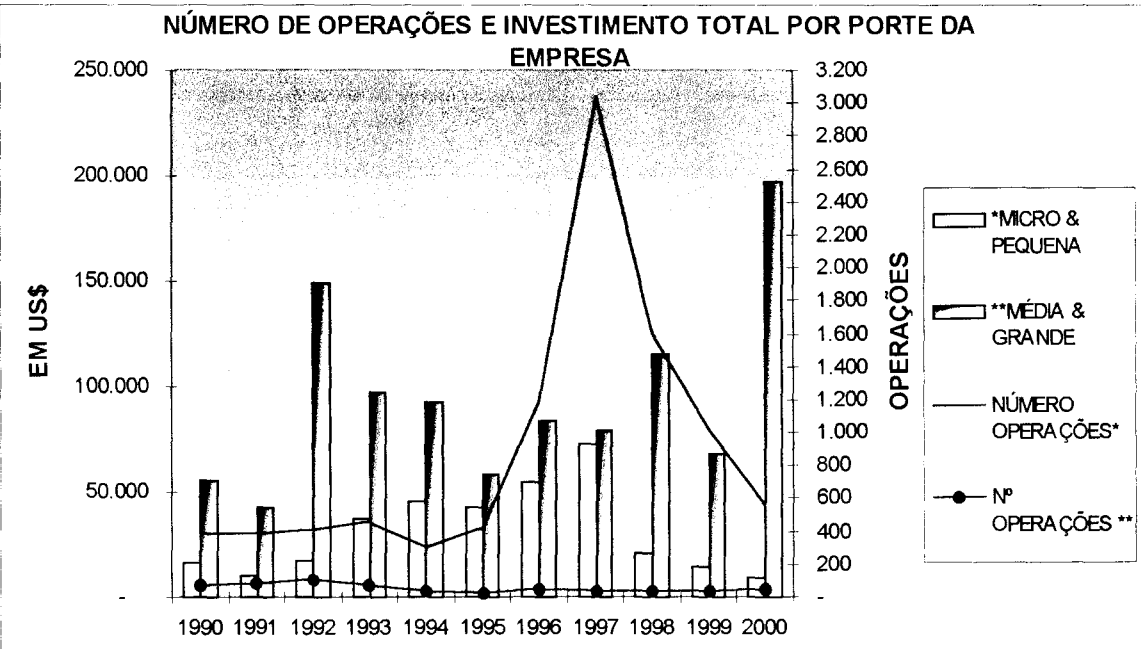
Fonte: SISBANDES/BANDES

Tabela 7 – Número de Operações Aprovadas e Investimento Total por Porte da Empresa – 1990/2000

Valores em mil US\$

ANO	MICRO/ PEQUENA	Número de Operações	MÉDIA / GRANDE	Número de Operações	TOTAL
1990	16.110	384	55.175	65	71.285
1991	9.894	389	43.056	86	52.950
1992	17.500	409	148.901	108	166.401
1993	37.056	455	96.890	71	133.946
1994	45.548	305	92.754	37	138.302
1995	42.923	420	58.169	24	101.092
1996	54.246	1.185	83.357	47	137.603
1997	72.712	3.042	79.403	39	152.115
1998	20.507	1.602	115.394	32	135.901
1999	14.939	1.016	68.053	40	82.992
2000	9.314	558	197.653	47	206.967
TOTAL	340.749	9.767	1.038.805	596	1.379.554

Fonte: SISBANDES
Inclui setor informal e bolsistas



Fonte: SISBANDES

Tabela 8 – Investimento Total aprovado por Região – 1990/2000

Valores em MIL US\$

ANO	GRANDE VITÓRIA	INTERIOR	TOTAL
1990	41.916	29.369	71.285
1991	25.253	27.697	52.950
1992	114.324	52.077	166.401
1993	74.232	59.714	133.946
1994	65.145	73.157	138.302
1995	61.364	39.728	101.092
1996	88.193	49.410	137.603
1997	96.393	55.722	152.115
1998	118.353	17.548	135.901
1999	56.434	26.558	82.992
2000	172.135	34.832	206.967
TOTAL	913.742	465.812	1.379.554

