

O “S” DO BNDES E A SUSTENTABILIDADE DO DESENVOLVIMENTO

Ricardo Henriques

Luís Otávio Reiff¹

A agenda de desenvolvimento, que se quer sustentável em médio e longo prazos, requer que se compatibilizem crescimento econômico, redução da desigualdade e compromisso ambiental. A qualidade do desenvolvimento implica ir além do “crescimento pelo crescimento” e construir as bases para um desenvolvimento dinâmico e sustentável em termos econômicos, sociais e ambientais.²

No Brasil, o período recente demonstra que a combinação entre crescimento econômico, estabilidade monetária, firmeza das instituições democráticas e políticas públicas consistentes no campo social pode conduzir a uma importante redução nos níveis de pobreza e de desigualdade.³ No que se refere à contribuição das políticas sociais, em acordo com o marco institucional derivado da Constituição Federal de 1988, destacam-se o programa Bolsa-Família, os benefícios previdenciários, o aumento real do salário mínimo, a expansão do crédito popular e os investimentos públicos em infraestrutura.

No entanto, apesar dos evidentes e inquestionáveis avanços, a trajetória e a intensidade da queda da pobreza e da desigualdade não estão asseguradas.⁴ Essa fragilidade decorre de algumas

¹ Respectivamente, assessor da Presidência do BNDES, até março de 2010, e professor licenciado do Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF); e economista e assessor da Presidência do BNDES.

² A condição de sustentabilidade remete também para as dimensões culturais, políticas, éticas, territoriais e regionais.

³ Ver, entre outros, IPEA (2010). Barros et al. (2010), Pochmann (2009) e Barros et al. (2007).

⁴ Nesses termos, assume relevância o debate acerca da consolidação institucional da legislação social no país.

características estruturais do arranjo institucional, político e econômico do país. No campo social, embora se observem diversas melhorias, podem-se destacar seis características relevantes.

Em primeiro lugar, a elevada magnitude da desigualdade de renda (e os correlatos níveis de pobreza) simultaneamente deriva e reflete as desigualdades históricas no acesso a serviços de qualidade nas áreas de educação, saúde, crédito, habitação, transporte, água, saneamento, mercado de trabalho e segurança, entre outros. Nesse cenário, tanto a falta de acesso a alguns serviços básicos quanto a situação geral de baixa qualidade dos serviços sociais oferecidos à população mais pobre impõem limites relevantes à queda contínua e sustentável da desigualdade.

Em segundo lugar, as políticas públicas apresentam, tradicionalmente, dificuldade de reconhecer que a exclusão social assume características locais associadas à complexidade dos arranjos territoriais e regionais e, portanto, nem sempre são desenhadas e monitoradas de forma consistente com as especificidades locais.

Em terceiro, a fragilidade do aparelho institucional do Estado, tanto em sua estrutura executiva quanto na legislativa e judiciária, permite que em diversas situações suas decisões se distanciem do interesse público e aprofundem as condições de reprodução da desigualdade. Em quarto, a baixa difusão de sistemas de monitoramento e de avaliação (tanto de processos como de impactos) restringe as possibilidades de aprendizado e, conseqüentemente, as necessidades de redefinição e redesenho que concedam maior efetividade às políticas públicas. Em quinto, as políticas sociais, de forma frequente, desconsideram o processo de contínua transformação a que estão submetidas as condições de pobreza e, portanto, subestimam a necessidade de terem plasticidade suficiente para se adaptarem a essas mudanças. Por fim, a estrutura tradicional da política social concentra-se em sua arquitetura setorial, frequentemente fragmentada e submetida a ações sobrepostas. Desse modo, desvincula-se de abordagens matriciais e complexas necessárias para uma estratégia global de desenvolvimento.⁵

A estratégia de redução contínua da pobreza e da desigualdade depende, portanto, da superação de restrições no arranjo institucional, político e econômico e de limitações na cultura de implementação da política social. Além disso, exige uma redefinição da relação entre a política econômica e a política social, na medida em que, na história brasileira, a política social estrutura-se com base em uma relação de subalternidade (e não de complementaridade) frente à política econômica.⁶ O enfrentamento desses desafios é essencial para a constituição de bases sólidas de um novo modelo de desenvolvimento com equidade e sustentabilidade.

⁵ Ver Henriques (2008).

⁶ Os parâmetros de regressividade do padrão tributário brasileiro e os obstáculos de aparência estrutural à reforma agrária são somente ilustrações dessa relação de subalternidade.

A reflexão sobre o papel do “S” do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deve ser feita com base nesse cenário de desafios. Em particular, faz-se necessário explicitar as potencialidades do “S” do BNDES no século XXI, entendendo que ele deve ser enunciado como um “duplo S” – de *social* e de *sustentabilidade*. O BNDES, com a força latente do seu “duplo S”, pode representar, no quadro institucional vigente, um ator estratégico na constituição desse novo modelo de desenvolvimento. Isso é condizente com a densidade de sua tradição analítica e a sua missão de “promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”.⁷

A contribuição de um “S” adensado em termos conceituais, institucionais e operacionais é decisiva para colocar a dimensão socioambiental de forma legítima (e não artificial) no núcleo central das preocupações e deliberações do BNDES.

O objetivo deste artigo é explorar alguns caminhos para que o “S” do BNDES seja capaz de compatibilizar a cultura de seriedade, competência, saúde da carteira e transparência do Banco com o aumento da qualidade do desenvolvimento. O BNDES – com um “S” proativo – pode contribuir para que o aumento da taxa de investimento da economia venha acompanhado de uma indústria sustentável em termos sociais e ambientais, de uma melhora qualitativa do ambiente de negócios e de uma redução significativa da desigualdade social.

O artigo inclui, além desta introdução sobre a atual situação e principais dilemas da política social brasileira, um breve relato sobre alguns elementos da atuação do Banco e, em seguida, um enunciado sobre dimensões de uma agenda estratégica que poderia organizar a ação do Banco na área socioambiental. É importante explicitar esse enunciado, sinalizando as possibilidades de ação dentro de um quadro global que ofereça coerência e apresente um fio condutor da estratégia.⁸

ELEMENTOS DA ATUAÇÃO SOCIAL DO BNDES

O BNDES cumpre, historicamente, a missão de contribuir para a geração de empregos. Recentes estudos dão conta do impacto positivo do financiamento do Banco sobre a contratação de trabalhadores pelas empresas beneficiadas *vis-à-vis* empresas com o mesmo perfil e que não tomaram recursos. Além de gerar mais empregos, as empresas apoiadas remuneraram com melhores salários.⁹ No que se refere à política industrial, vemos que sua implementação produz

⁷ Ver BNDES (2009).

⁸ É importante destacar que o texto não se pretende exaustivo no que se refere à cobertura dos temas pertinentes à atuação social do BNDES, nem busca detalhar os limites e as dificuldades de implementação da agenda social. As reflexões específicas sobre os diversos temas não tratados aqui, mas que em muito agregam valor à agenda socioambiental, encontram-se detalhadas em cinco artigos publicados neste livro. Ver Rieche e Santos (2010, cap. 23); Mello e Costa (2010, cap. 24); Santos et al. (2010, cap. 25); Malburg (2010, cap. 26); e Lastres et al. (2010, cap. 27). Todos estão publicados em *Além e Giambiagi* (2010).

