

A Revitalização do Sistema Público de Fomento como Canal para Acesso Financeiro por MPMEs

MARCO AURÉLIO CABRAL PINTO
PAULO BRÊDA DE PAULA
ANA BEATRIZ TOMÁS SALLES*

RESUMO O presente documento busca examinar alternativa para encaminhamento do problema de acesso financeiro de MPMEs a recursos públicos, centrando-se em revisão crítica do conceito de sistema público de fomento que encontrou apogeu em meados da década de 1970, no Brasil. Para tanto, resgatou-se em perspectiva comparada o papel desempenhado pelo sistema público de fomento nos anos 1970 e a estrutura financeira privada que resultou das reformas liberalizantes implementadas na segunda metade dos anos 1990 no Brasil. Conforme se logrou concluir, o sistema público de fomento poderia ser reconstituído na atualidade dos fatos como canal complementar aos conglomerados financeiros privados para aproveitamento de oportunidades, principalmente aquelas associadas a arranjos produtivos locais e a planos de negócio em MPMEs inovadoras.

ABSTRACT *The present study aims to examine the hypothesis that the reestablishment of a state-owned financial system represents an alternative to strengthen the credit access by micro, small and medium-sized enterprises in Brazil. In order to reach the proposed objective, we revised the role played by the state-owned system during the 1970s and then compared it with the performance of the private system, which emerged since the mid-1990s, in the provision of credit for small companies. We conclude that state-owned financial entities can presently explore complementarities with private conglomerates as regards local clusters financing and the creation of opportunities for venture capital.*

* Respectivamente, engenheiro do BNDES e professor adjunto do Departamento de Engenharia de Produção da UFF; contador, aposentado pelo BNDES e professor da Fundação Getúlio Vargas; e gerente de treinamento da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), mestre em administração de empresas pelo Coppead/UFRJ e doutoranda em economia pelo CPDA/UFRJ.

1. Introdução¹

O presente trabalho tem por objetivo recuperar o conceito de sistema público de fomento como proposta para constituição de canal complementar ao mercado de bancos privados para o acesso aos serviços financeiros demandados por micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) no Brasil.

O conceito de interesse para o presente trabalho é definido pela relação sistêmica que pode ser desenvolvida entre o BNDES, como *locus* de exercício de estratégias nacionais, e diferentes instituições financeiras controladas pelo poder regional ou local. Essa relação, nem sempre harmoniosa, possui precedente histórico com apogeu durante os anos 1970, momento em que se assistiu ao último esforço coordenado para superação da condição de subdesenvolvimento brasileira.

Com respeito ao debate estabelecido sobre o tema,² assume-se sem problematizar que o fracasso historicamente datado do conceito de sistema público de fomento não se deveu à disfuncionalidade das instituições, tampouco às relações entre estas e o núcleo organizador na esfera federal. Ao contrário, partiu-se da idéia de que a insolvência de muitos dos entes estaduais, observada a partir dos anos 1980, deveu-se a fatores conjunturais, tais como: (i) aumento dos juros norte-americanos observado a partir de 1979 que, aliado ao excessivo endividamento brasileiro, levaram a restrições para a liquidez bancária; (ii) ambiente interno de estagflação, que levou à sistemática deterioração das carteiras de crédito das instituições financeiras estaduais; (iii) falta de transparência e de poder fiscalizador que permitissem controle social da gestão dos bancos públicos estaduais; e (iv) triunfo de interesses políticos contrários à recuperação das condições operacionais do sistema público de fomento a partir do início dos anos 1990.

De maneira a discutir a adequação do conceito de sistema público de fomento ao tempo presente dos fatos, a pesquisa procurou investigar: (i)

1 Os autores agradecem a Camila Chaves Abuche pela contribuição na preparação e na revisão do texto e a Marco Antonio de Araújo Lima, Renato Luiz Proença de Gouvêa e Leonardo Pereira Rodrigues do Santos pelos comentários, sem atribuir-lhes qualquer responsabilidade pelo conteúdo escrito.

2 Ver Bacha (1989), McKinnon (1993), Lundberg (1993), Loyola (1993), Neto & Werlang (1993), Sola, Barros & Almeida Jr. (1997), Garman & Marques (1998), Ness Jr. (2000), La Porta, Silanes & Shleifer (2000), Barth Caprio Jr. & Levine (2000).

a importância alcançada durante os anos 1970 como canal complementar ao mercado privado para apoio de planos de negócios empresariais e (ii) o desempenho da estrutura financeira brasileira atual no atendimento das necessidades de financiamento de empreendimentos privados em grande número.

Na segunda seção será descrita a estrutura financeira do sistema público de fomento posto em prática ao longo dos anos 1970 no Brasil. Conforme se procurará mostrar, o sistema desempenhou importante papel na implementação de estratégia nacional de desenvolvimento, principalmente por meio da canalização de recursos públicos para oportunidades articuladas regionalmente.

Na terceira seção será discutido o quadro atual do acesso a crédito para MPMEs, mostrando-se a situação em que se encontra o sistema público de fomento e as dificuldades encontradas por bancos comerciais e de investimentos em suprir crédito para MPMEs.

Na quarta seção será apresentada breve discussão sobre o desafio de reconstituição de um sistema público integrado de fomento a MPMEs e do papel que este poderia desempenhar no horizonte de crescimento que encerra a primeira década do primeiro século do terceiro milênio para o Brasil.

Na quinta seção, procurar-se-á apresentar a síntese dos resultados obtidos.

2. O Sistema Brasileiro de Fomento Vigente nos Anos 1970

O sistema público de fomento brasileiro constituiu-se, a partir dos primeiros anos da década de 1960, como contraparte dos estados para a viabilização das profundas transformações que culminaram, entre 1964-1965, com a criação do Banco Central do Brasil e o início da conglomeração dos bancos privados em escala nacional.