Fonte : SISBANDES

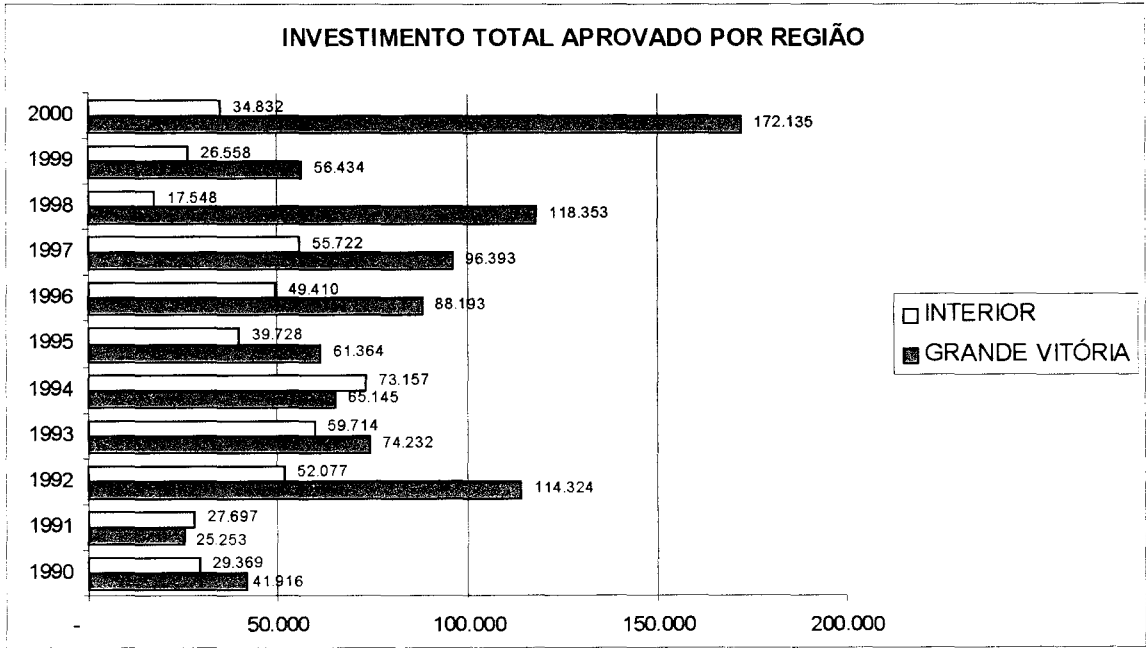
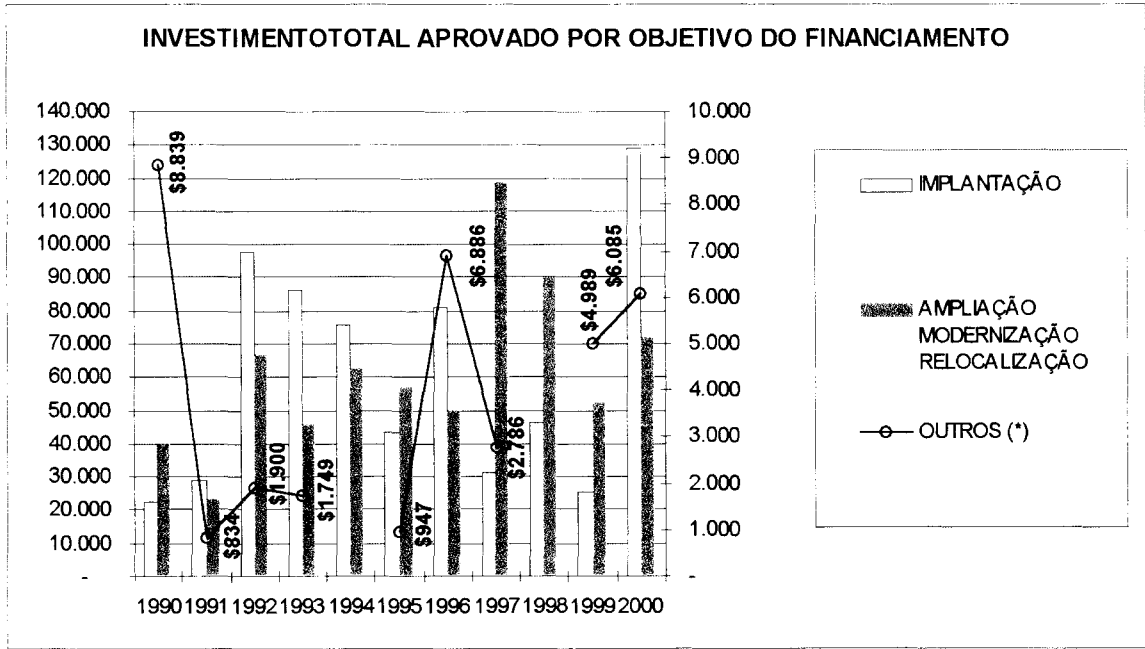


