



Nº 11, novembro 2009

# PONTO DE VISTA

Perspectivas sobre o Desenvolvimento



---

## Discutindo e intuindo as novas dimensões da governança corporativa de um banco público regional em ambiente de crise financeira global

PONTO DE VISTA, Nº 11, novembro 2009

ISSN 1983-733X

Roberto Ribeiro Corrêa<sup>1</sup>

### 1. Introdução

As enunciações circunspectas originárias da academia são, na prática, zombarias heurísticas que servem para alertar agentes, formuladores e representantes políticos a adotarem a prudência como estratégia de escolhas decisórias frente às vicissitudes interpostas entre o tempo em que se está vivendo e o novo que está chegando. Assim é, na teoria econômica, a boutade de John Maynard Keynes (1883 a 1946) – “quando a realidade econômica muda, minha convicção acadêmica também muda.”; na ciência política, a de Ortega y Gasset (1883 a 1955) – “*quanto mais a sério se aceita o seu tempo, mais energicamente não nos devemos envolver em suas fraudes*”; e na economia política, a de Karl Marx (1818 a 1883) – “juntos presos, juntos enforcados!”.

Na primeira, o pressuposto da temporalidade das teorias e das instituições que, válidas e efetivas numa época, se revelam contraproducentes em outras, mercê dos conflitos de interesses e dos custos de produção e de transação envolvidos nesse processo (North, 1990; Knight, 1998; Pinheiro e Saddi, 2006). Na segunda, o alerta contra o exacerbar das crenças ideológicas que conduzem ao embotamento das percepções políticas, em prejuízo do jogo opinativo que acolhe a diversidade, nos avanços e recuos pelo qual a sociedade civil representada nos mais variados fóruns, constrói o

---

<sup>1</sup> Economista (UFPA), mestre e doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), professor e pesquisador da Universidade Federal do Pará e consultor técnico *ad-hoc* do Banco da Amazônia.

consenso que busca o bem público. Na terceira e última, a percepção de que o mal público, simbolizado na tragédia social das crises econômicas, é resultado não intencional de escolhas intencionais de atores privados em disputa por maximização de retornos (Tsebelis, 1990, Elster, 1994; Knight, 1998), em processo de manifesto conflito entre o que é racional e o que é razoável, em prejuízo do social; máxime em jogos da especulação financeira, onde o que vale para todos, individualmente, não se traduz, necessariamente, em válido para todos em seu conjunto (Vidotto, 2008: 49).

Em preâmbulo, este artigo objetiva contribuir para maior compreensão do papel institucional dos bancos públicos, em especial do Banco da Amazônia em sua missão regional. O roteiro escolhido inclui esta Introdução dedicada a abordagens pontuais da crise financeira global em andamento e a necessidade de buscar governança transnacional, com destaque para a responsabilidade do Estado em corrigir falhas (inclusive morais – apologia dos “paraísos fiscais”) de mercado. Em continuidade ao tema, o capítulo dois faz referências aos seus principais efeitos da crise financeira global no Brasil e na Amazônia. O capítulo três é dedicado aos bancos públicos, sistema financeiro internacional e desempenho do setor estatal bancário, com foco nos efeitos práticos dos acordos de Basiléia e as exigências das novas governanças. Partindo da idéia de que é possível diálogo entre autoridade monetária e mercado, o capítulo quarto aprofunda o tema governança corporativa, analisando os principais modelos de construção de índices de avaliação e monitoração de risco, inclusive modelo estatístico de amostragem destinado a checar a veracidade das informações prestadas pelas instituições financeiras. O capítulo quinto discute a importância histórica dos bancos públicos, a evolução do sistema bancário e financeiro nacionais, destacando o papel do Estado na criação do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste do Brasil e outros bancos oficiais. O capítulo seis inicia com a narrativa da criação do Banco da Amazônia em 1942, as mudanças institucionais sofridas desde então, para em seguida tratar do tema governança corporativa em suas variadas dimensões. O capítulo sete dá continuidade à temática em sua dimensão avaliativa interna, sugerindo a construção de indicadores de produtividade com adoção do modelo Matriz de Pontuação Z para classificação de desempenho das unidades operacionais de um banco público, tendo por referência os indicadores de governança externa e interna. Fechando o artigo, as conclusões, apontando os principais questionamentos sobre o papel institucional dos bancos públicos, com destaque para a atuação do Banco da Amazônia em sua missão de fomento ao desenvolvimento regional.

### 1.1. Crise financeira global clama por governança corporativa transnacional

A crise financeira global, embora percebida a partir do imbróglio dos contratos de hipoteca de alto risco, pactuados por bancos atuantes no mercado imobiliário americano, tem boa parte de suas raízes

na incompletude do sistema de regulação e supervisão dos sistemas financeiros dos Estados Unidos e da Europa, como em certa medida reconhece o FMI, em referência aos grandes conglomerados financeiros mundiais hoje completamente internacionalizados em suas atividades, mas com regulação e supervisão confinadas aos limites territoriais dos respectivos países-sede. Uma contradição lógica, antiga<sup>2</sup>, engendrada pela incorporação imediata do avanço tecnológico a atividade em consideração, e a resistência dos atores corporativos, na arena regulatória parlamentar dos países ricos, em reformar as instituições de regulação e supervisão, em prejuízo dos gradientes de ordem e previsibilidade dos mercados.

Sobre esse tema, cresce em atualidade e importância o estudo sobre o sistema financeiro americano coordenado pelo professor Michael E. Porter e publicado em 1991. De maneira bastante centrada no funcionamento das instituições da economia daquele país, o projeto de pesquisa da Havard Business School (Porter, 1999: 451) concluiu que aquele sistema de alocação de capital não promove eficácia no direcionamento produtivo dos recursos captados nos mercados financeiros e, tampouco, concentração, durabilidade, participação e informação privilegiada dos aplicadores junto às empresas receptoras.

Porter destaca que a franca exposição da economia de seu país à competição global favorece a entrada de investimentos que obrigam as empresas americanas a interagirem com outras situadas em países com sistemas de alocação de capitais bastante diferentes, potencializando insolvência e perda de competitividade frente a países como Alemanha e Japão. A esse respeito, diz Porter:

“O sistema americano, em primeiro lugar e acima de tudo, favorece os objetivos dos acionistas, interessados na valorização de curto prazo das ações – mesmo em detrimento do desempenho no longo prazo das empresas. É flexível, ou seja, é capaz de promover rápida transferência de recursos entre os setores – ainda que não seja essa a trajetória para a inovação, para o dinamismo e para a melhoria da produtividade. Ajuda os Estados Unidos a prosperarem em alguns setores, em razão das suas elevadas recompensas – ainda que, de diversas maneiras, pressione outros setores em direção ao excesso ou à escassez de investimentos. (Porter, 1999: 458).”

No extremo oposto do que Porter sustenta ocorrer nos Estados Unidos, estariam Japão e Alemanha, por ele avaliados como sistemas de capital duradouros, com aplicadores estimulados em direcionar e concentrar capital nas empresas das quais participam, motivados por lucro a médio e longo prazos, em dimensão temporal que os obriga a interagir com as gerências das referidas empresas, em padrão de reciprocidade de interesses e de informação privilegiados (Porter, 1999: 466-67).

---

<sup>2</sup> Referência a contradição entre forças produtivas e as relações de produção subjacente a dinâmica evolutiva do capitalismo (Marx, 1983).

Diante desse contraditório institucional entre as economias dos Estados Unidos, Europa e Japão, é que se vislumbra o início de um processo internacional de reformas que lidarão com problemas específicos de relevância global e regional, envolvendo atores diferenciados em costumes, percepção e interesses políticos, buscando ajustar leis, regulamentos e instituições para dar conta das relações econômicas e financeiras de caráter global, ampliando o conceito de governança corporativa, pela adjetivação transnacional.

#### 1.2. A responsabilidade do Estado em corrigir as falhas (morais) de mercado

Nas referências ao imediato pretérito, avulta a percepção da eloqüente renúncia do Banco Central Americano (FED) e dos governos republicanos e democratas dos Estados Unidos, em cumprirem missão regulatória, oportunizando, com isso, uma política de crescimento econômico sustentada por bolhas especulativas de consumo, que terminou por produzir, em escala global, o maior boom de crédito de que se tem notícia na história do capitalismo. Uma dinâmica consumista viabilizada por esquemas oportunistas de alavancagem, securitização, precificação, seguro de crédito e risco. Um misto de crença e má-fé que acabaram revelando a existência de um sistema produtor de ativos tóxicos e de um aparato paralelo de controle contábil fraudulento.

Portanto, o que hoje deve ser questionado não é a crise em si, mas as falhas de um modelo de negócios financeiros que, concebido no exacerbar das crenças neoliberais de Estado, chega, finalmente, ao seu trágico desfecho. Nesse sentido, bem a calhar é a manifestação levada adiante pelo economista Hyman Minsky, discípulo de Keynes, quando diz que o típico banqueiro sábio não é aquele que percebe o perigo antes e o evita, é aquele que, quando vai à falência, faliu de forma convencional com todos seus pares de forma que ninguém possa culpá-lo (apud, Wolf, M. In: <http://arquivoetc.blogspot.com/2008/12/somos-todos-keynesianos-martin-wolf.html>).

Nesse ambiente global adverso, a economia brasileira – e por adjunção seus formuladores em todas as esferas de atuação estatal e privada –, vive, no agora, a dramática expectativa de um novo tempo estigmatizado pela evolução da pior recessão desde o pós-guerra. Com o avançar dessa conjuntura, as percepções anunciam temas como aversão global ao risco, contração na oferta de crédito, redução continuada da produção, do investimento, da renda e do emprego, sublimados, no caso do Brasil, por ameaças sinuosas ao comportamento do câmbio, dos juros, da inflação, do saldo em transações correntes, superávit fiscal, enfim, dos fundamentos da macroeconomia brasileira que pareciam consolidados no lustro dos últimos cinco anos.

Ajustar, em sintonia fina com atores globais, nacionais, regionais e locais, reinventando velhas e criando as novas instituições, com vistas a atender um cardápio de medidas anticíclicas, será o tema dominante na amplitude geopolítica da economia mundial de curto prazo, mormente no que concerne a redefinição de papéis atinentes ao Estado.

Com este diapasão não-ortodoxo, imprime-se a referência explícita às duas décadas de reformas estruturais direcionadas ao mercado, visualizadas e ornamentadas pelo fulgor do “pensamento único” que se seguiu ao Consenso de Washington – conjunto de mandamentos políticos de manifesta repulsa ao paradigma estatal desenvolvimentista. Esse pensamento, que nos embates acadêmicos mereceu a designação de neoliberal, fenece agora como estratégia semiótica de desabrida reverência ao mercado: “Governo não é a solução para nossos problemas. Governo é o problema” (Ronald Reagan, 1911 a 2004, 40º presidente dos EUA, período: 1981 a 1989). Em lugar da semiótica neoliberal, retornam os argumentos em favor das idéias de Keynes e de seus seguidores, comunicando as virtudes da nova agenda de enfrentamento da crise.

Nesse clima de agenda pública em suspensão, cresce o debate e os entreveros entre monetaristas (receitando prover os bancos de mais liquidez com expansão monetária) e keynesianos (receitando política fiscal deficitária de gastos públicos direcionados para o combate ao desemprego), com probabilidade de desdobramentos conflitantes nos parlamentos, nas coalizões de governo e no perfil ideológico e programático das equipes ministeriais.

Em meio a essa diafonia e ao rápido avançar da crise, governos nacionais assentam baterias anticíclicas recorrendo aos cofres públicos, num ambiente propenso a erros e acertos que antevêm a necessidade de se discutir, amplamente, as diretrizes de reestruturação dos mecanismos de supervisão e controle das relações comerciais e financeiras, num mercado definitivamente globalizado.

Na discussão do novo aparato institucional, a referência principal é a estratégia que perquire a necessidade de fortalecer (e recuperar) a legitimidade do Estado brasileiro e de seus instrumentos de planejamento, fomento, gestão e controle da atividade econômica (comercial e financeira), tanto na esfera privada como na esfera pública, por seus agentes de produção, crédito e regulação, em nível global, nacional, regional e sub-regional. Pressuposto que implica aceitar a tese de que o Estado democrático de direito reúne legitimidade, poder de coação e arbítrio para conduzir o desenvolvimento econômico e o aumento da produtividade necessário à inserção competitiva do país no mercado internacional, sem, contudo, exceder o limite do razoável no que toca a missão estatal.

Na memória aplicada às décadas que precederam a orientação neoliberal e a onda privatizante a ela conjuminada, remanescem, no Brasil, os instrumentos mais visíveis da preterida ação orientadora estatal: o sistema integrado de planejamento dos ministérios e das secretarias de estado; o sistemas de gestão e controle das políticas públicas; os institutos de pesquisa; as universidades públicas; os bancos públicos; as estatais do setor produtivo e as agências de regulação. Todo um complexo institucional que, graças à meritocracia alojada em seus quadros funcionais, constitui, em princípio, os atores relevantes a serem mobilizados para a discussão das reformas neste primeiro momento.

## 2. Reflexos da crise mundial no Brasil e na Amazônia

Seja com base nas revistas especializadas ou no dia a dia das notícias, acesso a sítios eletrônicos dos institutos de pesquisa, verdade é que as previsões sobre os impactos da crise financeira global no Brasil e na Amazônia são, como de resto no mundo inteiro, imprevisíveis devido ao imponderável de sua magnitude em cadeia. Em outras palavras; não podemos medir ou avaliar algo que por suas múltiplas e variadas conexões de consumo, investimento, circulação financeira e, principalmente, geopolítica (i.e. protecionismo) não se define no horizonte alcançável dos observatórios multilaterais, seja esse o ministério de planejamento de um país, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, ou outros organismos dedicados a análise de conjuntura.

Com esta advertência, seguem-se duas abordagens, uma da perspectiva nacional e outra da perspectiva regional, onde a crise global e suas conseqüências são consideradas a partir de dois estudos: um do IPEA (Comunicado da Presidência No. 17, de 18 de fevereiro de 2009) e outro do Banco Central (Boletim Regional, de 1º de janeiro de 2009).

### 2.1. A crise vista da perspectiva nacional

Com muita cautela, nesse cenário de imprecisão, desconfiança e risco, o Brasil leva alguma vantagem devido ao aprendizado com as crises anteriores e o singular ordenamento macroeconômico alcançado a partir do Plano Real de 1994. No entanto, esse viés de otimismo deve ser contido em face da gravidade da crise econômica em evolução, sobretudo quando consideramos seus efeitos sobre importantes parceiros de comércio externo, entre os quais México, Argentina, Rússia e Índia. São economias emergentes, como a brasileira, hoje organizadas no G-20, interessadas em marcar presença nos fóruns mundiais de decisão até recentemente hegemonizados pelo G-7.

Atenuando esse cenário, a perspectiva de uma transmissão branda da crise para a economia brasileira se deve, pelo menos, a dois fatores: (i) padrão de regulação do sistema financeiro nacional, que tem evitado o desenvolvimento e a importação de bolhas financeiras e ao (ii) padrão de crescimento sustentado, primordialmente, pelo mercado interno e apoiado em maior diversificação de parceiros comerciais.

No âmbito conjuntural da política monetária, inspira cuidado o desdobramento da desvalorização do real frente ao dólar, tendo em vista seus efeitos sobre o balanço de pagamentos e na formação dos preços ao consumidor. Diferentemente das crises anteriores a paridade com o dólar demorou desde setembro de 2008 para mudar de patamar e de direção, uma vez que mesmo após o desencadeamento da crise o real continuou sua trajetória de valorização. Em 45 dias, contabiliza a Carta do IBRE (Revista Conjuntura Econômica, janeiro de 2009), o patamar médio real/dólar passou de R\$ 1,60, depois de um longo processo de valorização, para a faixa próxima a R\$ 2,40. Um

processo exógeno que atinge a economia brasileira num momento em que esta cresce em ritmo acelerado.

Assim, analisando a essencialidade câmbio versus repasse da alta do dólar aos preços dos produtos finais, os indicadores apontam que esses efeitos são mais amenos do que em outras épocas devido a queda nos preços das commodities. Ou seja, os efeitos deflacionários da crise sobre os preços dos bens intermediários importados são mais fortes e intensos do que a recuperação do dólar frente ao real.

