

REINVENTE COM A GENTE: A EXPERIÊNCIA DO BDMG 2007-2010*

Paulo de Tarso Almeida Paiva**

Reinventar não é esquecer o passado, mas antecipar o futuro.

Resumo: Este ensaio relata a experiência de modernização do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, BDMG, particularmente as medidas implementadas no período 2007-2010, bem como os resultados alcançados, com intuito de torná-lo o principal instrumento financeiro do Governo Estadual para estimular a competitividade da economia Mineira.

Palavras-Chave: BDMG, Minas Gerais, Planejamento Estratégico, Modernização Bancária, Governança Corporativa.

Abstract: This paper reports the experience of upgrading of Development Bank of Minas Gerais, BDMG, particularly the measures implemented in the period 2007-2010, as well as the results achieved, in order to make it the main financial instrument of the State Government to encourage the competitiveness of Minas Gerais economy.

Keywords: BDMG, Minas Gerais, Strategic Planning, Modernization Banking, Corporate Governance.

* Agradeço os comentários e as sugestões de Matheus Cotta de Carvalho, Fernando Lage, Júlio Onofre Mendes de Oliveira, Luiz Salvador Messias, Alex Ramon Aladim, Giovani Rosemberg Ferreira Gomes, Polyana Schettini Martins e Juliana Va de Melo Mambrini. Opiniões, avaliações, incorreções, erros e omissões são, contudo de minha inteira responsabilidade.

** Doutor, Professor da Fundação Dom Cabral e Presidente do Conselho de Administração do BDMG.

Eu já havia passado pelo banco no governo Hélio Garcia entre 1991 e 1994, quando exerci, cumulativamente, a presidência dos Conselhos de Administração do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, S.A (BDMG), do Banco do Estado de Minas Gerais, S.A. (BEMGE) e do Banco de Crédito Real, S.A. (CREDIREAL), ocasião em que fui Secretário de Planejamento e Coordenação Geral do Governo de Minas Gerais. Havia também exercido o cargo de Vice Presidente de Planejamento, Finanças e Administração do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no período de 1999 a 2004. Assim, a atividade não me era estranha quando o Governador Aécio Neves me convidou para acompanhar o Presidente Itamar Franco nesse novo desafio. Ele na presidência do Conselho de Administração e eu na presidência da Diretoria Executiva do BDMG. O Presidente Itamar Franco ficou até março de 2010, quando renunciou para disputar novamente uma vaga de Senador, sendo substituído por Ângela Pace na presidência do Conselho de Administração¹. Nossa gestão foi caracterizada por um período de reorganização e realinhamento do banco que chamamos de reinvenção do BDMG. Foi uma experiência que merece ser conhecida e avaliada, tanto do ponto de vista do impacto das mudanças na gestão e na orientação de política pública sobre o desempenho do banco, quanto de seus impactos sobre a economia do estado. Neste ensaio apresento as razões para promover as mudanças no banco e as principais medidas implantadas no período 2007-2010, bem como mostro os resultados alcançados e aponto, por fim, os desafios que restam².

Porque mudar?

Criado no início da década de sessenta, o BDMG se constituiu no principal braço financeiro do governo estadual para estimular o crescimento econômico de Minas Gerais na fase conhecida como de industrialização via substituição de importações. À época, entendia-se corretamente que na América Latina e, em particular, no Brasil, havia mão de obra excedente no campo e escassez de capital para promover o crescimento. O país era exportador de produtos primários e, importador de produtos industrializados. Os termos de troca mostravam-se desfavoráveis para a América Latina e para o Brasil. Assim, a estratégia adotada pelo governo foi de estimular a industrialização substituindo as importações pela produção doméstica. Para tanto, foi utilizada uma política econômica com ênfase na industrialização,

¹ No Governo Anastasia retornei à presidência do Conselho de Administração do BDMG.

² Neste ensaio uso a primeira pessoa do singular quando estou narrando minha experiência e a primeira pessoa do plural quando estou me referindo a ações ou decisões do banco e, em particular, de sua diretoria.

com barreiras às importações, estímulo a determinados setores, concessão de subsídios e oferta de crédito público de longo prazo. O Estado ampliou sua presença na produção industrial com a criação de empresas estatais em setores chaves para o crescimento econômico, principalmente nas áreas de infraestrutura e de produção de bens de capital e bens intermediários. Entendia-se que a industrialização seria o principal motor do crescimento econômico, da geração de empregos e do próprio desenvolvimento, através das transformações decorrentes da urbanização. O crescimento industrial seria, em última análise, o fator básico do desenvolvimento. A criação de bancos de desenvolvimento fazia parte da estratégia do governo³. Os resultados foram significativos; de 1950 a 1980 o Brasil cresceu a 7% ao ano, a indústria de transformação se expandiu e houve um acelerado processo de urbanização. O Brasil se transformou. Minas Gerais aproveitou-se desse movimento e construiu sua base industrial, principalmente valendo-se de seus recursos naturais, quer na área mineral, quer na área agrícola. O BDMG teve papel relevante no processo de industrialização de Minas Gerais nos anos sessenta e setenta.

Mais tarde, nos anos oitenta percebeu-se mundo afora que com a industrialização ampliaram-se as desigualdades e cresceram a pobreza e as atividades informais urbanas. No âmbito internacional, a redução da pobreza e das desigualdades passou a compor a agenda do desenvolvimento. Mais recentemente surgiram as preocupações com os impactos causados pelas externalidades do processo de industrialização e do uso indiscriminado dos recursos naturais. O tema da sustentabilidade foi, então, incluído na agenda do desenvolvimento dos organismos internacionais. Assim, o conceito mesmo de desenvolvimento tomou nova forma. Deixou de ser simples sinônimo de crescimento econômico e, ademais deste, incorporou, como dimensões essenciais, o combate à pobreza e o cuidado com a sustentabilidade. Desenvolvimento passou a ser qualificado, assim, como sustentável, tanto do ponto de vista humano como do ponto de vista ambiental⁴.

Ao longo do tempo o mercado também mudou. Com o processo de globalização e a expansão das relações comerciais e financeiras, as atividades bancárias ficaram mais complexas. Novas alternativas para financiamento de longo prazo surgiram como as possibilidades de acesso ao mercado de capitais, os financiamentos através de *Project finance*⁵ e, por fim, com

³ O BNDE foi criado na década de cinquenta e vários estados criaram os seus bancos de desenvolvimento na década seguinte, como Minas Gerais criou o BDMG em 1962.