O desafio do financiamento de planos de negócio articulados regionalmente requeria, à época, medidas que escapavam ao problema, então percebido pelo governo central, de ampliação de redes de captação de recursos de poupança em todo o território nacional (emissão de títulos representativos de débito em bancos privados).

O foco central dos recém-criados bancos de desenvolvimento estaduais foi, a despeito da heterogeneidade entre as unidades da federação, voltado prioritariamente para o fomento e a análise de operações ativas. Estas poderiam ser construídas voluntariamente, desde que em linha com o compromisso entre as políticas estabelecidas na esfera federal e os desafios e oportunidades postos para o desenvolvimento regional. Nesses termos, “o problema financeiro era muito mais ligado à canalização de fundos disponíveis do que propriamente à maior flexibilidade de um sistema institucionalizado e diversificado de intermediação financeira” [Natermes (1979)].

Com base nesse conceito, articulou-se entre os anos 1960 e 1970 o sistema público nacional de fomento, tendo-se como centro irradiador de políticas o BNDE e como instrumento de construção de oportunidades locais os bancos de desenvolvimento estaduais.

Conforme se pode observar através do exame da Tabela 1, a Região Sul (BRDE) e Minas Gerais (BDMG) foram os precursores no estabelecimento de bancos de desenvolvimento estaduais. A explicação para esse fato é a formação histórica com elevada concentração de pequenas e médias empresas nos respectivos territórios.

TABELA 1

Evolução do Sistema Público de Fomento – 1952-1977

ANO DE CRIAÇÃO	INSTITUIÇÃO
1952	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)
1962	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE)
1962	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)
1966	Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco)
1968	Banco de Desenvolvimento do Paraná (Badep)
1969	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes)
1970	Banco de Desenvolvimento do Estado do Maranhão (BDM)
1970	Banco de Desenvolvimento do Estado Ceará (Bandece)
1970	Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (Badesp)
1970	Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Norte (BDRN)
1974	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (Badesul)
1975	Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (BD-RIO)
1977	Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás (BDGOIAS)
1977	Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (Badesc)

Fonte: Costa Neto (2004).

Papel dos Bancos de Desenvolvimento no Financiamento dos Planos de Negócios Privados

O aumento de importância do sistema público de fomento nos anos 1970 pode ser justificado pela necessidade percebida de ampliação da rede de acesso ao crédito para o capital nacional organizado em pequenos e médios empreendimentos.

Dada a necessidade de articulação entre a demanda por bens de capital gerada pelos grandes projetos de investimento e o objetivo de constituição de oferta nacional para máquinas e equipamentos, o acesso ao crédito para PMEs passou a ser percebido como problema. O sistema financeiro privado, em muitos casos práticos, não parecia propenso a amparar os elevados riscos de *performance* de planos de negócio sem histórico contábil, garantias reais ou capital próprio suficiente. Assim, cumpria-se desenvolver um sistema público ativo e complementar à atuação dos “mercados”, que fosse capaz de responder às condições específicas de custos, prazos e garantias exigidas por projetos tecnológico-industriais.

Nesse contexto, os ativos dos bancos de desenvolvimento experimentaram aumento significativo entre 1975 e 1980 (ver Tabela 2). Esse aumento se deveu, em grande parte, à expansão de crédito ao setor privado, mantendo-se durante todo o período o tamanho consolidado dos bancos de desenvolvimento públicos em cerca de 1/4 do patrimônio do BNDE.

Por outro lado, com a progressiva canalização de recursos de poupança financeira compulsórios (PIS/Pasep), conforme apresentado na Figura 1, criou-se a independência do sistema público de fomento frente às instituições financeiras privadas ou à autoridade monetária. A exceção se deu para operações de captação de recursos em moeda estrangeira, com objetivo de repasse.

Do ponto de vista dos bancos de desenvolvimento estaduais, observou-se crescente importância de repasses provenientes de instituições públicas, entre essas o próprio BNDE. Garantiu-se, assim, capilaridade no que se refere ao acesso a recursos provenientes da poupança compulsória, facilitando-se a implementação de políticas de redução de desigualdades inter-regionais.

Foi, portanto, na ótica da aplicação dos recursos que ficou explícita a diferença entre intermediários públicos e privados no que se refere ao financiamento de planos de negócio empresariais. O montante de créditos

TABELA 2

Estrutura Financeira do Sistema Público de Fomento

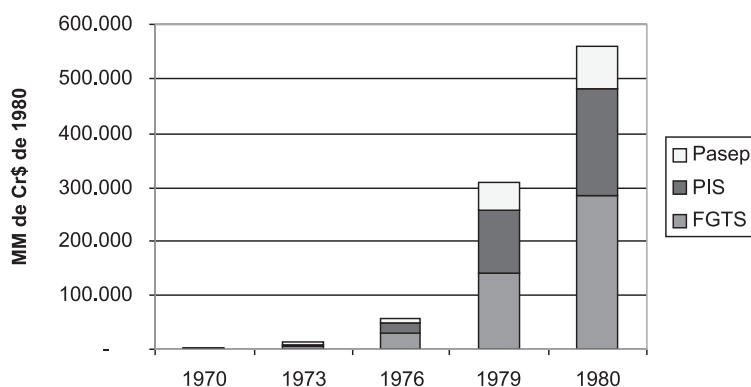
	BNDE			BANCOS DE DESENVOLVIMENTO ESTADUAIS		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980
Bancos de Desenvolvimento						
Ativos (Bilhões de Cr\$ de 1964)	10,5	33,7	57,0	1,9	8,9	11,9
Caixa	2,6%	1,8%	6,0%	4,4%	3,7%	0,9%
Créditos	58,6%	75,4%	78,1%	65,8%	85,6%	94,3%
a instituições financeiras	12,6%	25,0%	34,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ao setor privado	46,0%	50,4%	25,0%	48,1%	71,6%	54,6%
ao setor público	0,0%	0,0%	19,1%	17,7%	14,0%	39,7%
Operações Cambiais	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Títulos	24,7%	11,3%	0,7%	21,3%	6,2%	1,2%
Ativo Fixo	11,2%	9,1%	16,6%	7,5%	4,1%	1,2%
Outros	3,0%	2,5%	4,5%	1,0%	0,5%	2,4%
	1970	1975	1980	1970	1975	1980
Depósitos	1,5%	0,0%	0,1%	0,0%	2,8%	7,8%
com autoridades monetárias	0,0%	14,7%	5,7%	0,0%	12,3%	6,8%
com instituições financeiras públicas	0,2%	10,0%	6,5%	27,6%	56,2%	62,0%
Inst. Previdência Social	0,0%	23,2%	50,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Operações Cambiais	7,3%	7,6%	16,9%	6,8%	0,7%	3,5%
Outros	14,7%	2,8%	0,4%	6,8%	0,7%	3,5%
Capital	76,3%	41,6%	19,5%	47,1%	18,4%	14,2%