⁹ Ver Pereira (2007) e Torres Filho et al. (2006).

modificações no campo social que vão desde a quantidade e a qualidade dos empregos gerados até os impactos diretos e indiretos sobre a qualidade de vida da população. O presidente Luciano Coutinho ratifica e complementa essa orientação do Banco ao afirmar o compromisso na implementação de “uma política industrial de grande envergadura (...) que dinamize a economia, acelere a criação de empregos e promova a igualdade de oportunidades (...). Mais do que crescimento, almejamos o desenvolvimento social, cultural, ambiental e econômico do nosso país”.¹⁰

Portanto, mais do que emprego, o BNDES tem um claro compromisso com o desenvolvimento social. Inicialmente voltado para a construção da infraestrutura de transportes e energética e dos setores industriais, já nos anos 1960 voltou-se para financiar o pequeno negócio e o desenvolvimento científico e tecnológico.¹¹ Em particular, a preocupação com os impactos sociais dos projetos industriais, oriunda da reflexão sobre a metodologia de avaliação social de projetos utilizada pelo Banco Mundial,¹² chegou ao BNDES nos anos 1970.

Coube a Julio Mourão¹³ apresentar uma análise crítica a essa metodologia. O resultado da sua tese implicou o descrédito dessa metodologia como estratégia analítica consistente com as aspirações de fomento à industrialização por parte do Banco. Especificamente, procura demonstrar a precariedade da teoria da análise social de projeto sugerindo inconsistência teórica e evidência empírica limitada do seu escopo.¹⁴ Nos anos 2000, o autor reafirmou essa visão¹⁵ e refutou a pertinência de uma abordagem que dedique atenção ao recorte social dos projetos produtivos e propõe que o processo de planejamento econômico constitua uma alternativa à análise social de projetos.

Não seria incorreto afirmar que, ao longo de sua história, a cultura corporativa do BNDES encontra conforto nessa visão. A preocupação com a qualidade de vida da população seria tributária da estratégia de desenvolvimento geral do país, e na divisão de trabalho entre as esferas governamentais caberia ao Banco viabilizar econômica e financeiramente os projetos produtivos.¹⁶ O BNDES, aparentemente, naturaliza sua função de alavancar o crescimento da economia ancorando seus parâmetros de desempenho ao volume de

¹⁰ Discurso de posse “O futuro tem pressa”, proferido em 27.4.2007.

¹¹ Em 1964, foram criados o Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa (Fipeme) e o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico (Funtec), embriões do Sebrae e da Finep, respectivamente.

¹² Sobre a avaliação social de projetos, ver Timbergen (1958 e 1965) e Chenery (1958). Nesses estudos, o procedimento analítico básico era incorporar as externalidades e imperfeições de mercado no cálculo da lucratividade privada. A hipótese de trabalho era que os custos sociais e ambientais de um projeto industrial elevariam os preços finais (preço-sombra) acima dos preços vigentes no mercado, reduzindo a taxa de retorno e a quantidade ofertada do projeto.

¹³ Júlio Mourão foi assessor da Presidência do BNDES no fim dos anos 1970 e superintendente da Área de Planejamento na década de 1980. Para a crítica à análise social de projeto, ver Mourão (1979). Outras referências sobre o tema são Mourão (2002), Magalhães (2002) e Bacha et al. (1972).

¹⁴ Ver Bacha et al. (1972).

¹⁵ Mourão (2002). Para a análise das diferenças entre a metodologia tradicional e a análise social de projetos, ver Magalhães (2002).

¹⁶ Curralero (1998).

desembolso de recursos financeiros e resiste a reconhecer e internalizar em sua rotina operacional a relevância das dimensões social e ambiental decorrente de suas decisões estratégicas de investimento.

Nos dias atuais, contudo, os horizontes do desenvolvimento sustentável oferecem¹⁷ um DNA renovado ao BNDES, que permite, à semelhança do desafio das políticas públicas, criar condições para que o econômico e o financeiro se definam com base em uma relação de equivalência (e não de subordinação) com o social e o ambiental.

Acompanhar, mesmo com breves inserções, a evolução de alguns recortes das atividades sociais do Banco nos permite ilustrar significativas conquistas já realizadas e colocar em perspectiva alguns desafios a serem enfrentados pela agenda da sustentabilidade socioambiental. Apesar de o “social” ter sido agregado ao nome da instituição em 1982¹⁸ e de a agenda socioambiental envolver o Banco como um todo, transcendendo as atribuições exclusivas da Área Social (AS), faz-se evidentemente necessário o destaque para a área.

A Área Social, criada em 1996, após a experiência do Finsocial dos anos 1980, representa um passo crucial na internalização da dimensão social no Banco.¹⁹ No período atual, a AS aloca seus recursos em cinco segmentos básicos que serviram para construir a Tabela 1 para o período entre 1991 e 2009. Como vemos na tabela, pelo critério dos valores contratados, a infraestrutura urbana e de transportes representa mais da metade do crédito concedido para os setores sociais no período, de acordo com a tipologia adotada.²⁰ O setor de saneamento ambiental, resíduos sólidos e investimentos correlatos foi responsável por 29% do total do crédito. Em seguida, com 12,4% do total vêm os setores sociais básicos, com destaque para saúde e educação. Por fim, estão a gestão pública e os setores produtivos, que somam, juntos, 7%.

Várias iniciativas foram testadas ao longo da última década e meia, como o Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), o Programa Multissetorial Integrado (PMI), os programas de Hospitais Filantrópicos, Instituições de Ensino e Microcrédito, além do apoio a redes de assistência de criança e adolescente e cooperativas de catadores de

¹⁷ Ver, entre outros, Stern (2006), Stiglitz et al. (2009) e Sperling (2003).

¹⁸ É importante destacar que a inclusão do nome “social” ao até então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) não foi, aparentemente, ancorada em um reposicionamento estratégico do Banco no que se refere à relação entre o econômico e o social. A literatura registra duas razões desvinculadas dessa relação, quais sejam: a perda de receita tributária causada pela recessão (1981-1983) e a necessidade de compensar esta perda com mecanismos parafiscais de financiamento e impostos em cascata; e a desvinculação de parte dos recursos orçamentários para o pagamento do serviço da dívida. Para a primeira razão, ver Serra (1983). Para a segunda, ver Pinto (1985a; 1985b).

¹⁹ Apesar de suas relevantes conquistas, é importante destacar que, em termos conceituais e empíricos, a AS não pode esgotar as múltiplas frentes de atuação do Banco na dimensão social.

²⁰ No sentido de assegurar comparabilidade temporal nos termos da tipologia proposta, não foi incorporado nessa tabela o apoio de R\$ 4,5 bilhões contratado pelos estados, no ano de 2009, por intermédio do Programa Emergencial de Financiamento dos Estados (PEF) e do programa BNDES Estados.

lixo, gestados na Área Social. Embora não tenha ocorrido nenhuma avaliação sistemática sobre essas atuações, a percepção geral é de que foram experiências exitosas.