⁴ Nos anos cinquenta a setenta, desenvolvimento era qualificado como econômico e usado como sinônimo de crescimento econômico.

⁵ Cujas garantias são constituídas internamente pelo fluxo de receitas do próprio projeto e não diretamente pelos acionistas.

as mudanças na economia brasileira pós Plano Real, tornou-se real a possibilidade de convergência das taxas de juros para patamares internacionais. Tudo isso abrindo caminho para a participação do capital privado nos projetos que exigem financiamento de longo prazo. De um lado, a expansão do mercado de capitais e a participação crescente dos bancos comerciais nas operações indiretas do BNDES passaram a se constituir em fortes substitutos dos bancos regionais de desenvolvimento ou, talvez, seus novos competidores. De outro lado, com a crise financeira do setor público e as reformas do sistema financeiro - a privatização dos bancos comerciais dos estados através do PROES⁶ - e a transformação dos bancos estaduais de desenvolvimento em agências de fomento, houve uma limitação muito grande à atuação dos bancos estaduais de desenvolvimento.⁷ O BDMG estava, no final de 2006, operando basicamente com repasses dos fundos estaduais que se constituem em risco do tesouro estadual, porque não compõem o capital do banco. Vale dizer, o BDMG atuava praticamente como uma agência de fomento⁸, repassando fundos estaduais, sem utilizar seu capital e/ou sua capacidade de alavancagem para operações de empréstimo. No final de 2006, o Patrimônio Líquido (PL) do banco era de R\$ 760 milhões e as operações com capital próprio atingiam apenas R\$ 26 milhões, ou seja, 3,4% do seu PL. Dos R\$ 656 milhões de desembolso, 78% eram repasses de fundos estaduais. Os repasses de fundos do BNDES ficaram em R\$ 117 milhões e o lucro do banco atingiu, naquele ano, R\$ 38 milhões.

Em Minas Gerais, o governo Aécio Neves adotou, desde seu início em 2003, uma nova visão de gestão pública incorporando práticas bem sucedidas, quer na gestão privada, quer em experiências de outros países, como, por exemplo, planejamento estratégico com base no *balanced scorecard* (BSC), desenvolvimento de competências gerenciais e contratação de acordos de resultados. Um conjunto de projetos estratégicos foi definido e acompanhado de perto pelo Governador. O BDMG não tinha protagonismo em nenhum dos mais de cinquenta projetos prioritários do primeiro governo Aécio Neves. Era um mero coadjuvante.

Conforme o ambiente externo ao banco, seria a hora para mudar. Várias oportunidades para fazer a mudança foram identificadas em 2007,

⁶ Em 1996, o Governo Federal criou o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).

⁷ Não é aqui o local para essa discussão, contudo vale lembrar que no contrato de refinanciamento da dívida de Minas Gerais com a União foi estabelecida a transformação do BDMG em agência de fomento, não concretizada efetivamente.

⁸ Agências de fomento foram criadas pela Resolução 2828/01 do Conselho Monetário Nacional para substituir os bancos de desenvolvimento com suas operações restritas ao repasse de recursos orçamentários dos estados e da União e de agências multilaterais, vedado o acesso a operações interbancárias.

dentre elas, cabe enumerar:

- Ciclo favorável de expansão da economia brasileira;
- Disponibilidade de poupança privada;
- Perspectivas de obtenção de *investment grade* pelo Brasil;
- Mercado financeiro mais complexo e com maior flexibilidade;
- Expansão do mercado de capitais;
- Necessidade de financiamento às médias empresas;
- Formação do mercado de hipotecas;
- Potencial para investimentos em infraestrutura.

De acordo com o ambiente interno ao banco, foram identificadas algumas fraquezas que sugeriam também a necessidade de mudança, Entre elas vale destacar:

- A baixa competitividade do banco, principalmente nas operações de repasses de fundos do BNDES;
- Nível muito pequeno de operações com capital próprio;
- Em razão da tendência da queda de juros, a rentabilidade do banco tenderia a cair;
- Certa morosidade nos processos de concessão de crédito;
- Ausência de produtos para apoiar o desenvolvimento de médias empresas;
- Baixa inserção do banco nos projetos estruturantes do governo estadual;
- Certeza de limites ao crescimento contínuo do volume dos fundos estaduais.

Enfim, o mundo mudou, o mercado mudou, o próprio conceito de desenvolvimento mudou e a gestão estadual mudou. O banco teria que mudar. Esse era nosso desafio no início de 2007.

Identificamos naquela ocasião que o principal desafio do BDMG seria se tornar no principal instrumento financeiro do governo estadual para estimular a competitividade da economia mineira. Tornar o BDMG efetivamente um banco. Tornar o banco relevante para o seu acionista – o governo de Minas Gerais.

Enfim, tratava-se de transformar o banco, com base nos fundamentos do planejamento estratégico, discutido, elaborado e aprovado no segundo semestre de 2007. Os fundamentos eram os seguintes:

- Conciliar prudência com ousadia;
- Alinhar o banco às novas tendências do mercado;
- Buscar mais eficiência e eficácia;

- Fazer do BDMG o braço financeiro da política econômica do governo estadual;
- Enfim, reinventar o banco.

O que mudar?

O BDMG tinha dois ativos tangíveis fundamentais. Seu capital financeiro, representado pelo seu PL de quase R\$ 800 milhões, à época, e seu capital humano, constituído pela experiência e dedicação de seus funcionários. Seu ativo intangível também era, e continua sendo, extraordinário: sua história, sua reputação tanto em relação ao conhecimento da economia de Minas quanto em relação ao seu crédito no mercado. Finalmente, estava em situação econômico-financeira estável, diferente de outras situações que experimentou no passado. Era a hora para mudar, “antes que fosse necessário”.⁹ Era a hora para reinventar o banco, com ousadia e com prudência. Foi assim que o segundo semestre de 2007 foi dedicado à elaboração do planejamento estratégico. Foi dedicado à elaboração da carta de navegação do BDMG.