No Comunicado da Presidência de 18 de fevereiro de 2009, o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada comenta a crise internacional e seus impactos no Brasil, destacando que janeiro de 2009 não foi um mês tão difícil para a produção industrial como foi dezembro, mesmo não sendo possível afirmar que haverá recuperação da indústria nos primeiros meses do ano. Esclarece que o péssimo desempenho da indústria, em dezembro, ocorreu devido a uma conjunção de fatores, tais como: restrições ao crédito; queda do comércio mundial; deterioração das expectativas; acúmulo elevado de estoques; e impactos defasados do aumento das taxas de juros pelo Banco Central.

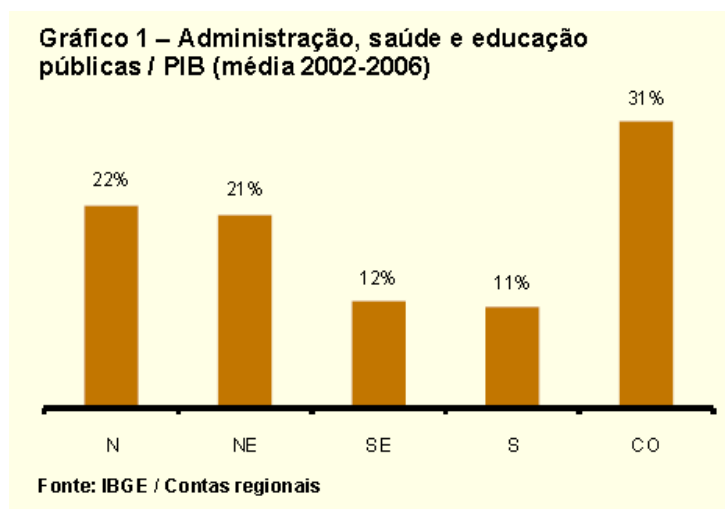
Quanto às iniciativas de políticas anticíclicas adotadas pelo Banco Central, o relatório anuncia que na eventualidade de uma piora nas condições de crédito, os bancos públicos serão mobilizados (e já estão sendo, BB e CEF) para garantir o volume de crédito na economia. Outras medidas como a redução do IPI para o setor automotivo e a criação de linhas de crédito para carros usados tem impactado a demanda positivamente como atesta o recente desempenho das vendas de carros.

Ainda na argumentação anticíclica o relatório informa a continuidade dos investimentos no PAC e o aprofundamento das políticas sociais, como o aumento dos valores do salário mínimo e da Bolsa Família, além da ampliação do seguro desemprego com vistas a sustentar a demanda e os investimentos domésticos.

## 2.2. A Crise vista a partir da perspectiva regional

Em função do enfoque analítico acima, podemos dizer que os efeitos da crise em nível regional têm muito a ver com a presença econômica do setor público na estrutura produtiva e na da demanda externa em cada região. Quanto maior a presença do Estado, menor tende a ser a exposição da economia local aos efeitos da crise.

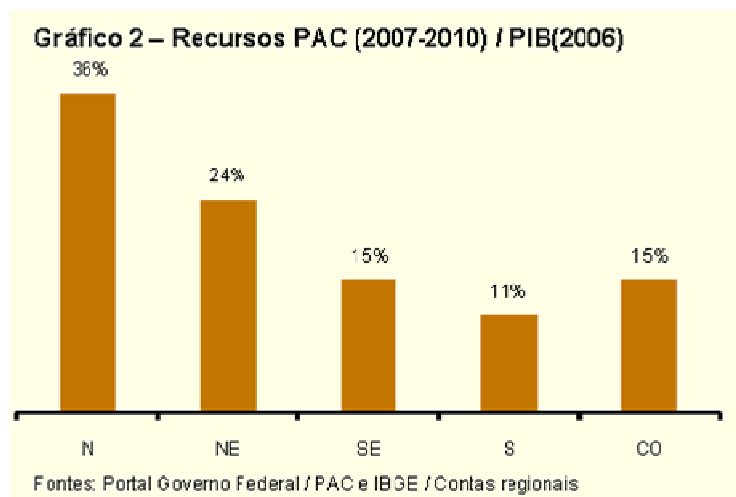
Os gráficos de 1 a 3 apresentam os indicadores de cada um das regiões brasileiros com respeito ao



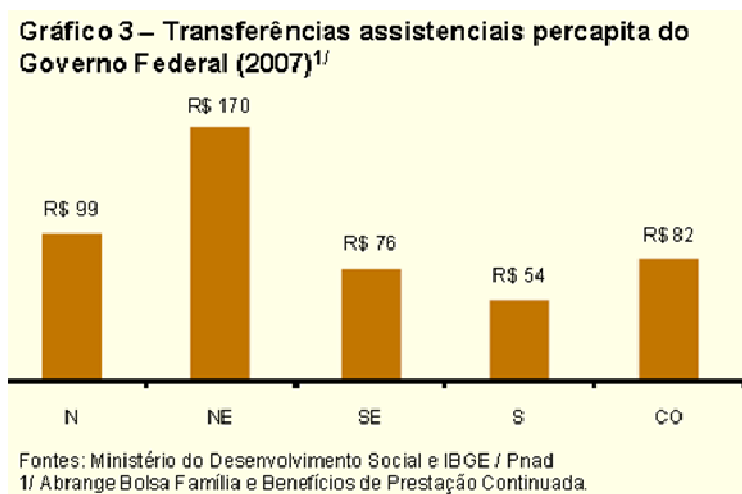
peso do setor público na economia e a magnitude dos recursos do PAC como proporção do PIB de cada região.

No quesito explicitado no Gráfico 1, a Região Norte aparece na segunda colocação em menor vulnerabilidade a crise, perdendo apenas para a Região Centro-Oeste. O peso dos gastos da esfera pública (administração, saúde e educação) no PIB da região atinge 22%, indicando a probabilidade maior de ações anticíclicas.

No quesito explicitado no Gráfico 2, a Região Norte aparece em primeiro lugar, com os recursos do

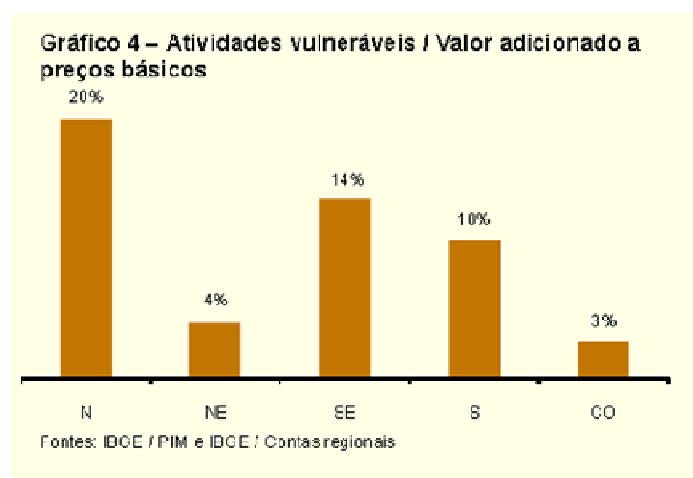


PAC representando 36% do PIB da região, o que leva a acreditar num efeito multiplicador positivo sobre a renda e o emprego regionais.



O Gráfico 3 indica que a Região Norte perde apenas para a Região Nordeste em efeito per capita dos programas de transferência de renda do Governo Federal, reforçando a probabilidade de menor oscilação de demanda a partir deste prisma que envolve os segmentos de menor renda familiar.

O estudo do BACEN/IBGE prossegue considerando que a estrutura produtiva da região é relevante à medida que alguns segmentos da economia regional que tendem a ser atingidos mais intensamente

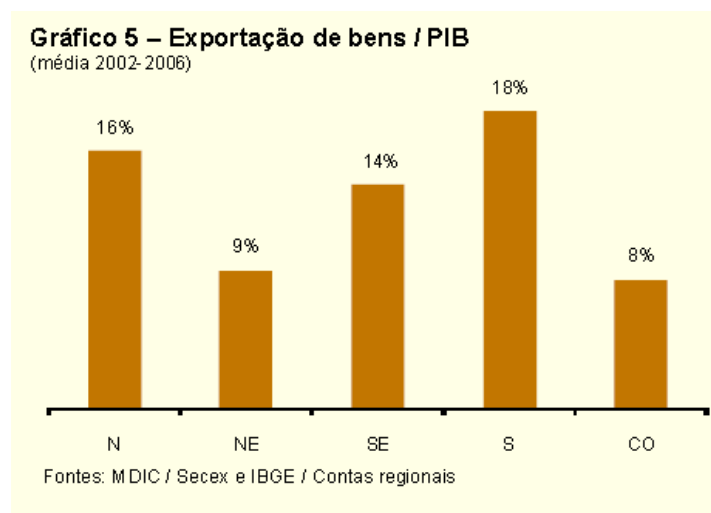


do que outros. Assim, quando maior a elasticidade-renda dos produtos produzidos pela região, maiores serão os efeitos da crise via retração de crédito.

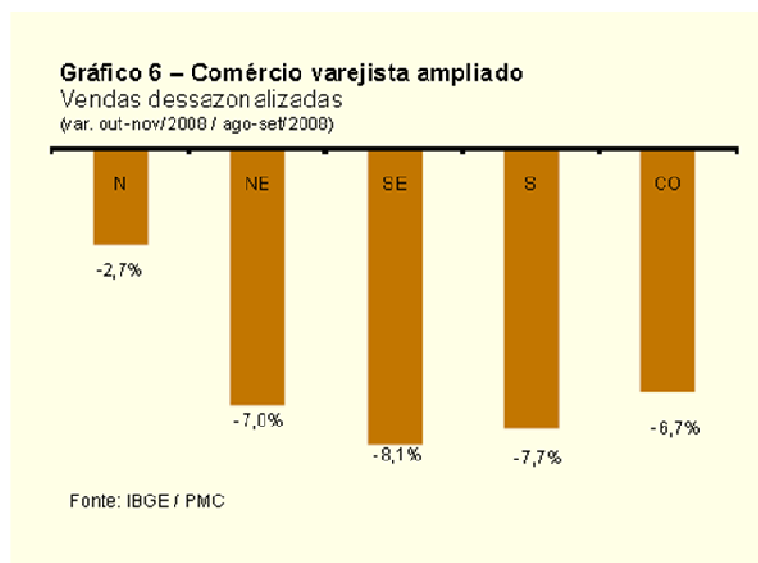
Os setores de bens de capital, bens de consumo durável, construção civil e suas respectivas cadeias produtivas são, por excelência, afetados pela insuficiência de crédito. Nesse sentido, o Gráfico 4 apresenta a participação no PIB regional dos setores mais vulneráveis à crise.

Quanto à importância da demanda externa, o indicador considerado, participação das exportações no PIB, encontra-se no Gráfico 5. Neste quesito de vulnerabilidade, Gráfico 4, a Região Norte aparece

mais exposta em razão de sua estrutura produtiva ter maior participação em setores vulneráveis a crise.



Seguindo o mesmo raciocínio da vulnerabilidade externa, vemos no quesito exportações de bens/PIB, Gráfico 5, a Região Norte aparece em segundo lugar, dada a importância que a demanda externa confere a sua produção.

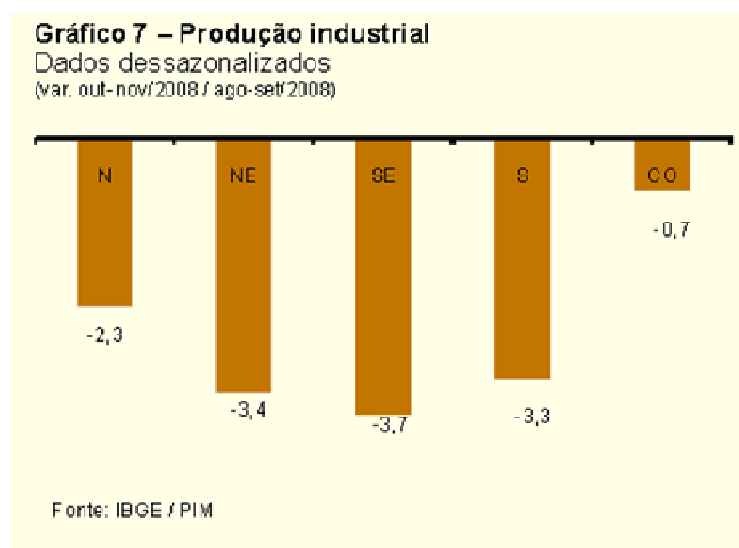


No quesito comércio varejista temos os efeitos da crise já ocorridos – Gráfico 6 – onde a Região Norte comparece como a menos afetada.

Em relação aos efeitos da crise já contabilizados, os principais indicadores de conjuntura disponíveis são mostrados nos Gráficos 6 a 9, relativo ao desempenho do comércio varejista até novembro de 2008, idem produção da indústria de transformação até novembro, exportações de bens até

dezembro e nível de emprego formal até dezembro. Com ajustes sazonais das séries e considerando outubro como o início da crise no país, o Boletim BACEN constata que:

i) O Sul vem sendo mais afetado, sobretudo em função da queda de 23% nas exportações, em uma região onde a demanda externa é a mais importante em relação às demais (ver Gráfico 5). No comércio varejista e na produção industrial a região está entre as mais atingidas, enquanto no

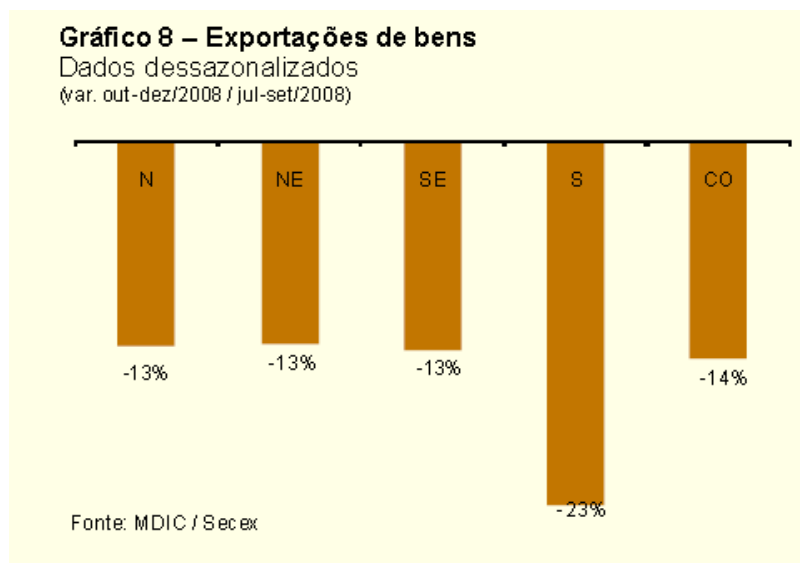


emprego ainda não ocorreram efeitos significativos. Cabe ressaltar, contudo, que estes dados podem superestimar os efeitos da crise sobre a região, visto que incorporam, também, os impactos das severas dificuldades climáticas que se abateram sobre estados da região nos últimos meses;

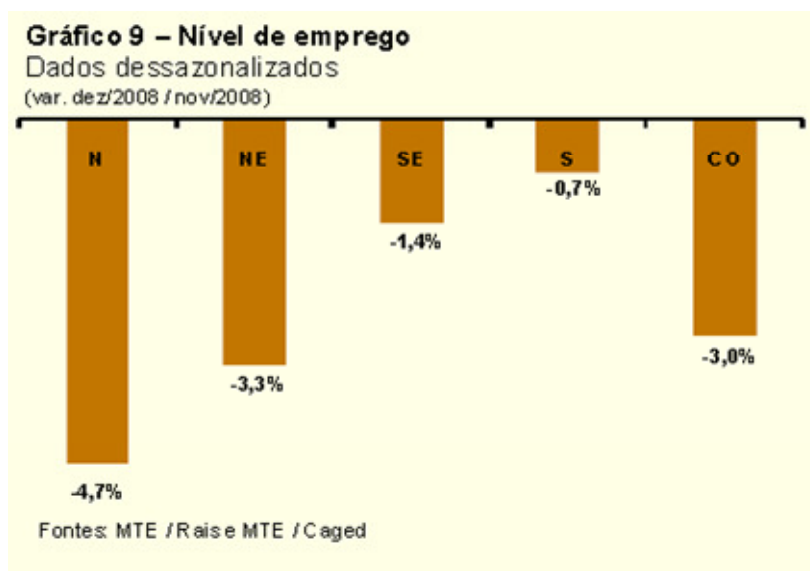
ii) O Sudeste vem em seguida, com o comércio varejista e a produção industrial mais atingidos dentre as regiões, mas com retração muito menor das exportações, cuja importância no PIB regional também é menor que no Sul. No emprego, também, não se observaram efeitos significativos até o último dado disponível;

iii) O Norte e o Nordeste vêm sendo afetados em intensidade menor que o Sul e o Sudeste, do ponto de vista de vendas e produção, mas entre eles os efeitos são similares em vendas externas e em produção industrial, sendo que nessa última a retração menor do Norte é compensada pela maior participação da indústria em seu valor adicionado a preços básicos (VA), 18,4% ante 12% no Nordeste; e;

iv) O Centro-Oeste sofreu retração intermediária em suas vendas externas e internas, enquanto a redução de sua produção industrial foi pouco significativa, inclusive pelo reduzido peso da indústria em seu VA, 7,4%.