Tabela 1: Créditos contratados por setor da Área Social do BNDES (1991-2009) (em R\$ milhão de 2009)

Ano	Urbano e transporte	Saneamento ambiental	Setores sociais	Gestão pública	Setores produtivos	Total AS/BNDES	% total BNDES
1991	135,6	0,0	5,3	0,0	0,0	140,8	1,4
1992	567,2	0,0	0,0	0,0	0,0	567,2	4,6
1993	0,0	0,0	0,5	0,0	12,0	12,5	0,1
1994	79,4	0,0	0,0	0,0	15,4	94,8	0,6
1995	0,0	0,0	0,0	0,0	16,8	16,8	0,1
1996	2.228,2	211,1	0,0	0,0	5,3	2.444,7	10,3
1997	948,7	211,1	140,0	0,0	33,7	1.333,5	3,3
1998	214,6	74,5	212,3	30,7	72,8	604,9	1,7
1999	124,1	76,6	223,2	32,8	47,2	503,9	1,4
2000	448,4	151,6	229,7	104,5	31,4	965,5	2,0
2001	285,4	85,2	145,3	11,5	45,5	573,1	1,3
2002	1.242,9	775,5	197,1	251,6	32,7	2.499,8	4,2
2003	607,3	12,4	51,4	73,2	34,5	778,8	1,6
2004	237,9	665,4	131,5	179,5	97,4	1.311,7	2,7
2005	333,9	3,8	143,1	13,2	16,6	510,6	0,9
2006	827,0	477,1	429,4	27,6	109,8	1.870,9	2,7
2007	612,1	1.082,0	316,9	62,8	72,5	2.146,2	2,4
2008	2.874,6	2.093,7	98,8	85,0	39,9	5.192,1	5,3
2009	1.225,2	1.446,4	820,4	131,0	95,7	3.718,7	2,3
Total	12.992,7	7.366,4	3.144,8	1.003,5	779,1	25.286,5	2,7

Fonte: Elaboração própria, com base em dados obtidos do Sistema de Controle de Operações do BNDES (OPE).

A atual agenda da AS, conforme se observa no planejamento estratégico expresso na Figura 1, está assentada na dimensão setorial, na ampliação do apoio aos investimentos em infraestrutura urbana (saneamento, transporte e estruturas viárias)²¹ e na focalização territorial pela ótica do desenvolvimento sustentável. A outra dimensão abarcada é o foco territorial do apoio, priorizando as regiões Norte e Nordeste e os investimentos no entorno de grandes projetos. Como princípio básico de gestão, supõe-se que isso ocorra por meio de uma base financeira sustentável e de processos internos eficientes.

O desafio de atuar com poder de indução em escala nacional, assegurando capilaridade relevante e foco regional, começa a ser enfrentado com parcerias institucionais

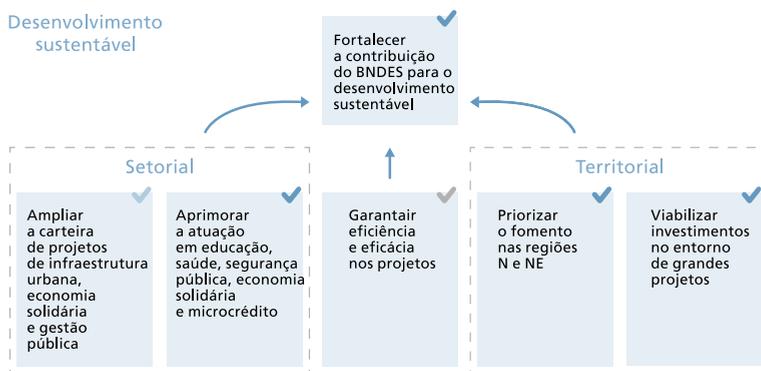
²¹ O crescimento desses investimentos deve-se, na sua maioria, ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e aos investimentos dos governos estaduais. Os investimentos para a Copa do Mundo de 2014 fortalecerão essa tendência de crescimento.

prioritárias que são percebidas como o fio condutor de implementação das estratégias de investimento social. Dentre esses parceiros, destacam-se o Banco do Brasil, as fundações sociais privadas, os governos estaduais e os ministérios do campo social.

A parceria com o Banco do Brasil, por meio de duas de suas áreas, visa espalhar o desenvolvimento regional, apoiando arranjos produtivos locais (APLs) e cooperativas. De um lado, a aplicação de recursos em projetos produtivos, principalmente cooperativas,²² é realizada por intermédio do chamado BB-DRS²³ e, de outro, há investimentos de apoio institucional por intermédio da Fundação Banco do Brasil (FBB), que visam à estruturação de cadeias produtivas, à reaplicação de tecnologias sociais e à promoção do desenvolvimento territorial.

As fundações privadas das grandes empresas também passam a ser consideradas parceiros estratégicos, dentro de uma concepção de programas de desenvolvimento integrados e articulados com outros atores privados e públicos, em territórios de baixa renda. Nesse caso, a governança do processo se dá a partir das fundações privadas que são tomadoras dos recursos do BNDES e fazem a distribuição desses recursos entre organizações e associações que implementarão o projeto social.

Figura 1: Mapa estratégico da Área Social do BNDES – objetivos



Fonte: Balanço AS – 2009.

O terceiro parceiro estratégico são os governos estaduais, por meio de dois tipos de apoio. Em primeiro lugar, o apoio para o desenvolvimento produtivo, por meio de empreendimentos

²² Essa forma de atuação sucede ao Programa de Investimentos Coletivos (Proinco), implementado em 2006 pelo BNDES. Uma diferença importante é que, enquanto no Proinco o parceiro estratégico não estava dado a priori, sendo construído local e endogenamente e sustentado por um sistema de incentivo, na atuação a partir do BB-DRS o parceiro já está dado e é condição necessária para o apoio.

²³ Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) é uma estratégia de negócios do Banco do Brasil que visa adensar a cadeia de valor de atividades produtivas identificadas como vocação ou potencialidade da região em que o Banco atua.

coletivos e arranjos produtivos locais em regiões de baixa renda, com foco na geração de trabalho e renda, selecionados por edital. Os editais, preferencialmente, seguem e complementam as atuações do BB-DRS e das fundações.

Em segundo lugar, a linha BNDES Estados²⁴ objetiva apoiar uma ampla gama de investimentos dos estados, dentro da perspectiva de promoção de um desenvolvimento integrado e sustentável. Os investimentos, a princípio, devem partir de um planejamento estratégico e envolver um caráter multissetorial, visando reduzir as desigualdades intra e interestaduais.

Finalmente, não se pode deixar de citar as interações e parcerias realizadas com os ministérios da área social, promovendo a convergência com ações prioritárias do governo federal destinadas à população de baixa renda. Dentro dessa iniciativa, destaca-se a experiência, implementada com relevante capilaridade e cobertura territorial, do apoio ao movimento dos catadores de materiais recicláveis, cujo objetivo principal é a inclusão socioeconômica de trabalhadores da cadeia produtiva da reciclagem no Brasil.

O “S” do BNDES, no entanto, transcende as operações da Área Social. Se for expandida a análise sobre os investimentos sociais, vê-se, na Tabela 2, que entre 1996 e 2009 foram realizados cerca de R\$ 14,2 bilhões de investimentos para além dos realizados diretamente pela Área Social – e isso sem incorporar os investimentos vinculados à dimensão do meio ambiente e outros não selecionados, como o financiamento para a compra de computador, fruticultura e energias alternativas. Esse valor equivale a 58% das contratações da AS no período. De acordo com a tabela, constata-se que os maiores valores contratados são por meio de operações indiretas automáticas – como o Cartão BNDES, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Renovação da Frota de Caminhões (Procaminhoneiro) –, que são instrumentos financeiros com significativa escala e disseminação regional e social.

