

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO (PPED)
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O BNDES E A LUTA PELA SUPERAÇÃO DA
POBREZA NO BRASIL - UM DESAFIO NACIONAL**

JOÃO PAULO PICANÇO

ORIENTADORA: Profa. Dra. Lena Lavinas

RIO DE JANEIRO

DEZEMBRO 2013

JOÃO PAULO PICANÇO

O BNDES E A LUTA PELA SUPERAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL - UM DESAFIO NACIONAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

ORIENTADORA: Profa. Dra. Lena Lavinas

RIO DE JANEIRO
DEZEMBRO 2013

O BNDES E A LUTA PELA SUPERAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL - UM DESAFIO NACIONAL

JOÃO PAULO PICANÇO

DRE: 111229244

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

BANCA EXAMINADORA:

Presidente da Banca Profa. Dra. Lena Lavinas – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Bárbara Cobo – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Profa. Dra. Beatriz Azeredo – Universidade Federal do Rio de Janeiro

RIO DE JANEIRO
DEZEMBRO 2013

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor, assim como os erros remanescentes.

AGRADECIMENTOS

“Conheça todas as teorias, domine todas as técnicas, mas ao tocar uma alma humana, seja apenas outra alma humana” (Jung).

“Amar outra pessoa é como ver a face de Deus” (Vitor Hugo em Os Miseráveis, 1862).

Agradeço a Laura, Alice, Manoel, Edith, Luiz, Helena, Mariana e João, família amada por me incentivar, amar e ensinar princípios de solidariedade.

Agradeço especialmente a orientação da Professora Lena Lavinias e aos professores Ana Célia Castro, Bárbara Cobo, Eli Diniz, Enrique Saraiva, Fabio Waltenberg, Ronaldo Fiani, João Felipe Cury Marinho Mathias, João Luiz Maurity Saboia, Maria Lúcia Werneck Vianna e Monica Desidério com as quais tive o privilégio de aprender e debater em altíssimo nível temas de grande relevância no contexto contemporâneo. Minha formação não seria a mesma sem tal experiência. Ao Flávio Lyra pelo apoio na secretaria.

Agradeço aos colegas do SOLTEC/UFRJ Felipe Addor, Flávio Chedid, Heloisa Borges e ao Professor Sidney Lianza, que mostraram que era possível ser engenheiro sem abandonar meus sonhos.

Agradeço aos gestores e colegas do BNDES, que incentivaram essa pesquisa, Angelo Fuchs, Catarina Setubal, Daniela Arantes, Eduardo Carvalho, Fabiano Nascimento, Francisco Oliveira, George Nelson, Leonardo Pamplona, Nabil Kadri, Paulo Monteiro, Rodrigo Mendes, Shanna Lima e Tiago Peroba. Em especial a toda equipe do Departamento de Economia Solidária.

Agradeço também a valiosa contribuição dos entrevistados: Beatriz Azeredo, Elvio Lima Gaspar, Guilherme Lacerda, Marcelo Porteiro Cardoso, Ricardo Ramos e Sérgio Besserman Vianna.

A pesquisa suscitou um sentimento de gratidão a todos aqueles que assumiram o desafio de contribuir para a incorporação do social no BNDES, sejam eles da sociedade civil, funcionários públicos, políticos ou empresários.

Agradeço a Deus e a Jesus Cristo, exemplo maior de luta pela vida e contra a miséria e injustiças sociais.

DEDICATÓRIA

Às pessoas que conheci e vivem situações de pobreza, sejam nas esquinas e favelas do Rio de Janeiro e Niterói, nos lixões pelo Brasil, nas comunidades da África, os ribeirinhos do Amazonas ou os povos tradicionais nas estradas andinas. Em especial, às crianças e adolescentes com quem convivi nos projetos sociais do TEREIO MISSION SCHOOL na África do Sul, no GEPAR em Niterói e no AMAR no Rio de Janeiro.

Aos catadores de materiais recicláveis que lutam bravamente pela sobrevivência, com a nobreza de nada destruir e sim reciclar, mostrando para o mundo que é possível produzir de outra maneira, com respeito e gratidão à vida.

Dedico a essas pessoas por compartilharem alegrias e despertarem esperanças de um mundo mais justo e menos desigual.

La Pulga Queda Sorda

Siempre que oigo opiniones sobre los pobres me acuerdo de este chiste: Un científico hace el siguiente experimento con una pulga; primero le dice que salte y la pulga salta. Luego le saca una de las patas de atrás y le dice que salte y la pulga, com um poco de dificultad salta. Luego le saca la otra pata y le dice que salte, la pulga se mueve insistentemente pero no salta. Le vuelve a decir, casi gritando, que salte, y la pulga no salta. Termina el experimento concluyendo que al sacar le la dos patas de atrás, la pulga queda sorda. Com los pobres hacemos lo mismo, les vamos quitando las oportunidades, malos colegios, mala alimentación, casas inhumanas, mala atención em salud, etc., y después les decimos que no logran salir, “saltar” de la pobreza porque son flojos, no tienen iniciativa, que esperan que se lês arregle todo, etc. Concluir esto de los pobres es tan absurdo como concluir que la pulga no salta porque ha quedado sorda.

