

Leonardo de Oliveira Santos

Luciano Machado

Roberto de Oliveira Pereira¹

Como o conceito de desenvolvimento é muito amplo e pode comportar, analiticamente, diversas dimensões ou vertentes, não existe *a priori* um caminho definido a trilhar. Na condição de agente promotor do desenvolvimento, o BNDES atua de maneira abrangente e diferenciada, conforme o contexto econômico e as diretrizes de cada etapa ou ciclo de sua existência.

A década atual caracterizou-se, entre outros aspectos, pelo aprofundamento do processo de incorporação das dimensões social e ambiental nas atividades do Banco. Num contexto em que a questão da sustentabilidade ganha a cada dia mais força, o BNDES analisa os projetos a serem financiados não só pelos aspectos econômicos e financeiros, mas também pelos seus efeitos diretos e indiretos territoriais, ambientais e sociais.

Não por acaso, parte importante do *funding* do BNDES consiste nos repasses constitucionais de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundo vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que se destina ao custeio de políticas de emprego e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Assim, o BNDES é um dos braços do Estado na operacionalização dessas políticas públicas, e a preocupação com o emprego é

¹ Respectivamente, economistas e engenheiro do BNDES. Os autores agradecem a Vicente de S. Cardoso pelos materiais sobre as políticas operacionais do BNDES.

intrínseca à sua lógica de atuação. Como é apresentado adiante, vêm sendo aprimorados os instrumentos para aferição e avaliação dos resultados da aplicação desses recursos especiais sobre o mercado de trabalho, para alcançar um desenvolvimento mais sustentado e sustentável.

O objetivo deste artigo é discutir algumas diretrizes para os próximos anos com relação ao tema do emprego no âmbito da atuação do BNDES, à luz da experiência acumulada internamente e da principal organização multilateral ligada ao tema.

O artigo divide-se em quatro seções. Na segunda seção, é apresentado um quadro teórico sobre o papel do BNDES e são exemplificadas algumas formas de atuação do Banco em relação ao emprego. Os principais estudos desenvolvidos visando à mensuração e à análise dos impactos do apoio do BNDES sobre o emprego são abordados na terceira seção. Finalmente, a quarta seção traz propostas de diretrizes de ações para os próximos anos e a conclusão do artigo.

BNDES, O BANCO DO DESENVOLVIMENTO

Os bancos públicos desempenham um papel relevante no financiamento de economias em desenvolvimento, como o Brasil. Para entender a inserção do BNDES na economia brasileira, é necessário compreender o papel e a atuação do Estado no mercado financeiro.

A literatura econômica aponta a atuação do Estado nas falhas de mercado. Entre essas, podem ser mencionados os custos e a assimetria de informação, as externalidades e os mercados incompletos. Como será demonstrado a seguir, essas falhas são típicas do mercado financeiro, o que justifica, teoricamente, a intervenção do governo nesse mercado. A intervenção via bancos públicos estaria ligada principalmente à existência de externalidades e de mercados incompletos.

Há distintas visões sobre o papel dos bancos públicos em países em desenvolvimento. Uma das interpretações está associada à ineficiência macroeconômica intrínseca dos mercados financeiros, o que dificultaria o processo de desenvolvimento econômico do país.²

É possível compreender o surgimento dessa ineficiência com base no modelo de racionamento de crédito.³ O modelo baseia-se na observação de que a atividade de concessão de crédito caracteriza-se pela presença de assimetria de informação, isto é, os credores têm menos informação sobre a capacidade de pagamento dos devedores do que os próprios devedores. Na

² Hermann (2009).

³ Stiglitz e Weiss (1981).

presença de assimetria de informação, os bancos adotam uma postura de oferta de crédito baseada em um risco máximo aceitável, a partir do qual se obtém a taxa ótima de juros que maximiza o retorno ajustado ao risco. Isso se dá a fim de evitar o problema de seleção adversa, que surgiria com a tentativa de incorporar completamente o risco estimado do devedor à taxa de juros, resultando na atração dos devedores com maior propensão ao risco.⁴

Numa situação de excesso de demanda, os bancos optam por racionar o crédito em vez de elevar a taxa de juros, buscando evitar a deterioração da qualidade do seu ativo. Desse modo, surge um equilíbrio com racionamento de crédito, já que a demanda por empréstimos excede a oferta máxima definida pelos bancos para a taxa ótima de juros. Derivam-se, portanto, duas formas de ineficiência no mercado financeiro: na precificação dos riscos dos projetos e na alocação dos recursos dos bancos.