O Gráfico 9 registra a variação mensal do emprego relativa a dezembro, primeiro mês em que ocorreram retrações nas cinco regiões. Desse modo identifica-se que o maior impacto ocorre nas regiões menos desenvolvidas, como resultado da sazonalidade de boa parte das atividades produtivas e da maior rotatividade da mão-de-obra empregada.



Os dados de conjuntura aqui apresentados evidenciam a maior e menor vulnerabilidade das economias regionais ao agravamento da crise global, reforçando o argumento da inexorabilidade de seus efeitos externos no desempenho da economia brasileira, fato que desafia o governo brasileiro a elevar seus gastos, assumindo postura anticíclica, em missão estratégica que valoriza em muito o

aparato estatal e particularmente os bancos públicos em seu papel de provedor do crédito orientado aos setores estratégicos das economias regionais, tema do capítulo a seguir.

### 3. Bancos públicos, sistema financeiro internacional e o novo marco regulatório

Na literatura que estuda o papel e o desempenho dos bancos públicos, comparativamente aos privados, algo parece comum nas conclusões de boa parte dos autores que se dedicam ao tema: a tendência em reconhecer a extinção (i.e. privatização) dos primeiros em face da eficiência competitiva alcançada pelos segundos. Na argumentação, referem-se a uma época anterior aos anos 1990, quando a presença dos bancos públicos era vista como natural e necessária ao desenvolvimento econômico, comparativamente ao período seguinte, de globalização dos mercados financeiros, quando ocorre a gigantesca onda privatizante dessas instituições.

Outra vertente do mesmo discurso faz referência à mesma época para reconhecer a presença dos bancos públicos como associada à existência de mercados concorrenciais incompletos e aos efeitos anômalos da alta inflação sobre as operações de compra e venda de títulos e concessão de empréstimos. O mesmo enfoque destaca que no período que se segue a estabilização monetária, entre 1990 a 2004, mais de 250 bancos estatais foram privatizados em sessenta países. Destaca ainda, que apesar das privatizações realizadas, o setor estatal bancário ainda é relevante nas economias emergentes, perfazendo, em 2002, 25% do total dos ativos da rede bancária do Brasil, Rússia, Índia e China (Novaes, 2007: 35-36).

Vale ressaltar que o que mais ganha relevo nessa abordagem são as mudanças no ambiente de negócios que afetaram, em profundidade e extensão, as velhas práticas de gestão, dando lugar a outras que, impregnadas das novas tecnologias, configuraram o fenômeno recente da globalização dos mercados, onde o segmento da intermediação financeira privada ganha celeridade e protuberância a ponto de receber, em toda a sua extensão, o predicativo de “novo mercado”. Mudanças que, no conteúdo gerencial, levaram as instituições financeiras a embarcar na tendência dominante de sustentação das vantagens competitivas, onde as prioridades estratégicas valorizam o conceito de mercado auto-regulado.

Dentre os fundamentos teóricos que sustentam a presença ou não do Estado nos serviços bancários, sobressai na década de 1990 a teoria dos contratos incompletos, segundo a qual a oferta de produtos e serviços estatais ocorre sempre que seu congêneres privado não corresponder às expectativas sociais avaliadas segundo o custo comparativamente aos benefícios. Dessa maneira, a teoria identifica uma visão social, uma visão política e uma visão de agência para justificar (ou explicar) a presença do Estado na esfera da intermediação financeira.

Na social, variante da visão desenvolvimentista, o Estado comparece no papel de agente indutor do desenvolvimento econômico via orientação seletiva do crédito. Na visão política, a referência a uma

presença estatal mal comportada, subordinada a interesses político-eleitorais e marcada por suspeitas de alocações subótimas. Na visão de agência, o Estado intervém de forma limitada ao compromisso de melhorar a eficiência alocativa em situações nas quais o setor privado apresenta-se em desvantagem.

Do ponto de vista ideológico, em que as escolhas Estado versus Mercado animam o debate, é prudente reconhecer que as três visões aqui referidas embora não impliquem desconsiderar a importância da presença estatal no setor bancário, não deixam de suscitar dúvidas quanto à conveniência de que tal presença seja preferencialmente indireta, a menos que se constatem situações como as que são mencionadas por Ana Novaes (2007: 43): a) o incentivo para reduzir os custos pelo provedor privado pode levar a uma deterioração da qualidade do serviço oferecido; b) a inovação tecnológica não é importante no setor em questão; c) a concorrência é fraca e o consumidor não tem opções de escolha; e d) o incentivo para ter boa reputação é pequeno.

### 3.1. Desempenho do setor estatal bancário em nível mundial

Em dimensão mundial, a participação dos bancos públicos no total de ativos bancários aparece declinante entre os anos 1995 a 2003, a considerar as informações estatísticas constantes nos bancos de dados de Hawings e Mihajek (1980), La Porta (1995), Barth, Caprio e Levine (1999 e 2002), apud, Novaes (2007: 45).

À exceção dos países asiáticos, as estatísticas informam ser esse declínio mais pronunciado nos países desenvolvidos do que nos países em desenvolvimento; comportamento que no agregado reforça a visão desenvolvimentista que atribui aos bancos públicos a função de orientar o crédito para os setores considerados estratégicos para o crescimento econômico.

Em que pese o declínio da presença estatal no setor bancário, as informações do Bankscope coonestam o fato de que em países como Alemanha (participação de 42% em 2004) e nos países em desenvolvimento como Brasil (participação de 32% em 2004), Rússia (participação de 35% em 2004), Índia (participação de 76,3% em 2004) e China (não disponível), a participação do Estado no segmento bancário continua forte.

No que concerne ao desempenho, os estudos de Ana Novaes (2007) mostram que o desempenho dos bancos públicos comerciais é sensível ao tamanho, ou seja, quanto menor for o banco, mais elevado o nível de provisões para devedores duvidosos; e menor o retorno sobre o patrimônio médio. Esse comportamento diferenciado entre bancos públicos e bancos privados aparece também em relação aos usos e fontes. Do lado dos ativos os bancos privados emprestam um percentual maior de seus ativos do que os bancos estatais. Por outro lado, os bancos públicos retêm mais títulos públicos do que os bancos privados, o que é compreensível em face da política monetária reproduzir

o interesse do Estado em manter controle das principais variáveis macroeconômicas, em primeiro lugar o financiamento do déficit público.

No tocante a competição por depósitos, constata-se que os bancos estatais aparecem como os maiores receptores dos depósitos do público do que os bancos privados que buscam suprir suas necessidades via intermediação financeira e emissão de bônus, sugerindo que os primeiros atuam em mercados financeiros menos desenvolvidos do que os mercados onde atuam os segundos. Essa particularidade é explicada em função de que os bancos públicos são vistos pelos correntistas como bancos mais seguros do que os seus congêneres privados.

Nas referências a menor eficiência dos bancos públicos comparativamente aos privados, medida em termos de créditos em atraso e perdidos como proporção do total de empréstimos, avulta a liderança do segmento estatal (6,42% em média, 2004) comparativamente ao privado (1,75%, 2004). Nessas circunstâncias, merece ser citado o exemplo chinês com um índice de 20% de créditos em atraso e perdidos de seus quatro bancos comerciais controlados pelo Estado (Hanson 2004: 19, apud Novaes, 2007: 51).

La Porta e outros, com apoio em modelos de regressão múltipla para os períodos 1960-1995 e 1970-1995, estimaram a correlação entre a taxa de crescimento da renda per capita inicial e a presença de bancos públicos (antes da privatização). Os resultados encontrados confirmam a existência de um padrão de convergência entre a fase de decolagem econômica (ou de crescimento inicial acelerado) dos países pobres e a presença de bancos públicos. Relação essa que reforça o argumento desenvolvimentista em favor da presença banco estatal como agente estimulador da poupança e do crédito orientado.

No entanto, quando esse mesmo modelo investiga a relação entre crescimento do PIB e bancos públicos, o coeficiente encontrado é de -2,5, indicando que um aumento de 10% na presença dessas instituições provocaria uma redução de 0,25% no PIB (La Porta, 2000: 21).

Em conclusão, os modelos de regressão múltipla confirmam a importância histórica da presença estatal no setor bancário visando superar o subdesenvolvimento; o que não impede que essa mesma presença seja prescindível nas economias que conseguiram superar em muito essa fase (La Porta, 2000: 27).

Ainda com acerto na mesma literatura, o reconhecimento de que governos criam bancos estatais em missão prioritária de fomentar o crescimento econômico financiando atividades não atraentes a iniciativa privada e, subsidiariamente, gerar ambiente institucional favorável ao desenvolvimento do sistema financeiro como um todo.

Em que pese os diagnósticos que apontam a ineficiência estatal bancária, suposta causa da onda privatizante que varreu a Europa Ocidental e em seguida Ásia e a América Latina, a literatura em apreço reconhece a importância dessas instituições em países como Alemanha e Suíça e menciona

experiências positivas em países muito diferentes como Indonésia, Chile e Coréia do Sul, associando tais êxitos à escolha de políticas públicas dosadas pela prudência monetária, fiscal e de mercado.

Um aspecto interessante a ser mencionado, diz respeito aos efeitos perniciosos desencadeados pela crise asiática de 1997-1998. Durante esse período, o desempenho operacional dos bancos comerciais tanto estatais como privados foi duramente afetado, exigindo elevado nível de provisões. Não obstante, ultrapassada a fase crítica da crise, a recuperação dos bancos comerciais estatais se deu em ritmo mais rápido do que o dos bancos comerciais privados, graças ao estilo de governança corporativa adotado. Realmente, em 2004, os bancos estatais apresentavam indicadores de retorno sobre ativo, retorno sobre patrimônio e custo operacional sobre receita operacional, melhores do que seus pares do setor privado.

Como exemplo do esforço de governança, Novaes (2007:68) menciona que diretores e membros dos conselhos de administração dos bancos públicos da Indonésia, por exemplo, passaram a ser escolhidos em função da qualificação técnica, entre outras medidas destinadas a aprimorar os mecanismos de estímulo produtividade, transparência e a qualidade dos serviços.

De modo geral, países onde o setor bancário estatal é forte, até as vésperas da atual crise financeira, vinham demonstrando interesse por mudanças pró-mercado tanto no que diz respeito à criação de agências reguladoras, *credit bureaus*, e treinamento de mão-de-obra, mercado de dívida e de ações, abertura de capital, entre outros. Medidas que, segundo a literatura exploratória sobre o tema, vinham produzindo melhorias na criação de novos produtos, diversificação regional, aumento do número de depositantes e criação de controles internos (Oliveira Filho, 2004). A respeito do tema tem sentido a pergunta: Será que a melhoria do desempenho dos bancos estatais está associada também à abertura de seu capital, com o lançamento de ações em Bolsa? (Novaes, 2007:105).

### 3.2. Rumo a um novo padrão de governança corporativa

O princípio orientador da evolução dos sistemas financeiros rumo à solidez e à eficiência requer contexto legal e regulatório apropriados. As dificuldades percebidas, tanto nos países emergentes como nos desenvolvidos, têm muito a ver com sistemas legais deficientes, ausência de informações financeiras confiáveis e regulação prudencial inadequada. Governança corporativa, em sentido conciso, associa relações prudenciais entre investidores ou acionistas e o corpo gerencial das empresas da qual participam (Guimarães, 2007: 320).

Governança corporativa é conceito que envolve todo um sistema de procedimentos, regras, leis e instituições, pelas quais uma empresa administra relações de interesse entre os mais diversos atores

(stakeholders<sup>3</sup>) com vistas a reduzir ao máximo os conflitos de interesse, na busca das estratégias de melhor resultado. O interesse por esse campo da administração empresarial tem crescido desde 2001, após o colapso das grandes corporações norte-americanas, como a Enron Corporation e Worldcom. Variante desse conceito é a governança corporativa de uma empresa estatal, onde o controlador pode conferir missão complementar vinculada a programas governamentais, como, no caso dos bancos públicos, é a redução do spread com vistas a dinamizar a demanda por crédito de efeito anticíclico ou no agenciamento de programas de transferência de renda, entre outros.

Na crise financeira global em curso, os diagnósticos apontam como uma das principais causas o descontrole da inovação financeira associado a formas precipitadas de desregulamentação, como as que ocorreram nos Estados Unidos com a derrogação de vários dispositivos legais vigentes nos anos 1970, 1980 e 1990. Não se trata aqui de dizer que o mercado não conta ou que o Estado é tudo. Dicotomias a parte, trata-se sim de reconhecer a necessidade de mesclar funções de uma de outra esfera na busca da maior efetividade dos controles.

Desregulamentar com o fim único de estimular a concorrência pela concorrência, como ocorreu nos Estados Unidos, é sancionar a lei da selva em que raposas (operadores de mercado) e cães de caça (entidades reguladoras), em assimetria de informação e de níveis salariais, marcam e demarcam território inóspito onde floresce, entre os primeiros, a desídia ou coisa pior, e entre os segundos, a fraude.

O professor Barry Eichengreen, da Universidade da Califórnia, é enfático ao comentar ser entristecedor que uma crise dessa magnitude foi necessária para “*lembrar-nos da ingenuidade e perversidade dessas opiniões...*” que sustentam a tese de que os mercados se auto-regulam e que o governo atrapalha, e afirma:

“Regulamentação vigorosa é necessária para a proteção do consumidor, e a integridade e estabilidade sistêmica dos mercados financeiros. Não se pode contar com os proprietários de imóveis para ler 20 páginas de contratos hipotecários. Tão pouco se pode contar com as agências de *rating* para evitar conflitos de interesse. E a recente crise não é nada mais que uma advertência de que a estabilidade financeira é uma construção frágil a ser preservada (Eichengreen, Conjuntura Econômica, FGV, janeiro 2009: 14-15).”

Em aprofundamento e amplitude conceituais, governança corporativa significa combinar mecanismos externos e internos de gestão, comunicação, avaliação continuada e controle, de sorte a promover elementos de segurança e previsibilidade dos contratos, para ambos os lados da transação

---

<sup>3</sup> Pessoas ou instituições que podem afetar ou ser afetados pelas atividades de uma empresa e que, em razão disso, devem ser considerados na planificação estratégica de seus negócios.

financeira. Cautela e eficiência, requisitos básicos de toda a intermediação financeira, requer informações confiáveis sobre os tomadores, implicando promover acordos de auditoria e padrões contábeis no âmbito das empresas e das instituições financeiras.

A história comprova que o sistema financeiro é intrinsecamente frágil em razão de que suas instituições estão no mercado exatamente para negociar risco. Na recorrência das crises financeiras observa-se que os riscos de inadimplência e fraude aumentam proporcionalmente com o valor e a complexidade dos empréstimos. De fato, as crises financeiras iniciam, geralmente, por conta de vagas especulativas associadas a guerras, descoberta de ouro e outros recursos naturais; progressos tecnológicos; ou desregulamentação econômica (Banco Mundial, 1989: 49). Ou seja, a natureza do próprio negócio, envolvendo tomadores e aplicadores, estimula os bancos ultrapassem a tênue linha do risco calculado, aceitando operações cada vez mais perigosas. Assim, nos períodos de expansão econômica, no frenesi concorrencial, os bancos ariscam-se; nos momentos de recessão e desconfiança; retraem-se agravando a crise. Daí a necessidade do Estado prover legislação regulatória específica para comeder o risco e garantir estabilidade sistêmica em ambiente micro e macroeconômico que favoreça a concorrência de mercado.

