

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 PODERIAM OS BANCOS E AS AGÊNCIAS DE FOMENTO ESTADUAIS CONTRIBUIR PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO?
Autor(es)	Luis Gustavo Vieira Martins
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585cap6

Título do livro	Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa
Volume	2
Série	Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350585
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

PODERIAM OS BANCOS E AS AGÊNCIAS DE FOMENTO ESTADUAIS CONTRIBUIR PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO?

Luis Gustavo Vieira Martins¹

1 O SISTEMA FEDERATIVO E AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS: UMA INTRODUÇÃO

Buscar alternativas para ampliar a matriz de financiamento do desenvolvimento urbano do país, assim como a mobilização dos atores para atuar de forma cooperada para alcançar esse objetivo sempre foi um desafio. Esse esforço se mostra ainda mais necessário diante da redução crescente na disponibilidade de recursos orçamentários do governo federal para políticas no setor. O objetivo governamental de apostar no desinvestimento público como forma de alavancar o investimento privado também afeta os mecanismos de crédito para o setor público, especialmente ao reduzir ou eliminar subsídios e equalizações que afetam as taxas de juros, redirecionar esforços operacionais e linhas de financiamento dos bancos federais para o fomento de concessões e parcerias público-privadas (PPPs), ampliar a margem de retorno dos dividendos e antecipar retornos de empréstimos do Tesouro aos bancos públicos, constringendo o endividamento dos entes subnacionais.

Em se tratando de um país federativo, essa situação colabora para ressuscitar o debate acerca do papel dos entes subnacionais nessa temática, particularmente no tocante ao modelo de financiamento do setor. Tendo a União concentrado historicamente parte significativa das receitas fiscais nacionais e, especialmente, das fontes de recursos e das instituições de crédito ao setor público, cabe refletir como um país federativo poderia se valer de um sistema mais colaborativo e descentralizado de financiamento para a promoção do desenvolvimento urbano.

Em geral, o debate sobre o financiamento do desenvolvimento tem se restringido mais à questão da ampliação da participação dos municípios nas receitas públicas geradas no país, questão recorrentemente evidenciada, por exemplo, nas propostas de reforma tributária e no aumento da participação municipal na arrecadação tributária dos demais entes federativos. No entanto, pouco se discute o papel dos governos estaduais no financiamento do setor.

1. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

A parcela dos orçamentos estaduais no gasto direto ou no repasse para as prefeituras para esse fim alcançou apenas 1,2% dos recursos empenhados nos orçamentos estaduais em 2020,² o que demonstra seu baixo envolvimento no tema. Entretanto, há outra dimensão relevante sobre o papel dos governos estaduais em uma estratégia de desenvolvimento urbano nacional, que remete à possibilidade de esses atores poderem operar mecanismos de financiamento direcionados para os entes municipais.

Cabe, assim, debater o papel que os bancos de desenvolvimento e as agências de fomento estaduais poderiam assumir em uma política nacional de desenvolvimento urbano, de forma que um olhar sobre a estrutura e os mecanismos de financiamento existentes poderia colaborar para a compreensão desse universo e para elencar as possibilidades e limitações presentes no sentido de se adotar uma estratégia de descentralização de crédito no país, assunto que trataremos neste capítulo.

Um debate antigo no Brasil aborda a possibilidade de a instância municipal também poder contar com instituições financeiras próprias para fortalecer sua gestão e sua estratégia de desenvolvimento, mas dada a grande diversidade existente no país, isso só se mostraria viável para certos perfis de municípios, tal qual a direção proposta por Santos Filho (1996).³ Importa ressaltar que essa demanda sempre se acentua, especialmente em momentos de alta inflação, devido às perdas financeiras reais de caixa do setor público local. De todo o modo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF),⁴ em seu art. 36, proíbe a realização de operações de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo, o que inviabiliza a existência de instituições financeiras nesse nível federativo, para os fins propostos neste artigo, qual seja, o financiamento de infraestruturas públicas.

Atualmente, existem iniciativas de oferta de crédito realizadas por prefeituras, entretanto, estas não são operacionalizadas por meio de instituições financeiras estatais próprias, não obstante muitas vezes no plano discursivo esses atores se autointitulem bancos municipais. A origem mais recente desses mecanismos pode

2. Refere-se ao peso das despesas empenhadas nas funções: 15 – urbanismo (0,7%); 16 – habitação (0,2%); e 17 – saneamento (0,3%), de todos os estados e do Distrito Federal, em relação ao total das despesas empenhadas (exceto as intraorçamentárias) no exercício de 2020. À título de comparação, os principais comprometimentos da despesa dos estados são: previdência social (22%), encargos especiais de dívidas (17%), saúde (14%), educação (13%) e segurança pública (10%). Dados de despesas empenhadas por função (anexo I-E), do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estão disponíveis em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=oYNnuzN5o23HHhIbxOOany7.node1>.

3. Ou seja, teve como intuito superar a relação desvantajosa com a rede bancária e se transformar em um agente financeiro centralizador da conta única das prefeituras, facilitando a gestão da arrecadação e de pagamentos, incorporando *floats* e retornos financeiros, gerindo fundos e transferências, retendo a circulação de dinheiro no território e atuando como banco de fomento ao desenvolvimento.

4. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil/lcp/lcp101.htm>.

ser encontrada nos bancos populares/comunitários (como o Banco Palmas),⁵ que atuam lastreados em recursos captados na sociedade para empréstimos de microfinanças, sendo que, em alguns casos, também operam as chamadas “moedas sociais”, de circulação estritamente local.

Esse modelo evoluiu para uma estrutura de bancos comunitários de desenvolvimento voltados para o microcrédito privado, os quais, além da captação de doações e da reaplicação do resultado financeiro dos empréstimos oferecidos, passaram a operacionalizar recursos oriundos de fundos orçamentários municipais de desenvolvimento local. Nesses casos, normalmente, as prefeituras firmam termos de fomento com organizações da sociedade civil para gerir esses recursos. São pessoas jurídicas de direito privado constituídas como associações civis sem fins lucrativos com foco de atuação em ações de finanças solidárias – as chamadas organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) de microcrédito.

A intermediação financeira propriamente dita é realizada por meio de instituições oficiais de crédito, notadamente por bancos digitais, as chamadas *fintechs*,⁶ como é o caso do Instituto E-dinheiro Brasil, por exemplo.⁷ Seu foco é conceder crédito a agentes privados, especialmente aos micros e pequenos empreendedores formais e informais com maior dificuldade de acesso a outras fontes de recursos (como ambulantes e demais trabalhadores autônomos), com vistas à geração de trabalho e renda e inclusão social.

Logo, não se trata de bancos estatais oficiais municipais, e, ademais, restam presentes as vedações previstas na legislação aplicável para que, nesse nível da Federação, se possa atuar no financiamento às prefeituras. Em consequência, o foco de tal debate recai sobre o âmbito estadual, uma vez que, historicamente, e por razões normativas e de escala, essa instância também dispõe de instituições financeiras direcionadas à oferta de crédito, inclusive para o setor público.

2 OS BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E AS AGÊNCIAS DE FOMENTO ESTADUAIS

Criados nas décadas de 1960 e 1970 e praticamente desmontados nos anos 1990 (Araújo *et al.*, 2011), os bancos de desenvolvimento são instituições financeiras controladas pelos governos estaduais, constituídos sob a forma de sociedade anônima. Têm como objetivo proporcionar o suprimento dos recursos necessários ao financiamento, a médio e a longo prazo, de programas e projetos que visem promover o desenvolvimento econômico e social do respectivo Estado (Resolução CMN nº 394, de 1976).⁸ Suas operações passivas são os depósitos a prazo, os

5. Disponível em: <https://bancopalmas.com/>.

6. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/fintechs>.