Pode ser argumentado ainda, pelas mesmas razões, que os bancos apresentam um padrão de oferta de crédito pró-cíclico, dado que tendem a assumir mais riscos quando a economia prospera e menos riscos quando a economia está em recessão. Nesse último caso, resulta que os bancos adotam uma postura que pode aprofundar uma recessão.⁵

As externalidades associadas ao mercado financeiro são outra fonte de ineficiência. Como o retorno social do financiamento a um projeto de investimento é maior que o retorno privado para o banco, pode-se esperar novamente um equilíbrio com oferta de crédito inferior ao socialmente desejável. Por fim, tem-se que os problemas de assimetria da informação e a existência de externalidades podem condicionar a incompletude do mercado financeiro. Os segmentos que apresentam maior dificuldade de avaliação de riscos, como o de crédito de longo prazo e para micro e pequenas empresas, têm menos chances de ser atendidos plenamente pelo mercado financeiro.

Com base nesses argumentos, justifica-se a atuação do Estado em função da ineficiência macroeconômica do mercado financeiro, pois seu modo de operação resulta no racionamento de crédito a setores importantes para o desenvolvimento econômico. Entende-se que a atuação deve ser feita diretamente, por meio dos bancos públicos, os quais podem corrigir ou, pelo menos, minimizar as falhas.

O BNDES desempenha, particularmente, uma função macroeconômica de alavancagem do investimento, impulsionando a atividade econômica. Ao aumentar a disponibilidade de crédito em contraponto ao seu racionamento pelos bancos privados, bem como ao atuar

⁴ Para mais detalhes, ver Stiglitz e Weiss (1981) e Hermann (2000).

⁵ Hermann (2009).

visando à completude do mercado financeiro, fica evidente o papel importante do Banco para o desenvolvimento econômico e a consequente geração de emprego e renda.

Cabe, portanto, analisar o mecanismo pelo qual o financiamento do investimento fixo afeta o emprego. O apoio do BNDES às empresas brasileiras possibilita a realização de projetos que são viáveis apenas mediante financiamento de longo prazo, a taxas compatíveis com a atividade econômica e com os riscos associados. Em geral, esses investimentos visam ao aumento de capacidade de produção das empresas, como a construção ou ampliação de unidades produtivas e a compra de máquinas e equipamentos, o que permite maior oferta nacional de bens e serviços no futuro. Para implementar e operar tais projetos, é necessária a utilização de mão de obra, o que gera impactos positivos no emprego e na renda da economia.

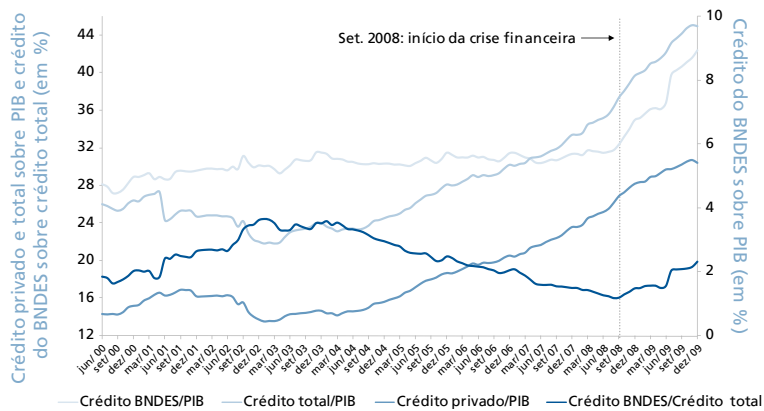
O efeito total do apoio do Banco sobre o emprego pode ser decomposto em duas etapas:

- a. na *fase de implantação* do projeto, quando são contratados ou simplesmente realocados trabalhadores de outros empreendimentos; nessa fase, os empregos ocorrem principalmente na construção civil, nos setores produtores de bens de capital e em alguns setores de serviços, como prestação de consultoria empresarial e engenharia de projetos; e
- b. na *fase de operação* do projeto, quando, uma vez terminada a implantação, é necessária a utilização de empregados na firma tomadora de recursos do BNDES para realizar a produção de bens e serviços oriunda da maior capacidade instalada.