Em consonância com essa visão sistêmica, países com economias estáveis e mercados financeiros desenvolvidos e competitivos, desfrutam de ambiente mais harmônico no tocante a formação dos preços dos ativos, inclusive taxa de juros e câmbio, favorecendo o sistema bancário a atingir potenciais de intermediação financeira compatíveis com a economia global. Um sistema de preços e câmbio estáveis reduz os custos de transação, facilita o comércio e a especialização da produção; atrai investidores.

A regulação prudencial, portanto, é fator indispensável à existência de ativos financeiros rentáveis, de boa liquidez, e risco aceitável, sem o que a rede bancária não tem como avaliar investimentos alternativos e monitorar as atividades dos mutuários objetivando o uso eficiente dos recursos mutuados. Em corolário, quanto mais forte a estrutura financeira global, maior a necessidade dos sistemas financeiros nacionais se adaptarem de sorte a participar com segurança dos períodos cíclicos de crescimento econômico e recessão.

### 3.3. Os incentivos a regulação e a auto-regulação em Basiléia I e II

Na conjuntura atual, as reformas da regulação do sistema financeiro internacional e de seu marco regulatório (hoje novamente em discussão), são de precaução contra a possibilidade de “risco sistêmico”. A quebra de um banco, seja por sua capilaridade, seja por ser elo de uma cadeia de recebíveis e pagáveis, pode se propagar para outras instituições, transformando um problema isolado em global, afetando num primeiro momento o sistema financeiro e num segundo, a economia real.

Até o início dos anos 1980, o esforço de regulação da autoridade monetária era nacional (Bancos Centrais) e pontuava as reservas dos bancos como objeto central de fiscalização com vistas a sustentar a confiança do público nessas instituições. Preservar a liquidez bancária era a palavra de ordem. Com o advento das novas tecnologias e o incremento das transações financeiras internacionais, esse paradigma regulatório sucumbiu dando lugar a um novo marco regulatório que ficou conhecido como “Acordo de Basileia”<sup>4</sup>, ajuste formal facetado por regras internacionais direcionadas ao risco de inadimplência (*default*) das operações de crédito.

Nesse esforço teórico referenciado em Stiglitz (1993), é procedente dizer que o princípio da regulação visa conjunção de propósitos entre atores situados em posições ora de principal ora de agente. Impedir a predação dos direitos de propriedade e garantir previsibilidade no mercado financeiro internacional é missão dos governos nacionais. Em outras palavras, os signatários de um acordo global, como o de Basileia I, assumiam o compromisso de que seus governos, providos do direito a coação legítima em seus territórios, adotariam mecanismos legais de incentivos e punição, com vistas a monitorar os bancos, inclusive os bancos múltiplos, no cumprimento irrestrito das regras acordadas, a baixos custos de transação.

Basileia I, no entanto, logo seria objeto de crítica em razão de que suas regras não conseguiam dar conta da diversidade das operações bancárias. Centradas em taxas de adequação de capital, essas regras induziam a recessão, como, aliás, analisa Lavínia Castro (dez 2007: 277-304) elencando os cinco pontos de maior preocupação:

- i) O pequeno número das categorias de risco preestabelecidas provou ser inadequado em face da diversidade das operações bancárias. O capital exigido jamais refletiu adequadamente os distintos perfis de risco dos ativos das instituições.
- ii) O acordo permitia operações de arbitragem entre instituições financeiras não-reguladas e bancos.
- iii) Abria possibilidade de ganhos de arbitragem (*regulatory arbitrage*), ao classificar operações com ponderações de risco diversas daquelas observadas nos mercados. Ou seja, havia incentivos para desalinhar a razão risco-retorno apenas para cumprir formalmente os requerimentos estabelecidos pelo Banco Central.
- iv) Não incentivava a adoção de técnicas de mitigação de risco (*hedging*), uma vez que os colaterais e as garantias não são ponderados em sua capacidade mitigadora efetiva; e
- v) Não considerava avaliação de correlações entre diferentes categorias de risco.

Ora, evidente seria esperar que a primeira aproximação de governança do sistema financeiro global não viesse atender, plenamente, a evolução dos jogos financeiros cada vez mais sofisticados devido à crescente incorporação da tecnologia da informação (TI) a esse processo. Considerar apenas o risco

---

<sup>4</sup> Oficialmente denominado International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, ou Basileia I, firmado em 1988.

do crédito, como fez Basileia I, era subestimar riscos endógenos e exógenos ao processo de financeirização e criatividade da economia global (e.g. risco de oscilação de preço dos ativos, tais como títulos e ações – [Castro, 2007: 282], as fraudes e os impactos dos ciclos financeiros na economia real [FMI, 2008: 149]).

Em consequência desse cenário de incertezas, é assinado em 2001 o Acordo de Basileia II, tendo como orientação estratégica dominante os incentivos à auto-regulação, dispondo para isso sustentação requisitos procedimentais direcionados ao âmbito de aplicação e a observância de três pilares disciplinares: Pilar 1 – do requisito mínimo de capital; Pilar 2 – do processo de revisão supervisora e Pilar 3 – da disciplina de mercado. A orientação central é que esses pilares tenham efeito não apenas nos bancos de expressão internacional, mas em todos os setores. Com isso, o primeiro pilar estabelece o requisito mínimo de capital que as entidades devem manter para fazer frente aos riscos de crédito, de mercado e operacional. O segundo pilar, por seu turno, recomenda que as autoridades de fiscalização garantam que cada banco tenha sólidos processos internos, estabelecidos para aferir a adequação do seu capital, com base em uma avaliação completa dos riscos de suas posições. Finalmente, o terceiro pilar estimula a disciplina de mercado por meio da divulgação (*disclosure*) das informações dos bancos.

Com Basileia II, encerrava-se a fase de padronização generalizada, e surgia regulação flexível, aderente a metodologias de gerenciamento de risco centradas nos próprios bancos, com reforço a supervisão das autoridades monetárias e fortalecimento da disciplina de mercado. Diretrizes orgânicas que visam alinhar a avaliação da adequação de capital requerido em consonância com os riscos bancários, de sorte a fornecer incentivos a que cada banco busque aumentar sua capacidade de mensuração e administração de riscos. Com Basileia II o capital requerido pela autoridade reguladora passava a variar de acordo com a maior ou menor propensão ao risco de cada instituição bancária.

A partir desse aditivo regulatório ao Acordo de 1988, os próprios bancos se encarregavam de melhorar seus sistemas internos de controle, cabendo às autoridades monetárias (os Bancos Centrais) julgar a conveniência ou não do modelo de mensuração de risco<sup>5</sup> adotado por cada banco. O novo formato regulatório, embora mais adequado a sinalização dos mercados, não evitaria a continuidade das operações arriscadas, com as agências de *ratings* passando a ganhar prestígio e espaços de mercado ao lado dos megaconglomerados financeiros formados na busca de economia de escala e de escopo.

---

<sup>5</sup> Computado mediante o uso de modelos estatísticos do tipo VaR (Value at Risk), os quais estimam a probabilidade perda máxima, dado intervalo de confiança. Para uma discussão sobre por que o VaR foi escolhido como padrão para Basileia I, ver Jorion (1998).

#### 4. Modelos de governança para cálculo, avaliação e monitoração de risco

A ciência política internacional cunhou o apotegma: política gera políticas. Por isso, a emanada dos acordos de Basileia – i.e. Novo Acordo de Capital de Basileia – despertou no mercado expectativas de bancos, financeiras, e empresas de consultoria. Expertise para uso e venda de serviços adstritos aos parâmetros dessa nova governança internacional; conferiu prestígio e espaço aos atores que se qualificaram para que esse novo desafio da concorrência global bancária se multiplicasse na forma de políticas regulatórias específicas a cada país.

Apreciar com sensibilidade teórica as diretrizes e a modelagem básica desse ajuste regulatório é o objetivo limitado deste capítulo. Para tanto, o pressuposto aceito de que as opções desenvolvidas pelos reguladores nacionais não se distanciam muito das que estão sendo levadas a efeito em outros países. A literatura sobre o tema é extensa e tende a crescer acompanhando os avanços tecnológicos e a inventividade desse segmento. No entanto, para os propósitos imediatos, esta discursiva confina-se a experiência brasileira, diga-se: o diálogo entre a autoridade reguladora e o mercado (FERNANDES, A. A. GROSSI, 2002).

##### 4.1. Checando a veracidade das informações fornecidas pelas IF

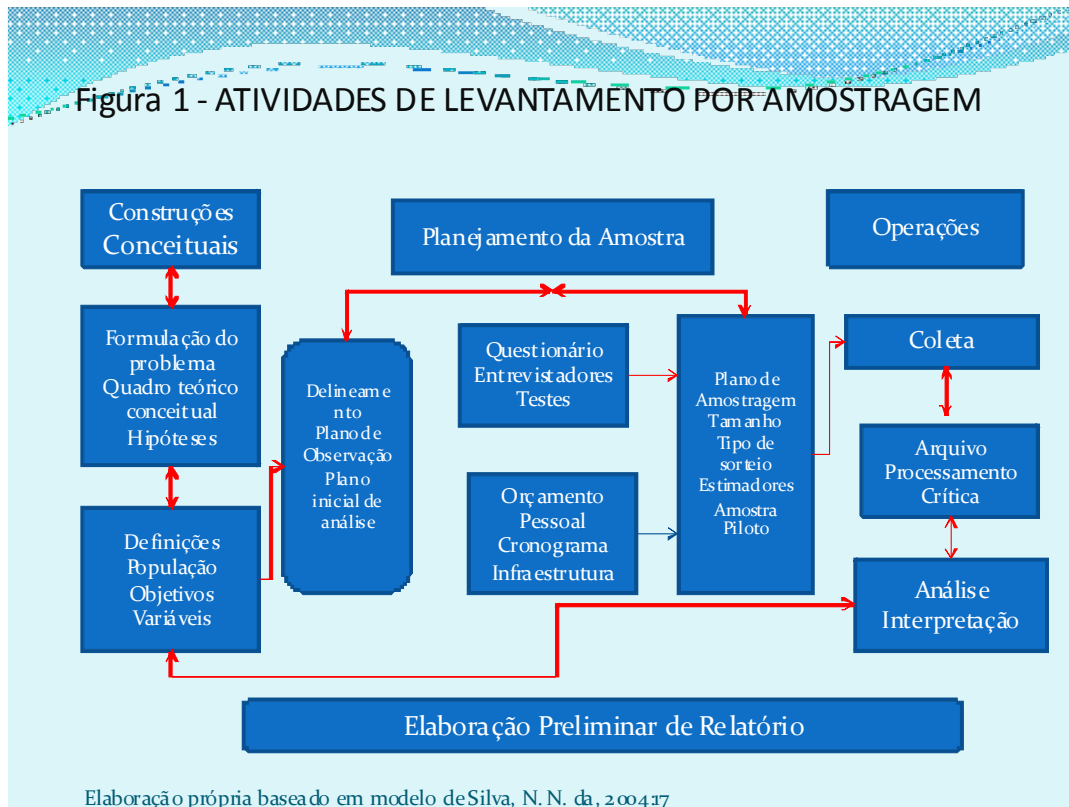
Nas diretrizes dos acordos de Basileia, um compósito de risco é formulado: riscos operacionais, riscos de liquidez, riscos de crédito e riscos de mercado. Dimensões estas comuns às instituições financeiras no que concerne a possibilidade de inadimplência, volatilidade dos preços de ativos monetários e não-monetários, inclusive taxas de juros. A essas dimensões, somam-se os riscos de custodiar recursos depositados e riscos associados aos critérios de decisão administrativa da instituição.

Evitar a insolvência de um banco, como já referido anteriormente, é precaver-se contra o risco sistêmico que decorre das relações em teia inerente ao sistema financeiro. Mercados são imprevisíveis e os sinais por eles emitidos pouco servem às previsões dos modelos estatísticos, como bem ilustra a pilhéria do Nobel de Economia, Paul A. Samuelson referindo-se às Bolsas: “*a bolsa de valores previu nove das cinco últimas recessões*”.

Modelos falham, mas nem por isso deixam de ser necessários, sobretudo quando se destinam a superar abordagens subjetivas. Nesse sentido, os modelos estatísticos derivados das prescrições de Basileia I e II, embora bem desenhados do ponto de vista amostral, nem por isso deixam de oferecer risco de viés (i.e. desvio consistente, repetido, e na mesma direção, da estatística amostral em relação ao parâmetro da população), bem como erros do tipo 1 (i.e. aceitar erradamente uma hipótese falsa) e erro do tipo 2 (i.e. rejeitar erradamente uma hipótese verdadeira).

Ao seguir os princípios de Basileia, o agente regulador (a autoridade monetária) obriga-se a checar todas as etapas de aplicação dos modelos de inferência estatística, buscando sempre a maximização

da consistência dos dados e informações coletados. A Figura 1 ilustra o itinerário lógico das atividades de levantamento por amostragem, destacando suas três fases: construção conceitual, planejamento da amostra e operações (Silva, 2004:17).



No prosseguimento dos cálculos, segue-se o tamanho da amostra ( $n$ ) necessário a inferir o valor médio esperado ( $\bar{X}$ ) da variável observada (e.g. operações de crédito em risco de inadimplência) em relação à de sua população ( $\mu$ ) aumentará em função do coeficiente de variação da amostra ( $\frac{s}{\bar{X}}$ ), da precisão com que se deseja estimar a média da população ( $\frac{1}{r}$ ) e do grau de confiança estatístico

desejado para essa estimativa ( $1 - \alpha$ ), resultando:  $n = \left( \frac{Z_{\alpha} s}{r \bar{X}} \right)^2$ , onde:

- $n$ : tamanho da amostra;
- $Z_{\alpha}$ : fator da curva normal ao intervalo de confiança ( $1 - \alpha$ );
- $s$ : desvio-padrão da variável amostral;
- $\bar{X}$ : média das observações da variável amostral;

r: erro máximo adimensional (%/100) da estimativa da média da variável amostral ( $\bar{X}$ ) em relação à média da população ( $\mu$ ) que se deseja inferir,  $\left( r = \left| \frac{\bar{X} - \mu}{\mu} \right| \right)$ .

A pesquisa, uma vez concluída, confere a percepção aproximada da veracidade ou não dos dados e informações apresentados pela instituição financeira (IF) em observância aos ditames de Basiléia.

#### 4.2. Gerenciamento de riscos

Em continuidade ao tema administração de risco e as regras gerais dos Acordos da Basiléia, compete ainda as IF comprovarem provisionamento de capital proporcional ao risco encontrado. As diretrizes desse gerenciamento estão codificadas em resoluções e anexos expedidos pelas autoridades monetárias dos países signatários, como é o caso do Banco Central do Brasil.

Fernandes (2006: 320-375) reproduz e comenta esses instrumentos regulatórios destinados a orientar aspectos relacionados à disciplina de mercado, como a autorização para funcionamento, limites mínimos de capital, transferência de controle societário e reorganização das IF, mormente no que diz respeito a sua transformação em bancos múltiplos; incluindo condições para cancelamento da autorização de funcionamento.

##### 4.2.1. Índice de Basiléia<sup>6</sup>

Uma medida regulatória importante no gerenciamento de risco é o Índice de Basiléia (IB) que determina o limite mínimo do Patrimônio Líquido Ajustado (PLA) em relação ao Ativo Ponderado pelo Risco (APR) e Outras Exigências de Capital (OEC). O IB é medida de alavancagem, semelhante à relação de capital próprio sob o capital total, mas ponderada pelo índice de risco dos ativos (Fernandes, 2006:321).

$$IB = \frac{PLA}{\left( \frac{PLE}{F_1} \right)} \times 100$$

Onde,  $PLE = APR \times F_1 + OEC$  exigindo-se:  $PLA \geq PLE \rightarrow IB \geq F_{11}$

Sendo: IB: Índice de Basiléia obtido pela IF; PLA: Patrimônio Líquido Ajustado obtido pela IF; APR: Ativo Ponderado pelo Risco obtido pela IF; PLE: Patrimônio Líquido Exigido da IF; F1: fator de ponderação de risco de crédito, equivalente ao IB mínimo exigido pela autoridade monetária. OEC: Outras Exigências de Capital.