O Cartão BNDES²⁵ é utilizado diretamente por mais de 350 mil empresas, que compram de mais de 20 mil fabricantes e distribuidores credenciados, de um total de 5,7 milhões de empresas formalmente constituídas, totalizando um volume de recursos superior a R\$ 4 bilhões em sete anos de operação, ou seja, R\$ 570 milhões por ano em média. É um produto original e inovador que facilitou o acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias

²⁴ Esse programa é um desdobramento do Programa Emergencial de Financiamento (PEF), que é uma atuação de socorro financeiro aos estados em função da queda de arrecadação provocada pela crise financeira mundial.

²⁵ Voltado para micro, pequenas e médias empresas, consiste em um crédito rotativo, pré-aprovado, de até R\$ 1 milhão, para aquisição de produtos credenciados. Atualmente, emitem o Cartão BNDES o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Bradesco, a Nossa Caixa e o Banrisul.

empresas. Para o BNDES, com sua tradição de apoio à grande empresa, o aprendizado com um produto financeiro como o Cartão BNDES sinaliza a possibilidade de importantes reconfigurações na sua estratégia de atuação que explicitem vocações de proximidade com as atividades empreendedoras de pequeno porte.

Tabela 2: BNDES – Investimentos sociais contratados de instrumentos selecionados (1996-2009) (em R\$ milhão de 2009)

Área	Produto/programa selecionado	Ano de início	Valor	Valor médio por ano
Área de Operações Indiretas	Cartão BNDES	2003	4.143,6	591,9
	Pronaf – operações indiretas automáticas	1996	3.833,9	273,9
	Procaminhoneiro	2005	4.960,5	992,1
	Total		12.938,0	
Outras áreas ¹	Investimento social empresas ²	2006	437,5	109,4
	Turismo	1997	256,2	19,7
	Bioeletricidade	2007	196,3	65,4
	Pronaf – operações indiretas automáticas ³	2008	187,6	93,8
	Lei Rouanet	1997	155,7	12,0
	Total		1.233,3	
Total geral			14.171,3	

¹ Os investimentos classificados nos programas referentes à dimensão do “Meio Ambiente” não foram contemplados porque a base de dados disponível não permite identificar todos os investimentos apoiados em mitigação do impacto ambiental, em decorrência de condições legais, nem separar os investimentos isolados que não estão atrelados a empreendimentos específicos. Além disso, o presente livro dispõe de um artigo inteiramente dedicado à Área Ambiental.

² Esses valores estão subestimados. Primeiro, porque há problemas de registro de dados no OPE. Muitos subcréditos para aplicação em investimentos sociais não estão registrados como tal no sistema. Por exemplo, somente na Área de Infraestrutura cerca de R\$ 36 milhões não foram registrados. Segundo, porque somente estão contabilizados os investimentos realizados a partir da formalização da linha, embora os investimentos sociais das empresas sejam realizados desde 1994, inicialmente via redução da taxa de juros do crédito principal e, posteriormente, em um subcrédito específico. Essa mudança manteve inalterados os incentivos, apenas separando o crédito em dois subcréditos, um para o investimento produtivo e o outro para o investimento social. A criação da linha representou uma melhora tanto qualitativa como quantitativa nesse tipo de apoio. Antes da ISE, as operações eram realizadas somente pela AS. Após a ISE, as operações passaram a ser formatadas diretamente nas áreas operacionais em que o projeto produtivo estava sendo financiado. Tira, portanto, o rótulo de ser um investimento exclusivo da Área Social, passando a ser uma política do BNDES como um todo. Obviamente, o número de operações aumentou com essa mudança.

³ As operações automáticas são aquelas cujo valor é inferior a R\$ 10 milhões.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados obtidos do Sistema de Controle de Operações do BNDES (OPE).

O Pronaf, por sua vez, é um produto tradicional, porém voltado para uma das mais pobres e vulneráveis populações do país.²⁶ Foi criado em 1995 para atender à micro e pequena produção familiar rural, de modo que essa se integrasse à cadeia do agronegócio, elevando sua renda. O Banco já realizou cerca de 300 mil operações desde 1996, sendo que quase 15 mil ou 5% dos mutuários são pessoas físicas. O volume de recursos disponibilizados no período foi de R\$ 4 bilhões, contando tanto as operações automáticas como as não automáticas.²⁷ Esses valores representam cerca de 5% do total de crédito do Pronaf e 2% do volume das contratações.²⁸

²⁶ Ver Helfand (2009) e Ganziroli (2007, p. 301-328).

²⁷ As operações indiretas não automáticas são aquelas cujo financiamento é superior a R\$ 10 milhões. Foram contratadas em 2008 e 2009 oito operações com cooperativas por meio do Departamento Agrícola da Área Industrial (AII/Deagro).

²⁸ O volume de crédito para investimento e custeio superou os R\$ 60 bilhões de 1999 a 2009.

O Procaminhoneiro realizou, até 2009, perto de 27 mil operações, atingindo 12,4 mil beneficiários, sendo 4,1 mil de pessoas físicas. O valor médio das operações foi de R\$ 185 mil e o valor médio por cliente foi de R\$ 400 mil. As pessoas físicas realizaram operações de R\$ 136 mil, em média, sendo que o apoio por pessoa foi de R\$ 168 mil. A operação média das empresas foi de R\$ 196 mil e as empresas captaram em média R\$ 515 mil durante o período 2005-2009.

Na segunda parte da Tabela 2, veem-se operações de apoio direto ou indireto não automáticas, cujos investimentos contratados são mais pulverizados no que se refere aos tipos de apoio, sendo que os cinco tipos destacados consomem cerca de 75% do volume dos recursos. Os “investimentos sociais das empresas” (ISE) aparecem com destaque, apesar do valor ínfimo frente ao seu potencial de alavancagem social. Desde 1994, o BNDES dispõe de instrumento de crédito social vinculado ao crédito principal tomado pela empresa, permitindo que o financiamento social esteja associado a um projeto da atividade-fim da empresa. O volume de recursos é proporcional ao tamanho do investimento total.²⁹ Destaca-se que, entre 2006 e 2009, 88 empresas tomaram crédito para essa finalidade. Os maiores valores foram comprometidos para atividades a serem realizadas nos territórios de recentes hidrelétricas da região Norte e de mineradoras no Pará.

O conjunto do esforço descrito no histórico acima compõe, em larga medida, o “S” do BNDES e tem sido complementado por recentes iniciativas institucionais em fase de implementação. Podem-se destacar, dentre elas, a análise dos impactos no entorno dos grandes projetos, a metodologia de avaliação de intangíveis das empresas, a avaliação de impacto sobre o emprego, o financiamento de estudos de prospecção e pesquisa científica, o fortalecimento da visão transversal dos temas do meio ambiente, o apoio ao desenvolvimento regional e à inovação, a agenda de responsabilidade socioambiental, a inclusão de cláusulas contratuais que explicitam o combate à discriminação de raça e gênero, ao trabalho infantil e ao trabalho escravo e a formação do grupo de trabalho para implementar o Programa Pró-Equidade de Gênero.