Descritos esses mecanismos, é interessante discutir a atuação do BNDES como agente de políticas anticíclicas nos momentos de recessão da economia, pois sua lógica de atuação vai de encontro ao modo de operação pró-cíclico do mercado financeiro. A retração da oferta de crédito no Brasil e no mundo, a partir da crise financeira de 2008, fez com que o Banco tomasse medidas para manter o nível de investimentos.

Nota-se, pelo Gráfico 1, que a participação do BNDES no crédito total aumentou nos momentos em que o crédito total da economia se retraiu. Especialmente de maio de 2001 a março de 2003, houve uma queda no crédito total da economia de cerca de 20%, acompanhada de um aumento do crédito do BNDES de 5%. Com isso, a participação do Banco no crédito total aumentou cerca de 31%. Por sua vez, a rápida expansão do crédito total observada a partir de meados de 2005 foi acompanhada de redução da participação do BNDES nesse período.

Gráfico 1: Evolução da participação do BNDES em relação ao crédito no Brasil



Fonte: Banco Central do Brasil.

Analisando o período da crise financeira internacional de 2008-2009, observa-se que o aumento contínuo do crédito total em relação ao PIB foi acompanhado de um aumento mais que proporcional da relação crédito do BNDES sobre o PIB, o que resultou num repentino ganho de *market share* do Banco no crédito da economia. A maior parte da expansão do crédito deveu-se à participação mais expressiva dos bancos públicos, especialmente o BNDES, dado que o crescimento relativo do crédito privado foi bem inferior.

Entre as ações do BNDES adotadas contra a crise financeira, estão a criação de linhas de financiamento e a redução de *spreads*, bem como a manutenção dos investimentos em andamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A fim de sustentar as exportações brasileiras, foram ampliados os valores destinados às linhas de pré-embarque (financiamento da produção para exportação). Por sua vez, a criação do Programa Especial de Crédito (PEC), para capital de giro, visou ao suprimento da escassez de recursos oriunda da retração dos bancos privados.

Em relação ao apoio às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), reduziu-se o custo do financiamento e ampliaram-se o limite de crédito, o prazo de amortização e os itens financiáveis do Cartão BNDES. Também foi criado o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), objetivando facilitar o acesso ao crédito para as empresas desses portes. Já o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) reduziu expressivamente o custo de financiamento para alguns setores estratégicos da economia, buscando antecipar decisões de investimentos futuros.

Em linhas gerais, as ações relacionaram-se ao fomento à formação bruta de capital fixo nacional, por meio das medidas voltadas para a construção civil e bens de capital. O alvo foi a

manutenção do nível de investimentos na economia, de modo a evitar uma queda acentuada no produto e permitir a continuidade de investimentos cuja maturação se dá a médio e longo prazos.

Pode-se atribuir ainda à atuação anticíclica do BNDES parte da recuperação do mercado de trabalho ao longo de 2009. O desempenho do Brasil na geração de novos postos pelas empresas (cerca de 1 milhão) e na taxa de desemprego (6,8% em dezembro) foi favorável especialmente se comparado com o resultado das economias desenvolvidas.

O envolvimento do Banco com a questão da geração de emprego e renda aparece explicitamente em suas Políticas Operacionais, por meio do apoio a linhas e programas com essa finalidade e da exigência de melhoria da qualidade do emprego nas empresas financiadas.⁶ Com respeito ao fomento da qualidade dos empregos no âmbito da questão social, destaca-se a instituição da “cláusula social” nos contratos de financiamento do BNDES, em fevereiro de 2008. Essa cláusula torna explícito o combate à discriminação de raça ou gênero, ao trabalho infantil e ao trabalho escravo no Brasil.

