

O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E URBANO: PERÍODO 1996-2002¹

*Beatriz Azeredo
Pedro Duncan
Teresa Cristina Cosentino*

Tendo em vista a necessidade de construir um processo de desenvolvimento sustentável em termos econômicos, ambientais e sociais, o BNDES está comprometido com as mudanças que precisam ser promovidas no Brasil. Dito de outra forma, e ante o cenário de desigualdades sociais e regionais que ainda marca o país, o programa de desenvolvimento tem de incluir a premissa de promover constantemente a modernização e a transformação produtiva com equidade social.

Não é por outra razão que o Plano Estratégico do BNDES para o período 2000-05, além de reafirmar o compromisso com a modernização e com o aumento da competitividade da economia brasileira, anuncia em sua missão – pela primeira vez de forma explícita – a prioridade de reduzir as desigualdades regionais e sociais e manter e gerar empregos. Além disso, o desenvolvimento social e urbano é uma das sete dimensões que organizam as prioridades do Banco, e para ela se projetou o maior crescimento de desembolsos, propondo-se atingir R\$ 5 bilhões em 2005.

Em setembro de 2002, conforme apresentado a seguir, a carteira de investimentos nessa dimensão estratégica somava R\$ 8,4 bilhões, dos quais 82% representavam financiamentos já contratados e em desembolso, ou já aprovados pela diretoria e em fase de contratação. Os principais números da carteira podem ser visualizados na tabela.

**Tabela 1 – Área de Desenvolvimento Social e Infra-Estrutura Urbana;
Carteira total por nível orçamentário**
(R\$ milhões)

Número de operações	Investimento total	Financiamento
520 contratadas e aprovadas	16.235	6.882
144 em análise e enquadradas	3.819	1.501
644 operações	20.054	8.383

¹ Este texto se refere apenas à experiência do Banco na segunda metade da década de 90, a partir da criação da Área de Desenvolvimento Social. E, portanto, não incorpora a importante experiência do BNDES na área social na década de 80 sob a coordenação do então diretor, professor Carlos Lessa.

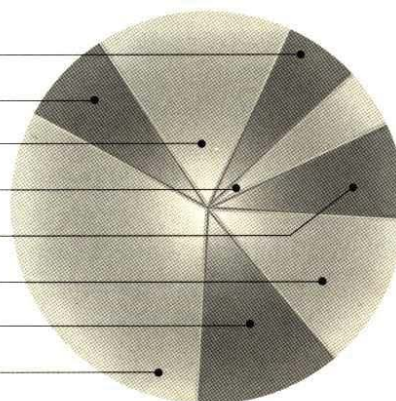
As principais linhas de atuação correspondem a projetos em infra-estrutura urbana, como transporte e saneamento; setores sociais básicos, como saúde e educação; modernização do setor público, envolvendo a gestão municipal e investimentos multissetoriais em regiões urbanas degradadas; e programas de geração de trabalho e renda, incluindo, principalmente, microcrédito e ações de desenvolvimento local. Os gráficos abaixo mostram a composição da carteira segundo as principais áreas de atuação, por valor dos financiamentos e por número de operações.

Os desembolsos previstos para 2002 no âmbito dessa carteira são da ordem de R\$ 1,3 bilhão, demonstrando o crescimento dos investimentos em tais áreas, conforme o gráfico.

Gráfico 1 – Áreas de Desenvolvimento Social e Infra-Estrutura Urbana – carteira total

Número de operações

Transporte 6%
PMI e outros 8%
Outros serviços sociais 16%
Saneamento 5%
Saúde 8%
Educação 13%
Trabalho e renda 12%
Modernização de gestão 32%



Valor

Transporte 46%
Saneamento 21%
Saúde 7%
Educação 7%
Trabalho e renda 1%
Modernização de gestão 7%
PMI e outros 9%
Outros serviços sociais 2%

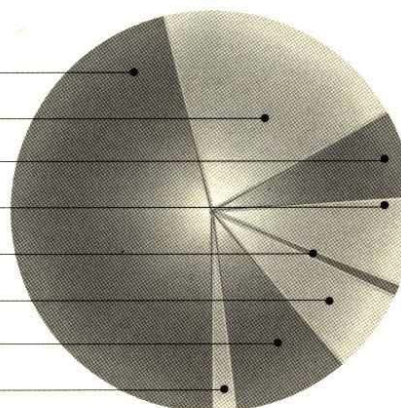
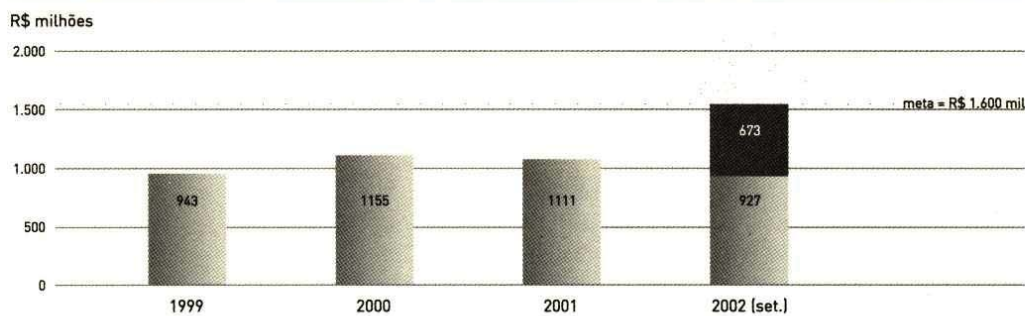


Gráfico 2 – Área de Desenvolvimento Social e Infra-Estrutura Urbana* – carteira total



* Inclui os desembolsos das Áreas de Desenvolvimento Social e Infra-estrutura Urbana e dos projetos financiados através da rede de agentes financeiros.

forme o gráfico.