Fonte: Goldsmith (1985).

totais do sistema público de fomento cresceu 33,3% entre 1970 e 1980 para o BNDE e 43,3% para o restante do sistema. Em 1975, os créditos do BNDE ao setor privado montaram a 50,4% dos ativos totais e os correspondentes créditos no restante do sistema, a 71,6%.

Por outro lado, os repasses do BNDE para instituições financeiras privadas também aumentaram significativamente ao longo do período sob estudo. Entre 1970 e 1980, eles aumentaram 170%, mostrando-se suficientes para atender às demandas de repasse para bancos de desenvolvimento estaduais e, principalmente, para os bancos privados. Em 1975, o montante de recursos repassado pelo BNDE aos bancos comerciais e de investimento foi 7% superior ao captado pelos fundos previdenciários (PIS/Pasep). Ao final do período sob estudo, apesar do significativo crescimento observado para as fontes oficiais (aproximadamente 24% a.a.), bancos comerciais e de investimento privados canalizaram aproximadamente 67% do total.

FIGURA 1

Evolução dos Montantes Acumulados em Fundos Compulsórios entre 1970 e 1980

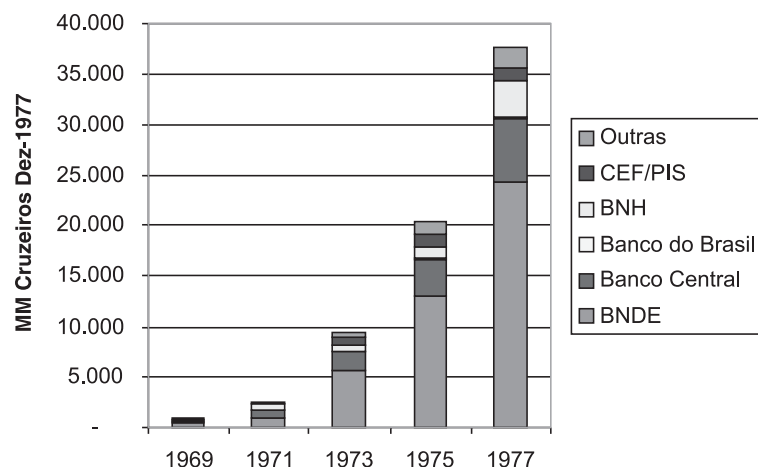
Fonte: IBGE: Sumário estatístico de 1981.

Apesar de os recursos repassados pelo BNDE se constituírem no núcleo da atuação dos bancos de desenvolvimento estaduais, outras operações foram canalizadas por meio do sistema público de fomento, incluindo-se recursos para construção civil e crédito de curto prazo ofertado pelo Banco do Brasil, conforme mostrado na Figura 2.

Os repasses para intermediários representaram aproximadamente metade dos recursos totais desembolsados pelo BNDE diretamente. Entre os repasses incluídos no Programa com Agentes (POC – Programa de Operações Conjuntas) entre 1974 e 1979, os mais importantes foram para pequenas e médias empresas (62%) e financiamento aos acionistas – Finac (27%). Entre os repasses feitos pela FINAME, os mais importantes foram relativos a financiamentos à compra de bens de capital destinados às cadeias de produção associadas ao II PND. Dessa maneira, conforme esperado, os bancos comerciais e de investimento concentraram esforços nas grandes operações de crédito, com baixos custos unitários e melhores condições de alocação de riscos e de confiança em retornos.

A qualidade da carteira dos bancos de desenvolvimento estaduais pode ser medida pelos índices de cobertura de garantias e de créditos de liquidação

FIGURA 2

Repasse Realizados pelo Sistema Público de Fomento

Fonte: Teixeira (1979).

duvidosa sobre empréstimos e financiamentos totais verificados durante o período. Enquanto as garantias superaram em quase duas vezes os empréstimos e financiamentos concedidos durante toda a década de 1970, os créditos de liquidação duvidosa mantiveram-se em aproximadamente 2,4% ao final da década. Denota-se, portanto, a boa gestão dos recursos bancários pelas instituições públicas no período.

3. Quadro Atual do Sistema Público de Fomento no Brasil

Alguns autores³ defendem que a sobrevivência de instituições financeiras públicas federais às reformas neoliberalizantes dos anos 1990 deveu-se fundamentalmente à necessidade percebida pelo “mercado” de manutenção dos níveis de crédito em situações de aumento de incerteza. Chamou-se esse fenômeno de “comportamento anticíclico” das instituições públicas federais.

³ Ver Vidotto (2005) e Torres (2006).