Autor desconhecido

RESUMO

No âmbito do Plano Brasil Sem Miséria do Governo Federal, o BNDES tem sido convocado para contribuir na superação da pobreza. Nesse sentido, a presente dissertação foi instigada pelo seguinte problema: Qual o papel do BNDES no desafio nacional de redução da pobreza?

O aporte teórico sobre política social e a história institucional do BNDES demonstraram que a incorporação da dimensão social nos financiamentos é um processo lento, gradual e que ainda tem muito a avançar. O BNDES iniciou sua atuação social em 1982, ganhou alguma experiência na década de 80, depois adentrou um longo período de esvaziamento, na primeira metade da década de 90, com fim da área social no banco. Resgatado em 1996, o social seguiu uma trajetória inovadora e abrangente no escopo, mas limitada na escala de atuação. Em 2003, voltou-se para a geração de trabalho e renda. Desde 1996, já são 17 anos de experiências e atuação contínua da área social. Nesse período, o BNDES venceu resistências e preconceitos e abriu espaço para avanços e um novo tipo de intervenção no campo do combate à pobreza.

Para sistematizar essa trajetória institucional, esta dissertação pesquisou 10 instrumentos financeiros do BNDES, o que possibilitou uma visão sistematizada de quais estratégias o banco tem aplicado para contribuir na prática com a redução da pobreza. Dentre as áreas de atuação, podemos destacar desenvolvimento urbano, melhoria de serviços públicos, inclusão produtiva da população de baixa renda, microcrédito e os 10 anos de contribuição para a economia solidária. Ainda que tenham sido elencadas unidades administrativas específicas do banco dedicadas a atuação social, foram identificados limites no acesso direto das pessoas mais pobres aos instrumentos do BNDES.

Entrevistas semi-estruturadas com dirigentes e ex-dirigentes do banco investigaram como as lideranças dos últimos 17 anos avaliam o aporte do BNDES no combate à pobreza. Tal percepção não é unânime. Funções e estratégias diversificadas acerca da atuação do BNDES no social foram resgatadas e interpretadas a partir da simulação de um debate inédito entre os pontos de vista dos entrevistados. Todavia, houve consenso na visão de que o BNDES tem papel importante a desempenhar nesta questão. Talvez não como líder, mas como um

player fundamental que contribui como um banco nacional de desenvolvimento para a superação da pobreza. Não apenas como financiador e operador das políticas, mas também como articulador e formulador. O testemunho dos gestores também indicou fortes resistências a incorporação da dimensão social no banco, entretanto, no geral, a pesquisa apresentou evidências de que a dimensão social tem sido incorporada de forma mais abrangente no banco.

Assim, o estudo demonstra e conclui que a dimensão social no BNDES não deve ser composta por iniciativas isoladas e fragmentadas. Isso seria como um “vão de galinha”, baixo e de pequeno alcance. A vocação do BNDES é incorporar a dimensão social e a missão de combate à pobreza como estratégia essencial e de ponta para o banco e dessa forma, ousar “vãos de águia” rumo aos horizontes do desenvolvimento sustentável alicerçado na cidadania plena, democrática e solidária.

Palavras Chaves: Pobreza, política social, desenvolvimento e BNDES.

ABSTRACT

As part of the Federal government's "Brazil without Poverty Plan", the Brazilian National Economic and Social Development Bank (BNDES) has been called on to contribute to the country's fight against poverty. The current Master's thesis thus addresses the following question: What role does the BNDES play in Brazil's national challenge to reduce poverty?

A theoretical analysis of the bank's social policy and institutional history shows that the incorporation of the social dimension into the institution's funding practice is a slow, gradual process that requires further progress. The BNDES launched its social action policy in 1982, gained some experience in the 1980s, and then entered a long period of silence in the early 1990s, with the temporary demise of the bank's social action. The policy was renewed in 1996, with an innovative approach and broad thematic scope, but a limited scale. Policies to generate work and income were resumed in 2003. Since 1996 the bank has accumulated 17 years of experience and on-going action in the social field. During this time, the BNDES has overcome resistance and prejudice and opened the way for progress and a new type of intervention in the fight against poverty.

In order to systematize this institutional experience, the current thesis studied 10 of the bank's financial instruments, allowing a comprehensive view of the strategies used to contribute to poverty reduction in the country. We specifically highlight urban development, improvement in public services, inclusion of the low-income population in productive activities, micro-credit, and 10 years of contribution to the solidarity economy as key areas. Although the bank lists specific administrative units dedicated to social action, the study identified limits on access to the bank's products by the poorest Brazilians.