Nesse contexto, há, evidentemente, propostas de alterações nos procedimentos operacionais do Banco (desde o enquadramento até a análise e o acompanhamento) e de incorporação de novos arcabouços institucionais e novas abordagens gerenciais e de treinamento de pessoal. Esse ambiente de reposicionamento estratégico e de abertura às inovações institucionais abre espaço para a reflexão sobre os horizontes de estruturação da agenda socioambiental do BNDES.

²⁹ O crédito social oferece condições financeiras e operacionais especiais, incluindo que não há spread (a taxa de juros é somente de TJLP).

O “S” DO BNDES: PARÂMETROS DE UMA AGENDA DE TRABALHO

O breve relato da evolução histórica da questão social no Banco, incluindo os avanços recentes de planejamento e gestão,³⁰ demonstra a constituição de importantes pilares e o êxito de várias iniciativas e experiências. Com base na plataforma do que foi realizado nos últimos 15 anos, é possível sugerir alguns caminhos de estruturação e consolidação da agenda socioambiental do BNDES. O objetivo é potencializar a sua contribuição para a efetividade da estratégia de desenvolvimento do país. Com o intuito de sistematizar esse horizonte de trabalho, é possível ancorar a reflexão em quatro eixos principais de atuação:

- a. investimento social das empresas e responsabilidade socioambiental empresarial;
- b. infraestrutura e investimentos sociais básicos;
- c. desenvolvimento de mercados e ações integradas no território; e
- d. modernização do Estado e inovação de gestão.

Vários conteúdos dessa agenda vêm sendo incorporados nas políticas operacionais do Banco. Em sua última versão, esta incorpora de maneira explícita as políticas transversais de apoio diferenciado para a redução das desigualdades regionais; uma política de sustentabilidade que visa à preservação, à conservação e à recuperação do meio ambiente, além de adoção de critérios ético-ambientais na concessão de crédito; e o apoio à inovação, que evidentemente pode incorporar futuramente as tecnologias sociais.

A política de atuação no entorno dos projetos está alinhada a essa agenda. O cerne é a Agenda de Desenvolvimento para o Território (ADT), que envolve a integração das empresas, poder público e sociedade civil, considerados interlocutores estratégicos, e a utilização de vários instrumentos, como recursos reembolsáveis e não reembolsáveis.

A agenda proposta é uma cartografia de potencialidades, com o objetivo de promover o debate sobre os temas apresentados. Trata-se de um fio condutor a partir da recuperação, da superação e da inovação do acúmulo de ações realizadas pelo Banco na área social ao longo da sua história e mais particularmente nos últimos 15 anos. É evidente que, por limites de escopo, o artigo não aborda os desafios e os limites sobre as formas de implementação dessa agenda.

³⁰ A Área Social e a Área Ambiental do BNDES realizaram em 2009 importantes esforços de planejamento e definição de metas de atuação e de resultados. A Área de Planejamento, sobretudo por intermédio do Departamento de Estratégia Corporativa (APIDEEST), do Departamento de Articulação Institucional (APIDEART) e do Núcleo de Avaliação de Impactos, avançaram no planejamento acerca dos projetos com impacto sobre os entornos territoriais, da agenda de Responsabilidade Social Empresarial e dos procedimentos de avaliação.

INVESTIMENTO SOCIAL DAS EMPRESAS (ISE) E RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL (RSE)

Os desafios de um novo modelo de desenvolvimento com equidade e sustentabilidade descortinam a possibilidade de o BNDES internalizar, de forma rigorosa, critérios socioambientais em sua estratégia de financiamento de longo prazo das empresas. Nesse sentido, o BNDES, diante do seu significativo peso relativo no financiamento da economia nacional, pode exercer sua responsabilidade pública de induzir, de forma construtiva e negociada, as empresas privadas (e públicas) a assimilar os valores da sustentabilidade e da inclusão social.

A decisão inicial remete à capacidade do BNDES de estabelecer sintonia com o estágio contemporâneo da agenda de Responsabilidade Social Empresarial (RSE) que procura alinhar as estratégias empresariais com as estratégias da sociedade para o desenvolvimento sustentável. De acordo com o Instituto Ethos, esse alinhamento está vinculado a, pelo menos, três campos de atuação: "(a) implantar políticas de gestão sustentável do negócio (conhecer e administrar seus impactos socioambientais e econômicos); (b) respeitar e desenvolver os valores humanos, éticos e de cidadania que sustentam a vida e a coesão social; e (c) exercer a cidadania corporativa, participando e contribuindo com o esforço coletivo pelo desenvolvimento da sociedade".³¹

O Investimento Social da Empresa (ISE) deve expressar o compromisso com a resolução dos desafios sociais e, simultaneamente, ter aderência com o núcleo duro das atividades das empresas.³² O BNDES pode produzir uma sinalização nítida de alinhamento das linhas de financiamento de longo prazo aos parâmetros de um modelo de desenvolvimento sustentável, na medida em que estabeleça um sistema de incentivos que atue como catalisador de um processo de ação coletiva, estimulando as práticas de sustentabilidade socioambiental empresarial³³ e a boa governança corporativa ancorada nos princípios de transparência, equidade, ética, diálogo *multistakeholders*, *accountability* e responsabilidade corporativa.³⁴

Esse caminho tem implicações evidentes sobre o sistema operacional do Banco na medida em que redefine rotinas, procedimentos internos e padrões de relacionamento com as empresas. Do ponto de vista do Banco, seria fundamental desenvolver *benchmarks* socioambientais por setores de atividade econômica que serviriam de parâmetros para um sistema de incentivos

³¹ Ver Ethos (2006 e 2009).

³² Cabe destacar que, apesar de incipientes, os valores do ISE apresentados na Tabela 2 já expressam a existência de uma demanda (de caráter induzido ou espontâneo) por investimentos que possam elevar as condições socioeconômicas da população que vive ou viverá no entorno de empreendimentos produtivos.

³³ O sistema de incentivos pode contemplar tanto cada projeto individual de investimento (ênfatisando o conjunto das ações socioambientais e as possibilidades de incorporação qualificada de mão de obra local) quanto as agregações de valor ao longo da cadeia produtiva com os vínculos de responsabilidade socioambiental frente aos fornecedores e aos clientes.

³⁴ No que se refere à governança, existem iniciativas relevantes dirigidas ao desenvolvimento saudável do mercado de capitais, conforme vemos pela Nova Lei de S.A., Novo Mercado da BM&FBovespa e recomendações da CVM. Trata-se de aprofundar o conteúdo dessa agenda e expandir a cobertura das empresas a serem incentivadas.

aos investimentos sociais privados consistentes com a efetividade de um desenvolvimento inclusivo e sustentável.³⁵ Do ponto de vista das empresas, a solicitação por apoio financeiro deveria contemplar, desde a origem, um projeto que mostrasse de forma integrada as condições de viabilidade econômica, financeira, social e ambiental, além das propostas de investimentos sociais privados – tudo amparado nos parâmetros socioambientais do setor e com compromissos mais abrangentes do que as condicionalidades do Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA).³⁶ No médio prazo, asseguradas as óbvias regras de transição, a empresa só poderia apresentar demandas de projetos de financiamento que estivessem adequadas aos parâmetros mínimos definidos pelos referidos *benchmarks* socioambientais.