Tabela 9 - Investimento Total Aprovado por Objetivo do Financiamento

Valores em US\$

ANO	Implantação	Ampliação Modernização Relocalização	Outros (*)
1990	22.383	40.063	8.839
1991	28.792	23.324	834
1992	97.724	66.777	1.900
1993	86.210	45.987	1.749
1994	75.834	62.468	-
1995	43.258	56.887	947
1996	81.159	49.558	6.886
1997	31.018	118.311	2.786
1998	46.338	89.563	-
1999	25.728	52.284	4.980
2000	129.168	71.714	6.085
TOTAL	667.612	676.936	35.006

Fonte: SISBANDES
(*)giro



Quadro 1 – Matriz de Crédito e Risco**MATRIZ DE CRÉDITO E RISCO****1.1 – Empresarial**

- ◆ Conceito Cadastral e Contingência
- ◆ Visão Global (Conhecimento e Informações dos administradores)
Tradição dos Sócios como Empresários
- ◆ Experiência dos Sócios na atividade do Projeto

1.2 – R isco do Cliente

- ◆ Nível de Profissionalização da Gerência
- ◆ Estrutura Administrativa Organizacional
- ◆ Tradição do Cliente no Mercado objeto do Projeto
- ◆ Experiência do Cliente com o BANDES
- ◆ Cumprimento de Prazo nos Pagamentos ao BANDES
- ◆ Situação Econômica e Financeira
- ◆ Conceito Cadastral e Contingência

1.3 – R isco do Negócio (Projeto)

- ◆ Situação Econômica e Financeira – Prospectiva
- ◆ Capacidade Patrimonial dos Sócios – Recursos Próprios
- ◆ Capacidade Patrimonial dos Sócios – Saldo devedor
- ◆ Mercado e Concorrência (concorrentes, fornecedores, clientes, entrantes potenciais, produtos substitutos, expectativas de mercado)

1.4 – Natureza da Operação

- ◆ Análise das Garantias
- ◆ Diluição do Risco

CAPÍTULO 5

UMA PROPOSTA DE REAVALIAÇÃO DOS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO

Grande parte da literatura recente tem destacado a insuficiência dos esforços existentes no sentido de enfrentar as desigualdades regionais no Brasil o que pode ser comprovado com as afirmações de ARAÚJO e GUIMARÃES a seguir:

“A principal característica da fase recente – anos 90 – no que se refere à dinâmica da organização territorial do Brasil e à questão das desigualdades regionais é a inexpressiva presença de políticas regionais explícitas do Governo Federal, associada a uma atomização de esferas de tratamento do regional, o que provoca, no pouco que sobrou do passado, superposição de esforços, desconexão de iniciativas, e revela, ao final, falta de prioridade.”(...)este novo panorama internacional traz hoje, e no futuro trará com mais intensidade, um conjunto de desafios significativos. O principal será o de reforçar as desigualdades, nem tanto, pelas formas tradicionais como se manifestavam, mas especialmente por colocar desafios de uma maior fragmentação do espaço nacional, em que algumas regiões mais dinâmicas podem se beneficiar das formas regionalizadas com que a globalização tende a se manifestar, ou pontualmente inserir-se nos fluxos de comércio internacional, enquanto as demais verão bloqueadas suas possibilidades de crescimento, o que é sancionado pela crise do Estado brasileiro e pela existência de políticas industriais e regionais estruturantes.” (1997, p.10)

