

A Recente Mudança de Posicionamento do BANDES no Mercado de Crédito e nas Ações de Fomento no Espírito Santo

The Recent Change in the Positioning of BANDES in the Credit Market and Inddevelopment Actions in Espírito Santo

El Reciente Cambio de Posición del BANDES en el Mercado de Crédito y en las Acciones de Desarrollo en Espírito Santo

Claudeci Pereira Neto,* Sávio Bertochi Caçador** e
João Pedro Costa Salgueiro***

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar a importância do BANDES no desenvolvimento sustentável do Espírito Santo desde sua criação, em 1967, bem como suas mudanças de posicionamento para atender a diretrizes estratégicas do governo estadual e transições da economia capixaba. Analisando demonstrações financeiras e relatórios gerenciais, mostrou-se que o banco mudou seu posicionamento no mercado de crédito recentemente, transitando do microcrédito para crédito focado nas micro, pequenas e médias empresas. Além disso, o banco ampliou seu portfólio de atuação com investimentos em FIPs, pagamento por serviços ambientais, gestão de fundos de fomento, PPPs, entre outros, consolidando-se como principal agente de fomento ao desenvolvimento sustentável do Espírito Santo.

Palavras-chave: Banco de desenvolvimento. Desenvolvimento regional. Financiamento. Fundos de investimento. Espírito Santo.

* Doutor em Geografia, mestre em Economia e bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil. Economista do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil. Presidente do Conselho Regional de Economia do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: claudecineto@bandes.com.br

** Mestre e doutorando em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil. Economista e Diretor de Administração e Finanças do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: saviobertochi@bandes.com.br

*** Bacharelado em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil. Estagiário do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil. E-mail: jpcsalgueiro@hotmail.com

Artigo recebido em fevereiro/2023 e aceito para publicação em março/2023.

ABSTRACT

The purpose of this article is to present the importance of BANDES in the sustainable development of Espírito Santo since its creation in 1967, as well as its changes in positioning to meet strategic guidelines of the state government and transitions of the state economy. Analyzing financial statements and management reports, it was shown that the bank changed its position in the credit market recently, moving from microcredit to credit focused on micro, small and medium companies. In addition, the bank expanded its portfolio with investments in FIPs, payment for environmental services, management of development funds, PPPs, among others, consolidating itself as the main agent for promoting the sustainable development of Espírito Santo.

Keywords: Development bank. Regional development. Financing. Investment Funds. Espírito Santo.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es presentar la importancia del BANDES en el desarrollo sostenible de Espírito Santo desde su creación en 1967, así como sus cambios de posicionamiento para cumplir con las directrices estratégicas del gobierno estatal y las transiciones en la economía estatal. Mediante el análisis de los estados financieros y los informes de gestión, se demostró que el banco ha cambiado recientemente su posicionamiento en el mercado de crédito, pasando del microcrédito al crédito centrado en las micro, pequeñas y medianas empresas. Además, el banco ha ampliado su cartera con inversiones en FIPs, pago por servicios ambientales, gestión de fondos de desarrollo, PPPs, entre otros, consolidándose como el principal agente de promoción del desarrollo sostenible en Espírito Santo.

Palabras clave: Banco de desarrollo. Desarrollo regional. Financiación. Fondos de inversión. Espírito Santo.

1 INTRODUÇÃO

Os Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento existentes no Brasil são revestidos de grande importância para as políticas e ações de fomento de governo. Eles possuem possibilidades quanto à captação de recursos e operacionalização em fundos e programas que visam ao desenvolvimento sustentável de suas regiões de atuação. Ademais, atuam para minimizar a incompletude do mercado de crédito, atendendo a projetos de maior risco, com maior prazo de maturação e de forma anticíclica nas crises econômicas.

Em 2022, o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) completou 55 anos de história. Nesse período, foi e continua sendo a principal instituição de fomento do governo do estado do Espírito Santo. Nasceu para gerir importantes programas de governo, especialmente por meio de fundos, e experimentou mudanças da economia capixaba, obrigando-o a rever periodicamente seu posicionamento estratégico, de acordo com o que exigiam o mercado e as diretrizes do governo estadual.

No início dos anos 2000, o BANDES optou por atuar com operações massificadas, ou seja, operações de crédito de valor médio menor, por meio do microcrédito (com destaque para o Programa Nossocrédito) e de operações rurais, especialmente aos clientes enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), viabilizado por repasses de recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Assim, principalmente desde 2019, o BANDES viabilizou esforços para diversificar suas fontes de recursos para financiamentos, a exemplo da emissão de títulos de dívida e captação de U\$ 30,0 milhões com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Além disso, mudou a atuação comercial para diversificar sua carteira de crédito e atuação para atender prioritariamente pequenos e médios empreendedores urbanos, em operações de crédito com valor médio maior.

As novas ações de fomento, iniciadas em 2015/2016, com a ampliação da atividade de gestão de Fundos de Fomento e formação de carteira de Fundos de Investimento em Participações (FIPs), foram ampliadas desde 2019, entre as quais se destacam aportes em novos FIPs, de outras instituições, e a criação do FIP Funes 1 – com recursos do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo (Funes) – e o lançamento do Programa “ES Inteligente”, que visa à prestação de serviço com estruturação e desenvolvimento de estudos de viabilidade, modelagem licitatória e assessoria para projetos de parcerias público-privadas (PPPs) com os municípios do Espírito Santo.

Além disso, diante de considerável número de empreendedores que ficam de fora do mercado de crédito por insuficiência de garantias para as operações, o BANDES viabilizou formas de garantia complementar por meio da criação do Fundo de Aval BANDES e adesão a outros fundos garantidores, a exemplo do Fundo Garantidor de Investimentos (FGI), do BNDES, e do Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe), do Sebrae.

Nesse sentido, tendo em vista que o objetivo deste artigo é destacar a importância do BANDES para o desenvolvimento do Espírito Santo e sua mudança recente de atuação, na próxima seção serão tecidos alguns aspectos teóricos sobre a necessidade de instituições de fomento controladas pelo poder público. Na seção 3, abordar-se-á uma breve cronologia dos fatos mais importantes na história do BANDES. Em seguida, retratar-se-á a recente mudança de posicionamento no mercado de crédito. Além disso, as alterações nas ações de fomento e novos instrumentos serão discutidos na seção 5. Por fim, descrever-se-á a conclusão.

2 A IMPORTÂNCIA DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE FOMENTO

No Brasil, os bancos de desenvolvimento administrados pelo poder público surgiram após a Segunda Guerra Mundial, período marcado pelo pensamento desenvolvimentista e pela incapacidade de o mercado privado de crédito conceder respostas às demandas de determinados empreendedores e aos anseios de políticas públicas dos governos. Assim, de acordo com Cunha, Carvalho e Prates (2018, p.13), [...] as experiências históricas de sucesso na conformação de estruturas econômicas robustas, diversificadas e competitivas guardam, ao menos, um elemento em comum: a participação ativa do Estado na criação de condições favoráveis ao desenvolvimento.