Em termos dos procedimentos de análise, surge a possibilidade de alargar o horizonte para além do escopo estrito do projeto de financiamento ao incorporar as práticas corporativas socioambientais, os valores intangíveis vinculados à reputação e à responsabilidade empresarial, as agregações de valor ao longo da cadeia produtiva e a visão estratégica sobre o setor. Mais do que isso, facilita uma abordagem matricial (com distintos departamentos setoriais) do monitoramento e do acompanhamento dos projetos e contribui para a constituição de um sistema de avaliação que internalize as dimensões de processo e de impactos para aumentar a capacidade de conhecimento e de tomada de decisão do Banco.

Importante foco vem sendo dado aos projetos com elevada intervenção física e forte potencial de impacto socioambiental no entorno das atividades industriais. É necessário construir uma agenda de mitigação dos impactos negativos e, simultaneamente, de dinamização das atividades econômicas e de aumento da qualidade de vida das populações que vivem nesses territórios.³⁷ Uma atuação integrada das diversas áreas do Banco com atenção focada nas dimensões social, ambiental e regional permitiria ampliar a capacidade de indução do Banco no que se refere aos conteúdos substantivos da responsabilidade socioambiental das empresas. É possível, portanto, de comum acordo com as empresas, estabelecer metas para além de uma responsabilidade social “defensiva” que se orienta pelo evidente e necessário cumprimento da legislação (trabalho escravo, trabalho infantil, exigências ambientais, cotas para deficientes físicos, entre outras).

³⁵ A dimensão de “banco de conhecimento” do BNDES é estratégica para constituir e atualizar de forma contínua esses benchmarks socioambientais. Nesse sentido, assume relevância o financiamento pelo BNDES da pesquisa “Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil” (PIS) e dos “Guias socioambientais”.

³⁶ Uma implicação dessa atuação é estimular a apresentação de informações detalhadas da empresa e do projeto consistentes com as modernas configurações dos relatórios de responsabilidade socioambiental corporativa. Destaca-se, entre outros, a formatação dos relatórios do Global Reporting Initiative (GRI) e do Instituto Ethos e os critérios contemplados pela ISO 26000.

³⁷ Ver trabalho desenvolvido a partir de 2009 sobre o impacto no entorno de grandes projetos, sob responsabilidade do AP/DEART e em discussão no Comitê de Arranjos Produtivos, Inovação, Desenvolvimento Local, Regional e Socioambiental (Carima). Ver, em particular, a Resolução do BNDES 1871/2009.

INFRAESTRUTURA E INVESTIMENTOS SOCIAIS BÁSICOS

Em acordo com a vocação histórica do Banco, deve ser prioridade superar alguns gargalos de infraestrutura que impactam sobre a qualidade de vida da população e realizar investimentos em larga escala associados às dimensões de saneamento básico, resíduos sólidos, transporte de massas, mobilidade e reordenamento urbano. Os investimentos em infraestrutura apresentam-se como dimensões organizadoras de cidadania e viabilizadoras de mobilidade social. Além disso, uma engenharia institucional e financeira moderna permitiria ampliar os impactos sociais ao vincular, por exemplo, os empréstimos em infraestrutura a projetos de reordenamento de uso e ocupação do espaço urbano e a requisitos de sustentabilidade ambiental, de acessibilidade ou de mobilidade urbana.

Como se observou anteriormente, o volume de recursos e de operações realizados pelo Banco já é significativo (cerca de R\$ 9 bilhões em 66 operações nos últimos três anos). Mas, em geral, essas operações não estão articuladas à mobilização de recursos para projetos sociais, seja diretamente na comunidade ou em associação com o poder público ou, ainda, em arranjos institucionais envolvendo atores privados. Nesse sentido, a possibilidade de uma abordagem integrada a partir do financiamento do BNDES permitiria, por exemplo, que o crédito liberado para uma empresa (pública ou privada) de saneamento estivesse associado a um incentivo de criação de um consórcio que promova ações voltadas para a capacitação de mão de obra local e geração de emprego e de renda para os jovens. No que se refere aos serviços sociais básicos, vê-se que existem diversos gargalos referentes à oferta dos equipamentos sociais que poderiam ser superados por meio de uma agenda de investimentos do Banco. O escopo potencial desses investimentos remete à construção de escolas, redes hospitalares, penitenciárias, centros culturais e centros de assistência social, entre outros. O financiamento desses equipamentos sociais deve ocorrer de forma coordenada e complementar aos ministérios e governos estaduais e municipais, contando, sempre que possível, com a participação do setor privado.

Nos serviços sociais, em particular nas áreas de educação, saúde, assistência social e segurança, o principal desafio a ser enfrentado, para além das limitações de acesso, é a garantia de qualidade na oferta desses serviços. E a qualidade dos serviços, como demonstram a literatura e a evidência empírica, depende fortemente de inovações – inovações que permitam estabelecer tecnologias sociais consistentes com os desafios de gestão, processos de implementação, metodologias de participação e conteúdos setoriais adaptados às realidades locais, entre outros.

Financiamento à inovação é um dos pilares da agenda do BNDES. O que se faz necessário é

expandir o conceito de inovação em direção às tecnologias sociais³⁸ e posicionar o BNDES como um ator relevante na estruturação de projetos e na mobilização de recursos (inclusive não reembolsáveis), que, de forma complementar às orientações estratégicas dos ministérios, fomente a inovação que agregue qualidade aos serviços sociais. De forma suplementar, é central incentivar a sistematização da metodologia dessas tecnologias sociais de forma a facilitar a sua reprodução em larga escala.

Nesses termos, seria possível promover uma integração virtuosa entre os departamentos do Banco que permitisse articular a agenda de constituição e sistematização de “tecnologias sociais” com a agenda de “investimentos sociais das empresas”. O objetivo é aumentar a qualidade de interação entre o Banco e as empresas na formatação dos projetos de investimentos que incorporem parâmetros socioambientais.

DESENVOLVIMENTO DE MERCADOS E AÇÕES INTEGRADAS NO TERRITÓRIO

O Banco dispõe de uma posição singular do ponto de vista da capacidade de fomento ao desenvolvimento de mercados, que lhe permite ajudar a estruturar a demanda e promover o casamento entre as condições de oferta e de demanda, sobretudo em territórios com forte incidência de pobreza e informalidade no mercado de trabalho.

No contexto de desenvolvimento de mercados, um desafio importante refere-se à atividade de microcrédito. O BNDES, além de expandir o *funding*, poderia se concentrar nos instrumentos que contribuem para a organização do mercado, financiando desenvolvimento institucional, qualificação profissional, desenvolvimento de sistemas de informação e de gestão, processos e instituições certificadoras, fortalecimento de capital social e produção de novas metodologias.

Em outro extremo da atividade econômica, o BNDES poderia desempenhar um papel relevante na indução de diferenciação das empresas no mercado por meio do desenvolvimento de mecanismos de incentivo que induzam as empresas a ter comportamentos e produtos ancorados em padrões desejados de sustentabilidade socioambiental.