Até o início da década de 90, o Brasil era uma economia excessivamente protecionista. Seu mercado era praticamente fechado à concorrência externa. Nesse cenário, poucas empresas se preocuparam com a modernização, tanto nos aspectos tecnológicos de máquinas e equipamentos e processos, quanto nos aspectos organizacionais e de recursos humanos.

Com a abertura do Brasil ao comércio internacional, o fator competitividade passou a ser preponderante. Aquelas empresas que já vinham se modernizando e enfrentando a concorrência internacional não tiveram dificuldades em continuar a enfrentar esses mesmos concorrentes em seu território, mas o mesmo não se pode falar da maioria.

Nesse momento de mudanças advindas de um cenário globalizado, os bancos de desenvolvimento precisam acompanhar a evolução dos novos tempos, serem pró – ativos e contribuir para tornar as empresas mais competitivas. Devem incentivar a reestruturação do parque industrial de suas regiões, objetivando dotá-las de poder competitivo, não somente para enfrentar a abertura do mercado brasileiro aos produtos estrangeiros, mas também a tendência mundial de globalização. Essa nova tendência visa a integração dos mercados para formar a capacidade competitiva conjunta, baseando-se na existência de regiões econômicas sem fronteiras.

Sabe-se que a atuação dos bancos de desenvolvimento tem sido de grande importância na economia nacional, pois eles têm financiado projetos que a rede privada não financiaria devido ao grau de risco e ao prazo das operações, principalmente no caso de projetos de implantação ou de financiamento de pequenas e médias empresas que não têm garantias suficientes a oferecer.

Porém, neste cenário atual, acredita-se que a análise de projetos nos bancos de desenvolvimento deve privilegiar os projetos competitivos, contribuindo com a eficiente alocação dos escassos recursos de capital.

A busca pela competitividade é um objetivo nacional, e o próprio governo tem demonstrado seu engajamento nessa causa, determinando que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), instituição líder no cenário de fomento, priorize o financiamento a empreendimentos competitivos.

A maior parte dos recursos dos bancos de desenvolvimento provém das linhas de crédito do BNDES. Assim, é necessário que esses bancos integrem a seus modelos de análise as variáveis da estratégia empresarial que procurem traduzir a postura competitiva da análise solicitante do financiamento.

A metodologia tradicional de análise de crédito possui limitações e deve ser revista. Na maioria dos casos é dada atenção especial às garantias apresentadas pelo tomador do crédito. Porém, ressalta-se que no atual contexto, torna-se fundamental que outros fatores sejam identificados, além da garantia apresentada pela empresa, como por exemplo, a estrutura competitiva de mercado em que a mesma se localiza.

A análise do perfil competitivo da empresa solicitante do crédito em um cenário globalizado será fator de sobrevivência dessas empresas e portanto merece uma análise mais aprofundada na hora do deferimento do crédito.

Ressalta-se que o novo cenário favorece aos bancos de desenvolvimento desde que as suas ações sejam conduzidas de forma a : a) contribuir para a reconstrução da infra-estrutura do país; b) facilitar a implementação do processo de reestruturação das empresas brasileiras para enfrentar os desafios da globalização; c) apoiar, preferencialmente, a setores específicos para recuperar vantagens competitivas, num ambiente de integração competitiva da economia brasileira; d) consolidar investimentos na formação das cadeias produtivas regionalmente situadas (*clusters*); e) viabilizar linhas especiais de financiamento para a modernização de pequenos e médios empreendimentos.

A integração competitiva do sistema financeiro que surge juntamente com a globalização de serviços deverá integrar internacionalmente a economia brasileira nos mercados financeiros de empréstimos de longo prazo.