Em diferentes países, mesmo os com estágios de desenvolvimento avançado, as instituições de fomento administradas pelo poder público ainda hoje assumem importantes funções nas economias. No Brasil, o art. 4º da Resolução do Banco Central do Brasil nº 394/1976, que define a competência e disciplina a constituição e o funcionamento dos Bancos de Desenvolvimento, assim estabelece:

O objetivo precípua dos Bancos 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 dos respectivos Estados da Federação onde tenham sede, cabendo-lhes apoiar prioritariamente o setor privado.

O Estado, ao verificar que o mercado privado não consegue ou não possui interesse em alocar recursos em importantes áreas como agricultura ou segmentos como micro e pequenas empresas, recorre à atuação no mercado de crédito. São as imperfeições nesse mercado que impossibilitam que certos demandantes não tenham acesso aos recursos disponíveis, criando um desajuste da função social entre poupança e investimento. Nesse sentido, a atuação estatal pode melhorar o bem-estar da sociedade.

A incompletude no mercado de crédito, estabelecida pela forma de atuação das instituições privadas, deixa de lado o caráter social do crédito. Assim, justifica-se a atuação das instituições financeiras administradas pelo poder público, com a função de agir de forma complementar nesse mercado, de modo a torná-lo mais eficiente.

A lógica da complementaridade justifica-se dado que os mercados financeiros livres não são eficientes no plano macroeconômico, ou seja, possuem falhas de mercado e incertezas que impedem o ajuste perfeito das taxas de retorno aos riscos (MARTINS, 2018, p.123).

Destacam-se, a seguir, três das principais formas de atuação das instituições financeiras de fomento no Brasil: ações anticíclicas, ações de fomento e prestação de serviços.

Os Bancos de Desenvolvimento e demais instituições financeiras administradas pelo poder público possuem a vocação de agir de forma anticíclica nos períodos de recessão, sustentando a demanda por crédito. A razão da existência dos bancos privados, pautada em maximizar seus ganhos por meio da concessão de crédito, impõe a esse mercado certas particularidades. “Como a preferência pela liquidez dessas instituições depende de suas considerações sobre o estado dos negócios ao longo do ciclo econômico, a evolução do crédito tende a ser pró-cíclica [...]” (CUNHA; CARVALHO; PRATES, 2018, p.26).

Assim, em momentos de expansão das atividades econômicas, os bancos privados tendem a injetar mais recursos na economia, facilitando o acesso, reduzindo juros, aumentando prazos e sendo menos conservadores em relação às exigências de garantias. Por outro lado, nas crises, em que as expectativas se deterioram e o cenário é de maior risco, posicionam-se para restringir o crédito, inclusive para setores capazes de alavancar o crescimento econômico. Segundo Mota (2018, p.150), em períodos de recessão, o Sistema Nacional de Fomento possui papel fundamental na recuperação econômica, “por ter uma defasagem de aplicação menor que a política fiscal.”

Dadas a oligopolização bancária ocorrida em décadas anteriores e a concentração da oferta de crédito em regiões mais ricas do país, os bancos privados podem não atender a projetos de interesse social em setores ou atividades estratégicas, em condições satisfatórias. O prazo de maturação desses projetos e seus maiores riscos demandam condições especiais de financiamento, a exemplo de elevados montantes de recursos e prazos de carência e amortização, além de taxas de juros abaixo das praticadas no mercado. “É preciso ter claro que o desenvolvimento econômico consiste em um processo e, para tanto, requer condições adequadas de financiamento.” (MARTINS, 2018, p.122). Assim, as instituições financeiras de fomento administradas pelo Estado têm papel crucial na indução do processo de desenvolvimento, especialmente em nível local e regional.

Os bancos de desenvolvimento também são o braço de fomento do Estado, no intuito de pôr em prática ações e programas do governo federal ou estadual dentro de uma visão estratégica em que seria pouco provável o alcance, se fossem liderados pelos bancos privados. A existência de empreendimentos prioritários/estratégicos para o desenvolvimento sustentável e com grande capacidade de gerar externalidades positivas, por isso mesmo com enorme interesse público, justifica a atuação no mercado de crédito para viabilizar tais projetos.

As principais externalidades positivas decorrem de seus efeitos benéficos para o desenvolvimento econômico, viabilizando maiores taxas de investimento e, em certos casos, de produtividade, pelo financiamento (quando ocorre) de setores com efeito-encadeamento para a frente, como infraestrutura e inovações. No entanto, esses possíveis efeitos macroeconômicos não são suficientes – nem necessários – para induzir um banco privado a financiar um empreendimento. Nestes casos, o retorno social esperado (pela sociedade) é, provavelmente, maior que o retorno financeiro ajustado ao risco, estimado pelo banco, gerando um ‘equilíbrio’ com racionamento de crédito. (HERMANN, 2011, p.405).

Além de financiarem investimentos produtivos e atuarem de forma anticíclica nas crises econômicas, os bancos de desenvolvimento prestam serviços de administração e operação de fundos de desenvolvimento e concessão de consultorias. “A atividade de consultoria é prestada basicamente a órgãos e entidades da administração pública e voltada para a realização de estudos financeiros destinados a projetos de desenvolvimento econômico e social.” (MOTA, 2018, p.151).

Na administração e operação de fundos, destacam-se os diferentes fundos criados pelo governo federal e pelos estaduais, com o objetivo de fomentar setores e atividades específicos da economia. Além disso, diante da dificuldade de alguns empreendimentos não possuírem garantias compatíveis com o risco da operação, criaram-se os fundos de avais, importantes instrumentos de garantia complementar que possibilitam viabilizar o acesso ao crédito.

3 BREVE CRONOLOGIA DE FATOS IMPORTANTES NA HISTÓRIA DO BANDES¹

A história do BANDES iniciou em 1967 com a criação da Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo (Codes), no governo de Christiano Dias Lopes Filho. Ela surgiu num contexto caracterizado pela transição do primeiro para o segundo ciclo da economia. O estado capixaba experimentava um momento de mudança estrutural, de uma economia de base agrícola, fundamentalmente cafeeira, para um modelo industrial-exportador. Em 1969, criou-se o BANDES, em substituição à Codes, com autorização do Banco Central do Brasil, mediante a Carta Patente I – 333, de 11 de dezembro.

Ainda em 1969, o Decreto-Lei 880 criou o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Funres), que teve o BANDES como agente técnico e financeiro, objetivando fomentar investimentos produtivos que diversificassem a economia capixaba por meio de subscrição de ações, debêntures e opção direta.

¹ A maior parte dessa seção foi baseada nos livros BANDES (2010), BANDES (2017) e Relatórios de Administração 2015-2021.

Em 1970, a Lei Estadual nº 2.508 criou o Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap) e concedeu ao BANDES a função de agente técnico e financeiro. O Fundap, ativo até os dias atuais, viabilizou a instalação de uma cadeia produtiva relacionada ao comércio exterior, incluindo despachantes, estações aduaneiras do interior e empresas de logística, além de projetos em setores da economia.