No que se refere aos territórios metropolitanos, em particular os espaços populares (favelas) e os subúrbios desindustrializados, observa-se que apresentam enorme fragilidade social, derivados de múltiplas causalidades. Diante das restrições ao endividamento de parte significativa de prefeituras e estados, a resolução dos principais problemas associados a esses territórios solicita que

³⁸ No histórico dos empréstimos do BNDES, há experiências de êxito no financiamento de tecnologias sociais, como o Projeto Mãe Canguru e as Redes de Atenção à Criança e ao Jovem em Situação de Risco Social.

o Banco atue não só na realização de investimentos, mas também na produção de novos arranjos institucionais e de mecanismos de engenharia financeira³⁹ que viabilizem empréstimos de interesse público.⁴⁰

A ação do BNDES pode ser transformadora no que se refere à capacidade de realização de investimentos e de produção de novos arranjos institucionais de financiamento. Em particular, recursos não reembolsáveis podem ser usados como renda variável em projetos sociais. Nos empreendimentos em que o potencial de melhoria de qualidade de vida é elevado e o poder público tem dificuldade, por diversas razões, de contrair dívidas, o esquema de “renda variável social” poderia ser considerado.

Mais do que isso, a ação coordenada de investimentos no território pode estar articulada com a redefinição do ambiente de negócios. Na medida em que induza a formalização de mercados específicos, como os de telefonia, água e energia elétrica, pode regularizar o pagamento de serviços a valores consistentes com o perfil da demanda da população com maior fragilidade socioeconômica. Nesses termos, a estruturação de um espaço público – não estritamente estatal – que mobilize os setores público e privado, a comunidade local, os movimentos sociais e a sociedade civil organizada encontra-se na base de uma intervenção em rede que promova ações integradas no território. Esse potencial pode contribuir para superar várias dificuldades de identificação da vocação metropolitana das grandes cidades.⁴¹

MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E INOVAÇÕES DE GESTÃO

A baixa efetividade de vários programas existentes nas distintas esferas do poder público deriva, em larga medida, da debilitação da capacidade de planejamento e das fragilidades dos sistemas de gestão e dos modos de governança. Estados e municípios necessitam, além de melhorar a capacidade de arrecadação, aprimorar a qualidade de seus gastos e da oferta de seus serviços, em particular dos serviços sociais básicos (saúde, segurança, educação e assistência social, entre outros). O BNDES pode assumir a responsabilidade de contribuir gradativamente e em acordo com as especificidades locais para a melhoria da qualidade de gestão nas áreas sociais dos governos estaduais e municipais. Mais especificamente, o espaço de atuação do Banco pode se concentrar no reforço da função de planejamento, no uso intenso de tecnologia para ganhar produtividade e na capacitação de mão de obra para as funções públicas.

³⁹ A relevante experiência do Banco na modelagem de fundos privados pode ser expandida para a montagem de “fundos éticos” e de fundos de investimento de natureza pública, mas com capacidade de mobilizar aportes privados.

⁴⁰ Ver, entre outras, as experiências dos Consórcios de Madrid, Dublin e Milão.

⁴¹ É importante destacar que parte dessa agenda corresponde a potenciais avanços no desenho e nos modos de implementação dos Projetos Multissetoriais Integrados (PMI) que permitam, entre outros, incorporar tanto atores públicos como atores privados. Do ponto de vista conceitual, ver o artigo “Projetos Multissetoriais Integrados (PMI)” na publicação BNDES – Social, n. 7, de 2002.

Do ponto de vista dos instrumentos, o BNDES já dispõe dos Programas de Modernização da Administração Pública Municipal e Estadual (PMAT e PMAE, respectivamente). Cabe reforçar as dimensões de “gestão dos setores sociais básicos” de ambos os programas, articulando os procedimentos de melhoria da arrecadação a sistemas de produção e tratamento de informações, capacitação de gestores, elaboração prospectiva do orçamento, *accountability*, governança corporativa, aperfeiçoamento nos procedimentos de prestação de serviços e gestão integrada de setores. Na medida em que, apesar da evidente e premente necessidade, os agentes públicos revelam dificuldades para formatar projetos de modernização de gestão, caberia ao Banco aprimorar a sua gestão interna de conhecimento e construir mecanismos de desenvolvimento institucional e de incentivo à estruturação da demanda nessa área.⁴²

Reconhecendo que um dos maiores desafios da gestão pública é a efetividade na entrega de serviços públicos de qualidade, pode-se considerar que a modernização da gestão permite, também, redefinir o padrão e a finalidade de trabalho dos servidores públicos e, desse modo, reduzir a quantidade de pessoas dedicadas às atividades-meio e aumentar o contingente de servidores dedicados às atividades-fim. É evidente que, além da reengenharia organizacional, faz-se necessário uma importante requalificação da mão de obra que forneça sólida capacitação orientada pelos princípios de atenção aos interesses e necessidades dos beneficiários e de qualidade na oferta dos serviços sociais. Nesses termos, o Banco pode contribuir para uma remodelagem do aparelho de Estado que permita, em cada esfera do poder executivo, otimizar a utilização e melhorar a produtividade da mão de obra existente, aumentando, portanto, a qualidade do gasto público.

Para além da redefinição dos parâmetros de gestão e governança, o BNDES pode incentivar agendas integradas dos entes públicos que articulem as intervenções de cunho social e ambiental a uma estratégia planejada de desenvolvimento.⁴³ Cabe destacar que a combinação entre a modernização do aparelho de gestão pública e a definição de uma estratégia integrada de desenvolvimento socioambiental coerente com as especificidades territoriais induz movimentos virtuosos de parceria entre o setor público e o setor privado. E isso porque se definem condições de mudança do ambiente de negócios a partir do aumento na qualidade da governabilidade e na confiança sobre os cenários prospectivos que permitem a melhoria do horizonte de investimentos.

⁴² Recentemente, o ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, declarou que o governo federal estuda criar um órgão especializado para a elaboração de projetos de obras, principalmente de infraestrutura (Valor Econômico, 23.2.2010).

⁴³ Desde 2002, o BNDES apoia o governo do Acre na construção do seu Plano Integrado de Desenvolvimento Sustentável (PIDS). O projeto já se encontra na quarta fase e serviu de base para a concepção da linha BNDES Estados, que está sendo implantada em diversas unidades da federação. A principal marca dessa linha é permitir que o projeto esteja ancorado em um planejamento estratégico do estado, abrangendo uma visão multissetorial e sustentável.