7. Disponível em: <http://edinheirobrasil.org>.

8. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1976/pdf/res_0394_v11_l.pdf.

empréstimos externos, a emissão ou endosso de cédulas hipotecárias e a emissão de debêntures e de títulos de desenvolvimento econômico. As operações ativas são empréstimos e financiamentos, dirigidos prioritariamente ao setor privado.

Diante da situação difícil pela qual passavam vários bancos estaduais nos anos 1990, da crise das dívidas e da necessidade de controlar as relações de financiamento entre essas instituições e os tesouros estaduais, foi criado o Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público na Atividade Financeira (Proes)⁹ (Lopreato, 2002). Lançado em sequência ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), direcionado para os bancos privados, uma consequência desse processo de reestruturação do setor bancário nacional foi o tratamento dado aos bancos sob o controle dos estados, que seriam extintos, privatizados ou transformados em instituições de financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos de desenvolvimento.

Após diversos processos de intervenção nos bancos estaduais a partir de 1994, como no Banco do Estado de São Paulo (Banespa) e no Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), a maioria dos estados viu seus bancos (inclusive os de desenvolvimento) se extinguirem nos anos posteriores por meio de privatizações ou falência (Lopreato, 2008). O financiamento a projetos, anteriormente concentrado nos bancos de desenvolvimento estaduais, seria então assumido pela nova institucionalidade criada no âmbito das reformas, as chamadas agências de fomento, caso assim desejassem.

Conforme informações do Banco Central do Brasil (BCB),¹⁰ como resultado desse processo histórico de reestruturação, atualmente ainda se mantêm em funcionamento cinco bancos públicos estaduais: Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul); Banco de Brasília (BRB); Banco do Estado de Sergipe (Banse); Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes); e Banco do Estado do Pará (Banpará). Os bancos de desenvolvimento sob controle dos estados são apenas três: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG); Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes); e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), sendo este último uma instituição financeira subnacional de caráter regional que atende a três estados e é controlada pelos governos estaduais do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná.¹¹

9. Medida Provisória nº 1.514, de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/jccivil_03/mpv/antigas/1514impressao.htm.

10. Instituições em funcionamento no país sob a supervisão do BCB em 31 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/relacao_instituicoes_funcionamento.

11. Cabe observar que, no âmbito do sistema de instituições financeiras de fomento ao desenvolvimento, o Banco da Amazônia S/A (Basa) e o Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) não são organizações subnacionais, mas bancos oficiais públicos federais que atendem às demandas de desenvolvimento regionais.

As agências de fomento então criadas¹² atuam na Unidade da Federação (UF) onde estiver sediada ou limítrofe. São limitadas a uma única agência por estado e também podem ofertar linhas de crédito para municípios. Constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital fechado, têm o objetivo primordial de financiar capital fixo e de giro para empreendimentos previstos em programas de desenvolvimento que visem à ampliação ou manutenção da capacidade produtiva de bens e serviços incluídos em programas de desenvolvimento econômico e social da UF em que tenham sede. Destaca-se que é vedada a criação dessas agências no âmbito municipal.¹³

Para a consecução de seus objetivos, essas agências também podem realizar, desde que o apoio ofertado respeite seu objeto social, as seguintes operações e atividades, entre outras: prestação de garantias; serviços de consultoria e de agente financeiro; administração de fundos de desenvolvimento; aquisição, direta ou indireta, inclusive por meio de fundos de investimento, de créditos e de debêntures em operações; participação societária em sociedades não integrantes do sistema financeiro, sob certas condições; operações de crédito rural; financiamento para o desenvolvimento de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, inclusive a pessoas físicas; depósitos interfinanceiros vinculados a operações de microfinanças; operações de arrendamento mercantil financeiro; integralização de cotas de fundos que tenham participação da União, constituídos com o objetivo de garantir o risco de operações de crédito.

As agências de fomento têm um escopo restrito, atuando prioritariamente na concessão de financiamentos para empreendimentos produtivos, não podendo oferecer os demais serviços financeiros disponibilizados pelos bancos comerciais, como conta-corrente, carteira de pagamentos, aplicações financeiras, seguros, capitalização, determinados tipos de linhas de crédito, além de não poderem receber depósitos do público ou emitir títulos. Ressalta-se que o objeto dos financiamentos são sempre projetos específicos, analisados individualmente, com foco no seu impacto econômico, social, ambiental e na geração de empregos, na sustentabilidade econômico-financeira do empreendimento e na capacidade de pagamento dos empréstimos por parte do tomador.

Portanto, também possuem restrições quanto às alternativas de captação de recursos, sendo especialmente vedada a emissão de títulos para tal finalidade.

12. Regulamentadas inicialmente pela Resolução BCB/CMN nº 2.347, de 20 de dezembro de 1996, e ainda que sujeitas à fiscalização do BCB, as agências de fomento não eram consideradas instituições financeiras e somente poderiam praticar operações de repasses de recursos captados no país e no exterior originários de fundos constitucionais, dos orçamentos dos estados e municípios e de organismos e instituições nacionais e internacionais de fomento. Essa abrangência de atuação foi sendo alargada ao longo do tempo até culminar na Resolução BCB/CMN nº 2.828, de 30 de março de 2001, e em atualizações posteriores, que regulam sua atividade. Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/47158/Res_2828_v8_P.pdf.

13. Segundo o art. 1º da Resolução BCB/CMN nº 2.828, de 30 de março de 2001.

Essas agências podem empregar recursos de fundos e programas oficiais, inclusive linhas de repasse descentralizadas de outras instituições, como as da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e fundos de desenvolvimento, atuando como agentes financeiros para disponibilização dos recursos. Também podem empregar recursos dos orçamentos federal, estaduais e municipais, de organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento, além de realizar a captação de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças.

As principais receitas advêm do retorno financeiro das operações de crédito, da prestação de serviços e títulos e de valores mobiliários, que são reaplicados em novas operações de empréstimo. As agências não recebem com frequência recursos dos orçamentos estaduais, de forma que suas disponibilidades não dependem de dotações da Lei Orçamentária Anual (LOA), salvo quando da realização de aportes de capital do seu acionista majoritário, isto é, os governos estaduais.

As agências de fomento são reguladas e fiscalizadas pelo BCB, mas, por serem parte integrante da administração pública indireta estadual, também têm sua atuação inspecionada por diversos órgãos de controle, como tribunais de contas dos estados, ministérios públicos e controladorias.

Os bancos de desenvolvimento e as agências de fomento constituem parte do Sistema Nacional de Fomento (SNF),¹⁴ uma rede de trinta instituições financeiras públicas e privadas de todo o país que atuam nos níveis regional e nacional, tendo como missão promover o desenvolvimento brasileiro por meio do financiamento a setores estratégicos.

Segundo o BCB, atualmente existem agências de fomento em dezesseis estados, cumprindo, em vários casos, papel semelhante ao dos antigos bancos de desenvolvimento: São Paulo, Rio de Janeiro, Alagoas, Bahia, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Amapá, Roraima, Amazonas, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Goiás, Tocantins e Mato Grosso.¹⁵ Assim, no cômputo nacional, dezoito estados possuem instituições financeiras de desenvolvimento no formato de bancos e/ou agências, a maioria mais concentrada nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, e com menor expressividade no Norte e no Nordeste.

14. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/sistemas-nacionais-fomento> e <https://abde.org.br/sistema-nacional-de-fomento/>.

15. Agência de Fomento do Amapá (Afap); Agência de Fomento do Estado de Roraima (Aferr); Agência de Fomento do Estado do Amazonas (Afeam); Agência de Fomento do Estado do Tocantins (Fomento Tocantins); Agência de Fomento do Estado de Goiás (GoiásFomento); Agência de Fomento do Estado de Mato Grosso (Desenvolve MT); Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro (AgeRio); Agência de Fomento do Estado de São Paulo (Desenvolve SP); Agência de Fomento do Estado de Alagoas (Desenvolve-AL); Agência de Fomento do Estado de Pernambuco (Agefepe); Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Norte (AGN); Agência de Fomento e Desenvolvimento do Estado do Piauí (Piauí Fomento); Agência de Fomento do Estado da Bahia (DesenBahia); Agência de Fomento do Estado do Paraná (Fomento Paraná); Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Sul (Badesul Desenvolvimento); Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina (Badesc).

A menor presença de instituições estaduais de fomento no Norte e no Nordeste pode ser explicada principalmente por dois motivos: a existência dos fundos constitucionais regionais de financiamento (FCFs), que possuem recursos federais garantidos, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), como também devido à presença dos bancos federais de desenvolvimento regionais, isto é, o Basa e o BNB.¹⁶ Assim, alguns estados nessas regiões não reúnem as condições necessárias ou não vislumbram vantagens significativas em criar instituições próprias de financiamento, optando por adotar outras estratégias de apoio ao desenvolvimento.

Desse modo, o sistema nacional de financiamento ao desenvolvimento deveria ser tratado sempre do ponto de vista federativo, visto que as instituições financeiras federais acumulam muitas funções, inclusive como mandatários de vários programas ministeriais, especialmente no caso da Caixa Econômica Federal (Caixa). Essas instituições podem se mostrar insuficientes ou inadequadas para atender à demanda heterogênea de todos os pontos do território. A insuficiência é acentuada devido ao fato de vários estados não abrirem mão de executar políticas próprias de fomento mais adequadas às suas necessidades, assim como operar fundos estaduais próprios.

Com isso, deve-se entender o papel das instituições de fomento estaduais como complementares à atuação do governo federal, ou mesmo como atores que, em certas situações, podem até mesmo se contrapor autonomamente às diretrizes nacionais de direcionamento de crédito, advogando sua autonomia federativa em prol do desenvolvimento regional.

Os objetos sociais das agências de fomento presentes em seus estatutos contemplam o financiamento de projetos de desenvolvimento com vistas a promover benefícios econômicos e sociais às áreas de sua influência, em consonância com os planos de governo e com as necessidades e potencialidades locais.

Do ponto de vista do perfil de sua atuação, uma primeira questão a considerar é que o foco principal dessas instituições é financiar ações de desenvolvimento econômico, normalmente visando ao apoio à implantação e à ampliação de empreendimentos privados de diversos portes, assim como fornecer crédito às pequenas empresas, aos empreendedores individuais e aos produtores rurais. Nesse sentido, de um lado operam de forma semelhante à atuação dos fundos e bancos federais de desenvolvimento regional e, de outro, com características próximas às das cooperativas de crédito.

16. Atuando no âmbito da Amazônia e do Nordeste, além do norte de Minas Gerais e do norte do Espírito Santo, essas instituições possuem diversas características de bancos de desenvolvimento devido à natureza de sua atuação, porém, de acordo com a classificação tipológica do BCB, o BNB é um banco múltiplo e o Basa, um banco comercial.

Conforme pode ser visualizado no quadro 1, em nossa pesquisa foi possível identificar que parte dessas instituições também possui linhas de financiamento disponíveis para acesso pelo poder público local, de forma que, apesar de estarem mais estruturadas para lidar com empreendimentos e operações privados, também existe alguma *expertise* para atendimento aos clientes públicos.

QUADRO 1

Financiamento das instituições financeiras estaduais para os municípios para desenvolvimento urbano

Instituição financeira ¹	Tipo	Financiamento ao setor público	Financiamento público para infraestrutura urbana	Estratégia de apoio para PPPs
Afap	AF			
Afeam	AF			
Aferr	AF			
GoiásFomento	AF			
Fomento Tocantins	AF			
Desenvolve MT	AF			
Desenvolve-AL	AF			
DesenBahia	AF			
Agefepe	AF			
Piauí Fomento	AF			
AGN	AF			
Desenvolve SP	AF			
AgeRio	AF			
Fomento Paraná	AF			
Badesc	AF			
Badesul Desenvolvimento	AF			
Bandes	BD			
BDMG	BD			
BRDE	BD			

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Alguns estados também possuem agências de desenvolvimento que têm como finalidade executar as políticas de desenvolvimento econômico, industrial, comercial e de serviços, agropecuária e de base tecnológica, como o Ceará (Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A – Adece), mas esse tipo de organização não é uma instituição financeira, constituindo-se como sociedades de economia mista.

Obs.: 1. AF – agência de fomento; BD – banco de desenvolvimento.

2. Célula cinza-escuro = sim; célula cinza-claro = não.

O quadro 1 demonstra a existência de linhas de financiamento para o setor público municipal voltadas para o desenvolvimento urbano em nove estados, sendo que, exceto no caso da Bahia, todas se situam no Sul e no Sudeste. Os montantes, as condições, as linhas e os temas financiados variam entre as instituições, assim como as fontes originárias dos recursos para financiamento.

Em muitos casos, a fonte de recursos dessas instituições são fundos temáticos setoriais próprios ou recursos de alguma forma subsidiados pelo estado, que permitem o financiamento a custos mais baixos e prazos mais longos do que os praticados pelo mercado e muitas vezes próximos aos apresentados pelas instituições federais congêneres. Algumas agências também captam recursos junto a organismos e instituições internacionais de desenvolvimento. Como não há dados consolidados sobre o universo de atuação dessas instituições, seu escrutínio demandaria uma pesquisa mais extensiva para que fosse possível avaliar essas experiências e o peso do financiamento para desenvolvimento urbano nas carteiras das instituições, sendo, na maioria dos casos, pouco representativo no momento.¹⁷

À título de exemplificação, em 2021, a agência Desenvolve SP possuía uma carteira de crédito de R\$ 2,1 bilhões, tendo desembolsado naquele ano R\$ 736,1 milhões, sendo 63,1% referentes a recursos próprios e 36,9% com recursos de terceiros. Foram atendidas 2.673 empresas e 27 prefeituras, tendo estas últimas acessado R\$ 31,4 milhões, o que equivale a 4,3% dos desembolsos do exercício. Em termos de operações ativas, em 2021, a carteira do setor público era responsável por 12% do total (R\$ 249.181), sendo que em 2020 atingiu o patamar de 19% (R\$ 377,5 milhões).¹⁸ Desde o início das operações, em 2009, 179 municípios paulistas já receberam financiamento para infraestrutura, pavimentação urbana e projetos sustentáveis que montam a R\$ 882,5 milhões em desembolso acumulado.

Evidentemente, em função da pandemia, as operações de crédito de capital de giro cresceram significativamente. No caso do Desenvolve SP, por exemplo, passaram a representar 49,2% da carteira. Essa é uma situação que se espera que seja revertida nos próximos anos, o que poderia disponibilizar um montante de recursos mais elevado para investimentos.