Ainda nos anos 1970, o BANDES tornou-se repassador do Fundo Geral do Turismo (Fungetur), incentivando o primeiro ciclo de investimentos em hotelaria de lazer no litoral capixaba. Além disso, participou ativamente dos estudos relativos aos “Grandes Projetos de Impacto”, com a projeção de cinco complexos produtivos: siderúrgico, paraquímico, portuário, naval e turístico. Desses estudos surgiram a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) (atual ArcelorMittal), a Aracruz Celulose (atual Fibria), a Samarco Mineração, os portos de Ubu, Praia Mole e Portocel e a ampliação do porto de Tubarão. Assim também, com o início do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), o banco participou investindo diretamente em seis destilarias: Albesa, Alcon, Almasa, Cridasa, Disa e Lasa.

No início da década de 1980, a resolução do Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (Geres) autorizou que os recursos do Funres fossem *funding* para operações de crédito, o que viabilizou diversos programas operacionalizados pelo BANDES, entre os quais eletrificação rural, pesca artesanal, cooperativas, pimenta-do-reino, pupunha, macadâmia, criação de tilápias, fruticultura, Promicro do Plano Cruzado e pequenos hotéis e pousadas no interior. Ademais, com recursos do Fungetur, Funres, Fundap e BNDES, o banco iniciou o ciclo de incentivo ao investimento em hotelaria de lazer na região de montanha do Espírito Santo.

Na segunda metade dos anos 1980, ocorreu o lançamento do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico do Espírito Santo (PADTES). Entre os resultados de suas ações, destaca-se a criação do Centro Tecnológico de Mármore e Granito (Cetemag), do Centro Tecnológico do Café (CETCAF) e do Centro de Desenvolvimento da Indústria Metalomecânica (CDMEC). Assim também, estimula-se a realização de feiras setoriais, com o objetivo de divulgar e comercializar produtos capixabas. A de maior destaque foi a Feira do Mármore e do Granito, inicialmente em Cachoeiro de Itapemirim (*Cachoeiro Stone Fair*) e, a partir de 2008, também em Vitória (*Vitória Stone Fair*).

Em 1997, o BANDES iniciou as operações de financiamento do Pronaf. Por muitos anos, essa foi uma das principais formas de fomento ao meio rural. Nesse mesmo ano, o governo federal lança o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). Diversos bancos estaduais foram extintos, com exceção do BANDES, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG).

O governo do estado, em 2003, instituiu duas importantes ferramentas de fomento: a) o programa de microcrédito (Nossocrédito), fruto da parceria entre

BANDES, Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes), Serviço Brasileiro de Apoio as Micros e Pequenas Empresas (Sebrae), prefeituras e Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos, em que o banco atuou como coordenador do programa; e b) o Programa de Incentivo ao Investimento no Espírito Santo (Invest-ES), que concede benefícios fiscais para a implantação e ampliação de empreendimentos no território capixaba, em que o banco se tornou a secretaria executiva e agente técnico para a análise e acompanhamento dos projetos.

No ano seguinte, constituiu-se o Fundo para Financiamento de Micro e Pequenos Empreendimentos e Projetos Sociais (Fundapsocial), *funding* principal para o Nossocrédito, tendo o BANDES por agente técnico.

Em 2012, o governo do estado criou o Fundo de Desenvolvimento e Participações do Espírito Santo (Fundepar) e, mais uma vez, o BANDES foi escolhido para gerir o Fundo e aportar os recursos em projetos de investimentos e programas prioritários para o desenvolvimento econômico e social do Estado do Espírito Santo.

Em 2014, concluiu-se a estadualização do Funres. Os recursos remanescentes, suas competências, direito e deveres foram transferidos para o Fundo de Desenvolvimento do Espírito Santo (Fundes), sob a gestão do BANDES.

Os anos 2015 e 2016 foram de suma importância na história recente do BANDES. Marcaram o início da mudança de posicionamento estratégico e a busca por novas soluções de fomento. Em 2015, iniciou-se um novo ciclo com a decisão estratégica de ampliar as ações de fomento por meio de FIPs e iniciar estudos para a prestação de serviços técnicos de estruturação de projetos para viabilizar PPPs para os governos estadual e municipal. Nesse mesmo ano, tornou-se cotista do Fundo de Investimento Criatec III do BNDES, com a finalidade de capitalizar as micro e pequenas empresas inovadoras no estado.

Além de já ser, desde 2015, agente financeiro do Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Espírito Santo (Fundágua), em 2016 passou a ser o agente técnico do Programa Reflorestar, em parceria com a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Seama) e Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Iema), visando promover a restauração do ciclo hidrológico por meio da conservação e recuperação da cobertura florestal, mediante o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Da mesma forma, o banco tornou-se agente técnico e financeiro do recém-criado Fundo Social de Apoio à Agricultura Familiar (Funsaf), que tem por parceiros o BNDES e o Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper). Somado a isso, passou a ser repassador de recursos do Fundo Constitucional de Desenvolvimento do Nordeste (FNE) para atender os municípios capixabas abrangidos pela área da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Em 2017, foi firmado o contrato entre o BANDES e a Fundação Renova (instituição criada para mitigar os impactos socioambientais e socioeconômicos decorrentes do rompimento da barragem de Fundão em Mariana-MG) para a criação do Fundo Desenvolve Rio Doce, a fim de ofertar linhas de crédito para o financiamento de empreendedores dos municípios capixabas afetados. Assim também, o banco

passou a ser gestor técnico e financeiro do Fundo de Desenvolvimento do Sul do Estado (Fundesul), que tinha por objetivo apoiar financeiramente projetos de investimento nas microrregiões do Caparaó, litoral sul e central sul. Posteriormente, no fim de 2018, extinguiu-se o Fundesul, cujos recursos foram incorporados ao FUNDEPAR.

Também em 2017, o Primatec, Fundo de Investimento em Participações destinado a investir em companhias inovadoras, com alto potencial de crescimento e geração de valor, entrou na carteira de FIPs do banco. Ainda, um termo de parceria foi assinado com o BDMG para atuar de forma conjunta, oferecendo serviços de assessoramento técnico e de estruturação de projetos de concessão pública, nos modelos comuns e em parceria público-privada, aos municípios do Espírito Santo e de Minas Gerais.

Outro contrato com a Fundação Renova foi assinado em 2018, para a prestação de serviços de agente técnico e financeiro para o repasse de recursos no âmbito do programa de coleta e tratamento de esgoto e destinação de resíduos sólidos. Além disso, o BANDES passou a integrar o Grupo de Trabalho Executivo (GTE) para acompanhar os trabalhos da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP) relativa ao desenvolvimento de estudos para a PPP, que visa à implantação do sistema de destinação final de resíduos sólidos gerados nos municípios componentes da Região Norte capixaba. Ademais, além das subscrições já realizadas nos FIPs Criatec III e Primatec, entrou na carteira de FIPs do banco o Seed4Science, que possui a finalidade de desenvolver negócios de base tecnológica inovadora em estágios iniciais.

Em 2018, foi instituído o Fundo de Desenvolvimento de Presidente Kennedy (Fundesul-PK) com recursos do próprio município, com o objetivo de apoiar financeiramente projetos de investimento de implantação ou ampliação. O BANDES exerce a função de gestor e operador técnico do fundo.