O Banco passou a exigir também, em março de 2008, o preenchimento de um questionário de informações sociais para o enquadramento de projetos. O “anexo social” está inserido na ótica de incentivo à adoção e à disseminação de práticas ligadas à responsabilidade social corporativa. Nesse questionário, as informações sobre a gestão de aspectos sociais da empresa e os impactos sociais do projeto econômico a ser apoiado são verificados de modo a orientar o processo de análise.⁷

Com base nessa visão geral sobre o papel e as formas de atuação do BNDES na economia brasileira e suas relações com a variável emprego, passa-se, na próxima seção, a quantificar a influência que o apoio financeiro tem sobre essa variável.

MENSURANDO OS EFEITOS DO APOIO FINANCEIRO SOBRE O EMPREGO

Durante a fase de implantação dos projetos, os efeitos do apoio financeiro sobre o emprego podem ser estimados por meio do Modelo de Geração de Emprego do BNDES (MGE). O MGE consiste em um modelo insumo-produto para a economia brasileira, construído com base em dados oficiais do Sistema de Contas Nacionais (SCN), compilado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁶ Programa de Crédito Produtivo Popular, Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), Programa de Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (Progeren), entre outros.

⁷ O quadro de aspectos sociais do roteiro de informações para consulta prévia compõe a documentação necessária para as empresas proponentes ao apoio financeiro do Banco.

Originalmente desenvolvido por técnicos do BNDES na segunda metade da década de 1990, desde então o MGE vem sofrendo constantes atualizações de dados e aprimoramentos metodológicos.⁸ Basicamente, o modelo realiza uma estimativa da quantidade de postos de trabalho gerados ou mantidos a partir de aumentos nos componentes exógenos da demanda final em cada um dos setores do SCN. Esses componentes não explicados na modelagem são consumo do governo, investimento e exportações.

Um dos principais fatores envolvidos nos cálculos é a matriz insumo-produto (MIP), também disponibilizada pelo IBGE. Para oferecer um determinado bem ou serviço, um setor compra insumos (consumo intermediário) dos setores que compõem sua cadeia de fornecedores e adiciona valor em seu processo produtivo. A MIP fornece a estrutura de demanda intersetorial por consumo intermediário, isto é, um retrato da tecnologia de produção da economia. A introdução dessa matriz no MGE permite captar os efeitos encadeados de aumentos de produção nos setores.

A demanda afeta o emprego por meio da produção. Um aumento na demanda de um determinado setor implica, por simplificação, um crescimento proporcional em sua produção. A viabilização dessa produção maior, por sua vez, requer a utilização de uma força de trabalho mais ampla, o que contribui para o aumento nos níveis de emprego. A relação de causalidade é a mesma no encadeamento “para trás” nos setores fornecedores. O MGE é capaz de gerar estimativas para três tipos de emprego: direto, indireto e efeito renda.⁹

O BNDES relaciona-se com essa lógica na medida em que financia um dos componentes da demanda final: o investimento das empresas. A aplicação do MGE para os desembolsos do Banco nos últimos anos forneceu os resultados mostrados no Gráfico 2.

É importante frisar que os resultados não significam geração líquida de postos de trabalho na economia, mas sim quantidade de empregos gerados *ou mantidos*. O modelo não distingue a origem dos trabalhadores, ou seja, qual parcela dos resultados é relativa a empregos novos e qual parcela se refere a trabalhadores realocados de outras atividades ou ocupações.

Em 2009, os desembolsos de R\$ 136,4 bilhões do BNDES, somados às contrapartidas dos empresários, permitiram um investimento total de R\$ 302,7 bilhões.¹⁰ Esse investimento total esteve relacionado a cerca de 4,5 milhões de empregados no país, necessários para viabilizar os

⁸ As primeiras versões da metodologia e dos resultados do MGE podem ser encontradas em Najberg e Vieira (1997) e Najberg e Ikeda (1999) e desdobramentos posteriores em Najberg e Pereira (2004).