...tanto em relação ao produto como perante os demais bancos. Ressalte-se que isso [o comportamento anticíclico] não levou ao comprometimento de sua [bancos públicos] situação patrimonial, visto que os indicadores da solidez da carteira de empréstimos, particularmente, estão próximos daqueles do setor privado. [Vidotto (2005)]

Contudo, de maneira a não ameaçar a rentabilidade do capital financeiro privado nos tempos de “normalidade”, o sistema financeiro público federal passou a ser percebido como parte integrante do “mercado”, com progressivo deslocamento (e redução) das políticas operacionais ao cálculo de *spreads* e *ratings*.

Em face dos constrangimentos burocráticos a que são usualmente submetidos na gestão de recursos públicos, a “concorrência” com bancos privados levou os entes oficiais a aumentos de lucros com progressiva diminuição de “participação em mercado” nos períodos de “normalidade” [Vidotto (2005)].

Nos momentos de crise, por outro lado, os bancos privados buscaram maiores níveis de liquidez, com os entes públicos ocupando papel central como “emprestadores de última instância”, amortecendo-se com isso a crise de liquidez para as cadeias produtivas [Torres (2006)].

Prevalecendo esse modelo “concorrencial” em detrimento da criação de complementaridades entre bancos oficiais e privados, o sistema público de fomento tem sido reconstituído de maneira isolada e dispersa, sem as relações virtuosas observadas na década de 1970 entre os bancos públicos federais e suas contrapartes estaduais.

Restabelecimento dos Elementos Estaduais do Sistema Público de Fomento

A partir de 1993, restabeleceu-se o ambiente para a criação de agências de fomento (ver Tabela 3), sem que lhes fossem dadas condições efetivas de funcionamento. Constituídas como contrapartida do Governo Fernando Henrique Cardoso para privatização dos bancos estaduais, às agências de fomento foi estritamente concedida sobrevivência institucional como autarquias especializadas no desenvolvimento regional.

Na ocasião, a tecnocracia neoliberal que ocupava o núcleo de poder responsável pela política econômica mostrava-se descrente quanto aos benefícios da atividade de fomento. Ao contrário, defendia-se emprego dos recursos fiscais para a redução do endividamento público. A crença dominante era de que o “mercado” alocaria os recursos de maneira mais eficiente.

A Resolução CMN 2.347/96 regulamentou as agências de fomento e estabeleceu operação limitada a repasse de recursos de instituições financeiras oficiais ou de fundos de natureza fiscal. As agências foram impelidas a manter com recursos próprios um fundo de liquidez que limitava a alavancagem a 71,5% do capital, sendo vedado o acesso à conta de reservas bancárias, ao redesconto de liquidez ou aos depósitos interfinanceiros. Essa limitação, contudo, não tem sido restritiva para a atuação das agências, dado que a maioria destas possui limite de crédito aprovado – e não utilizado – no BNDES, para repasse de recursos.

Após negociação entre os governos federal e estaduais e a Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), em 2001 as agências de fomento foram reconhecidas como instituições financeiras, o que lhes permitiu utilizar o instituto da alienação fiduciária em garantia, as cédulas de crédito industrial e comercial, bem como a cobrança de encargos nos empréstimos nos mesmos moldes das instituições financeiras (antes limitado a 6% a.a.).

Ao final de novembro de 2006, foi recriado o sistema de fomento regional que envolve as Superintendências de Desenvolvimento para o Nordeste (Sudene), Norte (Sudam) e Centro-Oeste (Sudeco). Os fundos para o desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia serão operados pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e pelo Banco da Amazônia (Basa).⁴ Já os recursos da Sudeco serão administrados pelo Banco do Brasil, até que entre em operação o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste. Seguindo-se o modelo BNDESPAR, braço de mercado de capitais do BNDES, será criado o BNB-PAR, banco de investimento do BNB.

TABELA 3

Reconstituição das Agências de Fomento Estaduais

	1980	1993	2005
Bancos de Desenvolvimento			
Federais	3	1	1
Estaduais	13	6	3
Agências de Fomento	0	0	10

Fonte: Freitas (2005).

4 A Sudene vai contar com algo em torno de R\$ 3 bilhões do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e aproximadamente R\$ 1 bilhão do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNDE). A Sudeco deve ter orçamento de cerca de R\$ 2,5 bilhões do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e mais algo em torno de R\$ 1 bilhão do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Já a Sudam terá próximo de R\$ 1 bilhão do Fundo Constitucional do Norte (FNO) e cerca de R\$ 684 milhões do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).

Limitantes para Ação das Agências de Fomento Estaduais

A atuação das agências de fomento estaduais tem sido limitada nos anos recentes por um conjunto de fatores que inibe o amplo e rápido acesso financeiro de pequenas e médias empresas aos recursos públicos oriundos de repasse.

Entre esses fatores, destaca-se a necessidade de renovação e atualização de quadros técnicos formados para a atividade de estruturação e análise de investimentos nas agências de fomento, especialmente por força de aposentadorias. Essa demanda tem sido parcialmente diminuída com iniciativas isoladas de recrutamento através de concursos públicos e pelo treinamento técnico, o qual, em número significativo, tem contado com a contribuição da ABDE.

Outro fator que tem amortecido a atuação das agências estaduais deriva de limitações impostas pelos programas e linhas do BNDES, desenhados usualmente para atuação indireta com total assunção de riscos por parte das instituições repassadoras. A ineficácia do Fundo Garantidor de Promoção de Competitividade (FGPC) como instrumento de seguro de crédito para aplicações em pequenas e médias empresas levou ao aumento dos requisitos de garantias exigíveis para os pequenos e médios empreendedores no acesso ao apoio financeiro.

Do ponto de vista dos pequenos e médios empreendimentos, a informalidade tem sido elemento restritivo de acesso ao crédito público, dados os requisitos legais para comprovação de regularidade fiscal e trabalhista. Soma-se a isso o problema da falta de profissionalismo na gestão de recursos empresariais, incluindo-se a dificuldade de acesso a registros contábeis confiáveis, cuja ocorrência é constatada na maioria dos casos.