Planejamento estratégico

O principal instrumento da mudança foi o planejamento estratégico¹⁰ - a carta de navegação do BDMG - cujas diretrizes foram definidas como:

Quadro 1



⁹ Para usar uma expressão de Michael Potter.

O conceito de desenvolvimento é agora o de desenvolvimento com sustentabilidade, significando estimular o crescimento econômico com ênfase na inovação e na apropriação de novas tecnologias, com inclusão social¹¹ e atenção especial aos aspectos ambientais.

O BDMG deveria explorar todo o seu potencial de atuação como banco. Como tal, sua atividade primária é a intermediação financeira, quer através da oferta de crédito, quer através do apoio ao acesso das empresas ao mercado de capitais, quer, ainda, através de estruturação de operações para financiar projetos mais complexos. Deveria também estar alinhado ao planejamento, aos programas e projetos do governo; isto é, ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Duas diretrizes inovadoras foram incluídas. A convicção de que seria possível fazer fomento com rentabilidade, isto é, o banco teria que encontrar alternativas para gerar margem operacional suficiente para cobrir suas despesas e crescer. Ampliar as operações com seu próprio capital, reduzindo a participação relativa dos fundos estaduais no total dos desembolsos, de tal forma que, com o resultado das operações próprias do banco (risco do BDMG), gerar-se-ia receita para cobrir suas despesas, vale dizer, tornar-se independente do tesouro estadual. Finalmente, em um ambiente mais competitivo o banco teria que ter o foco do cliente. Essa é uma mudança relevante, deixar de tratar as empresas que buscam o banco como “beneficiárias”, mas tratá-las como clientes.

O planejamento estratégico redefiniu a visão, a missão e os valores e estabeleceu as metas anuais do banco.

Visão e missão definidas e aprovadas aparecem no Quadro 2 abaixo:

Quadro 2

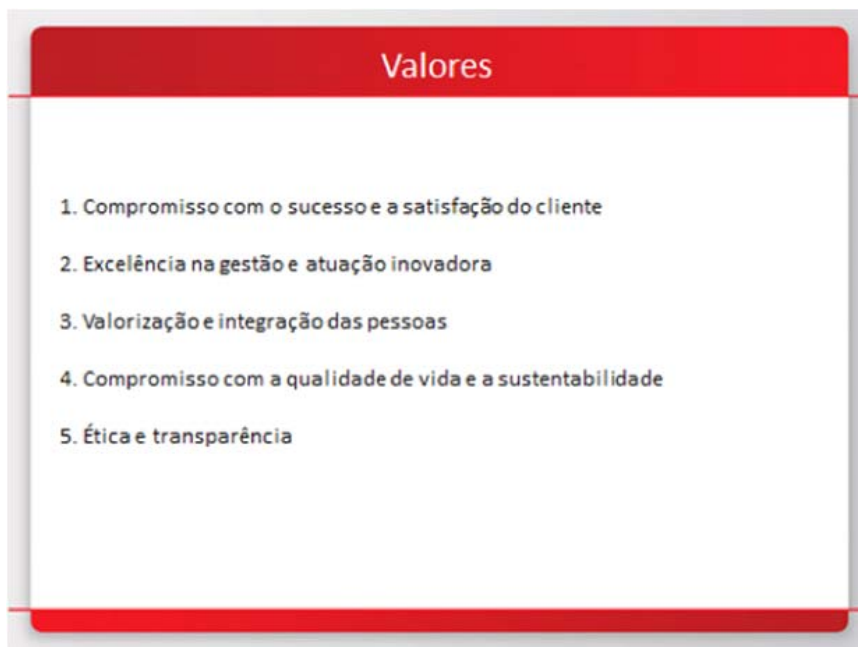


¹⁰ A Fundação Dom Cabral foi contratada para apoiar o banco na elaboração de seu planejamento estratégico para o período 2008-2011.

¹¹ Inclusão social para o banco significa dar ênfase às operações com micro e pequenas empresas e promover a sua interiorização.

Os valores definidos foram os descritos no Quadro 3 a seguir:

Quadro 3



Foram então definidos projetos específicos e metas para cada ano. No âmbito interno, concentramos esforços na consolidação da governança corporativa, na melhoria do processo de concessão de crédito, na elaboração de uma estratégia de marketing, na criação de novos produtos e na reestruturação da gestão de pessoas. No âmbito externo, buscamos, através de diálogo com o Banco Central, a adequação da legislação relativa a bancos de desenvolvimento aos novos tempos, uma vez que a Resolução 394/76 do Conselho Monetário Nacional (CMN) foi estabelecida em outro contexto, mais de três décadas atrás.

Governança Corporativa:

Talvez coubesse perguntar por que implantar governança corporativa em um banco público que não é passível de privatização¹², nem tão pouco está listado na bolsa? Creio que a resposta seria para garantir a transparência, a prestação de contas à sociedade e a todos os seus *stakeholders* e

¹² Conforme sua regulamentação bancos de desenvolvimento são, por definição, públicos. Seus correlatos, os bancos de investimentos são privados.

para contribuir à maior eficiência de sua atuação. Entendo ainda que a governança corporativa pode contribuir para minimizar riscos. Do ponto de vista do acionista, (i) riscos orçamentários relativos a decisões que têm efeitos sobre a execução orçamentária do governo estadual; (ii) riscos “corporativos”, referentes a decisões estratégicas que, visando proteger o banco, não se alinham com as estratégias e objetivos do governo; (iii) além de riscos de passivos potenciais decorrentes de deliberações que possam vir a onerar o tesouro futuramente. Do ponto de vista do mercado, a governança corporativa pode contribuir para minimizar (i) riscos políticos que potencialmente venham a afetar o desempenho do banco e (ii) riscos de instabilidade financeira e fiscal¹³.

O projeto de Governança Corporativa do BDMG foi elaborado com os seguintes objetivos:

- Minimizar os efeitos negativos do tempo médio dos administradores (diferença entre o ciclo político e o tempo ideal de gestão empresarial) sobre a administração do banco;
- Consolidar a segregação de funções e as decisões colegiadas;
- Conferir maior transparência e prestação de contas, tanto em relação aos *shareholders* quanto aos *stakeholders*;
- Contribuir para a avaliação e a cobrança de resultados; e
- Contribuir para a ampliação da atuação do banco no mercado financeiro em condições competitivas (por exemplo, uma boa governança foi condição essencial para submeter o banco à avaliação de *rating*).