Em nosso levantamento identificamos que o rito processual de concessão e operacionalização dos financiamentos é semelhante ao dos bancos federais, em que os interessados devem apresentar carta-consulta para análise da instituição financeira e, posteriormente, passar pela análise da STN. Em geral, além de outras garantias, também são aceitas a vinculação de receitas de transferências constitucionais das cotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e/ou do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a receber.

17. Além de não haver uma base de dados consolidada ou agregada para fins de pesquisa, os balanços não permitem identificar com clareza a relação entre as fontes de recursos utilizados e sua aplicação, tornando difícil identificar que tipo de recurso está financiando qual tipo de projeto. Além disso, o nível de detalhamento das informações disponibilizadas por cada agência varia significativamente, de forma que não é possível sistematizar e realizar cruzamentos entre os dados existentes.

18. Disponível em: <https://www.desenvolvesp.com.br/wp-content/uploads/2022/03/demonstracaoFinanceira2021.pdf>.

Dependendo da linha de financiamento, poderão acessar os recursos: i) a administração municipal direta; ii) as autarquias e fundações instituídas ou mantidas, direta ou indiretamente, pelos municípios; iii) empresas públicas e sociedades de economia mista não financeiras; iv) demais empresas controladas direta ou indiretamente pelo município; e v) demais órgãos ou entidades do município e concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

O Bandes, por exemplo, possui três linhas de investimento voltadas para os municípios do Espírito Santo, sendo que duas delas contemplam o desenvolvimento urbano: o Procidades e o programa ES Inteligente.

O Procidades apoia investimentos em modernização e infraestrutura, como construção, ampliação ou reforma de aparelhos públicos (escolas, postos de saúde, parques, praças, centros de atendimento etc.); pavimentação ou recuperação de vias urbanas e estradas, saneamento, drenagem; aquisição de máquinas, veículos, equipamentos e tecnologias de informação; elaboração de cadastro multifinalitário, recadastramento imobiliário (revisão de planta genérica de valores, realização de aerofotogrametria e georreferenciamento) e digitalização de documentos, entre outros investimentos caracterizados como despesas de capital.

No âmbito do programa ES Inteligente,¹⁹ o Bandes, em parceria com o Instituto de Planejamento e Gestão das Cidades (IPGC), também atua na intermediação do município com o setor privado, apoiando a elaboração dos estudos necessários e prestando assessoria para desenvolver projetos de interesse público em concessões e PPPs. Os estudos técnicos desenvolvidos são ressarcidos pelo vencedor da licitação, não havendo impacto financeiro para a administração pública. Podem ser financiados projetos como os que se seguem.

- 1) Cidade Inteligente: efficientização do parque de iluminação pública, infraestrutura de telecomunicação por fibra óptica, videomonitoramento, internet predial e *wi-fi* público.
- 2) Energia renovável: implantação, operação e manutenção de usina solar fotovoltaica, na modalidade de geração distribuída, para atender às demandas próprias dos municípios.
- 3) Iluminação pública: operação e manutenção do parque de iluminação pública, substituição das luminárias convencionais por luminárias mais eficientes (LED).
- 4) Resíduos sólidos: elaboração de projetos de limpeza urbana, coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos a partir de tecnologias avançadas, inclusive de geração de energia.

19. Disponível em: <https://www.bandes.com.br/Site/Dinamico/Show/1119//programa-es-inteligente>.

- 5) Saneamento básico: projeto para recuperação, operação, manutenção e gestão dos sistemas de abastecimento de água e tratamento do esgotamento sanitário dos municípios.

O valor máximo financiável é de R\$ 5 milhões, com taxa de juros entre 5% e 8% ao ano (a.a.) + Selic, por um prazo de até 72 meses, incluídos até doze meses de carência.

No caso de Minas Gerais, o BDMG financia os municípios mineiros por meio de editais que oferecem linhas de financiamento para apoiar as prefeituras na realização de investimentos necessários à infraestrutura das cidade. Também presta auxílio a municípios em estado de urgência ou calamidade para a retomada de atividade econômica e apoia investimentos públicos sintonizados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU).

Os editais das linhas BDMG Urbaniza, BDMG Cidades Sustentáveis, BDMG Saneamento, BDMG Estradas e BDMG Máquinas financiam: i) a construção e melhorias de estradas vicinais e pontes; ii) obras de infraestrutura urbana, aquisição de máquinas e equipamentos; iii) a construção, a ampliação ou a reforma de prédios públicos municipais; iv) projetos de geração de energia renovável e eficiência energética; v) projetos de infraestrutura ligados ao turismo, à cultura e ao esporte; vi) a mobilidade e a drenagem urbana; e vii) soluções de abastecimento de água, esgotos e resíduos sólidos.

A taxa de juros anualizada parte do patamar de Selic + 4,00% a.a., variando conforme a linha de financiamento, e Custo Efetivo Total (CET) a partir de 4,49% a.a., com prazo máximo de até noventa meses, já incluídos até dezoito meses de carência.

Para apoiar os municípios em estado de calamidade ou de emergência, o BDMG opera duas outras linhas, isto é, o Habitação Municípios e o BDMG Solidário. O primeiro é uma linha de crédito com condições diferenciadas para as prefeituras investirem na construção de casas populares destinadas às famílias afetadas pelas chuvas, com vistas à construção de casas ou conjuntos habitacionais pelas prefeituras, para doação à população atingida pelas chuvas; e ao financiamento da infraestrutura relacionada (iluminação, água, saneamento, pavimentação etc.). O segundo é focado em pavimentação; reformas em edificações públicas municipais; sistemas de abastecimento de água, tratamento de esgoto e de resíduos sólidos urbanos; infraestrutura e drenagem urbanas; e máquinas e equipamentos.

O BDMG também atua como estruturador das operações de concessões e PPPs patrocinadas e administrativas, oferecendo assessoria técnica para prefeituras e consórcios públicos de municípios em todas as etapas do processo.

Como os demais bancos de desenvolvimento estaduais, o BRDE financia e presta assistência técnica aos municípios do Sul, inclusive no campo do desenvolvimento urbano. Além de utilizar recursos próprios e de aportes das receitas de ICMS, o banco opera linhas do sistema do BNDES e da Caixa, bem como de parceiros internacionais, como o Banco de Desenvolvimento da América Latina (Corporación Andina de Fomento – CAF), o Banco Europeu de Investimentos (BEI) e a Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD). O mais interessante nesse caso é a cooperação federativa com compartilhamento de recursos e de gestão entre os três estados do Sul.

No caso das agências de fomento, a operação é bastante assemelhada à dos bancos de desenvolvimento. São instituições com diferentes escalas e abrangências de atuação, por essa razão iremos tomar, apenas à título de exemplificação, duas agências que atuam de forma mais ampla.

A instituição Desenvolve SP, classificada como agência de fomento, é a responsável pela administração dos fundos especiais de financiamento e investimento do estado de São Paulo,²⁰ que opera tanto o crédito privado quanto o público. O *funding* das operações são constituídos pelos seguintes fundos: Fundo Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcet); Fundo Estadual de Apoio a Contribuintes do Estado de São Paulo (Funac); Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Vale do Ribeira (FVR); Fundo Estadual para Prevenção e Remediação de Áreas Contaminadas (Feprac); Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social do Pontal do Paranapanema (Fundespar); Banco do Povo Paulista (BPP); Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (Feap); e Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro).