Semi-structured interviews with current and former BNDES administrators were used to investigate how the leadership from the last 17 years assesses the bank's contribution to the fight against poverty. The views were not unanimous. Various roles and strategies in the bank's social action were revisited and interpreted based on an original simulated debate between the interviewees' points of view. However, there was a consensus that the BNDES plays an important role in this issue (perhaps not as a leader, but as a fundamental player, as a development bank contributing to

poverty reduction). In this sense the bank not only finances and operates policies, but also links and formulates them. The administrators' testimony also pointed to strong resistance to the incorporation of the social dimension by the bank, but the study generally showed evidence that the institution has assimilated social issues more comprehensively than before.

The study thus demonstrates and concludes that the social dimension of the BNDES should not consist of isolated and fragmented initiatives. According to a popular Brazilian expression, such a policy would be like a *voo da galinha*, a "chicken flight", or short-lived, low-flying economic spurt. The bank's real calling is to incorporate the social dimension and the mission to fight poverty as an essential, cutting-edge social strategy, daring to "soar like an eagle" towards a horizon of sustainable development based on full, democratic citizenship and solidarity.

Keywords: Poverty, social policy, development and BNDES.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
a) Estrutura da Dissertação	17
CAPÍTULO I: A POLÍTICA SOCIAL	20
I.1. A Pobreza	20
I.2. A Gestão do Risco Social	23
a) Mínimos Sociais.....	24
b) Estado do Bem-estar (<i>welfarestate</i>).....	27
c) Desigualdade e Pobreza	29
d) O Desafio Nacional.....	32
CAPÍTULO II: O BNDES	34
II.1. BNDES: Uma Visão Geral.....	34
II.1.1. A Década de 1950	35
II.1.2. A Década de 1960	36
II.1.3. A Década de 1970	37
II.1.4. A Década de 1980	39
a) A Constituição de 1988	40
II.1.5. A Década de 1990	42
II.1.6. A Década de 2000	44
II.2. BNDES: Destaques da Trajetória do Social do BNDES.....	48
II.3. Considerações Gerais sobre o Capítulo e a Linha do Tempo	52
CAPÍTULO III: O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E OS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DO BNDES	55
III.1. O Plano Brasil Sem Miséria – PBSM	55
III.1. 1. Eixos de Atuação do PBSM	57

III.2. Apresentação dos Instrumentos de Apoio do BNDES Relacionados ao PBSM	61
a) Metodologia	62
III.2.1. Produtos do BNDES	63
III.2.1.1. BNDES Estados	63
III.2.1.2. Serviços de Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança	63
III.2.1.3. Projetos Multissetoriais Integrados – PMI.....	64
III.2.1.4. Investimentos Sociais de Empresas – ISE	64
III.2.2. Programas do BNDES.....	65
III.2.2.1. Programa BNDES de Apoio a Instituições de Saúde - BNDES Saúde	65
III.2.2.2. Programa de Capitalização de Cooperativas de Crédito - PROCAPCRED	66
III.2.2.3. Programa BNDES Microcrédito	66
III.2.2.4. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF	68
III.2.3. Fundos do BNDES	69
III.2.3.1. BNDES Fundo Social.....	69
III.2.4. Políticas Transversais do BNDES.....	71
III.2.4.1. Política de Atuação no Entorno de Projetos	72
III.3. Análise dos Instrumentos de Apoio do BNDES Relacionados ao PBSM	73
III.3.1. Focalização e Universalização	77
III.3.2. Público Alvo do BNDES e do PBSM	80
III.3.3. Organograma do BNDES e a Redução da Pobreza.....	82
III.3.4. A Economia Solidária e a Redução da Pobreza	83
III.3.5. Outros Instrumentos do BNDES e a Redução da Pobreza.....	84
CAPÍTULO IV: ENTREVISTAS - AS REVELAÇÕES DO CAMPO	87
IV. 1. O Método de Pesquisa e Entrevistas.....	87

a) Os Entrevistados	87
b) O Roteiro das Entrevistas Abertas	89
c) Análise do Discurso	90
d) Imparcialidade do Pesquisador.....	90
IV. 2. Entrevistas: as Revelações do Campo.....	91
IV. 2.1. A Incorporação da Dimensão Social à Gestão do BNDES.....	92
a) As Estratégias de Redução da Pobreza	92
b) O Apoio Interno e os Pontos Fortes do BNDES para a Redução da Pobreza.....	93
c) Evidências da Incorporação da Dimensão Social no BNDES	94
IV. 2.2. Dificuldades, Resistências e <i>Trade-Offs</i>.....	96
a) Dificuldades	97
b) Resistências	100
c) Trade-Off	101
IV. 2.3. O Espaço do Tema Redução da Pobreza no BNDES.....	104
a) O Apoio do BNDES ao Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)	104
b) A Redução da Pobreza e as Reuniões de Diretoria.....	105
IV. 2.4. O Papel do BNDES na Redução da Pobreza	107
a) A Formulação das Políticas e Programas	110
b) O BNDES e o Governo Federal.....	113
c) Protagonismo do BNDES	114
IV. 2.5. As Propostas e a Visão de Futuro.....	115
a) Redução da Pobreza: a Integração Social e Ambiental	118
b) Pobreza Não é um Problema Técnico.....	119
IV. 3. Considerações Gerais sobre o Capítulo	120