Performance Recente das Agências de Fomento Estaduais

O exame da Tabela 4 mostra que a alavancagem das agências de fomento é relativamente baixa, o que denota potencial bancário para aproveitamento de oportunidades.

Em contrapartida, a estrutura de aplicações de recursos mostra concentração em títulos e valores mobiliários, conforme apresentado na Tabela 5. Do ponto de vista das decisões de crédito, observa-se concentração em repasses

TABELA 4

Estrutura de *Funding* das Instituições Públicas de Fomento em Dez/2002

(EM % DO PASSIVO TOTAL)	BANCOS DE DESENVOLVIMENTO	AGÊNCIAS DE FOMENTO	BNDES
Recursos Captados nos Mercados Privados	1,1	0,0	11,3
Recursos Oficiais	69,9	41,4	78,0
Obrigações Diversas	6,5	6,0	2,6
Recursos Próprios	22,6	52,6	8,2

Fonte: Freitas (2005).

TABELA 5

Estrutura Patrimonial Ativa das Agências de Fomento

(EM % DOS ATIVOS TOTAIS)	1977	2002
Disponibilidades e Aplicações Interfinanceiras	2,3	4,7
Títulos e Valores Mobiliários	3,3	37,3
Operações de Crédito	89,2	65,8
– De curto prazo	–	15,8
– De médio e longo prazo	–	50,0
Provisões para Créditos de Liquidação Duvidosa	–	(10,6)
Saldo Líquido das Demais Contas	5,2	2,7

Fonte: Freitas (2005) e Teixeira (1979).

de médio e longo prazos, associada majoritariamente a linhas para compra de máquinas e equipamentos (FINAME).

Quando comparado com a estrutura financeira observada na década de 1970, verifica-se menor engajamento recente das agências de fomento na atividade de crédito, com deslocamento de recursos próprios para aplicações mobiliárias, representativos de dívida pública e outros.

Atuação do BNDES como Repassador de Recursos a MPMEs

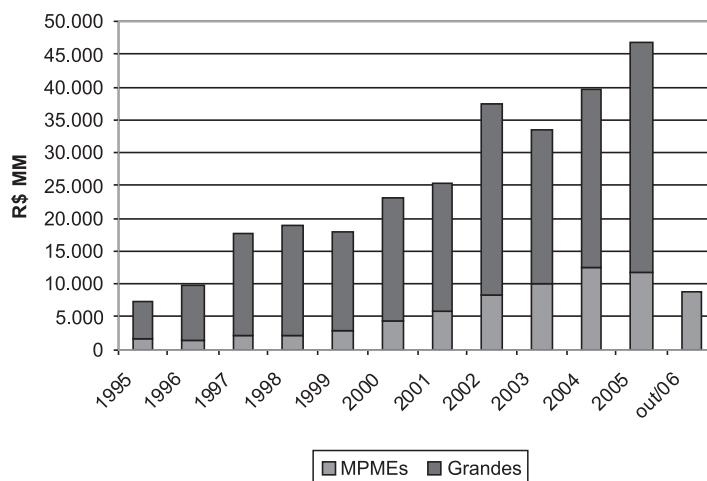
A partir dos anos 1990, com a desarticulação do sistema público de fomento, os elevados requisitos para rentabilidade e risco exigidos pelo “mercado” levaram à concentração do repasse de recursos públicos do BNDES em grandes empresas, em segmentos/tecnologias maduros e em estados da federação com maior capacidade de geração de demanda efetiva no curto prazo.

Tomando-se os dados referentes ao total de desembolso por porte de empresas desde meados da década de 1990 (Figura 3), pode-se concluir que o acesso financeiro de MPMEs a crédito associado a repasses do BNDES estabilizou-se entre R\$ 10-15.000 MM/ano, apesar do expressivo aumento do acesso a recursos públicos pelas grandes empresas.

Dado os aproximadamente R\$ 800 MM em recursos públicos que foram repassados em 2002 por agências de fomento e assumindo-se que a quase totalidade desses recursos foi canalizada a MPMEs, pode-se concluir que cerca de 10% dos repasses do BNDES a MPMEs provieram de instituições do sistema público de fomento. Esse número é significativo se considerado que o patrimônio das agências corresponde a apenas 4,74% do total do sistema financeiro privado em 2005.

Quando examinado do ponto de vista qualitativo, o acesso financeiro indireto de MPMEs a recursos do BNDES se concentra atualmente no apoio à compra de máquinas e equipamentos (cerca de metade dos recursos). Algo em torno de 10% referem-se a créditos de longo prazo e a capital de giro em planos de negócio. Apenas cerca de 50 empresas exportadoras têm sido

FIGURA 3

Evolução dos Desembolsos do BNDES para MPMEs

Fonte: BNDES (2006).

TABELA 6

Desembolso do BNDES por Regiões

REGIÕES	2005		OUT/2006	
	MM R\$	%	MM R\$.	%
Norte	564	4	347	4
Nordeste	1.355	9	766	9
Sudeste	7.148	45	4.096	47
Centro-Oeste	1.770	11	2.605	30
Sul	4.875	31	966	11

Fonte: BNDES (2006).

beneficiadas com repasses para giro e financiamento a vendas no comércio exterior, o que reforça a lacuna aberta pelo sistema financeiro privado frente a operações que dependem de fomento e se apresentam com elevados custos e riscos unitários relativos.