Cada um desses fundos é sustentado por recursos específicos, que vão desde destinações do orçamento estadual, percentuais da receita de arrecadação de certos tributos, compensações financeiras e *royalties*, cobrança pelo uso dos recursos hídricos, multas até os originários da cobrança pela regularização fundiária de imóveis rurais em terras devolutas estaduais.

Tendo como beneficiários os municípios paulistas, a linha Desenvolve Municípios financia itens como pavimentação, recapeamento, iluminação pública e elaboração de projetos. A Linha Economia Verde Municípios financia investimento municipal de projetos sustentáveis que proporcionem redução na emissão de CO₂ e reduzam o impacto ambiental nas atividades da administração pública,

20. A Desenvolve SP foi criada pela Lei Estadual nº 10.853/2001, e regulamentada pelo Decreto nº 52.142/2007.

como: construção sustentável; transporte; saneamento e resíduos; recuperação florestal; planejamento municipal; recursos hídricos; e eficiência energética. A Linha Água Limpa financia a construção e a revitalização de estações de tratamento de esgoto, bem como toda infraestrutura de coleta, afastamento e deslocamento.

Um conjunto mais extenso de itens são financiáveis pela Linha de Apoio a Investimentos Municipais, como: aquisição de máquinas, equipamentos e veículos; soluções tecnológicas; obras civis; capacitação técnica, estudos e projetos; serviços técnicos especializados; implantação de sistema de água, esgoto e drenagem; sistema elétrico; pavimentação e/ou recapeamento; acessibilidade; entre outros.

A AgeRio também possui linhas de financiamento semelhantes para o setor público municipal por meio de recursos próprios e repasses de linhas de crédito de outras origens. Atua nos diversos segmentos das gestões municipais, inclusive no desenvolvimento urbano, financiando projetos de melhorias de gestão e de tecnologia; infraestrutura; saneamento básico; transporte coletivo urbano; desenvolvimento físico-territorial; econômico e social; políticas ambientais; drenagem; pavimentação e sinalização; e iluminação pública. As condições mais frequentes são: limite de crédito de até R\$ 20 milhões por projeto, prazo de até 240 meses com carência de até 48 meses e taxa anual Selic + 4,0%.

As condições de financiamento das agências são melhores que as de mercado, e, atualmente, que a do BNDES. Entretanto, em geral, elas podem se mostrar menos atrativas que as linhas disponibilizadas pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Os programas da área urbana financiados pelo FGTS, via de regra, operam na faixa de taxa nominal entre 5% e 6% a.a., acrescidos de até 3% a.a., a título de diferencial de juros e de taxa de risco de crédito (este último pode variar de 0,2% a 0,8% a.a.), não se admitindo a cobrança de quaisquer outras taxas.²¹ Os prazos de amortização variam entre cinco e vinte anos, a depender da linha de crédito. Em outra comparação, o BNDES cobra taxas variáveis a depender da linha de crédito e do tomador, havendo diferenças entre as taxas cobradas em operações diretas e as realizadas por agentes descentralizados: por exemplo, na área de saneamento, a taxa é composta pela taxa de longo prazo (TLP)²² + a partir de 1,1% ou 1,5% a.a. nas operações diretamente contratadas;

21. Salvo a cobrança de tarifas operacionais para: análise de concessão do financiamento, vistoria mensal das obras, reprogramação de cronograma físico-financeiro e avaliação de imóveis ou recebíveis. Disponível em: <https://www.fgts.gov.br/Pages/agente-financeiro/saneamento-para-todos.aspx>.

22. A TLP foi criada em 2018, em substituição à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que, por vezes, possuía uma taxa abaixo da praticada pelos bancos comerciais e da própria Selic. A TLP = Juros Reais Pré-fixados (TLP-Pré) x Inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA). O Banco Central divulga mensalmente a TLP-Pré, que é baseada na média de três meses da taxa de juro real do título público Nota do Tesouro Nacional Série B (NTN-B) de cinco anos. Por exemplo, para contratos assinados em julho de 2022, a TLP equivale ao IPCA + 4,99% a.a. A parte referente ao IPCA varia a cada mês, sendo incorporada ao valor do principal da dívida. Anualizada, os custos totais podem chegar próximos a 19% a.a. Os componentes do cálculo da TLP estão disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/198/noticia>.

se o contrato for indireto, haverá ainda uma taxa adicional cobrada pelo agente financeiro, a ser negociada. Nas linhas Finem-Desenvolvimento Integrado, os estados pagam TLP + a partir de 2,3% a.a.; se for para prefeituras, a partir de 1,5% a.a. No cenário atual, a taxa anualizada composta pode alcançar mais de 19% a.a. Os prazos de amortização variam de acordo com cada projeto.

Em outra direção, mais recentemente nota-se que várias instituições financeiras estaduais passaram a construir linhas de financiamento ou se estruturar para apoiar empresas privadas que atuam a partir da privatização de serviços públicos, concessões e PPPs. Nos relatórios e balanços anuais também é nítido o movimento na direção de apoiar ou financiar estudos com vistas a identificar as melhores alternativas para a realização de investimentos e prestação dos serviços em cada setor, inclusive trabalhando na modelagem econômica e financeira dessas operações, visando à construção de processos de PPPs. É importante considerar que esse movimento se inspira no reordenamento da atuação dos bancos federais dos últimos governos, que passaram a direcionar esforços no apoio às concessões e privatizações, inclusive utilizando recursos próprios a fundo perdido para tal finalidade.

A política de desinvestimento do setor público federal, associada ao grave quadro fiscal do país, que, em 2021, registrou seu oitavo ano seguido de déficit primário, suscita a tese cada vez mais difundida de que a participação privada seria necessária para a realização dos investimentos demandados em áreas diversas. Desse modo, o governo federal passou a direcionar esforços significativos nessa direção, cabendo aqui destacar três iniciativas recentes de promoção de concessões e PPPs: a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), em 2016; a criação do Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP (FEP Caixa), em 2017; e o apoio do BNDES a projetos subnacionais de desestatização, por meio de sua Diretoria de Infraestrutura, Concessões e PPPs.

O BNDES é o principal ator do processo de concessões e de outras formas de desestatização de ativos do PPI do governo federal. Conduz projetos desde a fase de modelagem até a assinatura do contrato entre o parceiro privado e o poder concedente, apoiando estados e municípios ao longo do processo, por meio de acordos de cooperação técnica. Também contrata serviços especializados de terceiros para a realização de estudos relativos à estruturação de projetos.²³ O FEP Caixa financia serviços como a realização de estudos econômicos, jurídicos e ambientais relativos aos projetos, com foco nos setores de saneamento básico, incluindo abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos urbanos; e iluminação pública.²⁴ Além da necessidade de ampliar a oferta de infraestruturas

23. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao>.

24. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/parcerias-publico-privadas/Paginas/default.aspx>.

e serviços em um cenário de menor disponibilidade de recursos, nota-se o grande poder indutor de agendas do governo federal em relação à atuação dos demais entes, que tendem a copiar, em maior ou menor grau, suas iniciativas.

Conforme já apontado, a maioria dessas instituições estaduais não disponibiliza bases de dados sobre contratações, tornando difícil analisar o perfil das suas carteiras. Alternativamente, utilizar as informações do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (Sadipem),²⁵ divulgados pela STN, nos permite uma aproximação do tema, especialmente no que diz respeito às bases de Solicitação de Verificação de Limites e Condições para contratação de operações de crédito e do Cadastro da Dívida Pública (CDP).