Os financiamentos concedidos a projetos de infra-estrutura urbana e de setores sociais básicos têm por objetivo, em primeiro lugar, contribuir para universalizar o acesso a esses serviços. A magnitude dos investimentos necessários em saneamento, por exemplo, pode ser dimensionada com base nos principais indicadores do setor. Apesar de 91% dos domicílios brasileiros possuírem rede de abastecimento de água, a oferta regular ocorre em apenas 34% dos municípios. As desigualdades no fornecimento de água são observadas em termos de região e população (municípios menores apresentam índices muito inferiores aos de municípios de médio e grande porte) e de renda familiar (entre as famílias com renda familiar inferior a cinco salários mínimos,² apenas 51,6% são atendidas com rede geral; já para as famílias com renda mensal acima de vinte salários mínimos, só 2% não são atendidas).

Os domicílios com esgotamento sanitário adequado representam apenas 44% do total do país. Mais uma vez, as desigualdades regionais são acentuadas; se no Sudeste esse indicador é de 70,6%, nas demais regiões se verificam índices bastante inferiores: 37,2% no Sul, 29,1% no Centro-Oeste, 13,1% no Nordeste e 8% no Norte.

Os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (IBGE, 2000) mostram que 7,6% dos domicílios urbanos não são atendidos por nenhum sistema de coleta e que a falta de atendimento atinge 82% dos domicílios rurais. Quanto aos resíduos sólidos coletados, 30,5% são despejados a céu aberto, 69% têm destinação adequada em aterros sanitários ou controlados, e o restante é incinerado ou reciclado ou passa por processo de compostagem.³

² O salário mínimo vigente, em dezembro de 2002, é de R\$ 200,00.

³ O setor de saneamento é objeto de análise detalhada em capítulo específico deste livro ("A infra-estrutura urbana", p. 297).



Central de atendimento ao contribuinte em Curitiba (PR)

Os indicadores referentes à saúde apontam também a necessidade de investimentos que contribuam para universalizar o acesso. Na oferta de serviços hospitalares, observa-se que o país dispõe de 2,9 leitos por mil habitantes,⁴ número considerado razoável diante dos indicadores internacionais. Esses leitos, no entanto, encontram-se fortemente concentrados nas regiões Sul e Sudeste, assinalando enorme carência nas demais. E mesmo nas áreas com maior número de hospitais é preciso ordenar e racionalizar a rede hospitalar e investir para modernizar a gestão. Ocorre, ainda, demanda permanente por recursos para atualização tecnológica.

No período 1998-2002, o Banco realizou com o segmento médico-hospitalar 22 operações diretas (R\$ 680 milhões) e 544 indiretas (R\$ 317 milhões). É importante ressaltar que, desse conjunto, 86 operações (que totalizaram cerca de R\$ 344 milhões) foram realizadas no contexto do Programa de Fortalecimento e Modernização das Entidades Filantrópicas de Saúde.

Além dos financiamentos para expandir e modernizar a rede hospitalar, o Banco tem atuado, através do Fundo Social (que permite aplicações não-reembolsáveis), na aten-

ção básica à saúde. Em parceria com o Ministério da Saúde, universidades públicas e prefeituras, o BNDES vem apoiando projetos de capacitação e formação de profissionais do Programa de Saúde da Família. Este representa uma mudança importante na estratégia de prestação de serviços, que passa a privilegiar a atenção básica e a promoção da saúde, mediante equipes formadas de médicos, enfermeiros, odontologistas e agentes de saúde. Sua implementação vem sendo feita de forma acelerada, e certamente um dos principais desafios é preparar profissionais aptos a trabalhar nessa nova perspectiva.

O aumento da cobertura dos serviços de infra-estrutura urbana e social exige ainda a oferta de linhas de financiamento que permitam modernizar esses setores e aprimorar a qualidade dos serviços, com a conseqüente melhoria das condições de vida. No caso do saneamento ambiental, estima-se que o aumento de 1% da população com acesso a serviços de saneamento reduziu o número de óbitos infantis em 6,1%.⁵ Com a provisão de água potável, a redução seria de 2,5%; com a coleta de lixo, 1,6%; e com o tratamento de esgoto, 2,1%.

Na educação, identificou-se como espaço do BNDES o apoio à expansão e modernização do ensino superior. Enquanto os financiamentos às instituições privadas são concedidos nos moldes tradicionais do Banco, desenvolveu-se um mecanismo especial para as universidades públicas, dadas as características do segmento. Na prática, isso tem significado apoiar programas de alienação de ativos não-operacionais, desde que suas receitas estejam vinculadas a planos de investimentos. A tabela 2 resume os principais resultados alcançados naquela carteira.

No ensino fundamental, vislumbrou-se a oportunidade de, com base no Fundo Social, apoiar a introdução de novas tecnologias de pedagogia interativa nas escolas

Tabela 2 – Área de Desenvolvimento Social
Carteira total – Programa de Educação
 (R\$ mil)

Número de operações	Investimento total	Financiamento
42 contratadas e aprovadas	441	321
13 em análise e enquadradas	255	172
55 operações	696	493
Públicas	76	65
Privadas	620	428

⁵ Seroa da Mota, *Indicadores ambientais no Brasil: aspectos ecológicos, de eficiência e distributivos*, TD 403, Ipea, fev. 1996.

públicas, utilizando a informática; um exemplo é a interconectividade. Os financiamentos têm sido concedidos a prefeituras que desenvolvem seus projetos em parceria com universidades públicas.