Convém lembrar, ressaltando HADDAD, que o enfoque dado pelos bancos de desenvolvimento aos financiamentos, anteriormente, consistia em:

- a) concentração da alocação de recursos no setor industrial;*
- b) predomínio dos critérios de substituição de importações e de geração líquida de empregos (este último em base puramente quantitativa);*
- c) predomínio da análise de cadastro sobre a análise do projeto;*
- d) análise de projetos feita de forma isolada sem levar em conta a questão da competitividade setorial;*

- e) sistema de garantias fortemente baseado em garantias reais do tomador;*
- f) financiamento integral dos projetos, com recursos públicos, levando a uma excessiva exposição dos bancos de desenvolvimento hoje materializado em altas taxas de inadimplência, confrontadas às baixas taxas de remuneração.*

Ressalta-se que, hoje, o novo enfoque, proposto pela ABDE, para as concessões de financiamento dentro de uma visão de crescimento econômico sustentado com equidade social e preservação ambiental deve considerar:

- a) nova priorização do direcionamento dos recursos de fomento, despontando a ênfase na recuperação, modernização e expansão da infra-estrutura econômica e social, como pressuposto para a retomada do desenvolvimento;*
- b) direcionamento do financiamento com recursos públicos preferencialmente para as micro e pequenas empresas;*
- c) ênfase na geração de empregos sustentáveis, sob a ótica da competitividade global;*
- d) ações de apoio à competitividade das empresas (sobretudo de pequeno porte), principalmente na atualização tecnológica e reciclagem de mão de obra;*
- e) ênfase na análise do empreendimento como principal fonte de amortização de recursos;*
- f) redução da " exposure" da instituição através de limites máximos de participação no financiamento ou capital de risco de qualquer*

empreendimento (salvo no caso de micro e pequenas empresas) concentrando seu papel na mobilização dos recursos financeiros complementares junto a fontes de poupança do setor privado;

g) utilização mais intensiva da concessão de garantias colaterais (e contra eventuais riscos políticos) aos projetos como forma de atrair e viabilizar a participação de capitais privados na composição do funding dos projetos.

Registra-se que os bancos de desenvolvimento enfrentam, nesta nova fase, um grande desafio que é o de analisar , prioritariamente, o perfil competitivo das empresas a serem financiadas bem como dotá-las de instrumentos capazes para enfrentar as mudanças de um mercado globalizado.

Espera-se, dessa forma, resultados promissores com a implantação dessa estratégia tais como: menor índice de mortalidade das empresas, aumento de emprego e renda nas regiões beneficiadas e maior segurança quanto ao retorno dos créditos.

PARTE III - CONCLUSÃO

O presente estudo indica que os bancos de desenvolvimento, e em especial o BANDES, necessitam de uma profunda reavaliação de seu papel, redefinição do direcionamento estratégico e revisão do seu relacionamento com a sociedade civil e o mercado.

O financiamento, neste cenário globalizado, não deve ser a atividade mais importante, mas um dentre outros tantos meios para viabilizar o desenvolvimento econômico e social de uma região.

A coordenação de redes de parcerias, o levantamento das necessidades de apoio a setores e atividades, a disseminação de informações que auxiliem a decisão de investimentos na região, a orientação técnica aos micro/pequenos empresários e às organizações de microcrédito devem ser priorizados na construção da nova visão.

Observa-se que a interação com prefeituras, entidades de classe, universidades, organizações da sociedade civil, instituições financeiras e outros órgãos de desenvolvimento ocorrem de forma esporádica o que inviabiliza um desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, nota-se que qualquer prefeitura, qualquer organização da sociedade civil ou qualquer grande empresa pode procurar, diretamente o

BNDES, dispensando a intermediação financeira, o que esvazia a atuação dos bancos de desenvolvimento.

Dessa forma, é fundamental uma reavaliação do papel dos bancos de desenvolvimento para que os mesmos não sejam, definitivamente, expurgados do sistema.