A crise hídrica ocorrida do Espírito Santo, de 2014 a 2017, impactou negativamente o setor agropecuário, o qual é formado principalmente por pequenas unidades familiares de produção, e comprometeu o fluxo de pagamentos dos contratos de crédito. Isso afetou consideravelmente o BANDES, que possuía uma carteira muito concentrada no segmento rural, especialmente na atividade cafeeira. O ano de 2019 foi de ajuste financeiro com aumento na Provisão de Créditos para Liquidação Duvidosa (PCLD), baixa do saldo total constituído do Ativo Fiscal Diferido e constituição de provisão para Bens Não de Uso Próprio.

Somado à reestruturação financeira de 2019, o BANDES se reposicionou no intuito de reduzir sua carteira rural e priorizar o apoio financeiro a microcrédito no segmento urbano. Para alcançar os propósitos, focou, em 2020, o aumento de suas fontes de recursos: iniciou a captação de recursos por meio de emissão de títulos de dívida, como Certificados de Depósito Bancário (CDBs) e Depósitos a Prazo com Garantia Especial (DPGEs), e aprovou no BID empréstimo no valor de US\$ 30 milhões.

Nesse ano, o governo estadual criou dois fundos sob a gestão do BANDES: o Fundo Reconstrução para apoiar os microempreendedores e empresas de micro, pequeno e médio portes atingidos pelas fortes chuvas ocorridas no início de 2020;

e o Fundo de Aval BANDES, com a finalidade de garantir o risco de crédito das operações do banco e de instituições financeiras habilitadas, especialmente com microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte.

Na gestão da carteira de FIPs, o BANDES, em 2020, tornou-se cotista do FIP Anjo. Trata-se de um fundo de investimento do BNDES dedicado às *startups*. O foco do FIP Anjo são companhias dos setores de agronegócios, biotecnologia, cidades inteligentes, economia criativa, saúde e tecnologia da informação e comunicação. Além disso, foi aprovado, no Conselho de Administração do Fundes, investimento no fundo Trivèlla M3 VC4. O Fundo VC4 investe em empresas de médio porte no setor de tecnologia, para as quais há poucas oportunidades de financiamento no Brasil e também no Espírito Santo.

No que concerne a concessões e PPPs, o BANDES atuou com o governo estadual em três projetos: a) PPP Usina Solar Fotovoltaica, cujo escopo do projeto era desenvolver estudos e modelagem técnica, econômico-financeira e jurídica para a contratação de PPP para implantar, operar e manter a Usina Solar Fotovoltaica; b) PPP para a Prestação dos Serviços de Gestão, Operação e Manutenção da Cozinha Industrial, responsável pelo abastecimento da alimentação das unidades prisionais; c) projeto de sistema regional para o tratamento e destinação final adequada de resíduos sólidos urbanos nos municípios integrantes do Consórcio Público da Região Norte do Estado do Espírito Santo (CONORTE).

Em 2021, o governo do estado do Espírito Santo criou, sob a gestão do BANDES, o Fundo de Proteção ao Emprego (FPE), com o objetivo de prover recursos e garantir o acesso facilitado, por meio de financiamentos, para empreendedores capixabas afetados pela crise econômica e de saúde pública decorrente da pandemia do novo coronavírus (Covid-19).

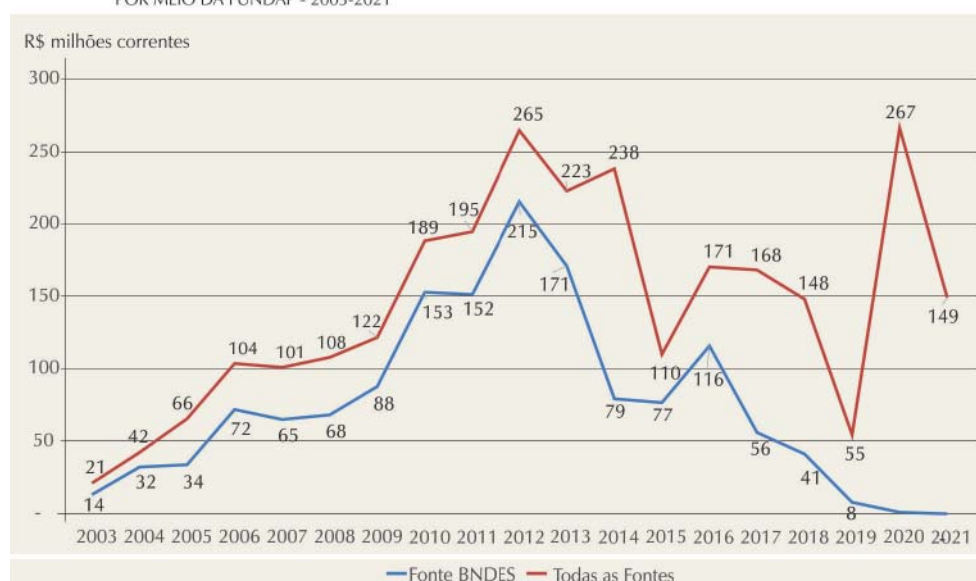
O BANDES lançou, em 2021, o Programa “ES Inteligente”, possibilitando a adesão dos municípios por meio da assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica. Trata-se de prestação de serviço de estruturação e do desenvolvimento de estudos de viabilidade, modelagem licitatória e assessoria integral para projetos de concessões públicas e PPPs para os municípios capixabas, em parceria com o Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades (IPGC).

Na qualidade de agente de desenvolvimento do Funes, o BANDES, em 2022, por meio de Edital de Chamada Pública, selecionou a empresa gestora do FIP Funes 01. Os recursos seriam investidos, preferencialmente, em empresas voltadas para a introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resultem em novos produtos, processos ou serviços. O Funes 01 é o maior da categoria *venture capital* no país, com aporte inicial autorizado de R\$ 250 milhões.

4 RECENTE MUDANÇA DE POSICIONAMENTO NO MERCADO DE CRÉDITO

No início dos anos 2000, o BANDES possuía uma atuação discreta no apoio financeiro aos empreendedores capixabas. O crescente volume anual de recursos aportados desde então até meados da década seguinte, guarda relação direta com o significativo uso nos diferentes programas da fonte BNDES, especialmente no meio rural (gráfico 1).

GRAFICO 1 - VALOR LIBERADO PELO BANDES COM RECURSOS DO BNDES E DE TODAS AS FONTES, EXCETO FINANCIAMENTOS POR MEIO DA FUNDAP - 2003-2021



FONTE: Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) - Gerência de Controladoria (Gecon)

NOTA: Elaboração dos autores.

O ano de 2015 foi desafiador para a instituição diante da crise econômica brasileira, com reflexos diretos no Espírito Santo. O PIB do Brasil e do estado capixaba sofreu uma retração de 3,8% e 2,1%, respectivamente (IJSN, 2017). Além do cenário de estagnação econômica, a ação do banco foi impactada pelas limitações das disponibilidades, especialmente as oriundas de recursos do BNDES.