Com apoio do Centro de Estudos de Governança da FIPECAFI-SP, em 2008 foi iniciado projeto de aprimoramento do modelo e das práticas de governança corporativa do BDMG, cujo primeiro grande ciclo de adoção das melhores práticas concluiu-se em 2011.

Nesse período, a revisão do modelo e práticas de Governança do BDMG contemplou, dentre outras medidas:

- Definição de Regimento Interno para o funcionamento do Conselho de Administração, cuja composição já era considerada aderente às melhores práticas; a criação da pauta fixa de reuniões mensais desse órgão, contendo o calendário dos principais temas a serem tratados durante o ano;
- Divulgação das atas resumidas das reuniões do Conselho na *Internet*;
- Avaliação de desempenho do Conselho de Administração e do princi-

¹³ A decisão de consolidar a governança corporativa no BDMG está em linha com o Decreto 44799/08 do Governo Estadual, que criou o Comitê de Governança Corporativa, vinculado à Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças.

pal executivo (Diretor Presidente);

· Implantação do Comitê de Auditoria, exclusivamente composto por membros independentes, órgão de assessoramento ao Conselho de Administração nos assuntos relativos a controles internos, auditoria interna e externa, *compliance* e gestão de riscos;

· Instituição e eleição dos Diretores Superintendentes, empregados de carreira do BDMG com experiência e desempenho comprovados, para comporem comitês e para assessoramento ao Diretor Presidente e demais Diretores Executivos na administração e coordenação das atividades das diversas áreas e com responsabilidades estatutárias;

· Ampliação das competências do Comitê de Crédito¹⁴, com papel fundamental na avaliação e aprovação das operações de crédito do BDMG, conforme alçadas delegadas pela Diretoria Executiva, e previsão de subdelegação de sua alçada para os Comitês de Área e Comitês de Departamento – maior agilidade das decisões;

· Criação de outros comitês, compostos por Diretores Superintendentes, Diretores Executivos e Gerentes de Departamento, conforme o caso, todos com reportes periódicos à Diretoria Executiva:

o Comitê Financeiro, responsável pela definição da política e diretrizes de investimento das disponibilidades e gestão do fluxo de caixa da Instituição;

o Comitê de Produtos, responsável por recomendar à Diretoria Executiva as definições e normas relativas aos produtos de crédito do banco e deliberar acerca das ações necessárias à sua implementação;

o Comitê de Gestão de Pessoas, responsável por recomendar à Diretoria Executiva as definições e normas relativas à política de pessoal do banco e deliberar acerca da aplicação das normas concernentes à Gestão do Plano de Cargos e Salários;

o Comitê de Tecnologia da Informação (TI), responsável por recomendar à Diretoria Executiva as definições estratégicas e de priorização das demandas de TI, bem como deliberar acerca das ações necessárias à implantação e gestão do Plano Diretor de TI da Instituição.

¹⁴ O comitê de crédito já havia sido criado na gestão anterior com a responsabilidade da análise de crédito. Para concluir o processo de segregação de funções a responsabilidade de análise de projetofoittransferida para esse comitê.

- Revisão e reposicionamento do Comitê Gerencial, composto por todos os Gerentes de Departamento da instituição, como órgão de assessoramento estratégico da Diretoria Executiva;
- Elaboração das demonstrações financeiras de acordo com padrões internacionais de contabilidade (IFRS), em fase de conclusão;
- Divulgação, no *website* do BDMG, das diretrizes, modelo e práticas de Governança Corporativa da instituição, do modelo de Gestão de Riscos e das Diretrizes Estratégicas;
- Definição da Política de Auditoria do BDMG, contemplando as auditorias interna e independente, suas atribuições e vedações, e implantação do processo de avaliação anual das mesmas pelo Comitê de Auditoria e Conselho de Administração;
- Aprovação de medidas para aprimoramento dos controles internos e *compliance* da instituição;
- Revisão do Código de Ética e criação de programas internos para sua leitura e entendimento pelos colaboradores;
- Criação de Política de Operações com Partes Relacionadas, prevendo as situações de potenciais conflitos de interesses, seu tratamento e forma de divulgação;
- Elaboração de instrumentos estruturados de responsabilização sobre as decisões tomadas, incluindo recompensas e punições;
- Definição de programa de introdução de novos membros da Diretoria Executiva e Conselho de Administração, e estímulo à participação em treinamentos de governança corporativa para os conselheiros e executivos da instituição.

Melhoria nos processos de concessão de crédito:

Como banco de desenvolvimento, a relação do BDMG com o cliente não é semelhante àquela dos bancos privados. O BDMG não tem agências e os clientes não mantêm conta corrente no banco. As relações banco-cliente se formam apenas no âmbito do processo de financiamento. Assim, tornou-se importante buscar ampliar as operações via *internet*, fortalecer os programas de parcerias com instituições empresariais, principalmente para ter uma maior cobertura no interior do estado, rever os processos internos de operação e de constituição de garantias para operações com micro e pequenas empresas (MPEs) e projetos ambientais.

Uma das inovações do BDMG foi a implantação do processo de *credit*

scoring, para a análise na concessão de crédito às MPEs.

A metodologia de *credit scoring* é utilizada pelo mercado financeiro para avaliação e quantificação do risco de crédito, ou seja, do risco do tomador do crédito não honrar suas obrigações junto à instituição financeira.

O que se espera de um modelo de *credit scoring* utilizado para análise de crédito massificado é que, em média, acerte na distinção de possíveis inadimplentes. Não é objetivo de um modelo dessa natureza acertar a previsão no nível individual, mas sim garantir que no coletivo ele seja eficiente, de forma a assegurar a qualidade da carteira de crédito.

O BDMG possui modelo próprio de *credit scoring*, desenvolvido com base no histórico de pagamento e características de seus clientes e operações, sendo utilizado para isso modelos e técnicas estatísticas. Esse modelo está em uso desde maio de 2008, e é utilizado para análise e classificação de risco de operações de crédito de empresas com faturamento anual de até R\$ 10,5 milhões, conferindo a esse processo agilidade, segurança e padronização na avaliação do crédito.