Investimentos em transportes urbanos de massa também produzem impactos significativos na qualidade de vida. A racionalização dos serviços reduz a emissão de gases poluentes, diminui os longos engarrafamentos e abrevia o tempo de deslocamento dos trabalhadores (em alguns casos, essa redução chega a duas horas diárias).⁶

Os investimentos nos setores sociais básicos produzem não só inequívocos impactos sociais, mas também importantes efeitos positivos no mercado de trabalho. As atividades de saúde e educação, por exemplo, são intensivas em mão-de-obra e têm elevado potencial para gerar postos de trabalho de qualidade. Em saúde, vale lembrar que a modernização e a inovação tecnológica implicam não demissão (como no caso de alguns investimentos na indústria), mas, ao contrário, incorporação de novos trabalhadores qualificados. O setor é importante do ponto de vista produtivo, tendo cerca de 7 mil unidades hospitalares; destas, um terço é público, um terço é filantrópico e um terço é privado; no total, o setor emprega cerca de 1,5 milhão de pessoas, das quais aproximadamente 600 mil têm nível superior.⁷

O potencial de geração de empregos dos investimentos em saúde e educação pode ser avaliado com base num modelo (desenvolvido no BNDES) que utiliza a matriz insumo-produto (elaborada pelo IBGE) para calcular o número total de empregos diretos, indiretos e devidos ao efeito renda gerados por investimentos nos diversos setores da economia brasileira. Saúde e educação, segundo a classificação do IBGE, estão incluídas em "serviços prestados às famílias", os quais ocupam o terceiro lugar, num total de 42 setores, na geração de empregos (diretos, indiretos e efeito-renda). Só ficam atrás da agricultura e dos artigos de vestuário, ambos setores claramente intensivos em mão-de-obra.⁸

Além dos projetos específicos de saúde, educação e infra-estrutura urbana, o BNDES financia os Projetos Multissetoriais Integrados (PMI), voltados para bairros extremamente pobres em áreas degradadas. Trata-se de um modelo inovador de investimento público, em que, por meio de uma abordagem multidisciplinar, procura-se

⁶ O setor de transporte também é objeto de análise detalhada no capítulo "A infra-estrutura urbana", p. 297.

⁷ O mercado de saúde privada no país, por sua vez, é o segundo maior do mundo, com 2.083 provedores, faturando cerca de R\$ 20 bilhões por ano e atendendo a 38 milhões de pessoas de diversas faixas de renda. Fonte em verificação.

⁸ Najberg (1998). O modelo leva em conta os empregos gerados durante os investimentos na construção civil, no setor de bens de capital e em suas cadeias produtivas; a abertura de novos postos de trabalho após a conclusão dos investimentos, e, ainda, a criação de emprego pelo efeito multiplicador da renda.

transformar as condições de vida. Os PMI envolvem amplo diagnóstico da situação, do planejamento e do investimento em infra-estrutura urbana, regularização fundiária, serviços sociais básicos, promoção de cidadania e geração de ocupação e renda. O caráter inovador desses projetos reside não apenas na abordagem multidisciplinar para enfrentar as condições de pobreza, mas também no fato de exigir a articulação de diversas instâncias da administração pública e enfatizar a mobilização da comunidade, desde a formulação até a manutenção dos investimentos realizados.

Os investimentos financiados pelo BNDES ilustram bem o potencial dos PMI. Em Teresina (PI), considerada a capital mais pobre do Nordeste, a prefeitura implementou o Projeto Vila-Bairro, com o objetivo de transformar as 155 vilas da periferia (onde moram cerca de 116 mil pessoas) em cinquenta bairros dotados de infra-estrutura básica, equipamentos sociais e programas de geração de trabalho e renda. Em Vitória (ES), o Projeto Terra prevê a intervenção em onze áreas de favelas, onde vivem 73 mil pessoas. E, em Curitiba (PR), o Linhão do Emprego, implementado pela prefeitura, compreende intervenções num conjunto de bairros da periferia, beneficiando um total de 500 mil habitantes.

O crescente interesse por projetos dessa natureza (que, aliás, têm contado com recursos do Orçamento Geral da União, de outras instituições financeiras, como a Caixa Econômica Federal, e de organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento) indicam sua importância, em virtude dos resultados obtidos na integração e recuperação de áreas urbanas degradadas; eles podem contribuir sig-

Tabela 3 – Área de Desenvolvimento Social
Carteira total – Projetos Multissetoriais Integrados
 (R\$ mil)

Nível/município	Investimento total	Financiamento
Contratadas e aprovadas	468.014	200.339
Curitiba	93.312	35.000
Teresina	68.617	22.200
Vitória	37.004	20.000
Campo Grande	89.834	39.931
Petrolina	83.764	30.323
Rondonópolis	41.197	26.000
Várzea Grande	54.286	26.885
Em análise e enquadradas	2.961	2.961
3 operações	116.604	79.441
Total	586.568	281.535

nificativamente para enfrentar a atual crise urbana que se observa nos grandes centros brasileiros. Em 2002, mais dois projetos foram contratados (Petrolina, PE, e Campo Grande, MT); dois foram aprovados (Rondonópolis, MS, e Várzea Grande, MS); e outros foram discutidos com o Banco, evidenciando as possibilidades de transformação social desse modelo. A carteira dos PMI é apresentada a na tabela 3.

O financiamento para projetos de infra-estrutura e programas sociais básicos é concedido tanto ao setor público quanto ao privado, tendo sempre por objetivo fortalecer as políticas nessas áreas e o papel do Estado nas tarefas de coordenação, articulação e regulação. A modernização dos hospitais filantrópicos, por exemplo, objeto de um programa especial no BNDES, tem importância estratégica na melhoria das condições de oferta dos serviços hospitalares, na medida em que essas entidades representam um terço da oferta de leitos do Sistema Único de Saúde (SUS). No saneamento, as diversas soluções institucionais, oriundas de prefeituras, governos estaduais, empresas públicas e/ou concessionárias privadas, também têm sido apoiadas pelo Banco.