A crise hídrica no Espírito Santo (2014-2017) afetou a capacidade de pagamento de parte dos clientes do BANDES, principalmente do setor agropecuário. No início de 2018, 73% da carteira de crédito do BANDES era composta por financiamento rurais e agroindustriais, com considerável participação da cultura do café (42,5% da carteira). O aumento considerável da inadimplência, saindo de 2,2% em janeiro de 2014 para 8,3% em dezembro de 2018, levou o banco a aumentar as Provisões de Crédito de Liquidação Duvidosa (PCLD).

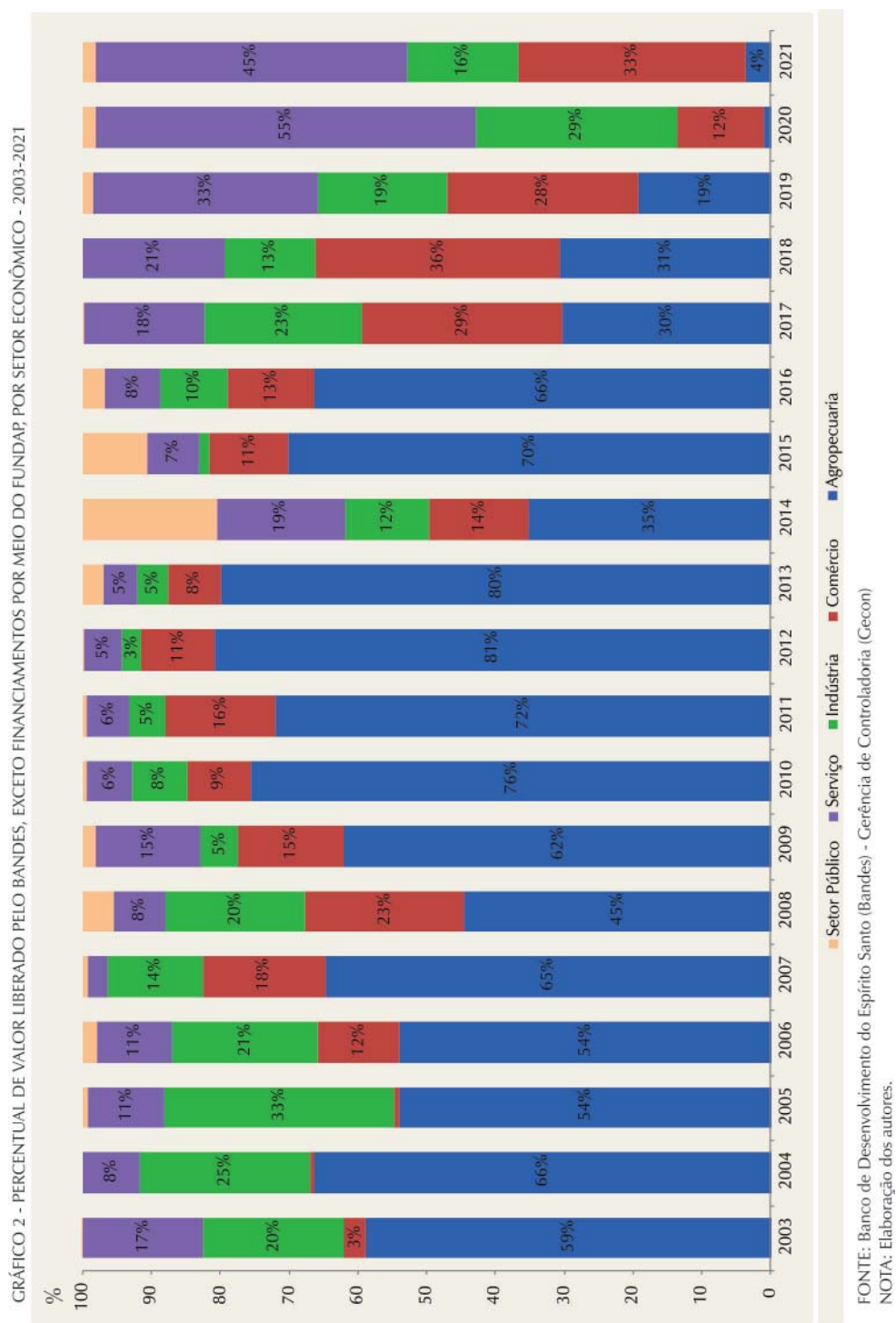
A exposição da carteira no segmento rural fez acelerar, em 2019, a necessidade de mudança da atuação do banco, reduzindo ainda mais as liberações de crédito para esse segmento e reforçando a diretriz de diversificação da carteira, com foco nas pequenas e médias empresas do setor urbano e operações com *ticket* médio maior. Nesse ano, com o aprofundamento da estratégia, o BANDES apresentou praticamente o mesmo nível de recursos nominais liberados em 2004/2005 (ver gráfico 1).

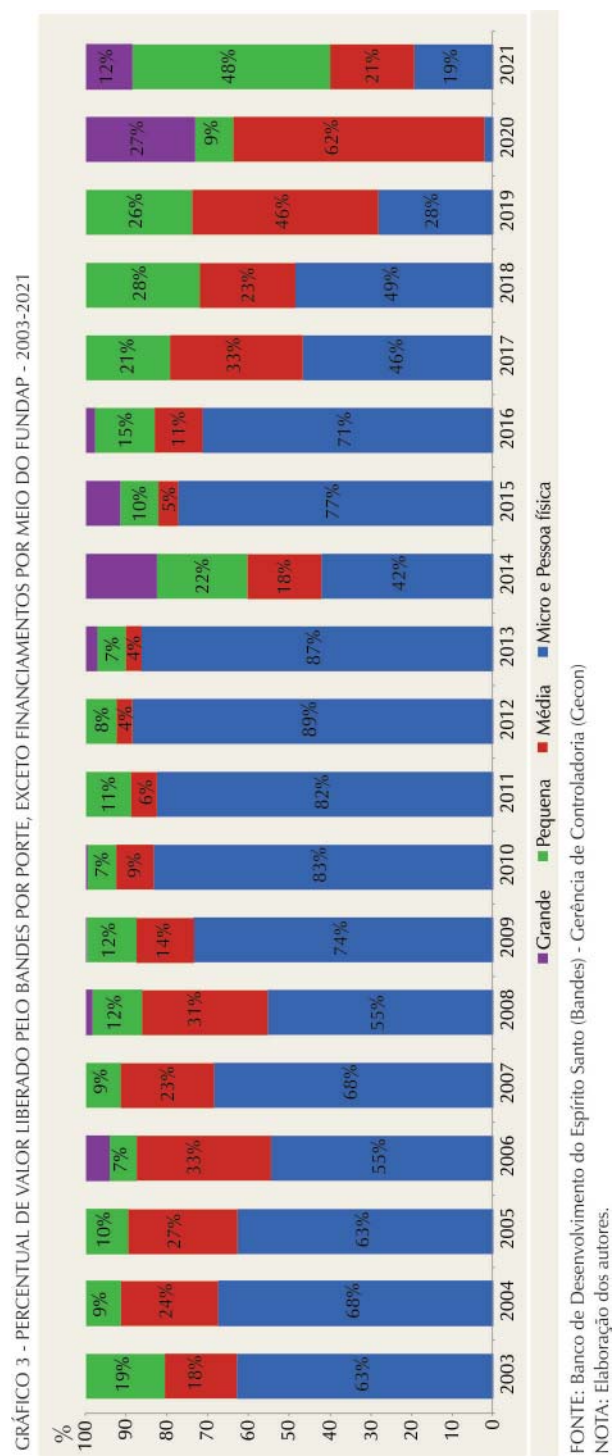
Com esse posicionamento e a atuação anticíclica para amenizar os efeitos das restrições econômicas impostas pelo enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (covid-19), o banco atingiu um volume de liberações de crédito recorde em 2020 (R\$ 266,6 milhões em valores correntes), por meio de aplicação de recursos próprios e de outras fontes, a exemplo do Fundes e FUNDEPAR.