O modelo do BDMG é acompanhado e revisto periodicamente, principalmente no que se refere à força de associação entre as variáveis incluídas no modelo e a inadimplência.

Desenvolvimento das atividades de marketing:

Um dos pilares da reinvenção do banco foi incorporar ao seu dia a dia a função de *marketing*. O objetivo foi considerar que estava em um mundo competitivo e que seria fundamental, de um lado, analisar mais sistematicamente seu mercado, definir melhor o foco de sua atuação e, de outro lado, oferecer valor aos seus clientes, desenvolver novos produtos e estabelecer uma estratégia de atuação. A estrutura organizacional do banco foi alterada, aprofundando a segregação de funções e transformando em áreas de negócios as que até então eram consideradas operacionais. Gerentes e principais analistas tiveram à sua disposição um programa de treinamento em *marketing*.

Novos produtos

O banco praticamente não dispunha de produtos específicos para aplicação de seu capital. Dentre os poucos que havia, o principal era o Novo Somma, criado para financiar os municípios mineiros a partir da capitaliza-

ção do banco com os retornos do antigo Somma e de outros fundos extintos. Todavia, sua utilização estava condicionada ao limite global de endividamento do setor público imposto pela Resolução 2827/2001 do CMN. Na prática, os bancos não tinham, como ainda não têm, espaço para financiar o setor público¹⁵.

Assim, criamos vários produtos para financiar o setor privado, como descritos a seguir:

Apoio para investimentos:

- BDMG Fixo Fácil: crédito de até R\$ 4 milhões para implantação, ampliação, recuperação e modernização de ativos fixos, investimentos intangíveis e capital de giro associado;
- *Leaseback* BDMG: arrendamento mercantil de bens usados, para investimento complementar no projeto financiado;
- BDMG Equipamento: crédito para aquisição ou produção de máquinas e equipamentos novos ou importados sem similar nacional (um complemento à linha FINAME do BNDES).

Financiamento de capital de giro:

BDMG Giro Fácil: financiamento de até R\$ 3 milhões para capital de giro de empresas instaladas em Minas Gerais. Esse produto tornou-se muito procurado através de um conceito importante: a oferta de capital de giro sem associação a investimentos e com prazo de pagamento de até 36 meses, o que o distingue dos financiamentos usuais de capital de giro que são para prazos mais curtos, como no caso dos descontos de duplicatas, por exemplo. Revelou-se uma nova possibilidade para o crescimento do banco.

Fomento à infraestrutura

Financiamento às empresas do setor de construção pesada visando à melhoria das condições de infraestrutura do estado. Financiamento de até 100% do capital de giro necessário ao projeto.

Apoio ao comércio exterior:

¹⁵ Mais adiante mostrarei como o BDMG conseguiu superar essa limitação.

Parceria com o *Eximbank* dos Estados Unidos, no valor de US\$ 20 milhões, para aquisição de bens e serviços norte-americanos, com garantia bancária;

· Parceria com o *Export Development Canada* (EDC), no valor de US\$ 25 milhões, para aquisição de bens e serviços canadenses.

Estímulo a projetos de inovação:

Instituição de um novo fundo de investimentos com montante disponível de R\$ 50 milhões para participação em empresas emergentes, direcionados principalmente à área de inovação.

Mercado de capitais:

Programa de assessoria a empresas para acesso ao mercado de capitais e financeiro, nacional e internacional, estruturação de operações e articulação de parcerias com outras instituições financeiras.

O banco se preparou para atuar de forma mais ampla no mercado, oferecendo uma gama de produtos que viriam a se somar aos outros já disponíveis com recursos de fundos estaduais, como Proinvest, PróGiro, Empresa Mineira Competitiva, etc., e às linhas do BNDES, de quem o BDMG é tradicional credenciado.

A crise internacional, que afetou o Brasil em 2008/2009 e teve como um de suas principais consequências a redução da oferta de crédito, principalmente para as médias, micro e pequenas empresas, tornou-se grande oportunidade para a expansão das operações do banco. O BDMG, então, estava preparado, com produtos e capital disponíveis para oferecer às empresas mineiras. Foi uma conjugação de fatores que permitiu ao banco iniciar sua virada.

Reestruturação da gestão de pessoas

Dedicamos um esforço muito grande para redefinir a gestão de pessoas, o principal ativo do BDMG¹⁶. O banco não realizou nenhum concurso público

¹⁶ Há uma dificuldade muito grande imposta aos bancos de desenvolvimento pela legislação trabalhista nessa área que, diferentemente dos bancos comerciais, trabalham com análise e acompanhamento de projetos, que é a restrição da jornada diária de trabalho dos bancários em 6 horas.

durante o período de sua reorganização, o que resultou na redução do contingente de funcionários em 25% nos quatro anos de minha administração. Implantamos um novo Plano de Cargos e Salários com critérios universais para promoção e progressão e criamos um programa de recompensa associado ao desempenho das metas estabelecidas no plano estratégico. A associação da gestão de pessoal ao planejamento estratégico foi a mudança mais importante nessa área. Na prática, o planejamento estratégico se constituiu na principal ferramenta gerencial do banco. Também seguindo as tendências modernas, alteramos para os novos entrantes o plano de previdência, adotando o modelo de contribuição variável.

No âmbito externo, tentamos buscar a atualização das normas que disciplinam a atuação dos bancos de desenvolvimento. Tão logo tomei posse, fiz uma visita à diretoria do Banco Central para apresentar as primeiras ideias do que seria a estratégia de atuação do BDMG. Um dos principais objetivos seria conseguir autorização para o banco operar no mercado de capitais e poder apoiar as empresas mineiras, principalmente as médias, no acesso àquele mercado e nos processos de fusão e aquisições. No segundo semestre de 2007, quando discutíamos o planejamento estratégico para os próximos 4 anos, recebemos a visita na instituição de três diretores¹⁷ e vários superintendentes do Banco Central. Na ocasião apresentamos a eles, com mais detalhes, o plano estratégico do banco e sugerimos a necessidade de modernização da Resolução 394/76. O encontro entre a direção do BDMG e do Banco Central abriu um profícuo diálogo sobre as possibilidades de inserção do BDMG nas novas condições do mercado financeiro e, em consequência, para sua consolidação como banco. A partir daí várias adequações importantes na regulamentação dos bancos de desenvolvimento foram feitas, que permitiram maior flexibilidade nas operações sem descuidar da prudência.