No Brasil o limite mínimo exigido para o IB é de 11%, acima o piso de Basiléia de 8%.

<sup>6</sup> O quociente Capital/APR deve, na recomendação internacional, ser de no mínimo 8% – ou adaptado pela autoridade monetária. Isso significa, por exemplo, que para “operações de crédito em geral e outros créditos” (cujo percentual é de 100%) deverão ser provisionados 8% de capital sobre o valor da operação; já para “repasses financeiros” (com coeficiente de 50%), bastam 4% (Castro, L. Barros de, dez 2007:280).

#### 4.2.2. Risco Operacional

Este risco está associado à probabilidade de riscos legais decorrentes de contratos mal elaborados, riscos administrativos como de controle interno insuficiente, e outros de falha humana. Uniformização contábil, informática e treinamento de pessoal são formas de reduzir esse indicador. As normas internacionais exigem maior transparência contábil e maior comprometimento dos auditores independentes.

#### 4.2.3. Risco de Liquidez

Refere-se à possibilidade de descasamento entre compromissos a vista e disponibilidade de caixa. Para mitigar o problema as IF podem captar via resgate de TVM<sup>7</sup>. Outros procedimentos autorizados sob controle do regulador são a venda securitizada de créditos e depósitos interfinanceiros. O risco de liquidez, se muito alto, leva a IF a realizar negócios de baixo retorno que, no limite, pode conduzir a sua liquidação.

#### 4.2.4. Risco de crédito

O *spread* – diferença entre os juros de empréstimo e de captação – praticado pelas IF é função, dentre outros fatores, do risco de crédito. Quanto maior a probabilidade de risco nas operações de crédito, tanto maior será o spread cobrado.

Na comparação internacional o Brasil aparece como campeão do *spread*, 11 vezes maior do que a média dos países desenvolvidos. A Figura 2, elaborada com base nos dados do IEDI<sup>8</sup>, ilustra o comportamento do spread bancário brasileiro no período 2000 – 2008.

O critério para gerenciamento adota modelo estatístico centrado nos conceitos de default, inadimplência e perdas efetivas (Fernandes, 2006):

\* *Default*: corresponde a qualquer descumprimento de cláusula contratual, ainda que não haja atrasos no pagamento das prestações combinadas. Trata-se de indicativo considerável para avaliação do risco do crédito.

\* *Inadimplência*: é medida pela divisão do saldo devedor e juros dos créditos em que há atrasos de quitação pelo total da carreira de crédito não amortizado.

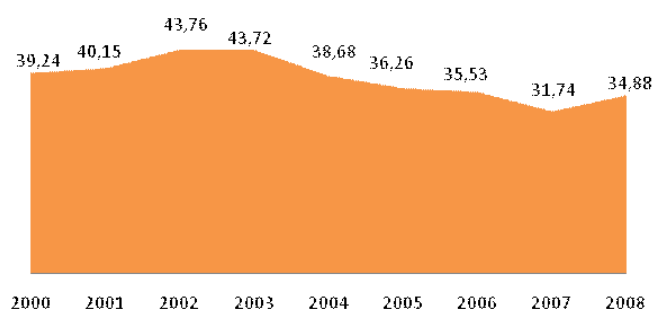
\* *Perdas Efetivas*: em geral, utiliza-se o Loss Given Default (LGD), que inclui a fração não recuperada e os gastos de cobrança extrajudicial e judicial utilizados para recuperação do capital inadimplido, valores trazidos a valor presente descontados pelo custo do capital.

---

<sup>7</sup> Títulos e Valores Mobiliários.

<sup>8</sup> Instituto de Estudos Para o Desenvolvimento Industrial

**Figura 2 -Evolução da Média Anual do *spread* no Brasil**  
Em pontos percentuais



Todas essas iniciativas e tantas outras adotadas pelo Banco Central do Brasil e seus similares no mundo inteiro tais como: Modelos de Avaliação de Risco de Crédito; Ativo Ponderado pelo Risco, Rating, Risco Soberano Brasileiro, Modelos Estatísticos de Risco de Crédito; além de temas como Protesto e Execução, Cédulas de Crédito Bancário, Sistemas de Cadastro e Proteção ao Crédito, Fundo Garantidor de Crédito, Provisões de por Risco de Crédito, Riscos de Mercado – Duration, Valor em Risco (V@r), correspondem ao que podemos agora definir como elementos de governança corporativa transnacional, no sentido de que não se trata apenas de instrumentos e métricas de mensuração de risco, mas também elemento constitutivo de uma semântica nova a ser inicialmente adotada pelos especialistas para, num segundo momento, constituírem os símbolos lingüísticos do novo mercado financeiro em formação.

##### 5. A importância histórica dos bancos públicos brasileiros

Diferentemente do sistema bancário inglês que se funda no bojo da revolução industrial, no colonialismo e na expansão do capital financeiro do século XIX, o Brasil – antes objeto do que agente colonialista – ficou durante muito tempo com suas instituições bancárias balizadas pela instabilidade conjuntural do comércio exterior e pelas crescentes demandas de provisão de crédito para a indústria, agricultura, comércio, consumo e crédito hipotecário. Diferente do cenário inglês e do capitalismo americano – aquela época, ainda em ascensão e as voltas com a organização de seu sistema financeiro<sup>9</sup>; o capitalismo brasileiro do século XIX se arrastava devido contradição entre o atomismo concorrencial agrário e a necessidade objetiva da concentração do capital em associação com o capital financeiro para desenvolver a grande empresa moderna, capitalista e apta a competição internacional (o *big business*).

<sup>9</sup> Embora o primeiro banco central americano tenha sido criado em 1791, somente em 1863 o sistema bancário e financeiro nacional ganhou formato federal unitário. Antes disso os bancos, em cada estado, emitiam notas bancárias que serviam de dinheiro. Embora os estados fossem os fiadores dos bancos, isso não ocorria sem dificuldades. Crises financeiras e recessões ocorriam com regularidade (Kidwell, 1993: 55).

Nesse ambiente diverso do que predominava na Inglaterra e nos Estados Unidos, é que se dá a evolução do sistema bancário e financeiro nacionais, com o Estado permanecendo de atalaia e pronto a intervir como árbitro da ação coletiva empresarial que vez por outra produzia o impasse, a insolvência, a crise financeira.

### 5.1. A trajetória estatizante do segmento bancário nacional

Em solo brasileiro, a presença do Estado nos negócios bancários iniciou-se, formalmente, com a vinda da Corte Portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1808. Nesse ano, um Ato Real criava – por concessão pública a iniciativa privada – o primeiro Banco do Brasil (BB) com prerrogativas de emitir o meio circulante, desfrutar completa isenção tributária e exercer o monopólio do comércio exterior de alguns produtos como pau-brasil e diamantes. Em contrapartida às benesses concedidas pela Coroa, cabia ao Rei controlar a administração indicando seus dirigentes.

Esse primeiro BB teve existência efêmera, tendo sido liquidado em 1829. Um segundo BB só viria surgir em 1853, por iniciativa do governo imperial e no bojo de uma reforma financeira em que a instituição ficava encarregada pelas emissões de papel moeda, função derogada em 1864 em razão da crise financeira que levou essa instituição a falência.

Além do BB, outra forma de ação estatal efetiva de estímulo a formação do mercado financeiro nacional foi a criação, em 1861, da Caixa Econômica e do Monte de Socorro do Rio de Janeiro. Duas organizações embrionárias do que hoje é a Caixa Econômica Federal, com atribuições típicas de executar política social de estímulo a poupança e empréstimos sob a forma de penhor. Com o correr dos anos, essas duas formas de organização se difundiram pelas províncias do Império reproduzindo a mesma estrutura administrativa das originárias, porém gozando de autonomia gerencial e decisória em relação aquelas.

Embora essas medidas de governo estivessem ocorrendo no terceiro quartel do século XIX, o Brasil, diferente de outros centros da expansão capitalista, vivia ainda hábitos pouco condizentes com a estruturação bancária em andamento. O semanário londrino *The Economist* reproduz bem esse ambiente em reportagem de 1890: “... era raro o uso de cheques, com hábito comum ali de reterem os indivíduos<sup>10</sup> em seu poder largas quantias em vez de depositá-las em bancos.” (Franco, 1989: 17; apud Costa Neto, 2004: 15).

O caminhar desse processo traria a proclamação da República e, com ela um novo clima de competição política e instabilidade que levaria Rui Barbosa, na pasta da Fazenda, a atender a pressão dos industriais por financiamento, via emissões com base em créditos livres. Ou seja, tal política, derivava de uma reforma bancária e monetária casuístas, concedia aos bancos o privilégio de realizar

---

<sup>10</sup> A reportagem se refere a pequenos comerciantes, assalariados, agricultores e as receitas das alfândegas acumuladas para, só vez por outra, serem enviadas ao banco (Costa Neto, 2004: 15).

emissões lastreadas em apólices da dívida pública. Seguem-se anos de crise – os anos do encilhamento, de expansão creditícia e especulação bursátil<sup>11</sup> – que viria a induzir, no século XX, a presença direta do Estado na atividade bancária, fundando o terceiro e atual Banco do Brasil, por decisão do Congresso Nacional, em 1905, vindo a União ser proprietária de 50% do capital social (Costa Neto, 2004: 16).

Nas décadas seguintes viriam ocorrer a fundação (ou refundação) de bancos estaduais, bancos federais, cooperativos e de desenvolvimento. Tudo no esforço de aperfeiçoamento do sistema monetário, financeiro e de crédito.

Nos anos de 1919 a 1992 são criadas 29 instituições bancárias estaduais. No período compreendido entre 1940 e 1955, 6 instituições federais que somadas as já existentes, totalizariam 8, entre as quais o BB e a CEF, o Banco de Crédito da Borracha – BANCO DA AMAZÔNIA (1942), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES (1952), o Banco Nacional de Crédito Cooperativo – BNCC (1943/1952), o Banco do Nordeste do Brasil – BNB (1954), o Banco Meridional do Brasil (1962 e 1985) e o Banco de Roraima (1967), além de outras instituições oficiais estaduais do tipo caixa econômica e bancos de desenvolvimento.

O processo que acabamos de relatar fortalece a percepção de que o BB é parte integrante da história econômica brasileira e em razão disso, goza como outros agentes financeiros estatais que escaparam da privatização/extinção (e.g. BNDES, CEF, BANCO DA AMAZÔNIA e BNB), da simpatia popular, como bem lembra Mailson da Nóbrega referindo-se a imagem pública dessas instituições: “Falar em privatizá-las é, aos olhos da maioria, uma agressão, principalmente porque seriam vendidas a bancos particulares que não se preocupam com o desenvolvimento.” (Nóbrega, M. da: 2007: 333).

#### 6. Banco da Amazônia – Instrumento da vontade regional

Contar a história do Banco da Amazônia é contar a história da presença do Estado na Amazônia, sobretudo a partir de 1942 quando essa instituição é criada, com o nome de Banco de Crédito da Borracha, para atender as combinações dos Acordos de Washington que incluíam a produção da borracha natural como parte da estratégia da ofensiva aliada na 2ª Guerra Mundial. Finalmente a paz, e com ela o Banco sofreria mudanças institucionais que o tornariam na mais importante e perene agência de crédito orientado da região amazônica. Na década de cinquenta sofre sua primeira grande reestruturação, passando a se chamar Banco de Crédito da Amazônia – BCA e participa do primeiro planejamento regional ao lado da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia – SPVEA.

---

<sup>11</sup> Não é de todo descabido imaginar, mesmo que a deriva da história, a manipulação de preços promovida por grupos de financistas estrangeiros (ingleses e franceses) que se aproveitavam da ingenuidade do novel investidor brasileiro.

Nos anos sessenta é novamente reestruturado, passando a se chamar Banco da Amazônia S. A. e a exercer junto à Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM as funções de agente financeiro do Governo Federal na região.

Nos anos setenta, nos governos militares, adapta sua política de crédito à lógica da ocupação extensiva e predatória do grande capital. Nos anos 1980, rumo ao Estado de direito democrático, adota orientação compatível com o conceito de desenvolvimento sustentado. São dessa época os primeiros financiamentos rurais em apoio à agricultura familiar. Todavia, somente a partir de 1989, com os recursos do FNO, volta-se prioritariamente para os mini e pequenos produtores rurais e urbanos, adotando novas formas de governança corporativa incentivadoras das ações promotoras da sustentabilidade econômica, social e ambiental (Corrêa. 2004).

#### 6.1. Governança corporativa busca eficiência, eficácia e transparência<sup>12</sup>

O Banco da Amazônia, atendendo as exigências dos acordos da Basiléia, passa por amplo processo de modernização do qual é norteador o Projeto Estratégico 2006-2008, que inclui práticas de Governança Corporativa. Nesse sentido, esforços estão sendo empreendidos visando maior transparência para investidores, acionistas e sociedade. A criação de canais de comunicação do tipo governo eletrônico (e.g. Fale Conosco), procedimentos de controles internos e criação do Comitê de Auditoria, fazem parte desse esforço. Alguns itens de governança, todavia, já são atendidos, como:

- Assembléia Geral como órgão soberano da instituição.
- Conselho de Administração com 5 membros.
- Diretores não pertencem ao Conselho. O Presidente do Banco não é o Presidente do Conselho de Administração.
- Conselho Fiscal permanente formado por 4 membros e seus suplentes.
- Mandato dos conselheiros de um ano e unificado, permitindo a reeleição.
- Minoritários indicam um membro para os conselhos fiscal e de administração do Banco.
- Diretoria eleita pelo Conselho de Administração e este pela Assembléia Geral de Acionistas.
- Auditoria Interna vinculada ao Conselho de Administração e Auditoria Externa independente.
- Auditoria Externa não presta serviços relevantes de consultoria (apesar de não ser proibido).
- Comitê de Auditoria formado por membros independentes, de acordo com a Resolução 3.081, do Conselho Monetário Nacional.
- Política de divulgação de Ato ou Fato Relevante.
- Divulgação de informações obrigatórias periódicas como IFT e ITR.
- Diretor de Relações com Investidores.

---

<sup>12</sup> Texto adaptado do original “Governança Corporativa no Banco da Amazônia, disponível em <http://www.Banco da Amazônia.com.br/>. Acesso: 14/02/2009.

- Atendimento aos acionistas.
- Possui apenas ações ordinárias.
- Comitês de análise e suporte à tomada de decisões: Ativos e Passivos; Ética e Recursos Humanos; Gestão Tecnológica; Controles Internos; Crédito.

Outro instrumento fundamental para o aprimoramento do sistema de Governança Corporativa é o Código de Ética, que reafirma valores fundamentais de boa convivência que deverão ser conhecidos pelos empregados e por aqueles que mantêm qualquer tipo de relacionamento com o Banco.

#### 6.2. Governança, comunicação e mercado<sup>13</sup>

A Política de Divulgação e Uso de Informações do Banco tem por finalidade a comunicação e divulgação de informações sobre Atos ou Fatos Relevantes que envolvam os seus negócios e atividades, no que concerne a decisões de órgãos de administração ou do acionista controlador, dentre outros, que possam refletir na negociação, no mercado, de seus valores mobiliários, abrangendo as demonstrações contábeis e demais informações prestadas obrigatoriamente, ou não, a entidades externas e investidores. A informação sobre Ato ou Fato Relevante<sup>14</sup>, por exemplo, é hoje simultaneamente comunicada: à CVM; à Bolsa de Valores; e ao mercado.

#### 6.3. Governança social e territorial participativa rumo ao desenvolvimento endógeno

Desde 2001 o Banco vem realizando encontros anuais em cada um dos sete estados que compõe a Região Norte. Essas reuniões, enfocadas a partir da nova abordagem do planejamento regional situacional, tem por foco as parcerias; ou seja, o reconhecimento de que a vida democrática engrandece a participação de atores públicos e privados. Com esse processo são produzidos anualmente sete documentos a partir dos quais resulta um documento único que serve de balizamento às ações das superintendências estaduais e das agências do BANCO DA AMAZÔNIA quanto à estratégia de alocação dos recursos do crédito de desenvolvimento, a cada exercício.