Em 2021, diante da continuidade da crise sanitária e econômica, o governo do estado criou o Fundo de Proteção ao Emprego (FPE), importante fonte de recurso para o BANDES apoiar, nesse ano, os empreendedores capixabas.

A evolução percentual do montante de liberações por setor econômico, exposta no gráfico 2, ratifica a mudança de posicionamento do BANDES no mercado de crédito capixaba e a efetividade das suas ações para reduzir a exposição da carteira, muito concentrada no setor agropecuário. A participação desse setor no volume total de recursos liberados chegou a 81% em 2012, passando para apenas 4% em 2021.

A proximidade de relacionamento com as empresas do setor urbano, especialmente as de pequeno e médio porte, foi outra alteração na estratégia comercial. Em 2021, houve melhor distribuição das liberações entre as diferentes classificações de porte. Na série, notou-se, até 2018, uma prevalência de valores liberados para clientes micro e pessoas físicas (produtores rurais), especialmente em decorrência dos recursos destinados ao setor rural, em sua quase totalidade formada por clientes pessoas físicas (gráfico 3).



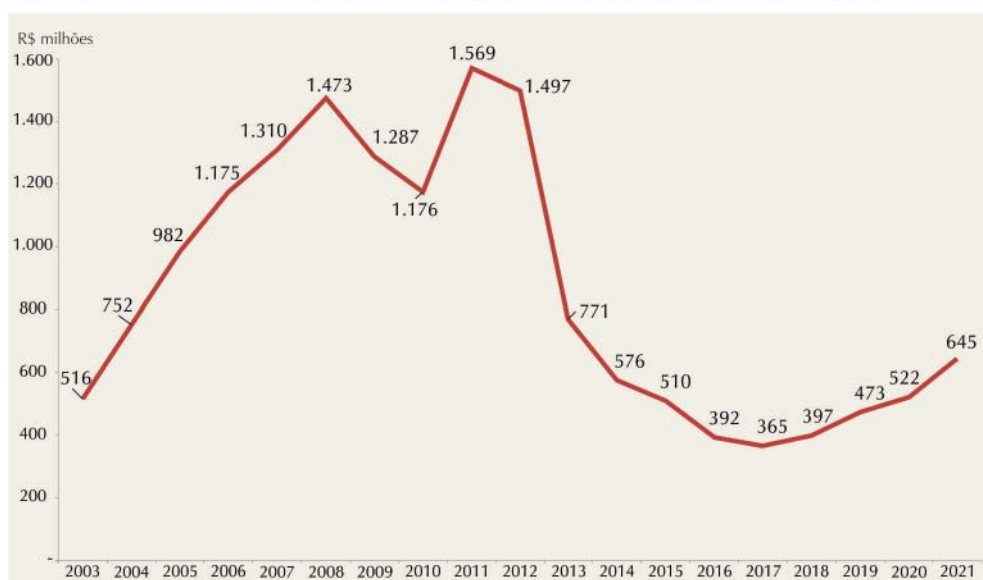


5 ALTERAÇÕES NAS AÇÕES DE FOMENTO E NOVOS INSTRUMENTOS

A Resolução nº 13 do Senado Federal, de abril de 2012, alterou, a partir de 1º de janeiro de 2013, de 12% para 4%, a alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) nas operações interestaduais de produtos importados. Isso afetou consideravelmente os financiamentos com a fonte Fundap, haja vista que as empresas importadoras têm direito a financiamentos de forma proporcional ao montante de ICMS recolhido ao cofre estadual.

Assim, nota-se que o volume de recursos liberados caiu abruptamente em 2013 e manteve a tendência de queda até 2017 (gráfico 4). Após esse período, o montante de liberações vem crescendo linearmente, o que demonstra uma recuperação das importações pelos portos do Espírito Santo.

GRÁFICO 4 - VALOR LIBERADO PELO BANDES EM FINANCIAMENTOS POR MEIO DO FUNDAP - 2003-2021



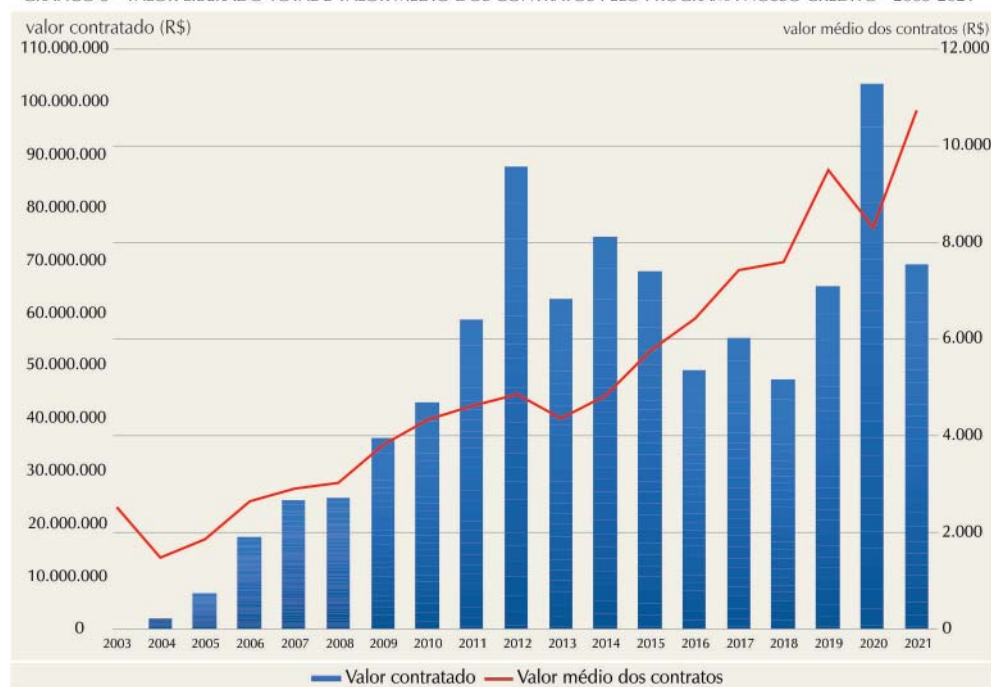
FONTE: Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Banded) - Gerência de Controladoria (Gecon)

NOTA: Elaboração dos autores.