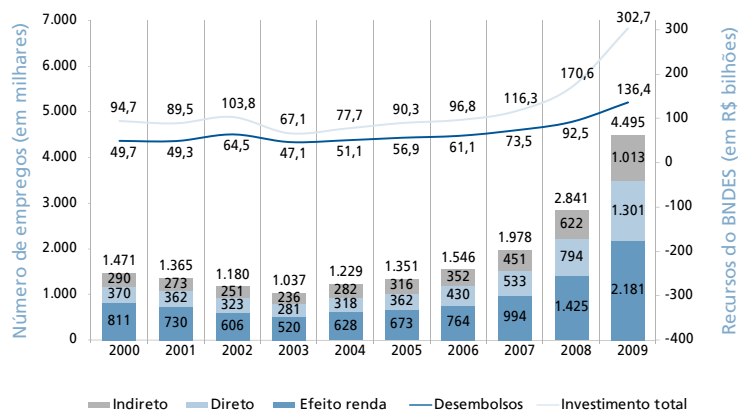
⁹ Emprego direto corresponde à mão de obra adicional requerida pelo setor no qual se observa o aumento de produção; emprego indireto são os trabalhadores nos setores que compõem a cadeia produtiva; e emprego efeito renda é obtido com a transformação da renda dos trabalhadores e empresários em consumo, realimentando o processo de geração/manutenção de emprego.

¹⁰ O valor de desembolso apresentado difere dos R\$ 137,4 bilhões constantes de anexos a este livro por não considerar operações financeiras de mercado secundário.

projetos apoiados naquele ano. Desse total de empregos, 2,2 milhões – em torno da metade – foram empregos advindos do efeito renda, 1,3 milhão foram empregos diretos e 1 milhão, indiretos.

O período 2004-2009 apresentou um avanço significativo do desempenho quantitativo do BNDES sobre o mercado de trabalho, em contraste com o período 2001-2003. O emprego relacionado aos investimentos financiados pelo Banco revelou um crescimento médio anual de 24% a.a. nesse período, saltando de 1,2 milhão de empregos, em 2004, para 4,5 milhões, em 2009 (mais do que o triplo em cinco anos), acompanhando a trajetória ascendente dos desembolsos e investimentos totais. Nota-se ainda que o poder de alavancagem dos desembolsos ampliou-se, como pode ser verificado pelo afastamento das duas linhas no Gráfico 2.

Gráfico 2: Empregos gerados ou mantidos pelo BNDES, desembolsos e investimento total



Fontes: BNDES e MGE.

Nota: Desembolsos e investimento total em R\$ bilhões constantes de 2009, deflacionados pelo IGP-DI.

Na composição setorial dos desembolsos, ganharam terreno os serviços prestados às empresas. Esse setor engloba atividades como consultorias de projetos e serviços de engenharia, o que acabou por reforçar a tendência ascendente observada, pois são atividades intensivas em mão de obra.¹¹

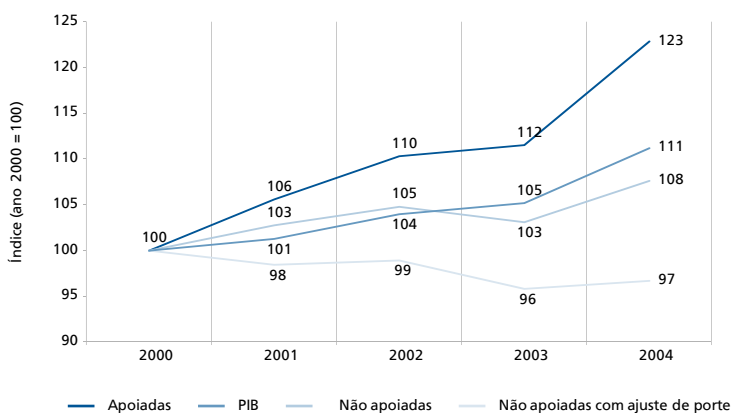
Para se ter uma ideia do impacto dos financiamentos do BNDES no mercado de trabalho, compararam-se os resultados do MGE com os estoques de todos os empregados formais da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do MTE. A participação dos empregos relacionados ao Banco avançou de 3,9%, em 2004, para 7,0%, em 2008. Isso significa que os empregos relacionados aos projetos financiados pelo BNDES cresceram a um ritmo superior ao do crescimento das oportunidades do mercado de trabalho formal.