CAPÍTULO V: CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA 128

V. 1. Considerações Finais	128
---	------------

a) Política Desenvolvimentista	132
b) Valores Humanos e Solidários	133
V. 2. Sugestões para uma Nova Agenda de Pesquisa.....	135

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	137
-----------------------------------	------------

APÊNDICE – Roteiros das Entrevistas Aplicadas a Dirigentes do BNDES	142
--	------------

Índice de Gráficos, Tabelas e Figuras

GRÁFICOS:

Gráfico 1: Evolução temporal da extrema pobreza: Brasil, 1990 a 2010... 13

Gráfico 2: Distribuição percentual do rendimento familiar per capita, por quintos de rendimento – Brasil – 2011..... 30

TABELAS:

Tabela 1: Resultados do BNDES em 2008 46

Tabela 2: Distribuição regional do público do Plano Brasil Sem Miséria .56

Tabela 3: Evolução das operações do BNDES nas regiões Nordeste e Norte 85

Tabela 4: Gestores entrevistados 88

Tabela 5: Linha do tempo a partir da recriação da área social do BNDES em 1996 89

FIGURAS:

Figura 1: Linha do tempo: a trajetória do social no BNDES 53

Figura 2: Principais eixos do Plano Brasil Sem Miséria 57

Figura 3: Rede de serviços públicos relacionados ao PBSM 60

Figura 4: Lixão de Brasília em 2010 71

Figura 5: Matriz dos instrumentos de apoio do BNDES relacionados ao PBSM e seus setores de atuação 74

Figura 6: Matriz dos instrumentos de apoio do BNDES relacionados ao PBSM e suas dimensões de análise76

Figura 7: Limites do alcance do BNDES às pessoas com baixa renda 81

INTRODUÇÃO

“Por um mundo onde sejamos socialmente iguais, humanamente diferentes e totalmente livres” (Rosa Luxemburgo¹).

A miséria e a desigualdade social ocupam um lugar central nos debates sobre o desenvolvimento no Brasil. Após nove anos de existência, o Programa Bolsa Família², que alcança mais de 13 milhões de famílias com transferências de renda condicionada, parece ter modificado o entendimento do que é a pobreza no Brasil e o perfil da pobreza. Em 2012, estudo³ da UFRJ apontou que 73% dos brasileiros desejam a continuidade desse programa de transferência de renda. Dessa forma, o que inicialmente era considerado por muitos uma simples ação assistencialista, revela-se uma política pública com significativa aprovação da sociedade.

Em menos de uma década, o Brasil registrou progressos relevantes no enfrentamento da pobreza, em grande parte alavancados pela retomada do crescimento econômico, recuperação do poder de compra do salário mínimo nacional, geração de empregos formais e mudança na política de acesso ao crédito (LAVINAS, 2012).

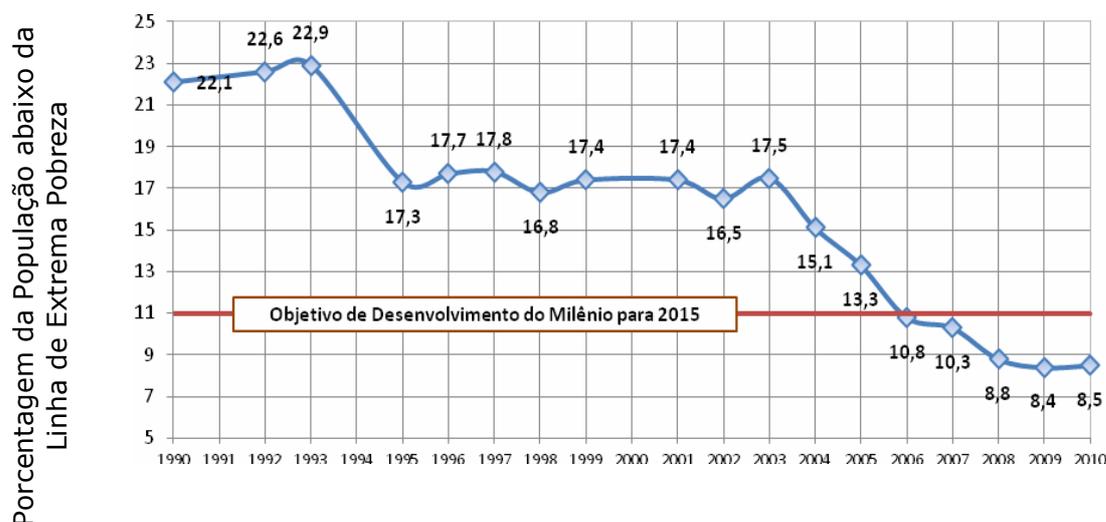
Esse ciclo de desenvolvimento econômico veio acompanhado de redução da pobreza, expansão da classe média e fortalecimento do mercado interno. Essas mudanças alteraram positivamente a porcentagem da população abaixo da linha de pobreza, reduzindo-a. O gráfico 1 ilustra o caso específico da evolução temporal da extrema pobreza no Brasil de 1990 a 2010. A linha de pobreza estabelecida pelo governo foi de R\$ 70 per capita.