OBSERVAÇÕES FINAIS

A agenda mobilizada pelo “duplo S” (social e sustentável), o compromisso com os parâmetros da responsabilidade social empresarial, o desafio de incorporar segmentos e setores socialmente fragilizados e a possibilidade de contribuir para a redução das desigualdades sociais podem orientar as ações finalísticas a serem financiadas pelo Banco. Essa opção implica uma redefinição da arquitetura institucional com o estabelecimento de instrumentos de análise, políticas operacionais, procedimentos jurídicos e métricas de avaliação do desempenho corporativo que permitam transcender a vocação do desenvolvimento ancorada exclusivamente no crescimento da economia. Nesse sentido, destacam-se três elementos que servem de esteio para as transformações do BNDES:

1. Atenção e respeito absolutos aos princípios de rigor técnico, eficiência, rentabilidade, operacionalidade, transparência e efetividade, de modo a constituir protocolos e responsabilidades frente à dimensão socioambiental equivalentes à dimensão econômico-financeira.
2. Adaptação de protocolos referidos a seleção, análise, garantias, prazos e acompanhamento que sejam adequados aos princípios citados acima, mas que permitam tornar efetiva, com capacidade de resolução e agilidade, a opção por priorizar uma agenda social e ambiental voltada para o desenvolvimento do país.
3. Comportamento proativo do Banco que permita as seguintes iniciativas: em primeiro lugar, internalizar a dimensão socioambiental como critério central na composição das estratégias de financiamento do Banco e, em particular, das linhas de apoio aos investimentos sociais das empresas; em segundo lugar, orientar os investimentos em infraestrutura e equipamentos sociais por meio de uma intervenção integrada no território que contribua para garantir “mínimos de equidade social”; e, em terceiro lugar, diante da fragilidade institucional e organizacional de parte significativa do público-alvo da área social, sair do comportamento reativo do “balcão de espera” compatível com a lógica e a tradição dos projetos da grande indústria e produzir uma dinâmica de cooperação técnica entre setores do banco em que se construam condições de estruturar os projetos sociais de forma conjunta e coordenada com os clientes e os parceiros potenciais.

O “S” do BNDES pode, portanto, fomentar inovações, comportamentos, bens públicos, arranjos institucionais e intervenções sociais e ambientais que expressem o sentido de urgência das transformações em curso. O “S” do BNDES assume destaque na medida em que o desenvolvimento precisa ser socialmente inclusivo, ambientalmente responsável, distribuído regionalmente, incentivador de um regime produtivo de baixo carbono, produtor de empregos crescentemente qualificados, criador de oportunidades sociais e empresariais, gerador de renda e de canais de mobilidade social ascendente para os mais pobres.

O mundo, o país e a sociedade mudaram (ou, ao menos, estão em processo de mudança). O oxigênio que alimenta a excelência técnica e analítica do BNDES deve ser renovado. Os processos de análise, os sistemas de incentivo e os critérios de financiamento necessitam ser transformados e adaptados aos desafios contemporâneos. O BNDES pode se deslocar, com razoável rapidez, para a fronteira desse processo e caminhar em direção à agenda do desenvolvimento inclusivo e sustentável. Nesses termos, o BNDES pode contribuir para conceder conteúdo substantivo (e não somente adjetivo) ao conceito de sustentabilidade. Desenvolvimento sustentável que agrega qualidade ao crescimento da economia, que promove a redução da desigualdade e da pobreza e que viabiliza o exercício da responsabilidade socioambiental.

REFERÊNCIAS

- ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fabio (orgs.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.
- BACHA, E. L. et al. *Análise governamental de projetos de investimentos no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1972, 2ª ed.
- BARROS, R. et al. *Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010 (Texto para Discussão, 1460).
- BARROS, R. et al. (org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007, v. 1 e 2.
- BNDES. *Planejamento corporativo BNDES: 2009-2014*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009, 104 p.
- CHENERY, H. B. DEVELOPMENT POLICIES AND PROGRAMS. *Economic Bulletin for Latin America*, 1958.
- CURRALERO, Cláudia R. B. *A atuação do sistema BNDES como instituição de financeira de fomento no período de 1952/1996*. Campinas: Unicamp, 1998 (Dissertação de Mestrado).
- ETHOS. *Crítérios essenciais de responsabilidade social empresarial e seus mecanismos de indução no Brasil*. São Paulo: Instituto Ethos, 2006.
- . *Projeto Ethos – 10 anos*. Documento de Trabalho, 2009.
- GANZIROLI, Carlos E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de Economia Rural (RER)*, v. 45, n. 2, abr./jun. 2007, p. 301-328.
- HELFAND, Steven M. et al. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 39, n1, abr. 2009, p. 59-80.

HENRIQUES, Ricardo. *Políticas sociais e desenvolvimento: desafios de uma agenda integrada*. Anais do “Seminário Segurança Alimentar e Nutricional: Desafios e Estratégias”. Brasília: Sesc-DF, 9 de outubro de 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Pobreza, desigualdade e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010 (Comunicado da Presidência, n. 38).

LASTRES, Helena M. *et al.* O apoio ao desenvolvimento regional e aos arranjos produtivos locais. In: Além, Ana Cláudia; Giambiagi, Fabio (orgs.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

MAGALHÃES, Walsey A. Comparação entre os pressupostos do BNDES e da análise de custo-benefício na análise de projetos. In: Monteiro Filha, Dulce C.; Modenesi, Rui L. (orgs.). *BNDES, um banco de ideias: 50 anos refletindo o Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

MALBURG, Carlos Henrique R. As políticas públicas e o desafio das cidades – uma proposta de financiamento ao desenvolvimento urbano e regional. In: Além, Ana Cláudia; Giambiagi, Fabio (orgs.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

MELLO, Eduardo B.; COSTA, Márcio M. Os desafios da sustentabilidade ambiental e as políticas do BNDES. In: Além, Ana Cláudia; Giambiagi, Fabio (orgs.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

MOURÃO, Julio O. F. *Avaliação “social” de projetos – uma metodologia para a dependência*. Rio de Janeiro: Coppe-UFRJ, 1979 (Tese de Mestrado).

———. Avaliação “social” de projetos: uma metodologia para a dependência. In: Monteiro Filha, Dulce C.; Modenesi, Rui L. (orgs.). *BNDES, um banco de ideias: 50 anos refletindo o Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

PEREIRA, Roberto. Ação do BNDES sobre o emprego formal: efeito nas empresas financiadas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, jun. 2007.

PINTO, Sol G. B. *Finsocial 1982/1985: aspectos institucionais e operacionais*. Rio de Janeiro: BNDES (FP – 331), 1985a.

———. *Finsocial: balanço de atuação e seus resultados*. Rio de Janeiro: BNDES (FP – 330), 1985b.

POCHMANN, Márcio. Assegurar o bem-estar coletivo. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo: Instituto Polis, nov. 2009.

RIECHE, Fernando; SANTOS, Leonardo P. Propostas para o apoio às pequenas e médias empresas com potencial de crescimento. Além, Ana Cláudia; Giambiagi, Fabio (orgs.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

SANTOS, L.; et al. BNDES e emprego. In: Além, Ana Cláudia; Giambiagi, Fabio (orgs.). *O BNDES em um Brasil em transição*. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

SERRA, José. O sistema tributário: diagnóstico e reforma. *Revista de Economia Política*, v. 3, n. 1, jan./mar. 1983.

SPERLING, F. (ed.). *Poverty and climate change: reducing the vulnerability of the poor through adaptation*. Berlim: MediaCompany, 2003, 43 p.

STERN, Nicholas. *The economics of climate change – The stern review*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

STIGLITZ, J. et al. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, European Union, Bruxelas, 2009.

TIMBERGEN, Jan. *The design of development*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1958.

———. *Crterios de inversión y desarrollo económico*. Madri: Ediciones Rialp, 1965.

TORRES FILHO, E. et al. (org.). *Visão do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, BNDES, 2006.