A política de desenvolvimento que emerge dessa diretriz prioriza estratégias alinhadas a atividades econômicas que tenham por mérito atender as expectativas das populações locais, no presente, na perspectiva de continuidade da melhoria da qualidade de vida das gerações futuras. Opção que implica rejeitar o modelo de desenvolvimento exógeno para aderir o modelo de desenvolvimento endógeno.

---

<sup>13</sup> Texto adaptado de “Política de Divulgação e Uso de Informações”, disponível em <http://www.Banco-da-Amazonia.com.br/>, acesso em 14/02/2009.

<sup>14</sup> Nos termos da Instrução CVM N.º 358, de 3 de janeiro de 2002.

Para melhor compreensão do significado dessa escolha, reproduzimos a seguir elementos comparados entre os dois modelos, em díade proposta por Monteiro (2007), para assim demonstrar serem as diferenças entre um e outro, relevantes quanto a meios e objetivos.

Com efeito, no modelo exógeno, anterior as novas percepções de governança participativa, a base tecnológica repousava no paradigma mecânico-químico; no endógeno, repousa no paradigma informacional bioquímico. No exógeno, a competitividade reside na homogeneização da produção; no endógeno, na diversidade. O modelo exógeno reproduz padrões de desenvolvimento de outras realidades; o endógeno valoriza as potencialidades locais. O exógeno, responde a demanda; o endógeno, responde as condições de oferta com foco nas potencialidades territoriais. O exógeno valoriza o grande capital como agente modernizador; o endógeno, busca criar arranjos institucionais estimuladores da modernização. O exógeno, magnifica o papel das exportações; o endógeno reconhece os limites do segmento exportador para o desenvolvimento sustentável. O exógeno favorece o uso de recursos naturais de forma pouco qualificada; o endógeno induz a utilização mais qualificada de recursos naturais. E, para encerrar, enquanto o modelo exógeno enfatiza a verticalização da produção; o endógeno enfatiza a necessidade do enraizamento social dos processos produtivos.

Do comparativo entre os dois modelos de desenvolvimento, remanesce a antiga polêmica que realça o tema das diretrizes para incentivo ao setor produtivo regional, como bem aduz o professor Armando Dias Mendes:

“... o contraste entre empreendimentos insulares, encravados, incomunicáveis com o resto da economia regional, e outros enraizados nela, com repercussões à popa e à proa – a escolha entre investimentos desconectados um dos outros e investimentos em aglomeração, em cadeia ou em cachos” (Mendes, 2002: 29).

Inspirado nesses princípios de governança participativa, o Banco da Amazônia publicou, recentemente, sua proposta de Plano de Aplicação para o FNO/2009, onde indica as iniciativas para o desenvolvimento regional sustentável, voltadas para a minimização das desigualdades inter e intra-regionais, a inclusão social, a redução da pobreza e a melhoria da qualidade de vida das populações locais, com realce para infra-estrutura de armazenagem, escoamento e comercialização da produção; regularização fundiária, proteção dos ecossistemas, respeito às populações tradicionais; assistência técnica, extensão rural e capacitação tecnológica, empreendimentos baseados em conhecimento técnico-científico avançado para uso sustentável da floresta, e agregação de valor aos produtos regionais.

Dessa maneira, seguindo a tradição presencial do Estado, o Banco da Amazônia, na função de agente das políticas do Governo Federal para a Amazônia, confirma sua atuação escalonada nas seguintes linhas de crédito: Apoio à Agricultura Familiar; Estímulo às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; Valorização da Cultura Amazônica; Apoio ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Incentivo à Formação de Arranjos Produtivos Locais; Participação no Programa Banco Para Todos; Apoio ao Programa de Microcrédito Produtivo Orientado; Apoio ao Agronegócio Regional e Estímulo à Pesca e Aqüicultura.

Em sintonia com essa missão, o Banco da Amazônia delimita sua atuação tendo por referência de sustentabilidade as informações atualizadas das sete unidades federadas de seu universo de atuação (Tabela 1), onde se constata correlação (Pearson) negativa entre renda per capita e densidade demográfica ( $R = -0,50$ ), reafirmando assim a necessidade estratégica de deter (e reverter) o êxodo rural mediante ação estatal do crédito direcionado.

Tabela 1 - Área, N.º de Municípios, População, Densidade Demográfica, Renda Per Capita e PIB dos Estados da Região Norte

Estado	Área (Km <sup>2</sup> )	N.º de Municípios	População (Hab.)	Densidade Demográfica	PIB (R\$ Milhões)	Renda Per Capita (R\$ Mil)
Acre	152.581,4	22	655.385	4,30	4.482	6,84
Amapá	142.814,6	16	587.311	4,11	4.367	7,44
Amazonas	1.570.745,7	62	3.221.939	2,05	33.359	10,35
Pará	1.247.689,5	143	7.065.573	5,66	39.150	5,54
Rondônia	237.576,2	52	1.453.756	6,12	12.902	8,87
Roraima	224.299,0	15	395.725	1,76	3.179	8,03
Tocantins	277.620,9	139	1.243.627	4,48	9.084	7,30
<b>Região Norte</b>	<b>3.853.327,3</b>	<b>449</b>	<b>14.623.316</b>	<b>3,79</b>	<b>106.523</b>	<b>7,28</b>

Fonte: a) IBGE - população recenseada e estimada, segundo as grandes regiões e Unidades da Federação – 2007.

b) IBGE / Estatística - base 2005

Para maior efeito de orientação do crédito, foram mapeadas por meio de diagnóstico situacional as oportunidades de negócios sustentáveis nas áreas jurisdicionadas das agências nos sete estados da Região Norte, com as respectivas previsões orçamentárias.

#### 6.4. Lemas e compromissos e pilares da ação regional

Dessa forma, em aderência a filosofia de sua missão de criar soluções para que a Amazônia atinja patamares inéditos de desenvolvimento sustentável a partir do empreendedorismo consciente, o

Banco da Amazônia pauta sua atuação em observância irrestrita ao lema da “Excelência por Natureza”, buscando alcançar padrões de excelência tecnológica, excelência em processos e excelência humana na perspectiva continuada da ousadia, que busca excelência, inovação, novidade, eficiência, efetividade, rumo e participação; tudo isso com vistas a que o Banco da Amazônia possa exercer em patamar mais elevado suas funções de apoio ao desenvolvimento regional.

No contexto desse esforço de transformação, sua política de financiamento que ontem buscava negócios as linhas e programas (i.e. foco no produto); busca hoje conceber – com parcerias e participação social – as linhas e programas que se adequam aos negócios (i.e. foco no cliente).

Assim é que na política ambiental tem como diretrizes:

- Indução: O Banco buscará incentivar clientes e setores de atividades econômicas mais afins com os preceitos do desenvolvimento sustentável.
- Salvaguardas: conjunto de medidas de caráter administrativo e técnico que orientam a atuação do Banco na análise, concessão e revisão de crédito.
- Exclusão: o Banco escolhe não operar com clientes que não observem a legislação vigente e que realizam atividades e práticas que contradizem os princípios e valores da organização, traduzidos na Política Socioambiental.

Na realização desse esforço de alocação de recursos de crédito, o Banco da Amazônia registra as seguintes características de desempenho institucional e capilaridade<sup>15</sup>:

a) Desempenho Institucional

- 210 Pontos de Vendas
- 2.977 empregados (jan/09)
- Pontos de Vendas Pioneiros: 10
- Participação na Rede de Agências na
- Amazônia Legal: 12,59%.
- Municípios Atendidos na Região Norte: 95%
- 17º Banco em PL
- 22º Banco em Lucro Líquido
- 9º em Índice de Basiléia

b) Capilaridade

Estados Atendidos na Amazônia Legal: AC, AM, AP, MA, MT, PA, RO, RR e TO.

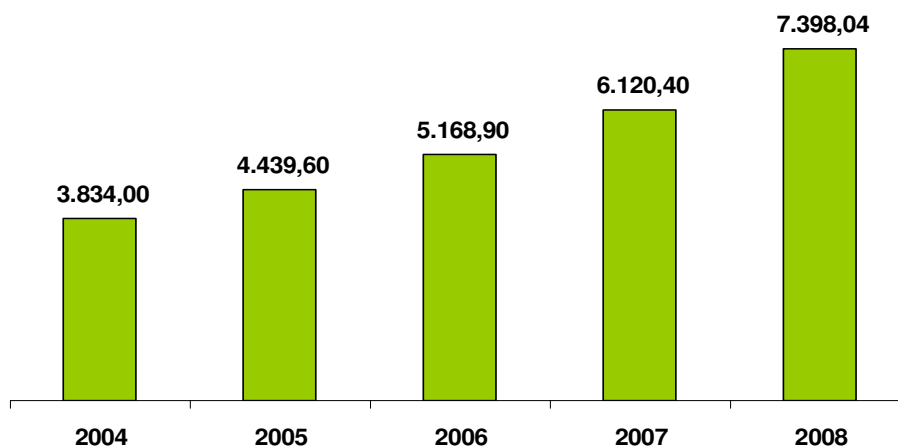
Três Unidades Federativas fora da Amazônia: DF, RS e SP.

---

<sup>15</sup> Fonte BACEN (Base: setembro/2008)

Com essa infra-estrutura o Banco da Amazônia conta hoje participação de 81% no total das operações de crédito da Região Norte, como a seguir explicita a Figura 3 em referência a evolução dos ativos totais no período 2004 a 2008.

Figura 3- Ativos Totais em R\$ Milhões



A Figura 4, a seguir, registra a evolução do patrimônio líquido do Banco da Amazônia no mesmo período.

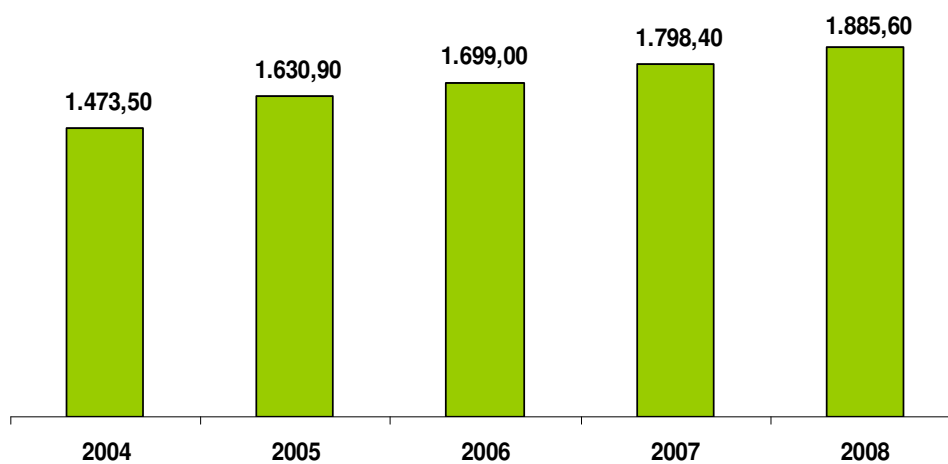


Figura 4- Patrimônio Líquido em R\$ Milhões

Ainda relacionado ao desempenho, o Banco da Amazônia opera com base nas seguintes fontes de recursos para Crédito de Fomento:

- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)
- Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)
- Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA/SUDAM)

- Fundo da Marinha Mercante (FMM)
- Recursos do BNDES
- Recursos do Orçamento Geral da União (OGU)
- Recursos Próprios do Banco da Amazônia

Consoante planejamento de alocação, concebido mediante participação dos atores públicos e privados, a estimativa para 2009 o Banco da Amazônia espera para 2009 o seguinte perfil de alocação por estado da Amazônia Legal:

Tabela 2 – Estimativa de Recursos para alocação na Amazônia Legal em 2009, em R\$ Milhões

Fontes	Estados									
	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	TOTAL
<b>1. Fomento</b>	<b>162,11</b>	<b>436,79</b>	<b>116,56</b>	<b>206,95</b>	<b>206,95</b>	<b>690,04</b>	<b>391,23</b>	<b>116,56</b>	<b>391,23</b>	<b>2.708,42</b>
FNO	159,45	432,80	113,90	-	-	683,37	387,24	113,90	387,24	<b>2.278,10</b>
FAT	0,40	0,60	0,40	3,00	3,00	1,00	0,60	0,40	0,60	<b>10,00</b>
BNDES	1,66	2,49	1,66	12,48	12,48	4,17	2,49	1,66	2,49	<b>41,58</b>
OGU	0,60	0,90	0,60	4,50	4,50	1,50	0,90	0,60	0,90	<b>15,00</b>
Recursos Próprios*	-	-	-	186,97	186,97	-	-	-	-	<b>373,94</b>
<b>2. Sustentação Econômica</b>	<b>43,45</b>	<b>178,51</b>	<b>4,43</b>	<b>63,71</b>	<b>81,91</b>	<b>311,92</b>	<b>82,52</b>	<b>5,14</b>	<b>51,94</b>	<b>823,53</b>
Crédito Geral										
Câmbio										
<b>TOTAL</b>	<b>205,56</b>	<b>615,30</b>	<b>120,99</b>	<b>270,66</b>	<b>288,86</b>	<b>1.001,96</b>	<b>473,75</b>	<b>121,70</b>	<b>443,17</b>	<b>3.541,95</b>

#### 6.5. Principais elementos de governança corporativa de Basiléia<sup>16</sup>

O Banco da Amazônia em sua missão estratégica regional e em aderência aos Acordos de Basiléia promove gerenciamento de riscos com transparência, praticando a informação adstrita ao princípio moral do “desejo de informar”, contribuindo, dessa forma, para a construção de um clima de confiança interna e externa.

No cumprimento dessa missão, o Banco da Amazônia caracteriza-se pelo tratamento igualitário dos *stakeholders*, compreendendo acionistas minoritários, a sociedade e todos os afetados por sua atuação. E, de acordo com os princípios da moderna governança corporativa, valoriza a auditoria independente em sua atribuição básica de checar a consistência das demonstrações financeiras em relação à realidade da empresa.

Em observância a essa filosofia de governança o Banco da Amazônia segue a risca os princípios de gerenciamento de risco, a partir dos seguintes indicadores e procedimentos administrativos,

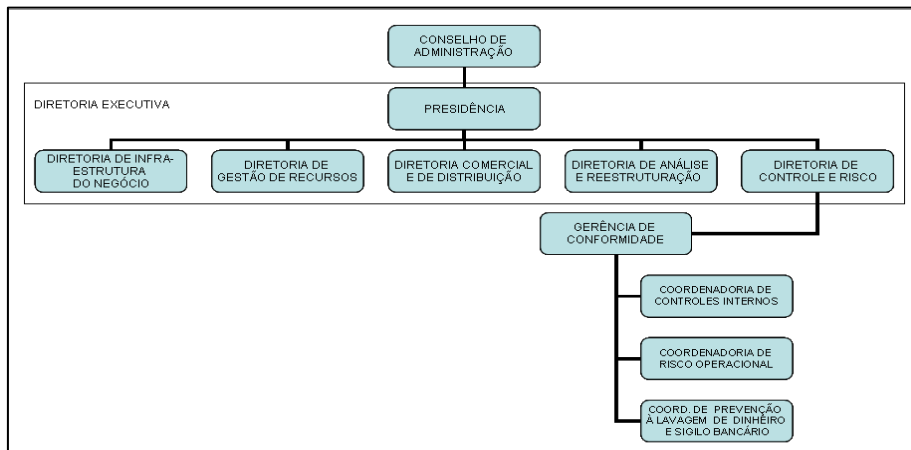
<sup>16</sup> Texto desenvolvido com base em “Estrutura de Gestão do Risco Operacional”, disponível em <http://www.Banco da Amazônia.com.br/>, acesso em 14/02/2009.

estruturados em seus estatutos sociais e na observância das disposições legais e resoluções do Banco Central do Brasil.

### 6.5.1. Risco operacional

Consoante Resolução CMN 3.380/2006, o BANCO DA AMAZÔNIA desenvolve processos e procedimentos que permitem identificar, avaliar e gerenciar o risco operacional em todas as suas unidades operacionais, sendo atribuição da Gerência de Conformidade, unidade específica, operacionalmente independente e vinculada a Diretoria de Controle de Risco. Sua estrutura organizacional é ilustrada na Figura 3.