¹ Rosa Luxemburgo (1871- 1919) foi uma filósofa e economista marxista. Tornou-se mundialmente conhecida pela militância revolucionária ligada à Social-Democracia do Reino da Polônia e Lituânia e ao Partido Social-Democrata da Alemanha.

² O Programa Bolsa Família foi criado pela Lei n° 10.836, de 9 de Janeiro 2004.

³ Relatório Final da pesquisa “Medindo o Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira” teve coordenação da professora Lena Lavinas, do Instituto de Economia da UFRJ, e com participação de pesquisadores de outras instituições, como a UFF. O estudo, financiado pela Finep e com pesquisa de campo realizada em setembro e outubro de 2012, traz como um dos principais resultados a opinião favorável da população adulta brasileira sobre os benefícios concedidos pelo Bolsa Família.

Gráfico 1: Evolução temporal da extrema pobreza: Brasil, 1990 a 2010.



Fonte: elaboração própria adaptada a partir da publicação da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Presidência da República, 2011. Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios (Pnad) e dados preliminares do Censo Demográfico brasileiro 2010 – IBGE.

O gráfico 1 revela duas quedas acentuadas, a primeira a partir de 1993, reduzindo o percentual da população abaixo da linha de extrema pobreza de 22,9% para 17,3% em 1995. E a segunda, a partir de 2003, reduzindo o percentual de 17,5% para 8,4% em 2009 e superando, antecipadamente, a meta do objetivo de desenvolvimento do milênio da ONU⁴ de reduzir para metade a proporção da população que vive na pobreza extrema entre 1990 e 2015. Cabe destacar que essas duas melhoras acentuadas tiveram justificativas distintas. A primeira queda, a partir de 1993, ocorreu com base no controle da inflação, já a partir de 2003, a segunda queda foi justificada pelo aumento real do salário mínimo, do emprego formal e da ampliação dos programas de transferência de renda.

A redução da pobreza também é confirmada com um método de mensuração relativo, que considera pobre aqueles com rendimento familiar per capita inferior a 60% da mediana dos rendimentos da população. Ou seja, com essa medida, em 2001, 27,6 % dos arranjos familiares eram considerados

⁴ un.org/millenniumgoals/poverty.shtml, acesso em 01/05/2013.

pobres, enquanto, em 2011, esta proporção reduziu-se para 25,8% (IBGE, 2012).

A nova institucionalidade da política social de combate à pobreza, ampla no seu escopo, revelou, entretanto, algumas debilidades. Apesar da aparente consolidação de uma política de garantia de mínimos sociais àqueles reconhecidamente vulneráveis e em situação de desvantagem socioeconômica, observa-se que o apoio a políticas públicas de combate à pobreza é condicionado ao exercício compulsório de determinadas práticas por parte dos beneficiários, em lugar de ser entendido como um direito de cidadania (LAVINAS, 2013).

Além disso, apesar de o Brasil ter crescido a uma taxa de 7,5% em 2010, e numa trajetória sustentada, ano após ano, o país ainda assim deixou para trás milhões de pessoas que não tiveram condições de usufruir das novas oportunidades geradas pelo desenvolvimento econômico.

Segundo o IBGE (2012), 7% da população podem ser consideradas vulneráveis exclusivamente por falta de renda. Entretanto, esse percentual pula para 58,4% se forem adicionados outros déficits que não rendimentos monetários, como: atraso educacional, acesso à seguridade, carências do domicílio e acesso a serviços básicos (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e iluminação elétrica). Ou seja, mais da metade da população brasileira sofre ao menos de uma dessas carências e vulnerabilidades.

Portanto, a política por si só de assegurar uma renda monetária de valor relativamente modesto aos mais necessitados, embora indispensável, mostra-se insuficiente, sem o acompanhamento de outras políticas públicas que lhes permita escapar à miséria. Àqueles desprovidos de meios de transformar renda em bem-estar (Sen, 2000), faz-se necessário prover muito mais. Esse foi o

contexto para a formulação do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)⁵ do governo federal.

O Plano foi organizado em três grandes eixos - garantia de renda, acesso a serviços básicos e inclusão produtiva urbana e rural - e tem como alvo prioritário as famílias em situação de extrema pobreza. O PBSM definiu a linha de extrema pobreza usando o parâmetro da linha da ONU, de US\$ 1,25, correspondendo à renda mensal de R\$ 70 por pessoa em junho de 2011, quando o Brasil Sem Miséria foi lançado. Dessa forma, o PBSM estimou que a extrema pobreza afeta as pessoas que vivem com renda familiar per capita mensal até R\$ 70,00, que segundo o Censo IBGE de 2010, são 16,2 milhões pessoas, ou seja, 8,5 % da população brasileira.

Cabe destacar que a superação da extrema pobreza é um dos quatro eixos estratégicos que organizam as ações do governo federal. Além da superação da extrema pobreza, existem os eixos de infraestrutura, desenvolvimento econômico, e de direitos e cidadania. A partir dessa arquitetura institucional, formulou-se o desenho do PBSM, cujo êxito seria resultado da interação virtuosa das ações de diversos ministérios (LAVINAS, 2012).