As principais alterações nos normativos do Banco Central que ocorreram nos anos de 2008 e 2009 foram as seguintes:

Resolução 3568, de 29/05/08, do CMN, autorizou os bancos de desenvolvimento a realizarem operações específicas no mercado de câmbio desde que autorizadas pelo Banco Central. O BDMG submeteu ao Banco Central, então, sua primeira operação para garantir a autorização daquela instituição no prazo estabelecido na resolução. Foi uma operação de antecipação de receita na exportação (ACE).

Resolução 3593, de 31/07/08, do CMN, autorizou bancos de desenvolvimento a operarem em estados limítrofes. Estabelece a norma que, no caso em que o empreendimento vise benefícios de interesse comum,

¹⁷ Vieram os diretores Alexandre Tombini, hoje presidente do Banco Central, Paulo Vieira da Cunha, e Gustavo Vale.

os bancos de desenvolvimento podem prestar assistência a programas e projetos desenvolvidos em estado limítrofe à sua área de atuação. Esse foi um avanço importante porque reconhece os impactos positivos de projetos que transcendem os limites geográficos de um determinado estado, bem como o caráter de integração do desenvolvimento e, por consequência, abandona a ideia ultrapassada de crescimento autárquico dos estados.

Resolução 3756, de 01/07/09, do CMN altera as Resoluções 394/76 e 2515/98. Nesse normativo, são feitas modificações relevantes para a operação dos bancos de desenvolvimento. Há uma flexibilização na constituição de garantias (alteração do art. 20º da Resolução 394/76), retirando todas as restrições e estabelecendo simplesmente que devam ser compatíveis com a exposição de risco assumida em suas operações de crédito. Também permite a realização de operações de arrendamento mercantil¹⁸ (alteração do art. 27º da Resolução 394/76), desde que contratadas com o próprio vendedor dos bens ou com pessoas jurídicas a ele vinculado e/ou realizadas com recursos provenientes de instituições públicas federais de desenvolvimento.

Ademais, altera o art. 3º da Resolução 2515/98, estabelecendo que o banco estadual, para ser autorizado a captar recursos no exterior, deve deter, em pelo menos uma agência internacional avaliadora de risco, dentre aquelas de maior projeção, classificação de risco correspondente a grau de investimento ou, ao menos, igual àquela obtida pela União, nessa mesma agência. Essa mudança foi muito importante porque a Resolução 3568/08, mencionada anteriormente, havia autorizado os bancos de desenvolvimento a realizarem operações de câmbio, contudo, a Resolução 2515/98 impunha aos bancos estaduais a necessidade de deter a mesma classificação de risco que tivesse a União. Como o BDMG é um banco estadual, estava sujeito a essa restrição. Com a constante melhoria na avaliação de risco da União nas diferentes agências de risco, os bancos de desenvolvimento teriam muita dificuldade em captar no mercado externo porque dificilmente acompanhariam os níveis de *rating* atingidos pela União. Assim, a Resolução 3568/08 tornara-se letra morta. Agora, os que obtiverem *investment grade* poderão realizar tais operações. Para atender ao disposto nessa nova norma, o BDMG, pela primeira vez em sua história, submeteu-se à avaliação de uma agência de classificação de risco. A Moody's concedeu ao BDMG o grau Ba1 em 2009. A avaliação foi positiva, contudo, ficou um degrau abaixo do *investment grade* em razão da avaliação do risco do estado, seu único acionista¹⁹.

¹⁸ O que era vedado até então.

¹⁹ Atualmente como o estado obteve grau de investimento, o BDMG poderá eventualmente subir na escala e atingir o tão desejado grau de investimento.

Resolução 3781, de 26/08/09, do CMN, autoriza operações de crédito com o setor público, realizadas pelas agências de fomento e pelos bancos de desenvolvimento, baseadas, exclusivamente, no destaque de parcela do Patrimônio de Referência (PR). Com isso o BDMG ficou autorizado a operar o Novo Somma.

Aqui, vale a pena uma pequena digressão histórica. No início de 2001, através da Resolução 2827, o Banco Central consolidou e redefiniu as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público e limitou em 1 bilhão de reais o valor global para as novas operações realizadas por todas as instituições financeiras no país.

O BDMG ficou sujeito a essa norma e, com essa restrição, as operações com o Novo Somma foram praticamente interrompidas desde então. Em 2002, através da Resolução 2947, as agências de fomento, que haviam sido criadas no ano anterior para substituir os bancos de desenvolvimento no âmbito dos acordos de refinanciamento das dívidas estaduais, obtiveram autorização para realizar operações com o setor público, fora dos limites estabelecidos, exclusivamente com destaque de parcela do Patrimônio de Referência. Quando o governo de Minas resistiu e não cumpriu o dispositivo do acordo da dívida que determinava a transformação do BDMG em agência de fomento, o seu banco ficou fora da excepcionalidade e, por consequência, sem condições de realizar operações com o setor público, muito embora o BDMG atuasse simplesmente como uma agência de fomento. Situação esdrúxula: o estado possuía um banco que não atuava como banco e nem tampouco se utilizava das vantagens reservadas às agências de fomento. Reconhecer, nesse caso, a isonomia entre banco de desenvolvimento e agência de fomento transformou-se em meu principal objetivo para ampliar as operações do BDMG.²⁰

Aprovada a autorização, revisamos o Novo Somma com os seguintes subprogramas: *Novo Somma Infra*, para investimentos em infraestrutura urbana; *Novo Somma Maq*, para aquisição de máquinas e equipamentos; e *Novo Somma Eco*, para gestão sustentável de resíduos sólidos, com custos de financiamento equivalentes aos dos produtos do BNDES. Foram também estabelecidos limites máximos de crédito por município, segundo seu porte, para poder financiar um número maior de projetos e atender um maior número de municípios. No Novo Somma Maq, os juros foram reduzi-

²⁰ Governador Aécio Neves falou com o Ministro Mantega e com o Presidente Lula, eu conversei com diretores do Banco Central, secretários do Tesouro e com o secretário executivo do Ministério da Fazenda, Nelson Machado, que entendeu a questão e determinou sua correção, certamente com a anuência do Banco Central e do Ministério do Planejamento, porque se tratava de aprovação de uma Resolução pelo Conselho Monetário Nacional, o que ocorreu em 26 de agosto de 2009.

dos pela metade para os municípios situados nas regiões de baixo dinamismo e com IDH inferior ao da média estadual.