¹¹ Essa análise da composição setorial dos desembolsos corresponde aos principais setores que sofrem os aumentos de suas demandas finais por causa dos gastos dos empreendimentos e não aos setores das empresas mutuárias do BNDES.

Voltando-se agora para a fase de operação dos projetos, a mensuração dos efeitos do BNDES sobre o emprego alinha-se com técnicas e conceitos relacionados a avaliações de impacto. A ideia central de uma avaliação de impacto é verificar se uma política pública ocasiona efeitos significativos sobre a variável de estudo e quantificá-los por meio da comparação entre dois grupos de elementos que, teoricamente, diferem entre si somente pela ocorrência da política. O grupo de tratamento é aquele formado pelos elementos sujeitos à atuação da política pública, enquanto o grupo de controle é composto por elementos com características similares aos elementos do grupo anterior, mas que não foram beneficiados pela política.

Assim, em outro estudo realizado por técnicos do BNDES, foram separadas em um grupo as empresas que receberam algum tipo de apoio financeiro do Banco e simulou-se outro grupo de empresas que não receberam esse apoio.¹² O grupo simulado das não apoiadas refletia o comportamento médio do mercado, ajustado para apresentar um mesmo perfil de porte que o grupo das apoiadas. Após a formação dos grupos, acompanhou-se de 2000 a 2004 a diferença de desempenho, em termos de números de empregados, entre as apoiadas e as não apoiadas. As fontes de dados utilizadas foram a RAIS e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Além disso, consideraram-se somente as empresas sobreviventes no período, isolando o efeito da mortalidade sobre os cálculos. Os resultados obtidos encontram-se no Gráfico 3.

Gráfico 3: Impacto do BNDES sobre o emprego nas empresas apoiadas



Fontes: MTE (RAIS e Caged).

Em 2000, foram apoiadas pelo BNDES 10.392 empresas, que detinham cerca de 1,5 milhão de empregados, enquanto as não apoiadas somavam 3,6 milhões, responsáveis por 14,7 milhões de empregados.

¹² Para mais informações, ver Pereira (2007).

O grupo de empresas apoiadas logrou uma trajetória ascendente expressiva, chegando a 2004 com um estoque de postos de trabalho 23% superior a 2000. Já as empresas não apoiadas, ajustadas segundo o porte, destruíram emprego liquidamente, ao atingirem em 2004 um patamar 3% inferior a 2000. A diferença entre esses dois grupos amplia-se ao longo do período. Quatro anos após o recebimento do apoio financeiro, a diferença entre os dois grupos foi, aproximadamente, de 26% em relação ao nível de emprego.

Cálculos adicionais trouxeram outros resultados relevantes. Segregando as empresas apoiadas por porte e comparando-as com seus respectivos grupos de empresas não apoiadas, foi possível notar que o impacto do Banco nas MPMEs é maior do que nas grandes empresas. Em 2004, as MPMEs apoiadas chegaram a uma diferença de 36% no emprego em relação às não apoiadas, enquanto o resultado das grandes foi de 20%.

O objetivo central deste estudo era verificar se os projetos apoiados pelo Banco, por vezes detentores de forte conteúdo de modernização das empresas, eram poupadores de mão de obra. A conclusão não confirma essa hipótese, na medida em que as empresas apoiadas mostraram uma evolução do nível de emprego superior às não apoiadas. Uma possível explicação para esse resultado é que as empresas apoiadas, ao adotarem modernas técnicas de gestão e novos equipamentos, se fortalecem, ganham mercado e conseguem manter e ampliar seu quadro de funcionários. Entretanto, o método não evitou o viés de seleção.¹³

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou outro esforço de análise utilizando ampla base de dados, que lhe permitiu parear empresas não apoiadas com probabilidade de apoio semelhante a empresas apoiadas, com base no método *propensity score matching* (PSM). O PSM propõe-se a corrigir o viés de seleção e realizar cálculos mais robustos de avaliação de impacto. Os resultados obtidos pelo IPEA indicam que, em média, o grupo de empresas apoiadas emprega 27,7% mais que o grupo de controle após o terceiro ano do apoio, corroborando a conclusão anterior.¹⁴