O fortalecimento do setor público, em termos da capacidade de prestar serviços sociais básicos, promover investimentos e exercer regulação, é outro dos objetivos de desenvolvimento social do BNDES. Nesse contexto, destaca-se o Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMAT), voltado para o ente jurídico que é o principal responsável por prestar serviços sociais básicos e organizar as políticas públicas em nível local. O objetivo principal é contribuir para o fortalecimento financeiro dos municípios, com base no aproveitamento do potencial de arrecadação tributária própria e na modernização da gestão municipal, buscando também a racionalização e a redução de gastos.

As receitas próprias municipais correspondem a 5,2% da arrecadação total do Brasil, país que apresentou carga tributária global de 33,4% do PIB em 2000. E, apesar da heterogeneidade desse conjunto de municípios em termos de porte e potencial de arrecadação, estima-se que a grande maioria (cerca de 83%) arrecada todos os tipos de tributo de sua competência. No entanto, a enorme dispersão entre as cargas tributárias municipais (mesmo entre municípios de mesmo porte) evidencia grande espaço para o aumento da carga tributária. As estimativas disponíveis apontam um potencial de expansão das receitas próprias municipais da ordem de 20,8%.⁹ Vale lembrar que o Brasil possui 5.507 municípios, 81% deles com população de até 20 mil habitantes. Apenas 66 municípios (1,2% do total) têm mais de 300 mil habitantes. São cidades de grande ou médio porte (inclusive a quase totalidade das capitais), que abrigam 60 milhões de habitantes, o correspondente a 35% da população do país.

A carteira desse programa apresenta 215 projetos, num total de R\$ 666 milhões de investimentos e R\$ 549 milhões de financiamentos concedidos pelo BNDES; sessen-

ta municípios já contam com operações contratadas ou em fase de liberação. Considerando os projetos contratados ou já aprovados pela diretoria e em fase de contratação, chega-se a 165 prefeituras (dezesseis de capitais), com a seguinte distribuição regional: 97 no Sudeste, quarenta no Nordeste, 61 no Sul, oito no Norte e nove no Centro-Oeste. A tabela 4 resume os principais indicadores.

Tabela 4 – Área de Desenvolvimento Social – Carteira total – Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMAT)
(R\$ mil)

Número de operações	Investimento total	Financiamento
165 contratadas e aprovadas	552.482	455.925
50 em análise e enquadradas	113.725	93.118
215 operações	666.207	549.042

Objetivando maior capilaridade para o Programa, o BNDES tem buscado a participação de seus agentes financeiros, destacando-se a parceria com o Banco do Brasil. As estimativas apresentadas pelos diversos programas de modernização municipal indicam um potencial médio de crescimento de 50% na arrecadação (em alguns municípios, o potencial supera a marca dos 100%).

Nas questões específicas de trabalho e renda, o BNDES, em face das profundas transformações no mercado de trabalho, traçou linhas de atuação voltadas para o apoio a novas formas de organização da produção e para os empreendedores de micro e pequeno porte (inclusive os do setor informal) sem acesso aos mecanismos tradicionais de crédito.

Antes, porém, de apresentar esses programas, cabe observar que a questão do emprego (ou de sua contraparte, o desemprego) tem marcado e desafiado toda a discussão e constituição das políticas públicas no Brasil, sobretudo a partir dos anos 90. As elevadas taxas de desemprego, o tamanho do mercado de trabalho informal, os indicadores sociais e as desigualdades regionais e intra-regionais vêm mostrando as limitações das diversas políticas sociais, desde o sistema previdenciário até os programas de infra-estrutura urbana, passando pela saúde, educação e assistência social.

De fato, como expandir a cobertura do sistema de proteção social (por exemplo, a Previdência e o seguro-desemprego) se cerca de 8,4 milhões de trabalhadores (ou 60% da força de trabalho) encontram-se no mercado informal? Ou como lidar com as políticas setoriais ante o baixo nível salarial da grande maioria e, principalmente, a precariedade do mercado (não só do informal, mas também de parcela importante do formal), o que impõe freqüentes reduções ou mesmo perda de rendimentos para grande número de trabalhadores?

O problema impulsionou no Brasil a constituição (tardia, se comparada à experiência dos países desenvolvidos) das políticas públicas de emprego. Só a partir de 1990 se pode falar da implantação de um amplo programa de seguro-desemprego, com a instituição de um fundo específico alimentado por contribuição social: o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). E somente em meados daquela década assistimos à implementação de políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho, com os serviços de intermediação da mão-de-obra, de formação profissional e de oferta de crédito para os pequenos empreendedores.¹⁰

Foi nesse contexto que o BNDES, em sintonia com o Conselho da Comunidade Solidária,¹¹ elaborou em 1996 uma estratégia de atuação para o desenvolvimento institucional das microfinanças no Brasil. O objetivo central foi estruturar um novo canal de distribuição, utilizando instituições especializadas voltadas para conceder crédito aos empreendedores formais e, especialmente, informais.

Para termos uma idéia da importância e do perfil desses últimos empreendedores, lembremos que, segundo o IBGE, havia cerca de 9,5 milhões de empresas informais em 1997, ocupando 12,8 milhões de pessoas nas seguintes atividades: serviços (46%), comércio (26%), construção (15%) e indústria (12%). A grande maioria (92%) tinha até duas pessoas ocupadas, e 80% delas, apenas uma. Tais empreendedores, homens (64%) e mulheres (36%), freqüentemente não tinham nem o primeiro grau completo e auferiam renda média de R\$ 253,00 (os homens)¹² e R\$ 218,00 (as mulheres).¹³

No terreno das microfinanças, vale assinalar também o relativo atraso do Brasil, se comparado à experiência internacional, em particular a de alguns países da América Latina. Em 1996, por exemplo, o segmento microfinanceiro nacional não alcançava a marca de R\$ 8 milhões, movimentados por um conjunto restrito de organizações não-governamentais. Registre-se ainda um cenário caracterizado por um sistema financeiro muito desenvolvido, mas pouco interessado no assunto, e por uma atuação muito forte do Banco Central na supervisão e na regulamentação.