O desafio dessas instituições neste novo cenário globalizado consiste em consolidar um processo de transformação advindo da necessidade de impulsionar a competitividade e um desenvolvimento local caracterizado pela sustentabilidade e para isso devem traçar diretrizes e implementar ações com vistas a:

- ◆ Promover o desenvolvimento e ajustamento estrutural de regiões menos desenvolvidas;
- ◆ Reconverter as regiões industriais em declínio;
- ◆ Apoiar a redução dos níveis de carência em regiões de grande concentração de pobreza;
- ◆ Apoiar a remoção de pontos de estrangulamento que coloquem em risco a competitividade sistêmica em regiões, atualmente dinâmicas.
- ◆ Promover a reconversão produtiva de regiões cuja economia esteja sendo negativamente afetada pelo processo de integração continental;
- ◆ Apoiar a proteção ambiental em áreas definidas como prioritárias para fins de preservação;

- ♦ Promover o avanço científico-tecnológico.

O que se defende, neste trabalho, é a necessidade de se repensar as formas de atuação dos bancos de desenvolvimento e em especial do BANDES, adaptando-o e tornando-o contemporâneo aos movimentos e transformações de uma economia cada vez mais globalizada, sem perder de vista os valores e os objetivos emanados da sociedade.

Esgotada a fase de substituição das importações, na qual o Estado do Espírito Santo foi inserido, através de um processo de desconcentração com especialização regional, entenda-se grandes projetos, a estratégia atual que se despona é a de inserção pela diferenciação devido a abertura de mercado.

Nesse sentido, deve-se estimular as vocações econômicas locais, mantê-las em um processo contínuo de modernização e capacitação tecnológica.

Registra-se que o BANDES, devido a sua localização – encontra-se situado no sétimo Estado mais competitivo do País – e enquanto agente de transformações, deveria atuar de forma pró-ativa e voltar as suas estratégias de ação para a atualização tecnológica do segmento empresarial capixaba com vistas a torná-lo mais competitivo, bem como identificar as necessidades e expectativas de seus clientes visando subsidiar a concepção de seu direcionamento estratégico.

Outro fator a destacar é a relevância da disseminação interna das estratégias definidas pelo banco para atuar neste novo cenário, o que facilita a aferição do grau de compreensão e das propostas de mudança a serem implementadas.

O modelo de gestão participativo propicia oportunidades de discussão dos principais problemas da organização e revitaliza compromissos que unem os gestores em torno de objetivos comuns.

O complexo conjunto de desafios que, hoje, enfrenta o país mostra que a ação do Estado que se faz necessária é a coordenação das ações de desenvolvimento e a integração das cadeias produtivas voltadas para a sustentabilidade da região. O que está muito além do que simples repasses de recursos financeiros.

Nesse sentido, sugere-se que , para o fortalecimento dessas instituições de desenvolvimento e em especial do BANDES, sejam formuladas estratégias de desenvolvimento coerentes com uma nova época, com o novo papel do Estado e com as perspectivas da economia mundial, dada a crescente globalização de mercados, visando a promoção da competitividade e qualificação gerencial das empresas solicitantes dos financiamentos.

Devem ser elaborados estudos técnicos de mercado para identificar problemas e soluções bem como regiões com potencial de desenvolvimento com vistas a combater às desigualdades sociais e regionais.

Por fim sugere-se que essas instituições sejam ágeis no atendimento, estejam próximas dos usuários e trabalhem em parceria permanente com as organizações da sociedade civil visando minimizar riscos de crédito, constituindo – se em um exemplo de instituição modelo que KLIKSBURG (1998) define de Estado inteligente.