Figura 3-Estrutura organizacional. Gestão consolidada de Risco Operacional (RO).



Ressalte-se, ainda, que o Banco da Amazônia mantém critérios de gestão de risco operacional, aprovada pela Diretoria Executiva e Conselho de Administração, seguindo práticas recomendadas pelo Comitê de Basileia e Banco Central do Brasil. Sua política de risco operacional se constitui um conjunto de diretrizes que proporcionam adequação do gerenciamento à natureza e complexidade dos produtos, serviços, atividades, processos e sistemas da Instituição. Corporativamente, define como risco operacional a possibilidade de ocorrência de perda resultante de falhas, deficiências ou inadequação de processos, pessoas, sistemas ou eventos externos. Esta definição inclui o risco legal. Os riscos operacionais materiais inerentes aos principais processos, atividades e sistemas que são objeto de identificação e avaliação, tal como ilustrados na Figura 4.



Figura 4: Riscos operacionais a serem gerenciados

O gerenciamento do risco operacional apóia-se em sistema informatizado que realiza a documentação e guarda das informações associadas a este risco. Sistema esse utilizado para armazenar o mapeamento de risco dos processos do Banco (inventário de riscos e controles, avaliação do nível de risco), controlar as ações mitigadoras, calcular a alocação de capital (modelo básico e padronizado), aplicar testes de controles através de auto-avaliação, manter base de dados de perdas operacionais.

Os eventos de perdas operacionais gerenciados incluem fraude interna, fraude externa, demandas trabalhistas e segurança do ambiente de trabalho, práticas inadequadas relativas a clientes, produtos e serviços, danos aos ativos físicos, interrupção das atividades, execução, cumprimento de prazos e gerenciamento de atividades e falhas em sistemas de tecnologia da informação.

Os riscos operacionais são reportados à Diretoria Executiva e Conselho de Administração através de relatórios elaborados pela Gerência de Conformidade, na forma do Relatório de Risco Operacional, com periodicidade semestral e das Notas Técnicas de Risco Operacional, com periodicidade eventual, cujo objetivo é reportar os riscos e fragilidades que mereçam relato imediato para adoção de ações tempestivas. Estes documentos são apreciados pelas instâncias superiores, que se manifestam expressamente acerca das ações a serem implementadas.

O Banco da Amazônia adotou a Metodologia do Indicador Básico para cálculo da parcela do Patrimônio de Referência Exigido (PRE) referente ao Risco Operacional (POPR). No médio prazo, a

migração para a metodologia Padronizada Alternativa, baseada em linhas de negócios, permitirá ao BANCO DA AMAZÔNIA alocação de menor volume de capital.

Em 2008 a Política de Risco Operacional foi revisada para inclusão dos conceitos sobre risco de descontinuidade e terceirização e de tópico específico sobre gestão de terceiros elaborado com base no documento “Outsourcing in Financial Services” do Comitê de Basileia. O Banco da Amazônia dispõe de política aprovada pela Diretoria Executiva e Conselho de Administração, que estabelece os fundamentos da gestão de continuidade de negócios na Instituição. A Gestão de Continuidade de Negócios (GCN) é parte complementar do processo de gestão de riscos, uma vez que é um importante componente da gestão do risco operacional. A gestão do risco operacional do Banco da Amazônia tem sido fundamentada, principalmente, nos aspectos qualitativos relacionados à otimização de controles, processos e procedimentos, uma vez que essas melhorias se traduzem em redução de perdas operacionais e contribuem para o incremento de resultados.

#### 6.6. Governança dos resultados projetados e alcançados<sup>17</sup>

Em sincronia com a estratégia do Governo Federal para a Amazônia, o Banco da Amazônia prima pela concessão de financiamentos aos segmentos produtivos de menor porte (mini/micro e pequenos empreendedores), com ênfase para a agricultura de base familiar; empreendimentos que utilizam matérias-primas e mão-de-obra locais e que produzam alimentos básicos para consumo da população e projetos com sustentabilidade socioambiental.

Avaliando os resultados alcançados, vê-se que ao longo das duas décadas de operacionalização dos recursos do FNO, foram financiados mais de 331 mil projetos, totalizando R\$ 10 bilhões de recursos investidos na economia regional e que estimularam prioritariamente empreendimentos de menor tamanho; implicando a criação de mais de 1,8 milhões de novas oportunidades de ocupação de mão-de-obra, o incremento de aproximadamente R\$ 34 bilhões no Valor Bruto da Produção (VBP) regional, a redução do êxodo rural e da pobreza, a inclusão social, a minimização das desigualdades intra e inter-regionais, o aumento do PIB da Região e da massa salarial e a ampliação da arrecadação tributária.

Para efeito de governança corporativa, o Banco da Amazônia aponta as seguintes dimensões de avaliação continuada de sua atuação em nível macroeconômico:

##### 6.6.1. Resultados qualitativos

###### 6.6.1.1. Para a Economia Regional

---

<sup>17</sup> Texto elaborado com base no relatório do “Plano de Aplicação do FNO 2009 (BANCO DA AMAZÔNIA, 2009).

- a. Agregação de valor à produção regional;
- b. Elevação do Produto Interno Bruto da Região;
- c. Ampliação da base produtiva e da arrecadação fiscal;
- d. Ampliação da infra-estrutura econômica e social;
- e. Aumento da oportunidade de emprego, de ocupação de mão-de-obra e da massa salarial;
- f. Promoção da inclusão social de populações de baixa renda;
- g. Redução do êxodo rural pelo estímulo à permanência do homem no campo;
- h. Criação de oportunidade para a introdução de novas tecnologias capazes de superar as deficiências no setor produtivo;
- i. Contribuição para a geração e o aumento de excedentes exportáveis;
- j. Estímulo à internalização de renda a partir do fortalecimento das cadeias produtivas, através de estímulos às agroindústrias e indústrias regionais;
- k. Fortalecimento dos arranjos produtivos locais;
- l. Minimização das desigualdades internas através de incentivo à formação de novos pólos econômicos no interior;
- m. Melhoria do abastecimento interno de produtos básicos;
- n. Promoção da auto-sustentabilidade dos empreendimentos econômicos regionais; e
- o. Estímulo ao aproveitamento econômico dos recursos naturais.

#### 6.6.1.2. Para o Banco da Amazônia

- a. Consolidação e fortalecimento de parcerias com objetivos convergentes e comprometidos com o desenvolvimento regional sustentável; e
- b. Fortalecimento Institucional e reconhecimento como agente financeiro fomentador do desenvolvimento sustentável da Amazônia para que a Região atinja patamares inéditos de sustentabilidade a partir do empreendedorismo consciente.

#### 6.6.2. Resultados quantitativos

Com base na filosofia e nos critérios de planejamento<sup>18</sup> e governança, o Banco da Amazônia espera<sup>19</sup> que os recursos alocados na Região em 2009, atendam 54.719 projetos, criando 243.552 novas oportunidades de trabalho, e o incremento de R\$ 6.063,3 milhões no valor

---

<sup>18</sup> Classificando os municípios de acordo com a metodologia da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR.

<sup>19</sup> Simulações feitas com base em aplicativo de análise insumo-produto dos efeitos multiplicadores de produção, emprego, renda, valor agregado e impostos (Guilhoto e Sesso Filho; 2005).

bruto da produção regional, com efeitos na redução do êxodo rural, na minimização das desigualdades intra e inter-regionais, na inclusão social, na redução da pobreza, no aumento do PIB regional e na ampliação da arrecadação tributária, conforme demonstração na Tabela 3, a seguir:

Tabela 3 – Previsão de aplicação dos recursos e dos resultados a alcançar

	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO	TOTAL
<b>FINANCIAMENTOS A COMBATAR</b>	<b>Previsão de aplicação de recursos (R\$ milhões)</b>							
	159,45	432,80	113,90	683,37	387,24	113,90	387,24	<b>2.277,90</b>
	<b>Estimativa do número de beneficiários / projetos</b>							
	5.203	9.211	2.874	19.116	6.881	4.549	6.885	<b>54.719</b>
<b>BENEFÍCIOS SOCIOECONÔMICOS</b>	<b>Contribuição ao número de oportunidade de trabalho</b>							
	21.526	26.834	8.770	89.521	40.273	10.934	45.694	<b>243.552</b>
	<b>Contribuição ao valor bruto da produção (R\$ milhões)</b>							
	389,1	1.060,4	246,0	1.831,4	1.235,3	251,7	1.049,4	<b>6.063,3</b>

Assim, com essa metodologia de análise avaliativa o Banco da Amazônia pode detectar em formato tabular, os fluxos relevantes da economia regional que apontem o resultado de sua atuação na esfera do crédito direcionado, mediante cálculo de indicadores do desempenho setorial da economia da Região, em nível de desagregação que tenha por limite o sub-regional e o municipal.

#### 7. Governança interna ou avaliando a produtividade

Sem dúvida este é o aspecto mais polêmico da governança dos bancos públicos, tendo em vista que a tradição de autonomia funcional decorrente do processo seletivo via concurso público, impõe-se como cultura de respeito mútuo nas relações entre empregados de estafe e empregados de linha. Quebrar essa prática consuetudinária de relações no trabalho não é fácil e tampouco desejável, tendo em vista que, mesmo na esfera privada, onde as relações verticais (comando e controle) são menos rejeitadas, as histórias de demandas trabalhistas por dano moral recomendam cautela e a adoção de estímulos seletivos a um ordenamento disciplinar baseado na convergência de interesses e propósitos à maneira toyotista, em que o ciclo motivacional é função das relações entre o indivíduo e o meio ambiente (inclusive o comportamental) em sua volta.

Avaliar é controlar adotando padrões de quantidade (e.g. volume da produção, estoque, horas trabalhadas); qualidade (e.g. controle da qualidade do produto e especificações do produto); tempo

(e.g. tempo padrão de produção, tempo médio de estocagem, padrões: alto, médio e baixo de rendimento); e custo (e.g. custo de produção, custo de estocagem e custo padrão).

Construir indicadores nesse campo é tarefa complexa, dado que o que pode ser feito com a intenção de motivar, pode igualmente desmotivar. Portanto, a melhor forma de avaliação é a que usa indicadores matemáticos, construídos a partir de variáveis que resultem da discussão no ambiente de trabalho onde o modelo vai ser aplicado. Algumas sugestões para a adoção de modelos e critérios de mensuração da produtividade nas dependências e unidades operacionais de um banco público, cuja implantação depende da intersubjetividade dos que avaliam e são avaliados.

O Apêndice deste artigo apresenta sugestões de indicadores relevantes para o aspecto interno da governança corporativa. Trata-se de um critério de avaliação de governança corporativa voltado para dentro da empresa, fundando uma política de incentivos resultante da combinação de índices de eficiência no trabalho e de efetividade da política de crédito com risco controlado.

#### 8. Conclusão

A proposição inicial de estudar os bancos públicos e o papel institucional que lhes cabe no mercado financeiro, não poderia ser feita sem levar em conta o ambiente e crise que se instalou em nível mundial, com suas repercussões em nível nacional e regional. Nesse ambiente, esmorece, sem que morra, o ânimo da antiga e inconclusa polêmica dos bancos público vis-à-vis mercado financeiro.

Segundo vertente teórica em ascensão nos momentos anteriores a crise global, essas instituições estariam superadas e sua extinção ou privatização passava a ser imperativo de objetividade sistêmica. Nos argumentos, a indicação de que os bancos públicos estariam provocando, em função da poupança compulsória e do crédito orientado, retardio no amadurecimento dos sistemas financeiros das economias onde operam; com inibição da concorrência de mercado, alocação subótima e subsídios indevidos, produzindo distorções tributárias geradoras de *rent seeking* e *crowding out*, em prejuízo da captação de recursos no mercado de capitais e na formação de taxas de juros adequadas aos empréstimos de longo prazo.

Seguindo a mesma diafonia, vertente alternativa defende a continuidade dos bancos públicos, argumentando que a presença dessas instituições em economias emergentes e subdesenvolvidas faz-se necessária, como instrumento de ação do Estado na correção de falhas de mercado, especialmente no combate as desigualdades sociais, regionais e de renda.

Em complemento a esse discurso, refutam a tese de que crédito direcionado e poupança compulsória sejam as causas inibitórias do mercado financeiro nacional, contrapondo o fato de que incompletude da estabilização macroeconômica iniciada com o Plano Real, seria a verdadeira causa.

Aperfeiçoamento e reestruturação dos mecanismos de supervisão e controle de risco aparecem no texto como principal requisito frente à globalização financeira, mormente no tocante a padronização

internacional dos controles contábeis e de auditoria, em conformidade com os pilares dos Acordos da Basileia.

A propósito do mesmo tema, o sistema financeiro americano, epicentro da crise atual, encontra-se em dissonância com os sistemas de controle vigentes na Europa e Japão, reforçando, assim, a idéia de governança corporativa transnacional rumo a um novo acordo da Basileia.

Nas referências à história dos bancos oficiais brasileiros e as recorrentes crises financeiras seguidas de abrupta redução da oferta de crédito e recessão, avulta o argumentos em defesa das instituições estatais remanescentes privatização, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste de Brasil, vistos como instrumentos da ação estatal nesse importante setor da acumulação capitalista, valorizados em analogia com similares da Alemanha, Suíça, Japão, Índia, China e tantos outros países. Reforçando esse argumento pró-bancos públicos, as referências de correlação positiva entre a taxa de crescimento da renda per capita e presença de bancos públicos nos países que ainda não atingiram maturidade econômica suficiente para competir no mercado internacional.

Fomentar o crescimento econômico financiando atividades não atraentes a iniciativa privada e, subsidiariamente, ambiente institucional para o desenvolvimento do sistema financeiro como um todo, seria a principal justificativa para a presença de bancos públicos no mercado bancário nacional, cabendo aos governos cautela em mesclar na dose certa as funções de uma de outra esfera, com vistas à efetividade dos controles, como vem sendo feito com a adoção dos princípios e diretrizes dos acordos da Basileia.

Em advertência maior, a comprovação histórica de que o sistema financeiro é intrinsecamente frágil e sujeito a pânico em virtude de seu objetivo principal ser a negociação de riscos e a certeza de que inadimplência e a fraude aumentam com o valor e a complexidade das operações de captação e crédito. Pânico e inadimplência bancária acabam como demonstra a história, na intervenção salvacionista do Estado; impondo a sociedade custos difusos para corrigir falhas morais de mercado patrocinadas por uma minoria.

É fato concluir que os avanços tecnológicos produziram maior integração dos mercados, e com isso, maior risco – impondo aos bancos a necessidade de modernização e adaptação de seus produtos, serviços e controles ao novo ambiente competitivo internacional.

A idéia de que o ambiente influencia as determinações institucionais do contexto, explicam a aderência do sistema bancário privado e público às diretrizes da Basileia. Regulação continuada e global! Passa a ser lema no setor.

Nesse contexto de competição e regulação, o Banco da Amazônia, neste artigo identificado como instrumento da vontade regional, se afirma como tal na trajetória de seus sessenta e seis anos de existência, demonstrando o quanto é importante sua presença de ator institucional estatal responsável

pela coordenação das ações de crédito orientado que buscam corrigir evidentes falhas sociais de mercado, agressivamente representadas na paisagem de miséria e violência que marcam a vida urbana e rural da Região.

Com efeito, ao atender as exigências da Basiléia, o ator regional não será mais uma vez passivo, pois que levanta argumentos alternativos e complementares, buscando transparência junto à sociedade, aos acionistas e empregados, fortalecendo-se com o debate e o envolvimento cada vez maior da sociedade civil na concepção participativa do planejamento e da alocação dos recursos do Fundo Constitucional do Norte – FNO, como bem demonstram os documentos oficiais que serviram de base a este trabalho, especialmente o capítulo seis.

Com esta filosofia é que emergem estratégias devotadas a programas de crédito que tenham objetivo atender expectativas societárias locais, na perspectiva de aprimoramento da qualidade de vida dos que hoje e amanhã vivem e viverão a Amazônia.