Havia, portanto, a clara percepção de que a questão fundamental do microcrédito (e das microfinanças em geral), antes mesmo da disponibilidade de recursos financeiros, era institucionalizá-lo, para viabilizar o uso adequado e sistemático dos recursos colocados à disposição do segmento. Em outras palavras, tratava-se de promover a criação de instituições, com profissionais especializados e padrões gerenciais e

¹⁰ A esse respeito, ver Azeredo (1998).

¹¹ O Conselho da Comunidade Solidária foi criado em 1985, no início da administração Fernando Henrique Cardoso, como instrumento para promover a participação civil e novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade civil. É composto de 21 líderes da sociedade civil e quatro ministros (o da Saúde, o da Educação, o da Trabalho e o chefe de gabinete da Presidência da República).

¹² O salário mínimo nesse período era de R\$ 120,00 (na época, US\$ 111,35).

¹³ Pesquisa sobre a economia informal urbana realizada pelo IBGE.

organizacionais, que pudessem garantir seu crescimento, sua auto-sustentabilidade e sua progressiva inserção no sistema financeiro nacional.

Em meados da década de 90, a constatação da fragilidade institucional desse segmento e a ausência de ferramentas operacionais e metodológicas adequadas levou o BNDES a desempenhar papel muito mais amplo que o de provedor de *funding*. Sistematizar uma metodologia para formação de agentes de crédito foi o primeiro passo, o que permitiu a criação de novas instituições desde 1997. Além disso, está sendo produzido em parceria com o BID um conjunto de estudos e manuais que envolvem desde avaliação do mercado de microfinanças até modelagens de auditoria, sistemas de informações gerenciais, novos produtos e guia para gestores de instituições microfinanceiras.¹⁴

Os resultados alcançados são expressivos. Até setembro de 2002, o BNDES atuava com uma rede de 32 instituições de crédito, para as quais disponibilizou R\$ 58 milhões. Essa rede se compõe de 28 ONG, três sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM) e uma cooperativa de crédito rural. Cabe destacar que a possibilidade de criação das SCM representa um marco legal do microcrédito, proposto pelo Conselho Monetário Nacional. Trata-se de uma inovação fundamental em termos de atração de novos recursos para esse segmento, através de investidores privados; assim, rompe-se com uma séria limitação para o crescimento das ONG de microcrédito bem-sucedidas, as quais dependem basicamente de doações para expandir suas atividades.

Essas instituições atuam em dezesseis estados da Federação e quase quinhentos municípios e já realizaram 74.243 operações de crédito. Na média, estamos falando de um crédito de R\$ 1.155,00 (concedido no prazo de 5,1 meses) e de uma inadimplência de 4,3% (medida pelos atrasos superiores a trinta dias). Tais créditos se dirigiram sobretudo para atividades de comércio (66%) e foram utilizados majoritariamente em capital de giro (91%), primeira necessidade dos pequenos negócios. Esses empreendimentos são dirigidos tanto por mulheres (53%) quanto por homens (47%) e pertencem na maioria ao segmento informal (75%), mostrando que a rede vem atuando diretamente na clientela prioritária.

A despeito de todos os resultados já alcançados, permanece o desafio assumido pelo BNDES desde 1996 de contribuir para formar uma ampla e sólida rede institucional de microfinanças. Nossa visão de futuro é um mercado no qual microempreendedores e clientes de baixa renda tenham acesso aos serviços financeiros de que precisam, ofertados por instituições integradas no sistema financeiro nacional. Mais: essas instituições deverão ser extremamente profissionalizadas e capazes de atrair novos recursos e investidores para o setor, podendo até prescindir do financiamento direto do BNDES.

¹⁴ Os manuais e estudos realizados até o momento encontram-se listados em anexo.

O Banco está apoiando o modelo empresarial de autogestão, em que o controle e a administração são exercidos pelos trabalhadores. Pode-se dizer que é o modelo resultante da tentativa de os trabalhadores garantirem, pela ajuda mútua, a manutenção de seus empregos, de suas rendas ou mesmo de seu padrão de vida.

Com esses objetivos, grupos de trabalhadores têm-se organizado em empresas autogestionárias, passando a viver o desafio de driblar a falta de experiência gerencial e de encontrar soluções para desenvolver o empreendimento com meios adequados a sua forma de organização.

Visando a estimular o surgimento e a consolidação de tais empresas, o BNDES dispõe-se a examinar diretamente operações com valores superiores a R\$ 150 mil e a apoiar, quando necessário, o aprimoramento técnico e gerencial dessas organizações, buscando seu desenvolvimento institucional e organizacional. Ademais, possibilita a aquisição de máquinas e equipamentos usados e a obtenção de créditos para capital de giro.

Da carteira de autogestão, conforme discriminado na tabela 5, constam onze empresas, envolvendo aproximadamente 2.100 cooperados e recursos de cerca de R\$ 37 milhões.

Tabela 5 – Área de Desenvolvimento Social
Carteira total – Programa de Autogestão
 (R\$ mil)

Número de operações	Investimento total	Financiamento
7 contratadas e aprovadas	40.402	32.493
4 em análise e enquadradas	4.860	4.118
11 operações	45.262	36.611

Desses projetos, vale a pena destacar três: a Cooperativa de Trabalho dos Profissionais Técnicos Eletricitários (Tecsel), que presta serviços de construção e manutenção na geração e distribuição de energia elétrica no Rio de Janeiro; a Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Valente (Apaeb), que se destaca pela atuação na zona sisaleira do semi-árido baiano, nas áreas de educação, capacitação, financiamento e, principalmente, operação de uma fábrica de carpetes, cujos resultados suportam, sobremaneira, o conjunto de ações da Associação; e a Cooperativa de Produtos Metalúrgicos de Mococa (Coopromem), originária da falência da Nicola Rome Máquinas e Equipamentos (SP), que está no setor de caldeiraria industrial; peças para tratores; máquinas de movimentação de terra e garfos para empilhadeiras; e peças especiais fabricadas sob encomenda.