Tendo em vista que a pobreza é multidimensional e não tem fronteiras bem definidas, ainda que a dissertação considere o contexto de atuação do PBSM, este estudo estará relacionado com a pobreza em sua forma mais ampla e não restrita à linha da miséria descrita pelo plano.

Considerando que a maioria da população brasileira deseja ver o Estado como um agente de promoção de mais igualdade⁶ e o cenário do PBSM proposto pela Presidência da República de diálogo entre diferentes esferas do governo e de comprometimento do poder público federal estampado no *slogan* “País Rico é País Sem Pobreza”, torna-se valioso analisar **qual o papel do**

⁵Criado pelo Decreto nº 7.492, de 2 de Junho de 2011.

⁶ Pesquisa da UFRJ/IE (2012: 58) aponta que 79,1% estão em “total acordo” ou “em acordo” que o governo deve intervir na economia para reduzir as desigualdades entre ricos e pobres.

Banco Nacional de Desenvolvimento na luta pela redução da pobreza no Brasil.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública federal, é hoje o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos em todos os segmentos da economia, em uma política que inclui as dimensões social, regional e ambiental (BNDES, 2012). O apoio do BNDES se dá por meio de financiamentos a projetos de investimentos, aquisição de equipamentos e exportação de bens e serviços e no fortalecimento da estrutura de capital de empresas privadas.

Desde a sua fundação, em 1952, o BNDES apoiou a agricultura, indústria, infraestrutura, comércio e serviços, oferecendo condições especiais de financiamento para micro, pequenas e médias empresas. Financiamentos não reembolsáveis são destinados a projetos que contribuam para o desenvolvimento social, cultural e tecnológico. O Banco também passou a implementar, a partir de 1982, com a inclusão do “Social” ao seu nome, linhas de investimentos sociais, direcionados para educação e saúde, agricultura familiar, saneamento básico e transporte urbano. Esse foi um marco na história do então BNDE no sentido de financiar a ampliação do acesso aos serviços básicos e contribuir com a redução da pobreza.

Além disso, a instituição definiu linhas e programas sociais que se mantêm até os dias atuais: modernização da gestão pública nos níveis municipal (desde 1996) e estadual (desde 2007); investimentos multissetoriais integrados para infra-estrutura urbana, especialmente saneamento básico e transporte público; programas de geração de trabalho e renda, incluindo microcrédito, apoio a empresas industriais recuperadas autogestionárias; e ações de desenvolvimento local e inclusão produtiva de pessoas de baixa renda, a partir de 2003 focadas em cadeias produtivas de caráter coletivo e de economia solidária. A agricultura familiar e os catadores de materiais recicláveis passaram a receber investimentos específicos do BNDES.

Tendo em vista a relevância da superação da miséria como eixo estratégico que organiza as ações do governo federal, essa dissertação de mestrado reflete sobre **o que** caracterizou a intervenção do Banco Nacional de Desenvolvimento no campo social de uma forma geral a partir de 1982, quando o “S” de social foi incluído oficialmente ao nome do banco, e com uma investigação mais específica para os programas e linhas de atuação social que a empresa pública implementou a partir de 1996.

Dessa forma, o **objeto** da dissertação trata da política social de combate à pobreza formulada e operacionalizada no âmbito dos programas e ações do BNDES e, por conseguinte, aborda a **relação** entre os programas sociais do banco e o desafio nacional de redução da pobreza. Nesse sentido, o **objetivo geral** da pesquisa é analisar qual o papel de fato exercido pelo Banco, em meio a outras instituições governamentais, na luta pela redução da pobreza.

Para além do objetivo mais geral já enunciado, esta dissertação tentará ainda:

- Descrever e refletir sobre a concepção e o desenho das intervenções sociais do BNDES, quando a política social, e a política de combate à fome e à miséria mais precisamente, tornam-se parte da agenda governamental no Brasil;
- Analisar a atuação do BNDES no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria; e
- Sistematizar eventuais visões divergentes e críticas em relação à atuação do BNDES no contexto de redução da pobreza.

a) Estrutura da Dissertação

Para isso, na primeira seção do capítulo inicial da dissertação será feita uma análise sobre as distintas teorias que embasam medidas e definições do que é pobreza. Ainda para entender o fenômeno da pobreza e avançar na justificativa para a necessária implementação de um sistema de proteção e do gasto social, a segunda seção deste mesmo capítulo irá abordar o *framework*

da gestão do risco social, a partir da análise das questões da incerteza e do risco.

No segundo capítulo será abordada a trajetória institucional do Banco Nacional de Desenvolvimento. Na primeira seção, será feito um breve histórico da criação do banco e em seguida apresentada a evolução do BNDES e de suas estratégias gerais, sendo essa periodização descrita em seis subseções, correspondendo às décadas de 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000. Na segunda seção, será dado destaque específico à trajetória dos programas e ações sociais no banco, no período que se inicia em 1982, visando identificar características organizacionais que possam ser úteis ao desafio da redução da pobreza e na delimitação das fronteiras que esse tema assume dentro do BNDES como um todo.