BNDES E EMPREGO NOS PRÓXIMOS ANOS

O artigo discutiu que a existência de um banco público de fomento nas economias em desenvolvimento, como a brasileira, é necessária para a completude do mercado financeiro, materializada em sua atuação de longo prazo, e para corrigir outras falhas inerentes ao funcionamento desse mercado. Adicionalmente, foi elucidado que o apoio do BNDES tem

¹³ Ao comparar empresas apoiadas com o comportamento médio do mercado, pode-se questionar que o grupo das apoiadas pelo Banco cresce mais porque estas são, a priori, as mais saudáveis.

¹⁴ De Negri (2008).

efeitos positivos e significantes sobre o emprego nas empresas financiadas, nas fases de implantação e operação dos projetos.

As análises de emprego apresentadas cobriram aspectos quantitativos dessa variável, mensuração que sempre deve estar em pauta, dado que os recursos do FAT precisam gerar benefícios para os trabalhadores. Atualmente, faz-se necessário ampliar o escopo dos estudos de modo a iluminar principalmente aspectos *qualitativos* em torno da questão do emprego. Como agente operador de políticas públicas, o BNDES desempenha um papel indutor na disseminação de conceitos, práticas e procedimentos socialmente responsáveis no ambiente empresarial.

Nesse sentido, torna-se fundamental conhecer as diretrizes das organizações internacionais relacionadas ao tema. Entre essas, destaca-se a Organização Internacional do Trabalho (OIT), cuja visão é "(...) promover oportunidades de trabalho digno para homens e mulheres, em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade humana".¹⁵ A OIT tem quatro objetivos estratégicos:

- a. princípios e direitos fundamentais no trabalho e normas internacionais do trabalho;
- b. oportunidades de emprego e renda;
- c. proteção e seguridade social; e
- d. diálogo social e tripartismo.¹⁶

Os objetivos listados visam incluir trabalhadores de ambos os gêneros, tanto no setor formal como no informal, e nos mais diversos tipos de ocupação, por meio de programas que lidam com déficits de trabalho digno nos países.¹⁷ Pela notória importância dessa organização, entende-se que sua visão sobre o mercado de trabalho e relações subjacentes serve como balizador para a construção de uma agenda para o BNDES nos próximos anos.

Para o BNDES, que tem como um dos objetivos a geração de empregos de qualidade, torna-se premente o fomento de atividades com geração de postos de trabalho dignos, segundo o conceito discutido. Uma proposta que surge disso é procurar avaliar as empresas apoiadas por meio da definição de indicadores de qualidade do emprego. Nessa mesma linha, a análise de projetos deve comportar a articulação e o fomento cada vez mais tempestivos de aspectos sociais ligados aos empreendimentos. As ações apoiadas podem se dar no âmbito da gestão social da empresa mutuária ou em termos da formatação de ações integradas de desenvolvimento do território onde o projeto se localiza.

¹⁵ Tradução livre da citação de Juan Somavia, diretor-geral da OIT. Ver OIT (2009).

¹⁶ Tripartismo é a existência de representação dos empregados, dos empregadores e do Estado.

¹⁷ Ghai (2003) desenvolveu um índice para mensurar o padrão de trabalho digno em 22 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na década de 1990. A metodologia utiliza indicadores quantitativos que representem cada um dos quatro objetivos estratégicos da OIT. A partir da obtenção de um ranking dos países para cada um dos objetivos com base nos indicadores escolhidos, é obtido o ranking de trabalho decente por meio da média aritmética desses rankings parciais.

Mais concretamente, isso envolve questões como as seguintes: definição de uma política de responsabilidade social corporativa; existência de programas de elevação do nível de escolaridade dos trabalhadores; capacitação e recrutamento de mão de obra local para atuar nos empreendimentos; realização de investimentos sociais nas comunidades do entorno das operações; potencialização de efeitos sociais indiretos do projeto; e, em grande medida, identificação e mitigação de riscos sociais.