Os recursos do BNDES para participação acionária em MPMEs têm sido canalizados através do fomento de gestores de carteiras de *private equity*. Dado que não se trata de repasse com transferência de riscos para o agente privado, a postura conservadora exigida para as políticas de investimento dos fundos tem superado os requisitos práticos para constituição de carteira diversificada. Nesse contexto, há espaço para atuação direta com objetivo de construir, junto com os atores regionais (Sebrae e agências de fomento), múltiplas oportunidades simultâneas com potencial inovador.

Em termos de concentração regional, pode-se perceber que as MPMEs situadas nas regiões Norte e Nordeste receberam aproximadamente 13% do total de recursos de repasse realizado pelas instituições financeiras (ver Tabela 6), e a participação dessas regiões no produto nacional equivale a 19,4 % (Norte – 5,3% e Nordeste – 14,1%).⁵

A Situação Atual da ABDE

De acordo com os estatutos da ABDE, o Conselho dos Associados, órgão máximo da entidade, é presidido pelo Presidente do BNDES. A administração da ABDE é exercida pela diretoria, composta por dez diretores eleitos pelo Conselho de Associados, sendo a gestão administrativa e finan-

⁵ Dados do IBGE, obtidos em dezembro de 2006 e disponíveis em www.ibge.gov.br.

ceira responsabilidade de um Diretor Executivo, de acordo com as diretrizes da diretoria.

Ao longo de quase quarenta anos, a ABDE acumulou experiência na capacitação de profissionais do desenvolvimento, por meio de uma variedade de cursos voltados para a atuação operacional das Instituições Financeiras de Desenvolvimento, além de procurar manter atualizada a rede de instrutores especializados nas questões pertinentes às operações de crédito, associadas com as preocupações do fomento do desenvolvimento.

Além disso, há 31 anos a ABDE edita a revista *Rumos*, a única do país com foco editorial exclusivo em desenvolvimento econômico e social, cujo público leitor é constituído pelas áreas política, econômica, empresarial e acadêmica do país, e por profissionais das Instituições Financeiras de Desenvolvimento.

Ambas as atividades desenvolvidas pela ABDE são instrumentos de importância estratégica em termos de difusão de diretrizes e idéias pertinentes ao desenvolvimento.

Todavia, para responder com eficácia ao desafio proposto neste trabalho, a ABDE, que passa por um processo de alterações em seu quadro diretivo, terá que ser percebida por seu Corpo de Associados como um instrumento estratégico relevante. Por exemplo, no que se refere ao segmento de treinamento e à revista *Rumos*, que estão com evidentes carências de recursos para reestruturação de seus recursos humanos e tecnológicos, além de diretrizes mais efetivas para o fortalecimento das atividades de pesquisa, estudos técnicos e articulação entre as várias instituições associadas.

Quadro Atual do Acesso a Serviços Financeiros por MPMEs

Desde a desmobilização do sistema público de fomento em meados dos anos 1990, tem sido imputado ao “mercado” a responsabilidade majoritária pelo acesso aos recursos necessários à condução dos planos de negócios das MPMEs, incluindo-se o repasse de recursos públicos do BNDES.

Em 2004, havia, no Brasil, aproximadamente cinco milhões de micro e pequenas empresas formais em atividade. O Nordeste e o Norte do país contavam com cerca de 20% desse total [Rais (2004)].

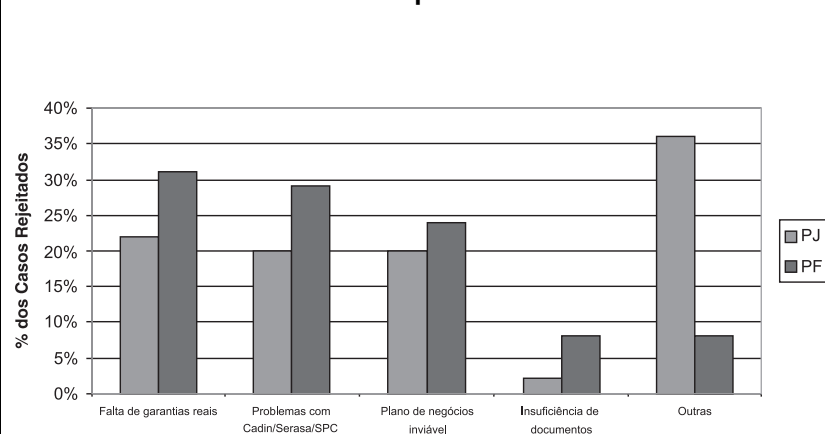
Do total de 1,3 MM de MPEs existentes no Estado de São Paulo em 2005, apenas 36% em média haviam tomado recursos em instituições financeiras públicas ou privadas nos últimos cinco anos, o que denota a descrença dos empreendedores no atendimento dos requisitos para o crédito.

Conforme se pode examinar na Figura 4, a falta de garantias reais foi o argumento principal (20%-30% dos casos) apresentado por instituições financeiras para a dificuldade no acesso ao crédito para MPMEs, e em apenas 20%-25% dos casos classificou-se o impedimento com base na inviabilidade do plano de negócios apresentado.

O comportamento das MPMEs é avesso ao crédito, preferindo-se fundear giro e investimentos em capital próprio. A principal fonte de recursos de terceiros em 2005 foi o crédito com fornecedores (43%), e os empréstimos com bancos foram de apenas 24% (11% com bancos públicos), conforme Sebrae (2006).