Com isso, através do terceiro capítulo, na primeira seção será apresentado o Plano Brasil Sem Miséria, criado em 2011, que tem como uma das suas missões articular as ações do Governo Federal voltadas para a redução da pobreza. Na seção seguinte, será apresentada uma pesquisa com o levantamento dos produtos, programas, fundos e políticas atuais do BNDES que estão relacionados com a redução da pobreza. Na terceira seção, será apresentada uma análise desses instrumentos de apoio financeiro do BNDES relacionados ao PBSM.

No quarto capítulo, serão apresentadas a metodologia e as importantes revelações da pesquisa de campo, realizada a partir de entrevistas com autoridades que fazem ou fizeram parte da definição das estratégias que moldaram a trajetória social do BNDES. A partir da análise e cotejamento dos relatos dos ex-dirigentes e gestores responsáveis pelos temas sociais do banco, um debate inédito e construtivo de idéias e visões do BNDES será simulado, a fim de buscar um novo conteúdo sobre uma forma particular de compreender o papel do banco de desenvolvimento no desafio nacional de redução da pobreza. Além disso, a pesquisa apontará novos caminhos e propostas para o BNDES avançar na sua capacidade de contribuir para um país rico e sem pobreza.

No quinto capítulo, serão apresentadas as considerações finais e sugestões para uma nova agenda de pesquisa.

CAPÍTULO I: A POLÍTICA SOCIAL

“O Brasil é hoje um país de renda média alta, na rota das grandes mudanças estruturais. É tempo de voltar à discussão pendente sobre como definir com rigor qual o patamar mínimo de bem-estar que a nação solidariamente vai estabelecer” (Lena Lavinas⁷).

Antes de avançarmos na tarefa de refletir sobre o papel de um banco de desenvolvimento na superação da miséria, é válido analisar as distintas teorias que embasam medidas e definições do que é pobreza. Ainda para entender o fenômeno da pobreza e avançar na justificativa para a necessária implementação de um sistema de proteção e do gasto social, a segunda seção deste mesmo capítulo irá abordar o *framework* da gestão do risco social, a partir da análise das questões da incerteza e do risco.

Essa etapa é importante para estabelecer o contexto e o terreno alvo de políticas sociais e de programas e linhas de financiamento do BNDES. Cabe observar que políticas sociais são políticas de bem estar, ou seja, são ações governamentais desenvolvidas por meio de programas que proporcionam a garantia de direitos e condições dignas de vida ao cidadão de forma equânime e justa. Segundo Keynes⁸, as políticas sociais deveriam estar relacionadas com o objetivo de redução plena das vulnerabilidades sociais. Nesse sentido, são políticas sociais aquelas que asseguram à população o exercício de direito de cidadania como: educação, saúde, trabalho, assistência social, previdência social, justiça, saneamento e meio ambiente.

I.1. A Pobreza

“Pense no Haiti, reze pelo / O Haiti é aqui / O Haiti não é aqui” (Caetano Veloso. Música Haiti).

Na acepção mais imediata e generalizada, pobreza significa falta de renda ou pouca renda (SEN, 1992). Uma definição mais criteriosa vai definir *“pobreza como um estado de carência, de privação, que pode colocar em risco a própria condição humana. Ser pobre é ter, portanto, sua humanidade*

⁷ LENA LAVINAS é doutora em economia e professora associada do Instituto de Economia da UFRJ. Artigo publicado na FOLHA de S. PAULO, em 03/02/2013, Análise: Boa conta, sem truques, inclui mais parâmetros além da renda.

⁸ KEYNES, Jonh Maynard. Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, 1936.

ameaçada, seja pela não satisfação de necessidades básicas (fisiológicas e outras), seja pela incapacidade de mobilizar esforços e meios em prol da satisfação de tais necessidades” (LAVINAS, 2003: 7).

Desde a primeira metade do século XIX na Inglaterra, a caracterização da pobreza já era questionada. Como identifica Townsend (1993), a vertente nutricionista (ROWNTREE, 1918) na busca de definir o que é pobreza, vai estabelecer que pobre é todo aquele que não se beneficia de um padrão de subsistência mínimo, baseado na ingestão diária de um requerimento calórico dado. Portanto, inicialmente, pobreza e fome são quase sinônimas e se confundem na identificação de quem é pobre. Nesse enfoque, as necessidades humanas aparecem limitadas às necessidades da sobrevivência física – comer, vestir-se - desconsiderando o social. Esse é ainda hoje o enfoque que prevalece na definição da pobreza absoluta ou da miséria: um padrão de vida aquém do que é exigido para assegurar a mera subsistência ou sobrevivência (LAVINAS, 2003: 8).