O Nossocrédito nasceu no fim de 2003 e, com o passar dos anos, ganhou importância pela sua capilaridade no território capixaba e por atender microempreendedores, inclusive sem acesso ao mercado de crédito. No gráfico 5, aponta-se que o montante de recursos contratados vinha numa tendência crescente desde 2003, interrompida pelos reflexos da crise econômica iniciada em 2015. Em 2019, já se observava a retomada da tendência crescente de contratações. Em 2020, ano em que o governo do estado do Espírito Santo passou a gestão do programa para a

Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo (ADERES), ocorreu o maior volume de contratações, em decorrência das ações anticíclicas de enfrentamento à crise provocada pelas restrições impostas e necessárias ao combate à covid-19.

GRÁFICO 5 - VALOR LIBERADO TOTAL E VALOR MÉDIO DOS CONTRATOS PELO PROGRAMA NOSSO CRÉDITO - 2003-2021



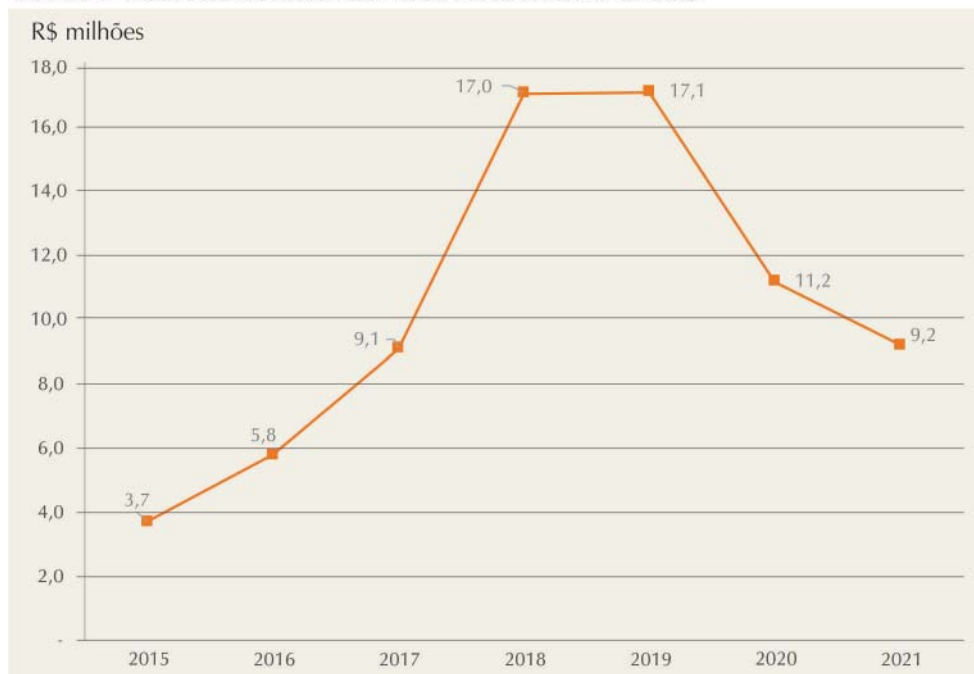
FONTE: Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) - Gerência de Controladoria (Gecon)

NOTA: Elaboração dos autores.

A saída do banco do programa Nossocrédito foi uma tentativa de segmentar e melhorar o atendimento aos microempreendedores. A Aderes passou a fazer a gestão das operações de até R\$ 31.500,00 e o BANDES, com recursos próprios ou sob sua administração, passou a financiar micro e pequenos empreendedores acima desse valor.

Outro programa do governo do estado de referência no Brasil é o Reflorestar, iniciado em 2011. Desde 2016, o BANDES é o agente técnico de análise e de monitoramento dos projetos de manutenção, recuperação e ampliação da cobertura florestal. Com a entrada do banco, o programa acelerou os desembolsos de recursos anuais, chegando a R\$ 17,1 milhões em 2019. Em 2020 e em 2021, não houve ciclo de atendimento de novos projetos, daí a redução no montante anual de desembolsos. Como os desembolsos ocorrem após as fases de acompanhamento dos projetos, as liberações, nos últimos dois anos, são de projetos vigentes e aprovados em anos anteriores (gráfico 6).

GRÁFICO 6 - VALOR DESEMBOLSADO PELO PROGRAMA REFLORESTAR - 2015-2021



FONTE: Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) - Gerência de Controladoria (Gecon)

NOTA: Elaboração dos autores.

Desde o início do programa até o fim de 2021, o Reflorestar atendeu a 3.983 propriedades, beneficiando 10.694 hectares de área na modalidade Floresta em Pé e 9.830 hectares nas modalidades que proporcionam o aumento da cobertura florestal (Regeneração Natural, Recuperação com Plantio, Sistema Agroflorestal, Floresta Manejada e Sistema Silvipastoril) (BANDES, 2022).

Mais uma ação de fomento, fruto do novo posicionamento estratégico iniciado em 2015/2016, que vem ganhando importância nos últimos anos é o aporte de recursos administrados pelo BANDES, em FIPs, para o investimento em empresas no estado do Espírito Santo (tabela 1). A empresa gestora de cada fundo identifica o potencial de crescimento de um negócio de acordo com os objetivos e setores prioritários e adquire um percentual de suas ações. Assim, o FIP entra como sócio acionista por um período determinado, trazendo experiência, boas práticas de gestão e resultados. Depois de certo período, há o desinvestimento mediante a venda da participação, e o recurso retorna para o fundo.

TABELA 1 - APORTES AUTORIZADOS PELO BANDES EM FUNDOS DE INVESTIMENTOS EM PARTICIPAÇÕES (FIPS) - 2022

FIPS	VALOR AUTORIZADO (R\$ milhões correntes)
Criatec III	10,0
Fundo Anjo	5,0
Primatec	10,0
Trivèlla M3 VC4	10,0
Seed4Science	5,0
Funes 1	250,0
TOTAL	290,0

FONTE: Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Banded) - Gerência de Controladoria (Gecon)

NOTA: Elaboração dos autores.

A TM3 Capital foi a empresa selecionada, em 2022, pelo governo do estado do Espírito Santo, por meio do BANDES, para atuar como gestora do Funes 1 (fundo na modalidade *venture capital* multiestratégia). Esse fundo é o maior da categoria no Brasil, com aporte autorizado de R\$ 250 milhões, provenientes do Fundo Soberano do estado do Espírito Santo.

No âmbito das iniciativas sobre PPPs, o BANDES criou em 2021, o Programa “ES Inteligente”, em que a administração pública municipal pode aderir ao edital de credenciamento para ter acesso a serviços técnicos de estruturação e ao desenvolvimento de estudos de viabilidade técnica, modelagem licitatória e de assessoria integral para projetos de PPP (figura 1), ofertados pelo banco em parceria com o Instituto de Planejamento e Gestão de Cidades (IPGC) – referência nacional na execução de projetos na área de infraestrutura pública, com foco no desenvolvimento sustentável de municípios e estados brasileiros. Atualmente 13 dos 78 municípios capixabas aderiram ao programa.