Mais recentemente, o BNDES criou o Programa de Desenvolvimento Local, que objetiva promover o desenvolvimento em microrregiões caracterizadas por popu-

lações de baixa renda e pouco dinamismo econômico. A idéia central do Programa, que se utiliza de recursos do Fundo Social, é viabilizar a implementação de metodologias inovadoras que, pela mobilização e capacitação da comunidade, pelo fortalecimento institucional e pela promoção de novas iniciativas produtivas, permitam elaborar uma agenda renovada de desenvolvimento.

Em tais processos, é fundamental mobilizar e organizar a população, levando em conta as vocações e potencialidades locais, com resultados que beneficiem a maioria. Por outro lado, busca-se superar o foco estritamente municipal, com o trabalho em áreas geoeconômicas e em seus sistemas produtivos. Os governos municipais ganham novo papel: para além das funções tradicionais de provedores de serviços sociais básicos, tornam-se promotores e articuladores do desenvolvimento em contexto regional.

Após amplo levantamento do perfil socioeconômico e dos problemas e das potencialidades de cada município, a agenda de trabalho abrange a implementação de intenso processo de capacitação, mobilização, articulação e fortalecimento das organizações comunitárias, das instituições públicas e dos produtores, tendo em vista elaborar e implementar um plano estratégico e participativo de desenvolvimento.

O BNDES tem procurado estabelecer parcerias que permitam implementar diferentes metodologias e abordagens de desenvolvimento do território. A primeira, mediante convênio de cooperação técnica com o Programa da Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), toma por base a Gestão Participativa Para o Desenvolvimento Local (Gespar),¹⁵ num programa de trabalho para os próximos três anos. Será desenvolvido em dezoito áreas, envolvendo 57 municípios (prioritariamente no Norte e Nordeste), com população total de cerca de 1 milhão de pessoas.

Outra parceria é a participação na Aliança com o Adolescente Para o Desenvolvimento do Nordeste, junto ao Instituto Ayrton Senna, à Fundação Kellog e à Fundação Odebrecht. O objetivo é promover o desenvolvimento local baseado no protagonismo juvenil. A Aliança prevê para os próximos três anos um plano de trabalho a ser implementado em três microrregiões de diferentes estados do Nordeste, com dezoito municípios e 500 mil habitantes.

O papel do BNDES nessa agenda é tanto o de financiador como o de articulador das atividades próprias do processo. Trata-se não só de disponibilizar recursos não-

¹⁵ Essa metodologia foi desenvolvida nos últimos cinco anos, na região Nordeste, graças ao acordo de cooperação entre o Banco do Nordeste do Brasil e o PNUD. As ações desenvolvidas em diversos municípios com base na Gespar foram premiadas pela Fundação Ford e pela Fundação Getúlio Vargas como projeto inovador de combate à pobreza. Para uma apresentação e exploração dessa metodologia, ver BNDES Desenvolvimento Local – Cooperação Técnica do PNUD. Gestão participativa para o desenvolvimento local. Recife, 2000.

reembolsáveis para a etapa inicial de mobilização e capacitação, visando ao fortalecimento do capital social e institucional que impulse o potencial produtivo existente nas diferentes regiões do país, mas também de adequar suas linhas de financiamento, ou mesmo criar novos produtos, objetivando impulsionar o capital produtivo dessas regiões. Os dados sobre a agenda de trabalho com desenvolvimento social estão reunidos na tabela 6.

Tabela 6 – Área de Desenvolvimento Social
Carteira total – Programa de Desenvolvimento Local*

Operações	Valor R\$ milhões	Período	Cobertura
Contratadas e aprovadas			
PNUD	10	2000-02	18 microrregiões 57 municípios 1 milhão de pessoas
Aliança	1	2000-04	3 microrregiões 18 municípios 500 mil pessoas
Em análise			
IICA	10	2002-06	2 microrregiões 26 municípios

* Programa desenvolvido com recursos do Fundo Social. Aliança: Aliança com o Adolescente Para o Desenvolvimento do Nordeste (Fundação Kellogg/Instituto Ayrton Senna/Fundação Odebrecht). Essa operação refere-se à microrregião do Baixo Sul da Bahia.
PNUD: Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento.
IICA: Instituto Interamericano de Cooperação Para a Agricultura.

Cabe destacar as oportunidades que se apresentaram com a criação do Fundo Social, integrado por parcela do lucro do BNDES, permitindo apoio financeiro não-reembolsável a projetos de cunho social voltados para a população de baixa renda. Com isso, foi possível complementar a tradicional ação do Banco como financiador de longo prazo nas áreas relacionadas ao desenvolvimento social, como saúde, educação, modernização da gestão pública e geração de trabalho e renda. Exemplos de complementaridade através do Fundo Social são os já mencionados programas de aproveitamento de novas tecnologias no ensino fundamental e o suporte ao Programa de Saúde da Família. Ademais, tem sido financiada a estruturação de ONG que atuam junto aos hospitais públicos na atenção às crianças e a suas famílias nos períodos pré e pós-internação.

Os diversos programas que foram elaborados para orientar as aplicações do Fundo Social têm como objetivo comum apoiar investimentos de projetos inovadores, que tenham potencial de exemplaridade e cujas metodologias possam ser sistematizadas e disseminadas, inclusive contribuindo para aperfeiçoar políticas públicas.