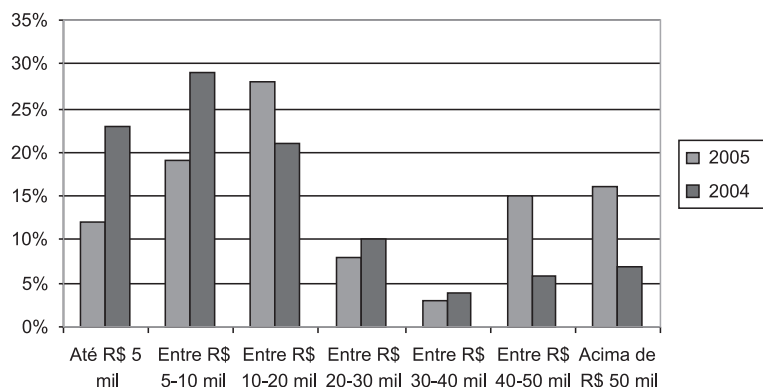
Conforme pode ser observado a partir de exame da Figura 5, cerca de 60% das MPMEs necessitam de até R\$ 20 mil para custear seus planos de negócios, o que dá origem a elevados custos unitários de análise de inves-

FIGURA 4

Barreiras ao Acesso Financeiro para MPMEs

Fonte: Sebrae/SP (2006).

FIGURA 5
Valor Médio Demandado por Crédito, por MPME



Fonte: Sebrae/SP (2006).

timento para os bancos, ao mesmo tempo em que permite apoio em larga escala e com grande diversificação de carteiras.

Da mesma maneira, aproximadamente 70% dos planos de negócios requerem prazos inferiores a 36 meses, sendo 54% das aplicações alocadas a investimentos em capital físico.

Dessa maneira, o sistema de repasse de recursos públicos a MPMEs através de rede de bancos privados não tem se demonstrado efetivo. A alternativa de financiamento direto do BNDES a MPMEs, por outro lado, parece inexecutável ante a ausência de capilaridade no atendimento e na análise de crédito por parte do Banco.

Conforme se procurou discutir mais adiante no presente trabalho, cumpre-se eleger prioridades para o atendimento direto do BNDES, privilegiando-se determinadas categorias de MPMEs, como aquelas intensivas em tecnologia ou parte de arranjos locais estruturantes. Para tanto, seria previamente necessário o desenvolvimento pelo BNDES de instrumentos de seleção e de monitoramento específicos que evitassem deterioração do perfil de crédito da carteira.

Pode-se, portanto, concluir que as barreiras ao acesso financeiro decorrem da distância entre os requisitos exigidos pelas instituições financeiras, que atuam em ambiente competitivo internacional, e as condições específicas das MPMEs brasileiras. Dessa maneira, o afastamento observado entre os anseios de MPMEs e de bancos privados é proporcional à distância estabelecida entre o centro próspero e a condição periférica brasileira.

4. Contribuições para o Debate sobre a Reconstrução do Sistema Brasileiro de Fomento

A conjuntura atual do país se traduz por demandas sociais por aceleração das taxas de crescimento econômico no horizonte 2007-2010. Por outro lado, percebe-se ambiente favorável à cooperação entre os níveis federal, estadual e municipal para o enfrentamento do desafio de redução das disparidades regionais.

Dado que empreendimentos de pequeno e médio porte possuem elevado potencial de geração de emprego e de distribuição de renda, assume-se como urgente e prioritária a necessidade de modificação substantiva no acesso financeiro de MPMEs no horizonte 2007-2010. Avoca-se essa ênfase como condição necessária, ainda que não suficiente, para a aceleração do crescimento com promoção de justiça social.

Por outro lado, os elevados custos e riscos unitários relativos incorridos pelos bancos privados nas operações com MPMEs, aliados aos requisitos derivados dos planos de negócios em termos de custos, prazos e garantias para o crédito, justificam em parte a insuficiência de acesso ao crédito para pequenas e médias empresas no Brasil.

Uma saída possível seria o compartilhamento do risco nas operações com repasse a MPMEs, fixando-se no orçamento das instituições públicas limite para perdas. Para isso, seria necessário desenvolver indicadores que permitissem o acompanhamento do desempenho dos desembolsos, de maneira a permitir a prevenção de situações limites, ainda que estabelecidas formalmente como teto para o provisionamento.

As restrições do segmento financeiro privado para atendimento das necessidades financeiras das MPMEs acentua-se em duas situações. A primeira, em operações em segmentos dependentes de novas tecnologias/mercados, em que as empresas, pelo pioneirismo, nem sempre dispõem de estrutura

patrimonial estabelecida e, portanto, requerem novas formas de acesso financeiro, principalmente com relação ao equacionamento de garantias.

A segunda categoria de MPMEs que merece tratamento especial face às lacunas abertas pela atuação dos bancos privados relaciona-se a arranjos locais com forte conteúdo social estruturante. Para esses casos, a articulação entre o poder público local e empreendedores especializados em funções complementares é percebida como fundamental para o sucesso coordenado dos planos de negócio. A análise financeira e creditícia, em operações caracterizadas por arranjos locais, deve contemplar o valor gerado pela sinergia entre os vários planos de negócio desenvolvidos simultaneamente, constituindo-se em projetos que resultam tipicamente da atividade de fomento em ótica de longo prazo.

Com base no acima exposto, apresentam-se as seguintes recomendações para o restabelecimento da função de fomento do sistema financeiro público frente às MPMEs:

- Em face das especificidades do ambiente brasileiro deve-se desonerar os bancos comerciais da responsabilidade quase exclusiva de provisão de acesso financeiro a MPMEs;
- O acesso financeiro a MPMEs por bancos comerciais deve ser, contudo, incentivado mediante compartilhamento de riscos;
- Liderança do BNDES na reconstituição do sistema público de fomento. Essa liderança pode e deve ser exercida por meio do restabelecimento de planejamento da atuação conjunta, da eleição de prioridades e do mapeamento das vocações e oportunidades regionais, incluindo-se articulação com as superintendências regionais recém-recriadas;
- Fortalecimento do Banco Central na verificação das práticas bancárias, de maneira a garantir ao poder público federal o controle sobre a oferta e a qualidade do crédito no país;
- Restabelecimento de ambiente para acesso financeiro direto a recursos públicos por MPMEs de base tecnológica e em arranjos locais estruturantes, pelo compartilhamento de riscos entre o BNDES e as agências de fomento estaduais;
- Mobilização do sistema Sebrae nacional/estadual como elemento de apoio ao fomento de oportunidades e também como indutor para melhor estruturação e capacitação gerencial das MPMEs;

- Fortalecimento da ABDE, através de um programa coordenado para apoiar o recrutamento de pessoal, por meio de concursos públicos, quando demandado pelas Associadas, e para promover treinamento profissional em técnicas e conceitos associados ao fomento, visando à mais eficiente e eficaz aplicação dos recursos das linhas de crédito disponibilizadas. Igualmente, a ABDE deve ser a promotora de fóruns para trocas de experiência e debates de estratégias que incentivem e difundam a cultura do desenvolvimento.