Em conclusão de arremate, o Banco da Amazônia, BB, BNDES, CAIXA, BNB e outras instituições estatais presentes no mercado financeiro são, *in situ*, construções institucionais coletivas historicamente referenciadas na cultura e na vontade política que constituem o cerne da soberania brasileira. Neste momento, em que a crise admoesta os Estados nacionais a buscarem soluções anticíclicas, no limite de romper paradigmas até bem pouco louvados, cabe a essas instituições assumirem o papel de instrumentos da vontade soberana, nacional e regional.

Bibliografia

- BANCO DA AMAZÔNIA. *Plano de aplicação do FNO 2009*. Planejamento, Belém: mimeo., 2009.
- CASTRO, L. BARROS DE. “Regulação financeira. Discutindo os acordos da Basiléia.” *Revista do BNDES*, V. 14, No. 28, dez 2007: 277 - 304.
- COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- CORREIA, Roberto R. “BANCO DA AMAZÔNIA: seis décadas de mudança institucional.” In: *Amazônia Terra & Civilização. Uma trajetória de 60 anos*, por A.D. MENDES (Org.), pp 553 a 615. Belém: BANCO DA AMAZÔNIA, 2004.
- COSTA NETO, Y. da. *Bancos Oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento*. Brasília: Banco Central, 2004.
- EICHENGREEN, B. “Quando a história da crise financeira está sendo escrita.” *Conjuntura Econômica. Janeiro de 2009*. FGV, Rio de Janeiro, 2009: 14-15.
- ELSTER, J. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Dumara, 1994.
- FERNANDES, A. A. GROSSI. *O Brasil e o sistema financeiro nacional*. Rio de Janeiro: Qualimark, 2002.
- . *O sistema financeiro nacional*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FMI, FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL -. *Perspectivas de la economía mundial*. Relatório Anual, Washington, DC: Outubro de 2008.
- FRANCO, Gustavo H. B. “A primeira década republicana.” In: *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*, por Marcelo P. (org.) ABREU, pp. 11 - 30. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- GUILHOTO, J.J. Martins & SESSO FILHO, U. A. *Estrutura Produtiva da Amazônia. Uma análise de insumo-produto*. Belém: Banco da Amazônia, 2005.
- GUIMARÃES, E. A. “Governança corporativa e empresa estatal: o caso do Banco do Brasil.” In: *Mercado de capitais e bancos públicos*, por Armando Castelar Pinheiro e Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho (org.), 319 - 320. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.
- HANSON, J. A. “The transformation of State-owned Banks.” In: *The future of State-owned financial institutions*, por G. CAPRIO e outros (eds). Washington D. C.: World Bank/IMF/Brookings Emerging Market, 2004.
- KIDWELL, D. S, PETERSON, R. L & BLACKWELL, D. W. *Financial institutions, markets, and money*. San Diego USA: Dryden Press, 1993.
- KNIGHT, J. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- LA PORTA, R. LOPEZ-de-SILANES, F e SHLEIFER, A. “Government ownwship of banks.” *NBER Working Paper No. 7620* (LA PORTA, R, LOPEZ-DE-SILANES e SHLEIFER, A. Government ownwship of banks. NBER Wording Paper 7620, <http://www.nber.org/papers/w7620>. Acesso em 5 de fevereiro de 2009.), Março de 2000.

- MARX, K. *Contribuição a crítica da economia política*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1983.
- MENDES, A. D. “Apresentação. Variações em torno de uma trajetória de 60 anos - 1942 a 2002.” In: *Amazônia. Terra e Civilização*, por A.D. MENDES (org.), pp. 15 - 42. Belém: BANCO DA AMAZÔNIA, 2002.
- MONTEIRO, Maurílio de A. “Um novo modelo de desenvolvimento é possível.” *Gestão Pública*, a.1 n. 1 (Agência Pará), 2007: pp. 37 a 46.
- MUNDIAL, BANCO. *Relatório sobre desenvolvimento mundial 1989*. Relatório Anual, Washington, D. C.: BIRD, Setembro 1989.
- NÓBREGA, M. da. “Privatização de bancos federais e liderança.” In: *Mercado de capitais e bancos públicos*, por Armando Castelar Pinheiro e Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho (org.), pp 331 -344. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press: New York, 1990.
- NOVAES, A. “Intermediação financeira, bancos estatais e o mercado de capitais: a experiência internacional.” In: *Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas*, por Armando Castelar Pinheiro e Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho (org.), 35 - 133. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.
- OLIVEIRA FILHO, L. C. “Crédito direcionado e intermediários financeiros: Rússia e China, duas dimensões dos BRICs.” In: *Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas*, por L. C. Crédito direcionado e intermediários financeiros: Rússia e China, duas dimensões dos BRICs. In. Mercado de capitais e bancos públicos: aná Armando Castelar Pinheiro e Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho OLIVEIRA FILHO, 133 - 151. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.
- PINHEIRO, A. C. e SADDI, J. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005 .
- PORTER, M. E. *Competição. Estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- ROCCA, A. C. “Intermediação financeira, bancos estatais e mercado de capitais.” In: *Mercado de capitais e bancos públicos: análise e experiências comparadas*, por Armando Castelar Pinheiro e Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho (org.), 151 - 159. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.
- SILVA, Nilza Nunes da. *Amostragem Probabilística*. São Paulo - SP: Edusp, 2004.
- STIGLITZ, J. *The role of the State in financial markets*. Washington DC: World Bank, 1993.
- TSEBELIS, George. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Los Angeles, Califórnia.: University of California Press, 1990.
- VIDOTTO, C. O. “O espectro de Keynes ronda a América: hipotecas securitização e crise financeira nos Estados Unidos.” In: *Economia do Desenvolvimento, teoria e políticas keynesianas.*, por João Sicsú e Carlos Vidotto (organizadores). Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

APÊNDICE

1. Modelando Indicadores de produtividade, Eficácia, Eficiência e Efetividade

O que aqui se coloca de prático são algumas sugestões para a adoção de modelos e critérios de mensuração da produtividade nas dependências e unidades operacionais de um banco público, cuja implantação depende da intersubjetividade dos que avaliam e são avaliados.

A seguir algumas sugestões de indicadores relevantes para o aspecto interno da governança corporativa:

- Produtividade e prestação de serviço: aplicação da fórmula do índice de produtividade derivada da relação entre um produto-serviço e um insumo ou vários insumos. Exemplo: Coeficiente de utilização de recursos disponibilizados para a consecução de um programa de agricultura familiar (URU). O coeficiente de utilização (U) mede a relação entre os recursos utilizados e os recursos disponíveis. Expressa o uso efetivo que se faz de um recurso que se encontra disponível. Seu valor é dado por unidade de tempo (ano, mês, semana, dia). Seu valor deve ser comparado a um padrão (marca de mínimo e de máximo) que permita estimar o limite do uso racional dos recursos disponíveis, tanto no conceito de capacidade ociosa (igual ou abaixo do piso) como de sobreutilização da capacidade instalada (igual ou acima do teto). Vejamos o significado matemático do coeficiente de utilização (U) para recursos monetários disponibilizados para três agências em projetos tipo A:

$$U = \frac{URU}{URD}$$

URU = unidade de recurso utilizado

URD = unidade de recurso disponível

U = coeficiente de utilização

AGÊNCIAS	A	B	C
<b>Total de recursos projetos A usados</b>	10.000,00	2.800,00	1.200,00
<b>Dias operacionais</b>	20	20	20
<b>URU = unidade de recurso utilizado</b>	500,00	140,00	60,00
<b>Total de recursos projeto A disponível (URD)</b>	9.800,00	2.550,00	1.250,00
<b>Dias operacionais</b>	20	20	20
<b>URD = unidade de recurso projeto a disponível</b>	490,00	127,50	62,50
<b>Grau de Utilização (U)</b>	102,0%	109,8%	96,0%

- Índice de Eficácia: operacionalmente medido pelo grau em que os objetivos e metas de um programa ou projeto são alcançados em relação à população beneficiária (e.g. clientes de um programa de crédito direcionado para agricultura familiar a serem fiscalizados quanto a execução

$$A = \frac{L \times T_p}{M \times T_r}$$

do projeto financiado), em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (valoração social ou não-econômica).

M = unidades de metas programadas  
 Tp = tempo planejado para alcançar a meta total  
 L = unidades de metas obtidas  
 Tr = tempo real para chegar ao resultado obtido  
 A = eficácia

	Agências/Fiscal					
	A	B	C	D	E	F
<b>Mutuários a serem fiscalizados (M)</b>	9.923	668	606	50	35	45
<b>Tempo planejado (Tp), dias</b>	10	10	10	30	30	30
<b>Mutuários efetivamente fiscalizadas (L)</b>	9.317	622	576	50	20	50
<b>Tempo real (Te), dias</b>	10	10	10	45	45	40
<b>Eficácia (A)</b>	0,94	0,93	0,95	0,67	0,38	0,83
<b>ganho de meta</b>	0,94	0,93	0,95	1,00	0,57	1,11
<b>ganho de tempo</b>	1,00	1,00	1,00	1,50	1,50	1,33

Onde:

Se  $A > 1$ , o projeto é mais que eficaz  
 Se  $A < 1$ , o projeto considerado é ineficaz  
 Se  $A = 1$ , o projeto é eficaz

- **Eficiência:** conceito semelhante ao de produtividade uma vez que ambos relacionam recursos com resultados. Mas a produtividade considera os recursos em unidades físicas (do mesmo modo que o ótimo na análise econômica), enquanto a eficiência traduz os insumos em unidades monetárias.

$$B = \frac{L \times T_p \times C_p}{M \times T_r \times C_r} = A \times \frac{C_p}{C_r}$$

M = unidades de metas programadas  
 Tp = tempo planejado para alcançar a meta total  
 Cp = custo programado  
 L = unidades de metas obtidas  
 Tr = tempo real para chegar ao resultado obtido  
 Cr = custo real  
 A = eficácia  
 B = eficiência

	Fiscal					
	A	B	C	D	E	F
Mutuários a serem fiscalizados (M)	10	20	40	50	35	45
Tempo planejado (Tp), dias	30	40	30	30	30	30
Custo programado (Cp)	100	150	400	500	350	450
Mutuários efetivamente fiscalizadas (L)	10	20	35	50	20	50
Tempo real (Te), dias	22	30	30	45	45	40
Custo real (Cr)	100	250	200	500	500	250
<b>Eficácia (A)</b>	1,36	1,33	0,88	0,67	0,38	0,83
<b>Eficiência (B)</b>	1,36	0,80	1,75	0,67	0,27	1,50
<b>ganho de meta</b>	1,00	1,00	0,88	1,00	0,57	1,11
<b>ganho de tempo</b>	0,73	0,75	1,00	1,50	1,50	1,33
<b>ganho de custo</b>	1,00	1,67	0,50	1,00	1,43	0,56

Se  $B > 1$ , projeto é mais que eficiente

Se  $B=1$ , projeto é eficiente

Se  $B < 1$ , projeto é ineficiente

- Efetividade: índice composto pela relação entre os resultados alcançados e os resultados projetados, podendo ser aplicado individualmente ou a um grupo de funcionários.

$$Ef = \frac{R}{O}$$

O = objetivos  
R = resultados  
Ef = efetividade

P	Programa de Análise de Crédito		
	Agências		
	A	B	C
Número de análises e a serem realizadas (O)	200	500	50
Número de análises realizadas (R)	150	40	50
<b>Efetividade (Ef)</b>	0,75	0,08	1,00

2. Matriz de Pontuação Z: estímulos e recompensa ao desempenho das unidades operacionais

Uma vez discutido, aplicado e calculados esses indicadores, seria possível ao banco público, por exemplo, adotar uma política de estímulos a produtividade e qualidade, mediante uso de um modelo do tipo Matriz de Pontuação Z, pelo qual o processo continuado de avaliação e prêmio (individual ou coletivo; ou coletivo e individual) seria concluído por critério de equidade.

Essa matriz tem em cada coluna uma distribuição de frequência dos indicadores escolhidos (no caso dos bancos públicos os indicadores seriam os de avaliação de risco e de produtividade da mão-de-obra). Desse modo obtêm-se a média e o desvio-padrão de cada coluna de indicador e, em seguida, calcula-se as pontuações Z de cada coluna pela fórmula:

$$Z = \frac{X_i - \bar{X}}{s}$$

Com essa informação  $Z$  constrói-se uma segunda matriz, de pontuação  $Z^2$ , que tem duas importantes vantagens em relação a dados originais, já que permite obter um maior grau de discriminação no interior do indicador, e de transformar variáveis distintas (e.g. índice de Basileia, índice de solvência, índice de liquidez, etc. em combinação com os índices de produtividade, eficácia, eficiência e efetividade, etc.) em números adimensionais que, como tais, são suscetíveis a soma.

Mediante a soma de cada um das linhas (i.e. unidades operacionais ou agências) das pontuações alcançadas na matriz de pontuação  $Z$ , se obtém uma estrutura de classificação que é a base para estabelecimento um ordenamento que permite classificar por mérito cada uma das agências e assim premiar seus funcionários com equidade e isenção (Cohen, 1999:286).

Trata-se, portanto, de um critério de avaliação de governança corporativa voltado para dentro da empresa, fundando uma política de incentivos resultante da combinação de índices de eficiência no trabalho e de efetividade da política de crédito com risco controlado.

Ponto de Vista, Perspectivas sobre o Desenvolvimento

*Publicações Anteriores*

---

Ponto de Vista, Ano 2, N. 10, Outubro 2009.

Eduardo Gomes e Fabrícia Guimarães, UFF.

*Como as Instituições contam: o apoio às pequenas e médias empresas no Brasil e na Argentina.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 9, Setembro 2009.

Jaime Marques-Pereira e Bruno Théret, CNRS.

*Mediations Institutionnelles de la Regulation Sociale et Dynamiques Macro-Economiques.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 8, Agosto 2009.

Alejandra Salas-Porras, UNAM.

*Basis of Support and Opposition for the Return of a Developmental State in Mexico*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 7, Julho 2009.

Luiz Carlos Bresser Pereira, FGV.

*Assalto ao Estado e ao Mercado, Neoliberalismo e Teoria Econômica*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 6, Junho 2009.

Eduardo Salomão Condé, UFJF.

*A Rota da Diversidade-Estado, Variedades de Capitalismo e Desenvolvimento.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 5, Maio 2009.

Hernán Ramírez.

*Arranjos empresariais, tecnocráticos e militares na política. Perspectivas comparativas entre Brasil e Argentina, 1960-1990.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 4, Abril 2009.

João Francisco Meira e Thiago Rodrigues Silame, UFMG.

*Institucionalização, Desenvolvimento e Governabilidade na Bolívia e no Paraguai.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 3, Março 2009.

José Mauricio Domingues, IUPERJ.

*Desenvolvimento e Dependência, Desenvolvimentismo e Alternativas.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 2, Fevereiro 2009.

Yuri Kasahara, IUPERJ e FGV.

*A Regulação do Setor Financeiro Brasileiro: Uma Análise Exploratória das Relações entre Estado e Setor Privado.*

Ponto de Vista, Ano 2, N. 1, Janeiro 2009.

Wallace dos Santos de Moraes, IUPERJ.

*Estado, Capital e Trabalho no Contexto Pós-neoliberal na América Latina-Algumas hipóteses de pesquisa.*

Ponto de Vista, Ano 1, N. 5, Dezembro 2008.

Andrés del Río, IUPERJ.

*El Proceso Político de Reformas Estructurales en la Argentina.*

Ponto de Vista, Ano 1, N. 4, Novembro 2008.

Aldo Ferrer, UBA.

*Perspectivas do Desenvolvimento da América Latina.*

Ponto de Vista, Ano 1, N. 3, Outubro 2008.

Renato Boschi e Flavio Gaitán, IUPERJ.

*Empresas, Capacidades Estatales y Estrategias de Desarrollo en Argentina, Brasil y Chile.*

Ponto de Vista, Ano 1, N. 2, Setembro 2008.

Eli Diniz, UFRJ.

*Rediscutindo a articulação Estado e Desenvolvimento no novo milênio.*

Ponto de Vista, Ano 1, N. 1, Agosto 2008.

Carlos Henrique Santana, IUPERJ.

*Bndes e Fundos de pensão. Inserção externa das empresas brasileiras e graus de coordenação.*