Quais foram os resultados?

Os balanços do BDMG mostram claramente os resultados positivos dessas mudanças. Tomando 2006 como base, em 2010, o patrimônio líquido do banco cresceu cerca de 35%, ultrapassando 1 bilhão de reais, o lucro líquido cresceu 121%. Em 2010 o índice de eficiência chegou a 50%, seu melhor desempenho até então.

Os resultados dos desembolsos foram também significativos. O desembolso total mais do que dobrou nos 4 anos, partindo de R\$ 656 milhões em 2006 chegou a R\$ 1,394 bilhão. O desembolso dos fundos estaduais cresceu 44% graças à incorporação do programa Promorar²¹, com grande concentração em 2010. O desembolso dos fundos do BNDES cresceu 221% no período, saindo de R\$ 117 milhões em 2006 para atingir R\$ 376 milhões em 2010. Contudo, o crescimento mais significativo ocorreu com o desembolso de recursos próprios. Um aumento de quase mil por cento! De R\$ 26 milhões, em 2006, para R\$ 275 milhões, em 2010.

Os resultados do Novo Somma foram expressivos em 2010²², conforme mostra o Quadro 4 abaixo:



²¹ Promorar é um programa de financiamento de habitação para os servidores da Polícia Militar criado com um fundo específico daquela corporação.

²² Mesmo considerando ser um ano eleitoral, com restrições legais ao desembolso para o setor público.

A evolução do desembolso total pode ser vista no Gráfico 1, a seguir, com os valores anuais. A principal mudança ocorreu de 2008 para 2009, graças à utilização dos novos produtos e ao aumento da demanda em razão da restrição da oferta de crédito privado, principalmente às médias, micro e pequenas empresas. Vale salientar, também, que o BNDES criou novos produtos, como o FINAME PSI, que foram bastante demandados em 2009. Em 2010, o peso do Novo Somma foi, então, expressivo.

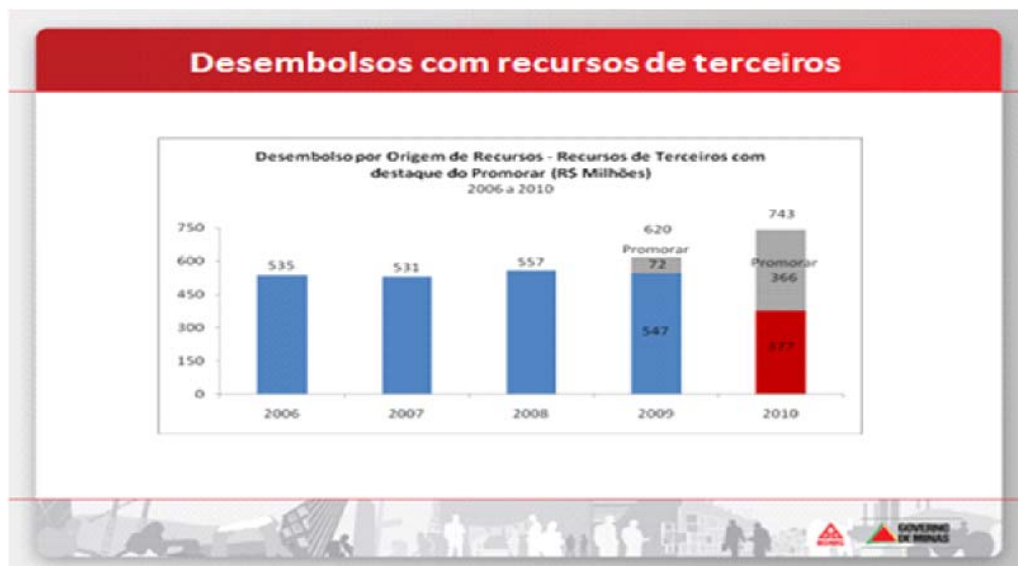
Gráfico 1



O desembolso dos fundos estaduais atingiu seu pico em 2008. O crescimento do desembolso dos fundos estaduais a partir daí se deveu ao novo programa Promorar, principalmente em 2010, compensando os recuos no Proinvest e no Fundese²³, como se vê no Gráfico 2. O PROMORAR por sua natureza teve um grande desembolso em 2010 e, a partir daí, segue o curso normal com base nos retornos dos financiamentos anteriores.

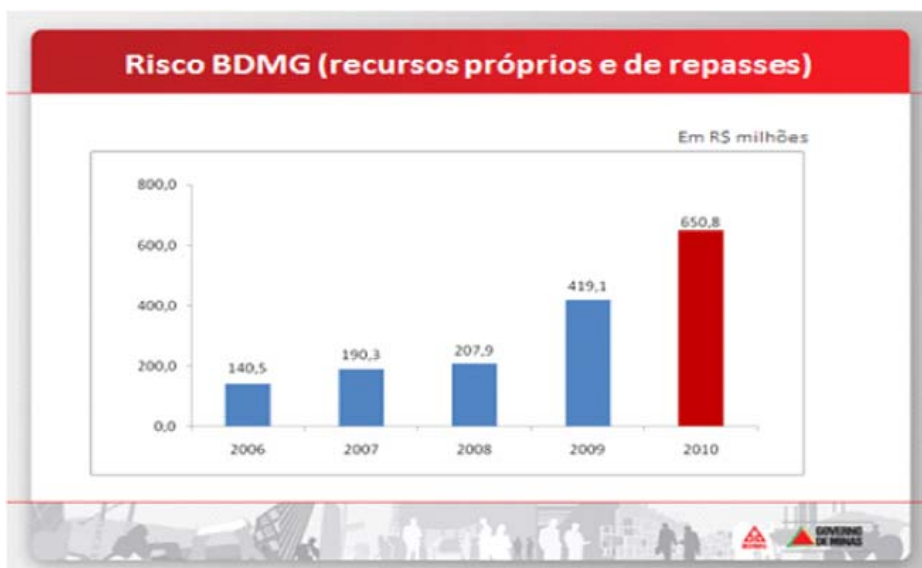
²³ Fundos estaduais de apoio ao investimento (Proinvest) e de fomento ao desenvolvimento sócio econômico (Fundese).