5. Conclusões

As instituições bancárias públicas desempenharam papel relevante na suplementação do crédito para MPMEs durante os anos 1970. Mediante a articulação promovida pelo BNDES, foi possível avançar na implementação de um projeto político nacional fundamentado na coordenação dos interesses e no aproveitamento de oportunidades econômicas regionais.

Em consequência das políticas de estabilização e das sucessivas crises financeiras observadas durante os anos 1980 e 1990, os bancos públicos foram progressivamente deteriorando suas carteiras, sendo privatizados ou extintos ao longo dos anos 1990. A partir de então, a criação de agências de fomento desprovidas de recursos e o progressivo afastamento do BNDES do papel de articulador do sistema público de fomento contribuíram para a responsabilização do “mercado” privado como repassador majoritário de recursos públicos a MPMEs.

No entanto, especificidades da economia brasileira levaram os bancos privados a experimentar dificuldades para prover acesso a crédito nas quantidades, a preços e em condições que viabilizassem a aceleração nas taxas de crescimento da economia nacional. Esse fato tem reprimido especialmente os planos de negócios das pequenas e médias empresas, que são a base do crescimento do emprego e da renda *per capita*.

Nesse contexto, o resgate do conceito de sistema público de fomento, com a participação do BNDES e de agências de desenvolvimento regionais, tem a possibilidade de, ao mesmo tempo, articular arranjos socioeconômicos sustentáveis e promover apostas tecnológicas em linha com políticas integradas industrial/tecnológica/comercial. Com essa estratégia, seriam capazes de oferecer crédito a pequenas e médias empresas que não conseguiriam obtê-lo em condições (juros, prazos e garantias) oferecidas para outros segmentos atendidos adequadamente pelo “mercado”.

Referências Bibliográficas

- BACHA, E. L. “Alguns princípios para a reforma do sistema financeiro nacional.” Rio de Janeiro: PUC, 1989 (Texto para Discussão, 227).
- BACEN – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Bancos Públicos Estaduais – Origens da “Questão BEs” e Perspectivas do Setor, Série Pronunciamentos, 1993. (Pronunciamento de Gustavo Loyola).
- BARROS, J. R. M.; ALMEIDA JR., M. F. “Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil”. *Política comparada*, v. 1, n. 12. Brasília, 1997.
- BARTH, J. R.; CAPRIO JR., G.; LEVINE, R. *Banking systems around the globe: do regulation and ownership affect performance and stability?* Washington, DC: World Bank, 2000 (Working Papers, 2.325).
- BEDÊ, Marco Aurélio (coord.). *Onde estão as micro e pequenas empresas no Brasil*. 1.ed. São Paulo: Sebrae, 2006.
- BNDES, *Boletim MPME – Micro, pequenas e médias empresas: desembolsos do BNDES*. Rio de Janeiro, out. 2006.
- COSTA NETO, Y. C. *Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.
- FRAGA NETO, A.; WERLANG, S. R. “Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos”. *Revista Brasileira de Economia*, v. 49, n. 2, Rio de Janeiro, 1993. p. 265-275,
- FREITAS, C. E. *A Experiência brasileira com instituições financeiras de desenvolvimento*. Santiago/Chile: Unidade de Estudos Especiais, Cepal, nov. 2005.
- GOLDSMITH, R. W. *Desenvolvimento financeiro sob um século de inflação: 1850-1984*. São Paulo: Bamerindus/Harper&Row, 1986.
- LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. *Government ownership of banks*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2000 (NBER Working Paper Series, 7.620).
- LUNDBERG, E. “Bancos oficiais: problema de finanças públicas ou sistema financeiro”. *Informações Fipe*, n. 148, São Paulo, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, jan. 1993, p. 6-9.
- MCKINNON, R. I. *The order of economic liberalization: financial control in the transition to a market economy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1993.

- NESS JR., W. "Reducing government bank presence in the Brazilian financial system. Why and how". *The Quarterly Review of Economics and Finance*, v. 40, 2000, p. 71-84.
- PAES, J. P. P. *Bancos estaduais, criação de moeda e ciclo político*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 1996 (Dissertação de Mestrado).
- RAIS. *Relação anual de informações sociais (Rais)*. Brasília (DF): Ministério do Trabalho e Emprego, 2004.
- SEBRAE/SP. *Financiamento de micro e pequenas empresas no Estado de São Paulo*. São Paulo, out. 2006 (sondagem de opinião).
- SOLA, L., GARMAN, C.; MARQUES, M. "Central banking, democratic governance and political authority: the case of Brazil in a comparative perspective." *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 2 (70), abril-junho, 1998.
- TEIXEIRA, N. G.. *Os bancos de desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: ABDE; Cebrae; BNDE, 1979 (Coleção Técnica, 3).
- TORRES, E. "O papel anticíclico do BNDES sobre o crédito". *Visão do Desenvolvimento*, n. 7. Rio de Janeiro: BNDES, ago 2006.
- VIDOTTO, C. A. "Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas." *Economia e Sociedade*, v. 14, n. 1 (24), Campinas, jan./jun. 2005, p. 57-84.