A relevância das instituições financeiras estaduais de fomento ao desenvolvimento (IEFDs), no contexto da demanda por crédito por parte dos municípios, pode ser aferida pelos resultados das análises dos pedidos de verificação de limites e condições (PVL) para a contratação de operações de crédito.²⁶ Essa base permite identificar as instituições financeiras acessadas para esse fim, entretanto, cabe destacar que a aprovação da operação nessa instância não significa que tais operações foram ou serão efetivamente contratadas, pois a operação também tramita em outras instâncias e instituições que podem levar a não concessão do crédito ou, ainda, o próprio solicitante poderá vir a desistir futuramente da operação.²⁷

Em termos da quantidade de operações deferidas²⁸ entre 2002 e 2021 (14.192), nota-se a importância das agências e dos bancos de fomento estaduais como sendo as instituições financeiras mais acessadas pelos municípios, alcançando 57% do total (8.048). No tocante aos bancos públicos federais, a Caixa é responsável por 23%, o Banco do Brasil por 15% e o BNDES por 2% do total das operações deferidas. O aspecto a ser destacado é que a busca pelos agentes financeiros estaduais demonstra que as prefeituras veem esses operadores como parceiros naturais prioritários e facilmente acessíveis.

25. Disponível em: <https://sadipem.tesouro.gov.br/>.

26. Para estados, Distrito Federal e municípios poderem contratar operações de crédito com instituições financeiras nacionais ou internacionais, devem enviar o PVL previamente ao Ministério da Economia, nos termos do art. 32 da LRF e das Resoluções do Senado Federal nºs 40/2001 e 43/2001. A STN realiza a análise do PVL e emite um parecer de deferimento, caso o ente se enquadre nos limites e nas condições legais cuja análise é de sua competência.

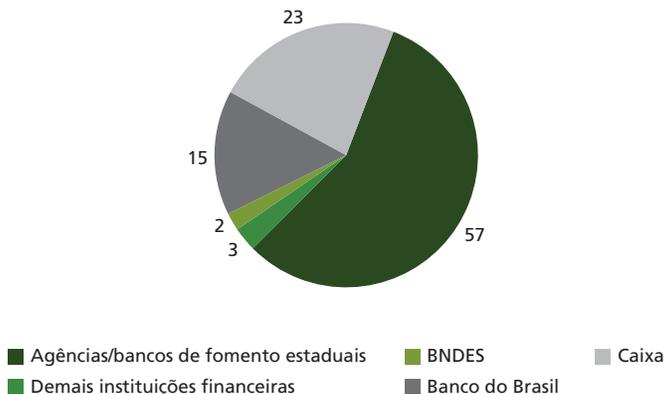
27. Logo, os PVLs deferidos devem ser entendidos apenas como operações aptas à contratação, por cumprirem requisitos legais específicos. O deferimento ocorre após análise pela STN ou pela instituição financeira demandada – nos casos em que prescinde a análise pela STN –, ou, ainda, por decisão judicial.

28. Consideradas apenas as operações de instituições financeiras nacionais deferidas para municípios entre 2002 e 2021.

GRÁFICO 1

Instituições financeiras objeto de demanda de crédito pelos municípios, segundo a quantidade de análises deferidas (2002-2021)

(Em %)

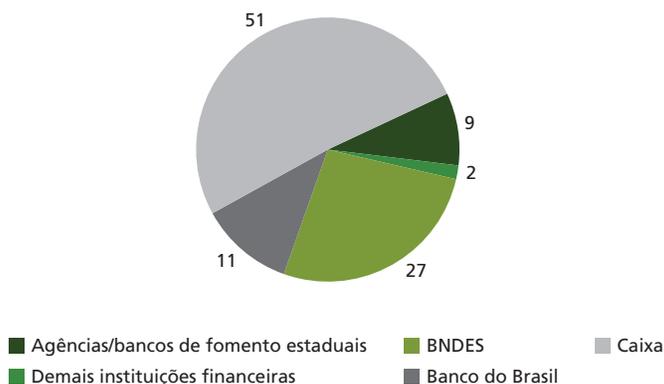


Fonte: Sadipem/STN.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2

Instituições financeiras objeto de demanda de crédito pelos municípios, segundo o valor das operações deferidas (2002-2021)

(Em %)



Fonte: Sadipem/STN.
Elaboração dos autores.

No período considerado, do total de PVLs realizados por municípios (R\$ 240,6 bilhões),²⁹ as IEFDs foram responsáveis por R\$ 21,3 bilhões (9%), tendo a Caixa (R\$ 122,9 bilhões) e o BNDES (R\$ 64,5 bilhões) alcançado maior

29. Valores reais, deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2021.

destaque, pois, apesar de realizarem um número menor de operações, atuam com operações de valor individual mais elevados e, além disso, são os principais responsáveis pelas aplicações do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os dados históricos apontam para uma média anual de demandas firmes e aprovadas junto às IEFDs de R\$ 1,7 bilhão a.a. nos últimos vinte anos (2002-2021), havendo um potencial de crescimento com o acesso a novas fontes.

A finalidade mais demandada pelos municípios às IEFDs foi a de infraestrutura (65%), no montante de R\$ 13,97 bilhões no período, seguida da aquisição de máquinas, equipamentos e veículos (12%). Além de ações de infraestrutura sem especificação de finalidade, foram tratadas demandas para saneamento básico (4%), mobilidade (2%) e projetos multissetoriais (2%), alcançando 9% do total (R\$ 1,96 bilhão). Nota-se que as IEFDs já atuam de forma significativa no campo do fomento à infraestrutura e do desenvolvimento urbano, que concentram três quartos do valor das demandas apresentadas para a realização de 4.611 projetos, 510 especificamente destinados ao desenvolvimento urbano. A reforçar essa visão, destaca-se que 63 projetos foram direcionados para a elaboração ou revisão de planos diretores.

Segundo os dados do CDP, considerando apenas os empréstimos e financiamentos efetivamente contratados pelos municípios junto às instituições financeiras nacionais,³⁰ entre 2002 e 2020 ocorreram 9.385 operações, no total de R\$ 120,6 bilhões.³¹ Esse cadastro não permite realizar certas análises devido à ausência de dados em vários campos importantes ou por incoerências na classificação, e especialmente devido à qualidade das informações que impossibilitam, por exemplo, identificar todos os contratos relativos a ações de desenvolvimento urbano.³² No entanto, esses dados possibilitam identificar o universo das operações efetivamente contratadas e seu fluxo temporal, como também o papel das IEFDs.

Os dados demonstram que nesse período as IEFDs foram responsáveis por 57% das operações de crédito (5.363 contratos) e por 12% dos valores envolvidos (R\$ 14,6 bilhões). À título de comparação, a Caixa é responsável por 26% dessas operações e por 64% do montante contratado (R\$ 77,2 bilhões), enquanto o BNDES é responsável por 2% e 15%, respectivamente.

Nota-se que as IEFDs não apenas assumem um papel importante no acesso das prefeituras às operações de crédito, como também sua participação apresenta uma tendência de evolução crescente em termos dos valores contratados, conforme pode ser visualizado no gráfico 3.