Essas ações estão alinhadas com o Planejamento Corporativo do BNDES construído para o período 2009-2014, que enfatiza, entre outros aspectos, a promoção do desenvolvimento regional e socioambiental com base em uma abordagem integrada dessas dimensões. Destaca-se também a geração de empregos e o fortalecimento da gestão e da governança das empresas brasileiras. Essas diretrizes são de caráter transversal e permeiam o apoio do Banco não só em relação ao tipo de financiamento ou investimento no capital social de empresas, como também à lógica de análise e desenvolvimento setorial.

Alinhada às orientações estratégicas definidas pelo Planejamento Corporativo e objetivando sua disseminação, será de grande valia, para os próximos anos, a estruturação de um processo de avaliação dos efeitos do BNDES na economia. A sistematização de conceitos e instrumentos a serem empregados numa metodologia de avaliação corporativa pretende elevar o grau de legitimação que o BNDES tem perante os diversos atores sociais, isto é, a sociedade civil, o meio empresarial e o Estado.

Uma avaliação abrangente volta-se para a verificação e a análise de aspectos de eficácia, eficiência e efetividade. A implementação de uma metodologia de monitoramento e avaliação para o BNDES deverá enfatizar os aspectos de efetividade das intervenções.¹⁸ Para isso, é necessário considerar todas as dimensões do desenvolvimento sustentável, vale dizer, econômica, social e cultural, ambiental, relativa ao conhecimento e à inovação e institucional. Assim, propõe-se a incorporação do tema emprego como uma das principais dimensões de avaliação da efetividade da atuação do BNDES na promoção do desenvolvimento.

A título de conclusão, as principais diretrizes de atuação do BNDES ligadas ao tema do emprego para os próximos anos podem ser consolidadas:

- a. desenvolvimento de um sistema de indicadores de qualidade do emprego nas empresas;
- b. indução de boas práticas de gestão das questões sociais pelas empresas e ampliação dos impactos positivos das intervenções;
- c. ampliação dos mecanismos de monitoramento dos impactos sociais dos projetos; e
- d. destaque para o emprego numa metodologia de avaliação de efetividade a ser implantada.

¹⁸ O aspecto de efetividade representa a avaliação dos efeitos gerados na realidade sobre a qual a política intervém, isto é, consiste em aferir as mudanças quantitativas e qualitativas, esperadas ou não, promovidas pela intervenção.

REFERÊNCIAS

- DE NEGRI, João Alberto (org.). Os financiamentos do BNDES têm impacto positivo sobre a tecnologia, o emprego e o faturamento das firmas? IPEA, 2008, *mimeo*.
- GHAJ, Dharam. Decent work: concept and indicators. *International Labour Review*, v. 142, n. 2, p. 113-146, 2003.
- HERMANN, Jennifer. O modelo de racionamento de crédito e a política monetária novo-keynesiana: uma análise crítica. *Revista de Economia Política*, v. 20, n. 2, p. 53-75, 2000.
- . Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. Artigo apresentado no “II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira”, 2009.
- NAJBERG, Sheila; PEREIRA, Roberto O. Novas estimativas do Modelo de Geração de Empregos do BNDES. *Sinopse Econômica*, BNDES, março de 2004.
- NAJBERG, Sheila; IKEDA, Marcelo. Modelo de Geração de Emprego: metodologia e resultados. *Textos para Discussão*, n. 72, BNDES, 1999.
- NAJBERG, Sheila; VIEIRA, Solange P. Demanda setorial por trabalho: uma aplicação do modelo de geração de emprego. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, IPEA, 1997.
- OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *About the ILO – Decent work for all*, 2009. Disponível em: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/WhatisDecentWork/lang--en/index.htm. Acesso em: 28 de outubro de 2009.
- PEREIRA, Roberto O. Ação do BNDES sobre o emprego formal: efeitos nas empresas financiadas. *Revista do BNDES*, n. 27, 2007.
- STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew. Credit rationing in markets with imperfect information. *The American Economic Review*, v. 71, n. 3, 393-410, 1981.