Gráfico 2



Contudo, o rápido crescimento se deu com as operações de risco próprio do BDMG (repasses do BNDES e recursos próprios) como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3



O Gráfico 4, a seguir, mostra a evolução do desembolso com repasses, indicando o crescimento das operações com recursos do BNDES.

Gráfico 4



O desembolso com recursos próprios já vinha crescendo e foi acelerado após a liberação das operações com o Novo Somma, como mostra o Gráfico 5.

Gráfico 5



O resultado líquido foi o aumento da participação das operações de risco próprio no total dos desembolsos, conforme se vê no Gráfico 6 abaixo²⁴. A participação de operações com risco do tesouro estadual caiu de 80% do total, em 2006, para 37% do total, em 2010.

Essa foi uma das principais mudanças ocorridas no período: o aumento significativo de operações com risco próprio do banco, como se constata no Gráfico 6 abaixo. Esse fato demonstra que o BDMG passou a exercer sua missão de contribuir para o crescimento da economia mineira, ampliando sua participação no financiamento às empresas mineiras bem como a gerar margem maior com as operações de risco do banco – repasses do BNDES e utilização do capital próprio. É o banco no caminho de sua mudança.

Gráfico 6



Em outras frentes, o BDMG atuou também no mercado de capitais.

Foi o banco estruturador da oferta pública de distribuição secundária de ações ordinárias de emissão da COPASA em 2008. Foram cerca de 18,776 milhões de ações de propriedade da Prefeitura de Belo Horizonte e do Gover-

²⁴ Foram excluídos os desembolsos do Promorar para manter a comparabilidade ao longo do período.

no do Estado²⁵, cuja venda resultou no montante de cerca de R\$ 460 milhões. A operação permitiu a captação de recursos para que a Prefeitura e o Governo Estadual pudessem investir em obras de infraestrutura e também aumentou o *free floating* das ações da COPASA no mercado, contribuindo para dar maior atração e flexibilidade às operações da empresa na bolsa.

Mais tarde, o BDMG estruturou um fundo de investimentos em direitos creditórios (FDIC) para financiar cadeias de fornecedores de empresas âncoras em Minas Gerais. O primeiro FDIC, com patrimônio de R\$ 60 milhões, foi constituído para financiar fornecedores da FIAT.

Vale registrar ainda a participação do BDMG em empresas de inovação, através do fundo de investimentos criado para essa finalidade.

Ademais, o banco contribuiu para outros projetos do governo, como na estruturação das PPPs do sistema prisional e do Mineirão, na elaboração da Agenda de Melhorias e na elaboração e execução do programa Promorar, já mencionado anteriormente.

Esses são os resultados mais expressivos do BDMG reinventado.

Quais os desafios futuros?

Há à frente um longo caminho para que o BDMG se consolide nesse novo contexto da economia brasileira, dos mercados financeiro e de capitais e da economia mineira.

No âmbito regulatório, há ainda necessidade de concluir as mudanças na Resolução 394/76, principalmente no que se refere à autorização para o BDMG atuar no mercado de capitais. O apoio de um banco de desenvolvimento não pode ficar restrito apenas à oferta de crédito subsidiado ou a apoiar projetos industriais.

Sua contribuição para o acesso ao mercado de capitais, principalmente pelas médias empresas, seu suporte aos projetos de inovação e sua contribuição à eficiência energética são imprescindíveis.

Há ainda um grande desafio para que o BDMG tenha mais ampla atuação no interior do estado, principalmente no apoio a pequenas e médias empresas e aos municípios.

Os fundos estaduais, que foram concebidos e implantados na gestão Hélio Garcia, têm tido papel importante, quer no apoio à política industrial

²⁵ O Estado de Minas Gerais colocou à venda as ações que excediam o mínimo necessário para a manutenção do controle acionário da companhia.

do estado – tanto no financiamento dos projetos aprovados no âmbito do Conselho Integrado de Desenvolvimento (Coind), quando dos financiamentos com o Fundo de Fomento ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado de Minas Gerais (Fundese) - quer na manutenção do nível adequado de operação do próprio banco. A queda nas taxas de juros, principalmente da TJLP, acaba por impor um piso que torna esses produtos pouco atrativos. Há sempre o risco de sua utilização como instrumento da indesejável “guerra fiscal” entre estados. Ademais, a garantia de seu crescimento não é possível face às incertezas do comportamento da receita estadual e das crescentes demandas sobre o orçamento estadual. Assim, os fundos, embora importantes para a política de investimentos do governo, não podem sustentar a expansão das atividades do BDMG.

A consolidação do BDMG como banco exige ampliar suas operações passivas. Captar recursos no mercado, principalmente através de instrumentos, como, por exemplo, as letras financeiras com custos e prazos adequados às suas operações²⁶. Continuar se submetendo à avaliação de risco por agência de reputação internacional com o objetivo da obtenção do *investment grade* abrirá as portas de acesso ao mercado internacional.

Resta, por fim, avaliar alternativas de capitalização do banco, que possam manter sua expansão necessária, condicionada à restrição legal de ser uma instituição de controle do governo estadual. Uma possibilidade seria analisar a participação de sócio institucional cuja atividade tivesse afinidade com a do BDMG, para permitir a sua capitalização, contribuindo com experiência operacional e com a consolidação de sua governança.

Muitos ainda são os desafios para que o BDMG possa efetivamente continuar a ser no futuro o instrumento relevante ao desenvolvimento de Minas Gerais que foi no passado.

Paulo Paiva

Professor da Fundação Dom Cabral
Presidente do Conselho de Administração do BDMG
Presidente da Diretoria Executiva do BDMG (2007-2010)
Secretário de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (2006)
Vice Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (1999-2004)
Ministro do Planejamento e Orçamento no Governo FHC (1998-1999)
Ministro do Trabalho no Governo FHC (1995-1998)
Secretário de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Minas Gerais (1991-1994)

²⁶ O BNDES já foi autorizado pelo CMN a emitir letras financeiras.