30. De acordo com a classificação estabelecida pelo Sadipem.

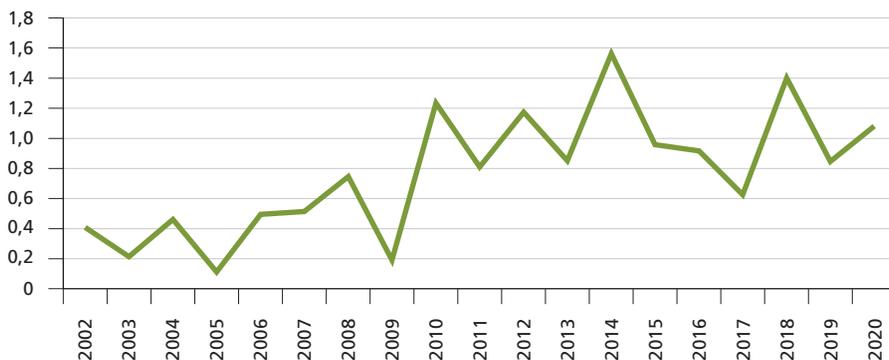
31. Valores deflacionados da data de cada contratação para valores de dezembro de 2021, pelo IPCA.

32. Por exemplo, 2.041 operações sem informação quanto ao tipo de classificação no Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Na maioria das situações o esforço de reclassificação envolveria o acesso a cada uma das mais de 9 mil operações em cada agente financeiro ou prefeitura.

GRÁFICO 3

Evolução dos valores contratados pelas agências de fomento e pelos bancos de desenvolvimento estaduais (2002-2020)

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Sadipem/ STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores em termos reais, deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2021.

Das 5.939 operações contratadas por IEFDs estaduais, 5.363 referem-se a empréstimos ou financiamentos, e os demais são referentes a outros tipos de dívidas, como parcelamentos e refinanciamentos. Como mostra a tabela 1, essas IEFDs viabilizaram, em dezenove anos, operações no montante de R\$ 14,6 bilhões, o que confere uma média de R\$ 768,5 milhões por ano.

TABELA 1

Valores e número de contratos das agências de fomento e dos bancos de desenvolvimento estaduais com prefeituras (2002-2020)

IEFDs	Valor (R\$ 1 mil)	Número de contratos	Valor (%)	Contratos (%)
DesenBahia	513,5	82	4	2
Badesc	2.013,1	601	14	11
Desenvolve SP	1.079,0	228	7	4
AgeRio	29,7	5	0,2	0,1
Fomento Tocantins	3,6	1	0,02	0,02
Fomento Paraná	5.186,4	2.230	36	42
Badesul Desenvolvimento	1.290,1	627	9	12
BDMG	3.297,7	1.316	23	25
Bandes	126,2	16	1	0
BRDE	1.062,5	257	7	5
Total	14.601,8	5.363	100	100

Fonte: Sadipem/STN.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores em termos reais, deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2021.

Do ponto de vista da atuação dessas instituições, é possível verificar que o Paraná alcança uma posição de destaque, responsável por 36% das operações e por 42% dos montantes contratados, sendo a UF que mais apoia seus municípios por meio da oferta de crédito. Caberia aprofundar mais à frente as motivações e os elementos que vieram a consolidar esse tipo de arranjo de financiamento aos municípios e avaliar a possibilidade de sua adaptação à realidade dos demais estados. Não obstante Minas Gerais desponte como o segundo ator mais relevante, com 23% das operações e 25% do valor contratado, o conjunto do Sul se destaca em relação às demais regiões: 65% das operações contratadas e 69% dos recursos utilizados estavam concentrados nessa região, o que parece dialogar com o papel mais ativo das municipalidades e com o padrão de interface com os entes estaduais. Essa característica nos parece essencial no tratamento da questão, uma vez que tanto Minas Gerais como os estados do Sul historicamente guardam uma relação mais estreita de cooperação com seus municípios, fator nem sempre facilmente reproduzível em outras UFs.

O espaço para a ampliação da atuação das IEFDs depende em grande medida do acesso a fontes de recursos, especialmente no que tange ao desenvolvimento urbano. Entre as alternativas possíveis, caberia avaliar a possibilidade de ampliar o espaço subnacional para aplicação dos recursos do FGTS no crédito direcionado ao setor público voltado ao desenvolvimento urbano, permitindo e estimulando que as agências e os bancos estaduais atuem na concessão de financiamentos, aliviando o peso sobre a Caixa, que atua como agente financeiro e operador do fundo.

Da mesma forma, vários bancos e agências regionais também operam recursos dos fundos constitucionais regionais federais por meio de contratos de parceria. Esse é especialmente o caso do Fundo do Centro-Oeste (FCO), que não conta com um banco regional para operacionalizá-lo. Essa função é exercida pelo Banco do Brasil, que, por sua vez, se utiliza de outras instituições parceiras na sua execução, inclusive a Goiás Fomento e a Agência de Fomento do Estado do Mato Grosso (MT Fomento). Em uma eventual possibilidade de esses fundos passarem a financiar entes públicos, essas instituições também poderiam operar linhas com esse direcionamento.

A ausência de bases de dados detalhadas sobre a atuação dessas instituições impõe limites ao esforço de análise e aponta a necessidade de promoção de maior transparência por parte desses organismos, para além do cumprimento cotidiano das exigências relativas à legislação financeira e contábil. O avanço das análises demandaria esforços adicionais de pesquisa para uma avaliação mais abrangente sobre o funcionamento e o perfil das suas carteiras de crédito, entretanto, os elementos aqui apresentados nos permitem refletir sobre uma série de aspectos que

apontam as possibilidades, mas também os limites, do aproveitamento desse tipo de mecanismo em uma nova agenda nacional de desenvolvimento urbano.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente o Brasil possui 24 instituições financeiras subnacionais, controladas por governos estaduais. São dezesseis agências de fomento, cinco bancos públicos (Banrisul, BRB, Banse, Banestes e Banpará) e três bancos de desenvolvimento (BDMG, BRDE e Bandes). Considerando a superposição da atuação espacial dessas instituições, destaca-se que, das 27 UFs, 21 possuem alguma instituição financeira atuando em seus territórios.

De forma diferente dos problemas ocorridos no passado com as instituições financeiras estaduais, cabe destacar que as reformas promovidas a partir dos anos 1990 no sistema bancário nacional, com seus erros e acertos, culminaram por conformar um sistema bastante sofisticado e fortalecido, dotado de regras de governança e instrumentos regulatórios e fiscalizatórios completamente diferentes daqueles que levaram à falência o modelo de financiamento federativo pré-existente. Àquela época, vários bancos estaduais desrespeitaram limites prudenciais de operação, financiaram a máquina pública e emitiram moeda escritural, situações hoje dificilmente reproduzíveis, considerando os atuais marcos normativos e os níveis de controle e governança das instituições financeiras, de forma que o risco de má gestão e interferências políticas prejudiciais no sistema se reduziu significativamente.

Evidentemente que o modelo de financiamento concentrado em fontes de recursos sob gestão da União, operados de forma centralizada especialmente pela Caixa, pelo Banco do Brasil e pelo BNDES, contribuiu para desestimular a atuação dos entes subnacionais nesse campo, particularmente por ser um objetivo bastante explícito no modelo de concentração bancária. As desconfianças históricas em relação a atuação dos bancos subnacionais, assim como a desestruturação desse sistema, contribuíram para consolidar esse processo.