BIBLIOGRAFIA

- ABDE. **Financiamentos do desenvolvimento ou financiamento a longo prazo, funding e formatação das instituições financeiras de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ABDE, 1994.
- ABDE. **Projeto conceitual de constituição de agência de desenvolvimento**, mimeo., 1999.
- ABDE. **Revista Rumos**, período 1995/2001
- ALÉM, A . **BNDES: papel, desempenho e desafios para o futuro**. Rio de Janeiro: BNDES, Nov.1997. (Texto para discussão, 62)
- _____. **O desempenho do BNDES no período recente e as metas da política econômica**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n.09, p. 51-76, Junho 1998.
- ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e políticas sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais da ANPOCS, n. 28, junho, São Paulo, 1995.
- BAER, W. **A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1985.
- BRINKERHOFF, D. **Integrating institucional and implementation issues into policy decisions: na introduction and overview**. In: BRINKERHOFF (org) Policy Studies and developing nations. JAI Press, 1997, v.5, p. 1-18.
- CARRARO, Antônio F. **Projeto conceitual de constituição de agência de fomento**. Rio de Janeiro: ABDE, 1999.
- CATALÁ, J. **Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX**. In: PEREIRA, L., SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro : Editora fundação Getúlio Vargas, 1998. P.15 a 20.
- COHN, A . **O enfrentamento da exclusão social: universalização x focalização**. Revista TEMA RADIS, Rio de Janeiro: FIOCRUZ, n. 15, 1997.
- DIEESE. **Bancos públicos estaduais: notas sobre a crise e propostas de reestruturação**. Estudos setoriais n.9, Dez.1997.
- DRAIBE, S. **Reforma do Estado e Descentralização: a experiência recente da política brasileira de ensino fundamental**. Paper apresentado no Seminário Internacional de Reestruturação e Reforma do Estado. São Paulo, maio, 1998.

- FARAH, M. **Gestão do setor público e reformas da educação no Brasil**. In: Revista Brasileira de Administração Contemporânea, Anais da 19ª ENANPAD, Set.1995, Rio de Janeiro, p. 137-50.
- FURTADO, C. **A pré- revolução brasileira**. Rio de Janeiro : Editora Fundo de Cultura, 1962.
- _____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional, 1969.
- HADDAD, P. **Perspectivas para as instituições financeiras de desenvolvimento no Brasil**, Relatório de consultoria preparado para ABDE, dezembro, 1996.
- JACOB, O. **Reinventando os bancos de desenvolvimento no Brasil**. Brasília: ABDE, 1998.
- KASZNAR, Istvan. **Finanças internacionais para bancos e indústrias**. Ed. IBMEC, 1990.
- _____. **Estatísticas e cálculo do PIB no Brasil - 1950/1995**. RAP/EBAP/FGV, setembro, 1996.
- _____. **Existe tamanho ótimo do Estado?** RAP/EBAP/FGV , março, 2000.
- KINDLEBERGER, C. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976.
- KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismo**. São Paulo : Cortez Editora, 1998.
- LOPES, C . **Planejamento, estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.
- MEIER, G. **The formative period**. In MEIER, G., SEERS, D. (org), *Pioneers in development*. Washington: Oxford University Press, 1984, p. 05-15.
- NELSON, J. **Economic crisis and policy choice: the politics of adjustment in the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- NOGUEIRA, M. **Para uma governabilidade democrática progressiva**. Lua Nova, São Paulo, n. 36, 1995, p. 105 -128
- NUNES, E. **A gramática política do Brasil e clientelismo e insulamento burocrático; prefácio Luiz Carlos Bresser Pereira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, Brasília, DF, ENAP, 1997.

- OSTROM, E. **The evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- RATTNER, H. **Instituições financeiras e desenvolvimento tecnológico autônomo**. São Paulo: IPE /USP/FAPESP, 1991.
- RENCK, L. **Bancos de desenvolvimento: uma instituição a busca de novos paradigmas**. Revista RUMOS, outubro, 1996, p. 12 – 15.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Rio de Janeiro: Editora Ediouro, 1986.
- TEIXEIRA, Natermes Guimarães. **Os bancos de desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: ABDE, CEBRAE, BNDE, 1989.
- VELLOSO, J. **O último trem para Paris – De Getúlio a Sarney: milagres, choques e crises do Brasil moderno**. Rio de Janeiro : Editora Nova Fronteira, 1986.
- VRIES, M. **Desenvolvimentos na Europa: a idéia das gerações de políticas públicas**. Revista de Administração da USP, São Paulo, v.34, n.01, 1999, p. 29-52.