O Programa de Fomento e Divulgação de Projetos Sociais tem sido instrumento importante para identificar essas experiências. O Prêmio Gestão Pública e Cidadania, organizado pela Fundação Getúlio Vargas, conta com recursos do Fundo Social desde 1998 e seleciona anualmente vinte projetos inovadores, desenvolvidos pelos governos municipais em parceria com a sociedade civil. O Projeto Mãe-Canguru de Assistência ao Bebê Prematuro, implementado pelo Instituto Materno Infantil de Pernambuco (Imip) e contemplado em 1998 no âmbito daquele prêmio, é um exemplo de boa prática que, a partir do envolvimento do BNDES, tornou-se política pública. De início, os recursos do Fundo Social possibilitaram investimentos nesse hospital e em outras instituições; depois, permitiram estruturar amplo programa de disseminação, em parceria com o Ministério da Saúde e a Fundação Orsa. Hoje, mais de duzentos hospitais públicos já utilizam o método, reconhecido como procedimento remunerável pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Os recursos do Fundo Social têm sido aplicados principalmente por meio do Programa de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco Social.¹⁶ Já foram apoiados 102 projetos na área da saúde, da educação e da atenção integral, totalizando R\$ 133 milhões e atingindo uma população de 2,7 milhões de crianças e jovens. Isso possibilitou que o BNDES se aproximasse da realidade do terceiro setor no Brasil (clientes não-tradicionais do Banco) e apoiasse o fortalecimento e articulação daquele setor com as ações de cunho governamental. Ao mesmo tempo, os financiamentos para o poder público municipal têm buscado estimular ações estruturantes de políticas que, cada vez mais, envolvam os diversos atores da sociedade civil.

No decorrer de sua história, o BNDES, como principal agência de fomento e financiamento de longo prazo no Brasil e como interlocutor privilegiado junto às empresas na discussão de projetos de modernização e expansão, vem exercendo importante papel na indução de procedimentos éticos e socialmente responsáveis no meio econômico. A análise de impacto ambiental dos investimentos, por exemplo, é prática já consolidada no Banco; ela resulta de um processo pioneiro que, iniciado na década de 70, tem servido de referência para todo o sistema financeiro nacional.

Mais recentemente, essa interlocução junto à iniciativa privada foi mobilizada, também, para fomentar a agregação da variável social pelo setor produtivo, incluindo-a na composição e avaliação dos empreendimentos.

Desde 1999, a informação sobre a responsabilidade social das empresas constitui item obrigatório dos relatórios de análises de financiamento pelo BNDES. Assim, além de exigir o cumprimento de obrigações legais e compulsórias (fiscais, trabalhistas e ambientais) para a concessão de créditos, o Banco procura estimular o contínuo aperfeiçoamento empresarial na condução de seus empreendimentos e seus

¹⁶ Os resultados da primeira etapa estão consolidados no livro Programa de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco Social.

impactos sobre o ambiente externo de influência, assim como no relacionamento com os principais públicos com que interage. Para isso, o BNDES desenvolve novos instrumentais de análise, como o Guia de Abordagem de Aspectos Sociais (GAS), que visa a orientar os técnicos da instituição, reunindo itens que costumam ser atribuídos ao exercício da responsabilidade corporativa.

O Banco já conta, em sua carteira, com empréstimos voltados para investimentos destinados ao desenvolvimento social, associados aos financiamentos para a expansão e modernização produtiva. Essa carteira é bastante representativa, menos pelos valores envolvidos (R\$ 60 milhões) e mais pela qualidade, por abranger as mais significativas empresas atuantes no país em diversos setores e por desenvolver projetos inovadores.

O papel exercido pelo BNDES na identificação e no fomento de investimentos sociais sem fins lucrativos, e em benefício público, da parte das empresas insere-se na estratégia de promover a articulação e a integração entre iniciativa privada, poder público e sociedade organizada, implementando modernas políticas públicas.

Por fim, ressalte-se que, tendo como pressupostos as ações estruturantes relativas ao desenvolvimento social e a necessidade de criar mecanismos adequados de financiamento de longo prazo a setores não-tradicionais no BNDES, é preciso um esforço permanente de conhecimento setorial. Isso se traduz numa agenda de trabalho que incorpora estudos, sistematização e disseminação de novas metodologias, avaliação de resultados e contínua interlocução com os principais atores governamentais e não-governamentais.

O estudo do segmento filantrópico hospitalar no Brasil, promovido pelo BNDES em parceria com a ENSP/Fiocruz, é exemplo típico de um amplo e inédito diagnóstico que oferecerá parâmetros fundamentais para a atuação do Banco no setor. Esse estudo compreendeu um censo de 1.860 entidades num universo de cerca de 2.100 unidades, além de uma avaliação detalhada de três amostras: 26 hospitais com mais de seiscentos leitos; dez hospitais filantrópicos, não prestadores de serviços ao SUS, de alta complexidade e referência no setor hospitalar; e uma amostra aleatória de 60 hospitais de pequeno e médio portes.

Na sistematização de metodologias, os manuais para as já mencionadas instituições microfinanceiras são fundamentais no fortalecimento dessa atividade no Brasil.

O caráter inovador da maioria dos programas que vêm sendo implementados demanda um processo de avaliação dos resultados, não apenas para aperfeiçoar esses programas, como também para divulgar as experiências em curso. Com esse propósito, decidiu-se organizar uma série de publicações, denominada BNDES Social,¹⁷



Projeto Mãe-Canguru

cujo objetivo é compartilhar as reflexões e disponibilizar os conhecimentos gerados no trabalho com a dimensão do desenvolvimento social e urbano.