As instituições financeiras estaduais de desenvolvimento poderiam estar aptas a atuar em um modelo de financiamento mais descentralizado, ancorado na aplicação de recursos oriundos de fundos nacionais ou estaduais, retroalimentados pelo retorno das aplicações.³³ Isso poderia ser uma oportunidade para se desconcentrar a aplicação de recursos federais onerosos em desenvolvimento urbano, atualmente bastante centralizados na Caixa, instituição muito pressionada em

33. Em algumas situações, como a dos estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, que constituíram fundos soberanos formados a partir do recebimento de *royalties* e participações na extração de minérios e de petróleo e gás, parte desses recursos poderia ser utilizada para constituir fundos de desenvolvimento urbano operados por meio dos bancos e das agências de fomento estaduais em vez de serem utilizados como poupança futura aplicada em títulos financeiros, com vistas a reinvestir tais recursos para o desenvolvimento do próprio estado.

termos de estrutura para lidar com tantas funções governamentais, atender às características distintas de cada programa ministerial e ainda considerar os diferentes condicionantes e as necessidades muito diferenciadas em todo o país.

Uma reflexão sobre a desconcentração do crédito com vistas ao desenvolvimento urbano não poderia deixar de considerar que, apesar de constituírem uma rede representativa, nem todos os estados possuem instituições financeiras dessa natureza, o que seria um fator limitante para uma ação de cobertura nacional integral. Esse universo é desigual em termos de escala, de capacidade institucional e de recursos, e apresenta algumas limitações em termos de fontes de *funding*, o que depende certamente da prioridade dada ao tema por cada governo estadual. No entanto, nos estados do Norte e do Nordeste, onde há um menor número de instituições subnacionais, além de estímulo e apoio para a constituição de instituições estaduais, parte desse esforço poderia ser dividido com os bancos federais de desenvolvimento regional, o Basa e o BNB, em complementação às ações já executadas pela Caixa, pelo BNDES e pelo Banco do Brasil.

Do ponto de vista da atuação das instituições subnacionais no financiamento aos investimentos públicos, destaca-se que no esforço de pesquisa foi detectado que poucas possuem linhas destinadas a tal fim lastreadas em recursos próprios, entretanto, nove delas já atuam como agentes financeiros de linhas de crédito originárias do BNDES³⁴ e da Caixa. A atuação das agências de fomento se faz mais notadamente para o crédito direcionado ao setor produtivo e ao microcrédito, mas também se verifica alguma *expertise* no relacionamento com programas federais de fomento ao setor público. Os montantes observados, no entanto, ainda alcançam volumes menos significativos e mal distribuídos no território, estando muito concentrados nas regiões de maior poderio econômico, isto é, Sul e Sudeste.

Essa atuação se mostra mais restrita quando se trata do financiamento ao desenvolvimento urbano por meio da concessão de crédito aos entes municipais. Embora o financiamento de infraestruturas seja o principal objeto dos empréstimos por ela realizados, essa modalidade está presente em apenas nove estados, de forma que uma ampliação de atividades nessa direção demandaria um grande esforço no sentido de estimular esse tipo de atuação e garantir *spreads* bancários que viabilizem tal operação.

Em contrapartida, também não se pode desconsiderar que gestores estaduais possam vir a reproduzir práticas políticas fisiológicas ou clientelistas no campo do financiamento subnacional, de forma que o que se advoga como possibilidade

34. As agências do Rio Grande do Sul, do Paraná, de Goiás, do Rio de Janeiro, de São Paulo, da Bahia e de Santa Catarina, e os bancos de desenvolvimento do Espírito Santo, de Minas Gerais e do Extremo Sul. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/instituicoes-financeiras-credenciadas/rede-credenciada-brasil>.

não é a substituição das instituições financeiras nacionais por instituições subnacionais, mas a ampliação dos ofertantes de crédito na direção de sua desconcentração. Esse movimento poderia vir a produzir maior possibilidade de aderência às necessidades e características locais e regionais, assim como colaborar na viabilização de estratégias de desenvolvimento colaborativas em uma escala superior à municipal, fator estratégico no que tange ao desenvolvimento metropolitano, de aglomerações urbanas e de microrregiões.

Cabe considerar que, em um país quase continental, federativo, diferenciado e permeado de desigualdades de várias ordens, as instituições de financiamento estaduais poderiam atuar mais ativamente como um instrumento de promoção do desenvolvimento econômico-social, tornando-se, assim, fundamental discutir seu papel em um sistema nacional de financiamento para o desenvolvimento. Um movimento nessa direção também poderia servir como estímulo ao maior envolvimento dos entes estaduais nas políticas urbanas, dado que sua atuação nesse campo tem sido muito desigual e pouco representativa.

No campo do desenvolvimento urbano, estimular que essas instituições atuem mais fortemente na operação de linhas federais de financiamento, particularmente do FGTS, poderia se constituir um início desse processo. A criação de um sistema e de um fundo nacional de desenvolvimento urbano, com a possibilidade de assumir vários formatos, também poderia se apoiar nessa rede, ainda que seja necessário consumir algum tempo nesse processo de estruturação, o que demandaria um prazo mais longo para sua efetivação.

Uma vertente complementar de estímulo ao financiamento do desenvolvimento urbano por meio dessas instituições poderia estar conectada ao esforço de criação de fundos de desenvolvimento urbano subnacionais, conectados ou não a um sistema nacional, por meio da destinação de uma parte da arrecadação de tributos, como o ICMS dos estados, para fornecer lastro às operações. Situação semelhante ocorre no âmbito federal, no caso dos fundos regionais de desenvolvimento, que são alimentados pela retenção de 3% da arrecadação anual do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para esse mesmo fim, utilizando a mesma fonte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do FPM. O *funding* subsidiado com esses recursos poderia gerar fundos retroalimentados pelos resultados das próprias operações de financiamento.

A diversidade de experiências nos estados permite não só o aprendizado coletivo de boas iniciativas como viabiliza uma maior flexibilidade e aderência das políticas de financiamento às demandas dos municípios de cada UF, em especial quando se considera a possibilidade de apoiar iniciativas coletivas ou consorciadas

mais integradas de caráter microrregional, inclusive no suporte às políticas integradas de desenvolvimento metropolitano.

Desse modo, a partir dessas experiências é possível inferir que as instituições subnacionais de financiamento também poderiam se constituir em agentes mais ativos do desenvolvimento urbano dentro de uma estratégia nacional, considerando que algumas delas já operam linhas com esse objetivo, devido à condição de proximidade e à sua experiência consolidada na relação com os municípios. Ademais, cabe observar o seu potencial de mediação e complementaridade com as ações dos governos estaduais e o maior envolvimento e compromisso institucional direto no sucesso dos projetos, foco de cobrança política.

Ainda que a utilização de instituições estaduais de crédito tenha tido, até o momento, um pequeno papel no apoio ao desenvolvimento urbano, iniciativas como essas poderiam ser adaptadas a cada realidade regional no sentido de se promover uma atuação mais presente dos entes estaduais nesse campo. Há uma riqueza institucional derivada das diferentes experiências com potencial de iluminar e dialogar com a tentativa de construção de um sistema nacional de financiamento mais descentralizado, cooperativo e integrado, permitindo repensar suas fontes e mecanismos de operação, inclusive no sentido de retomar o debate a respeito da criação de um fundo nacional de desenvolvimento urbano.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Victor *et al.* **O sistema brasileiro de instituições financeiras subnacionais para o desenvolvimento: um panorama.** Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1626).

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: Unesp, 2002.

_____. **Finanças públicas: alguns avanços, mas...** (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Campinas: Unicamp, 2008. (Texto para Discussão, n. 145).

SANTOS FILHO, Milton. **A criação de um banco municipal.** Salvador: UFBA, 1996.