FIGURA 1 - PROJETOS ESTRUTURADOS POR MEIO DO PROGRAMA ES INTELIGENTE

				
Implantação, operação e manutenção de Usina Solar Fotovoltaica (USF) para atender as demandas próprias dos Municípios e Consórcios Internacionais	Implantação, gestão e manutenção de centro de tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), com base em tecnologias de termodegradação com geração de energia	Eficientização, operação e manutenção do Parque de Iluminação Pública (IP)	“Cidades Inteligentes” Implantação, operação e manutenção de infraestrutura de telecomunicações e soluções tecnológicas agregadas	Recuperação, operação, manutenção e gestão dos sistemas de abastecimento de água e tratamento sanitário municipais

FONTE: Programa ES Inteligente (2022)

Um importante instrumento para viabilizar certas operações de crédito é o Fundo de Aval BANDES, criado, em 2020, pelo governo estadual, com aporte de R\$ 20 milhões. Ele atua na complementação de garantia das operações, reduzindo o risco de crédito do banco e de instituições financeiras habilitadas (atualmente só o BANDES e o Banestes são habilitados). A prioridade é o complemento de garantia para operações que atendam a microempresas e empresas de pequeno porte. As prefeituras capixabas também podem aportar recursos nesse fundo, que servirão para garantir operações no próprio município.

Além disso, o BANDES assinou acordo de cooperação técnica e financeira para a utilização de dois fundos garantidores de operações de crédito: o Fampe, do Sebrae, e o FGI, do BNDES. Ambos são utilizados como garantia complementar nas operações de crédito. O Fampe direciona-se a pequenos negócios formalizados urbanos (microempreendedores individuais, microempresas, empresas de pequeno porte) e pequenas agroindústrias; já o FGI atende a micro, pequenas e médias empresas, além de empreendedores individuais e caminhoneiros autônomos.

Por fim, com os recursos do Funes, abriram-se novas frentes para o BANDES financiar projetos de empresas capixabas. Nesse sentido, está em fase de modelagem pelo banco o apoio por meio de aquisição de debêntures não conversíveis em ações. O intuito é lançar o primeiro edital de seleção de projetos para o investimento por meio de debêntures em 2023.

CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo foi apresentar a importância do BANDES no desenvolvimento sustentável do Espírito Santo, bem como suas mudanças de posicionamento para atender a diretrizes estratégicas do governo estadual e transições da economia capixaba. O banco tem se consolidado como principal agente de fomento ao desenvolvimento sustentável capixaba com destaque para as seguintes ações:

- crédito para as micro, pequenas e médias empresas capixabas, com carteira de crédito de cerca de R\$ 500 milhões;
- gestão de fundos de fomento, recursos próprios e disponibilidades que chegam a R\$ 850 milhões;
- acesso a recursos de repasse do BNDES, BNB, Finep, Funcafé, Fungetur e Caixa Econômica Federal de mais de R\$ 300 milhões;
- opções de acesso ao crédito com fundos de aval do BANDES, FGI e FAMPE que podem alavancar até R\$ 200 milhões em operações de crédito;
- atuação no mercado de capitais com R\$ 40 milhões investidos em FIPs como Criatec e Primatec, além de coordenar as ações do FIP Funes 1 de R\$ 250 milhões;
- contratos de PPPs do Programa “ES Inteligente” assinados com 13 prefeituras capixabas;
- pagamento por serviços ambientais com o Reflorestar, que atendeu 3.983 propriedades, beneficiando 10.694 hectares de área na modalidade floresta em pé e 9.830 hectares nas modalidades que proporcionam o aumento da cobertura florestal.

Em síntese, bancos de desenvolvimento e agência de fomento são instituições públicas fundamentais no processo de desenvolvimento sustentável em nível regional no Brasil, e, no caso do Espírito Santo, o BANDES vem cumprindo esse papel com mestria. Recentemente o banco tem buscado enquadrar suas ações em função dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, alinhando-se a essa importante agenda global desde suas contribuições locais.

REFERÊNCIAS

- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **50 anos BANDES** - uma história de conquistas e realizações. São Paulo: BB Editora, 2017.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **Dados do reflorestar**. Gerência de Fundos e Programas (Gepro). 2022.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **O contador de histórias**: Relatório de Gestão 2003-2010. Vitória, 2010.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **Programa ES Inteligente**. Disponível em: <http://www.BANDES.com.br/Site/Dinamico/Show/1119//programa-es-inteligente>. Acesso em: 15 ago. 2022.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **Relatório anual da prestação de contas do Programa Reflorestar**. 2021. Vitória, ES: Gerência de Fundos e Programas (GEPRO), fev. 2022.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **Relatório de Administração 2015**. Gerência de Planejamento e Processos (Gepla). 2016.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **Relatório de Administração 2016**. Gerência de Planejamento e Processos (Gepla). 2017.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **Relatório de Administração 2017**. Gerência de Planejamento e Processos (Gepla). 2018.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **Relatório de Administração 2018**. Gerência de Planejamento e Processos (Gepla). 2019.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **Relatório de Administração 2019**. Gerência de Planejamento e Processos (Gepla). 2020.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **Relatório de Administração 2020**. Gerência de Planejamento e Processos (Gepla). 2021.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DO ESPÍRITO SANTO (BANDES). **Relatório de Administração 2021**. Gerência de Planejamento e Processos (Gepla). 2022.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 394, de 03 de novembro de 1976.** Brasília, 03 nov. 1976. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1976/pdf/res_0394_v11_l.pdf. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Resolução nº 13, de 25 de abril de 2012.** Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Congresso/RSF-13-2012.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

CUNHA, A. M.; CARVALHO, C. E.; PRATES, D. M. Estado atual do Sistema Nacional de Fomento e indicadores de desempenho. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO (ABDE). **Sistema Nacional de Fomento: financiando o desenvolvimento.** Rio de Janeiro: ABDE, 2018. Coletânea de trabalhos. Disponível em: <https://abde.org.br/wp-content/uploads/2022/01/SNF.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 2.508, de 22 de maio de 1970.** Vitória, 1970. Disponível em: <https://www.BANDES.com.br/Site/Dinamico/Show/31/FUNDAP>. Acesso em: 14 jul. 2022.

HERMANN, J. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.31, n.3, p.394-414, 2011.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Produto Interno Bruto – Espírito Santo.** 2015. Vitória: Coordenação de Estudos Econômicos (CEE), nov. 2017.

MARTINS, P. F. Formas de atuação das agências financeiras de fomento: concorrência ou complementariedade? In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO (ABDE). **Sistema nacional de fomento: financiando o desenvolvimento.** Coletânea de trabalhos. Rio de Janeiro: ABDE, 2018. Disponível em: <https://abde.org.br/wp-content/uploads/2022/01/SNF.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.

MOTA, S. C. S. O. A necessidade de um sistema nacional de fomento para apoiar o desenvolvimento econômico no Brasil e as formas de atuação dos diferentes tipos de IFDs: o caso da Desenhahia. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO (ABDE). **Sistema nacional de fomento: financiando o desenvolvimento.** Coletânea de trabalhos. Rio de Janeiro: ABDE, 2018. Disponível em: <https://abde.org.br/wp-content/uploads/2022/01/SNF.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2022.