Os resultados aqui apresentados refletem uma agenda bastante diversificada, em face da complexidade da questão do desenvolvimento social. De fato, essa agenda incorpora desde os setores sociais básicos até os projetos voltados para a inserção produtiva da população de baixa renda, passando pela modernização da gestão municipal e dos investimentos públicos. Mas, apesar de tal diversidade, sobressaem alguns traços comuns. O primeiro deles é o estímulo permanente à modernização institucional, da gestão à melhoria da qualidade dos serviços prestados, seja de projetos públicos, seja de projetos privados, lucrativos ou não-lucrativos.

Outra característica relevante tem sido o investimento no desenvolvimento, implementação e disseminação de novos processos de trabalho e metodologias, que contribuem decisivamente para aperfeiçoar as políticas públicas, nas quais interagem governo, sociedade civil e setor privado.

Cabe também ressaltar que o envolvimento do Banco com os setores sociais reforçou (e em alguns segmentos até introduziu) a prática do diagnóstico, planeja-

mento e elaboração de projetos de investimento com visão de sustentabilidade a longo prazo.

Tudo isso exigiu um envolvimento do Banco no conhecimento desses novos setores, na interação com clientes não-tradicionais, na adequação e flexibilização das políticas operacionais e, ainda, no desenvolvimento de novos produtos.

Mas permanece o principal desafio: definir o papel do BNDES como o mais importante provedor de recursos de longo prazo para investimento e aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para enfrentar as questões sociais no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, J. R. & ARAÚJO, E. A. *A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível*. Rio de Janeiro, jun. 2001.
- ALBUQUERQUE, F. *Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico*. Fortaleza, Banco do Nordeste, 1998.
- _____. *Desenvolvimento econômico local (caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política)*. BNDES. No prelo.
- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (Abet), 1998. Coleção Teses & Pesquisas, 1.
- BARROS, P. B.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea, 2000.
- BARRETTO, A. S. O programa de crédito produtivo popular no BNDES. In: CARLOS, A. S. (org.). *Geração de emprego e renda no Brasil – experiências de sucesso*. 1999. Rio de Janeiro.
- BNDES DESENVOLVIMENTO LOCAL – COOPERAÇÃO TÉCNICA DO PNUD. *Gestão participativa para o desenvolvimento local*. Recife, 2000.
- BNDES SOCIAL nº 1 – *Método mãe-canguru de atenção ao prematuro*. Rio de Janeiro, BNDES, 2001.
- BNDES SOCIAL nº 2 – *Microcrédito: a experiência do Grameen Bank*. Rio de Janeiro, BNDES, 2001.
- BNDES SOCIAL nº 3 – *Atendimento à criança cardiopata: o caso da Sociedade Amigos do Coração*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.
- BNDES SOCIAL nº 4 – *Modernização da gestão pública: uma avaliação de experiências inovadoras*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.
- BNDES SOCIAL nº 5 – *Hospitais filantrópicos no Brasil* (3 v.).
- BNDES SOCIAL nº 6 – *Redes de atenção à criança e ao adolescente*.
- BNDES SOCIAL nº 7 – *Projetos Multissetoriais Integrados*.

BOUCINHAS & CAMPOS AUDITORES INDEPENDENTES. *Manual de auditoria externa para microfinanças: programa de desenvolvimento institucional*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

BRUETT, T.; SUMMERLIN, R.; D'ONOFRIO, S. *Manual de técnicas de gestão microfinanceira: programa de desenvolvimento institucional*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

BRUSKY, B.; FORTUNA, J. P. *Entendendo a demanda para as microfinanças no Brasil: um estudo qualitativo em duas cidades: programa de desenvolvimento institucional*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

FERREIRA, M. A. N. *Manual de sistemas de informação para microfinanças: programa de desenvolvimento institucional*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

KWITKO, E. E. B. *Guia básico para a constituição e legalização de instituição microfinanceira: programa de desenvolvimento institucional*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

_____. *Manual para formação de agentes de crédito: programa de crédito produtivo popular*. Rio de Janeiro, BNDES, 1999.

INFORME-SF – Informativo da Secretaria Para Assuntos Fiscais – BNDES.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais*. Rio de Janeiro, 1999.

MARTINS, P. H.; WINOGRAD, A.; SALLES, R. C. *Manual de regulamentação das microfinanças: programa de desenvolvimento institucional*. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Atuação do setor saúde em saneamento*. Brasília, ago. 2000.

NAJBERG, S. & VIEIRA, S. P. *Modelos de geração de emprego aplicados à economia brasileira – 1985/95*. Textos Para Discussão nº 39. Rio de Janeiro, BNDES (Área de Planejamento, Departamento Econômico, Depec), mar. 1996.

_____ & _____. *Emprego e crescimento econômico – uma contradição?* Texto Para Discussão nº 48. Rio de Janeiro, BNDES (Área de Planejamento, Departamento Econômico, Depec), set. 1996.

NERI, M. *Mercado de trabalho e bem-estar social (1996-99): diferentes histórias para diferentes cidades*. Fórum Nacional Especial: Soluções Para a Questão do Emprego. Rio de Janeiro, set. 2000.

ro: programa de desenvolvimento institucional. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

RELATO SETORIAL nº 1 – AS/GESET. *Empresas, responsabilidade corporativa e investimento social: uma abordagem introdutória.* Rio de Janeiro, BNDES, 2000.

RELATO SETORIAL nº 2 – AS/GESET. *Balanço social e outros aspectos da responsabilidade corporativa.* Rio de Janeiro, BNDES, 2000.

ROCHA, A. & MELLO, R. C. *Manual de marketing para microfinanças: programa de desenvolvimento institucional.* Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

ROCHA, S. Estimção de linhas de indigência e de pobreza: opções metodológicas no Brasil. In HENRIQUES, R. (org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro, Ipea, 2000.

SERRA, J. & AFONSO, J. R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.