A visão de Amartya Sen (1992) corrobora a compreensão de que tão importante quanto ter suas necessidades básicas atendidas é dispor de condições – meios para funcionar (*functionings*) e um conjunto de habilidades (*capability set*) – que permitam obter a satisfação de tais necessidades. Partindo desse pressuposto, Sen contesta a abordagem da insuficiência de renda (consumada na adoção de linhas de pobreza), preferindo a ela a da inadequação, já que o montante ou patamar em questão vai forçosamente variar em função das características pessoais e de outras circunstâncias tais como o ciclo de vida ou a conjuntura econômica. Ao invés de se deter sobre o orçamento monetário disponível, Sen valoriza o conjunto de habilidades e capacidades ao alcance de cada indivíduo, conjunto esse que lhe permite escolher livremente o modo de vida de sua preferência. Sen enfatiza a liberdade, portanto, distanciando-se de uma abordagem meramente quantitativa do entendimento do que são carências ou déficits (LAVINAS, 2003: 12).

Um patamar de renda pode revelar-se inadequado não porque se situa abaixo de uma linha de pobreza, fixada com base em parâmetros exógenos, mas porque está abaixo do que é adequado para mobilizar um conjunto específico de habilidades (*capabilities*) compatíveis com as necessidades da uma determinada pessoa (LAVINAS, 2003:12).

Para Sen, não se pode estimar se os recursos econômicos disponíveis são adequados ou não sem antes considerar as possibilidades reais de ‘converter’ renda e recursos em capacidade de funcionar (agir). Sua análise da pobreza centra-se, assim, na capacidade de mobilizar meios e habilidades para funcionar ou agir, ao invés de se interessar, exclusivamente, nos resultados obtidos através de tal mobilização. A pobreza deixa de ser um estado de ausência de bem-estar para ser interpretada como a destituição de habilidades e meios de agir de modo a alcançar esse estado de bem-estar. Nessa leitura, a pobreza é entendida como falta de habilidades básicas - ou capacidade de auto-alavancagem - para alcançar níveis minimamente aceitáveis de qualidade de vida. O foco do estudo da pobreza volta-se, assim, na perspectiva de Sen, para sua gênese e formas de manifestação dominantes, tendo como pano de fundo a dimensão emancipatória desses processos (LAVINAS, 2003:12).

Robert Castel, no livro *As metamorfoses da questão social* (1999), também destaca a importância de “*consolidar as capacidades de ganho dos trabalhadores*”, ou seja, valoriza uma política pública capaz de habilitar o indivíduo para viver de maneira independente de uma ajuda ou ação social permanente. A metáfora que permite ilustrar essa situação é o mito de Sísifo⁹, em que as políticas sociais tentariam inserir o pobre em um patamar social melhor, mas não conseguem colocá-lo em lugar estável e seguro, e caso cesse o apoio social, rolam morro abaixo e voltam ao estado inicial de pobreza.

Na verdade, de acordo com Sen (2000), caso o apoio social não tenha expandido a capacidade individual de forma que ele esteja empoderado para

⁹Sísifo foi um personagem da mitologia grega, condenado a repetir sempre a mesma tarefa de empurrar uma pedra de uma montanha até o topo, sendo que, toda vez que estava quase alcançando o topo, a pedra rolava novamente montanha abaixo até o ponto de partida.

sair da baixa renda independente de uma transferência temporária de recursos, é por que o indivíduo ainda permanece em situação de pobreza.

O enfoque das necessidades básicas insatisfeitas e a concepção de Sen onde ser pobre é ter sido destituído das condições de agir em prol da obtenção de um nível aceitável de bem-estar, resumem duas importantes correntes do pensamento contemporâneo que buscaram teorizar o tema. Elas nos remetem a conceituações da pobreza que, no plano teórico e operacional, têm orientado o desenho de **políticas públicas** voltadas para o enfrentamento da questão.

I.2. A Gestão do Risco Social

“A gente não quer só comida / A gente quer comida / Diversão e arte”

“A gente não quer / Só dinheiro / A gente quer dinheiro / E felicidade”

“A gente não quer / Só dinheiro / A gente quer inteiro / E não pela metade...”

“Você tem sede de que? / Você tem fome de que?...”

(Arnaldo Antunes / Sérgio Brito / Marcelo Fromer; Titãs, Música Comida).

Outra perspectiva, para entender a pobreza e avançar na reflexão sobre qual deve ser a intensidade da atuação do Estado na proteção e no gasto social, é analisar a questão da **incerteza** e do **risco**. A incerteza quanto ao futuro engendra riscos e insegurança. Ao longo do seu ciclo de vida, os indivíduos podem se deparar com problemas não esperados que podem afetar diretamente seu padrão de vida e bem-estar, como ficar doente ou incapacitado para o trabalho, perder o emprego ou ainda enfrentar dificuldades financeiras na infância ou na velhice, fases notoriamente mais vulneráveis do ciclo.

Tendências recentes contribuem para aumentar a probabilidade de ocorrência desses riscos, com ênfase para as mudanças demográficas relacionadas ao envelhecimento da população (que aumenta a taxa de dependência de inativos sobre ativos); alterações nos arranjos familiares (aumento das famílias monoparentais e unipessoais, além da participação

feminina crescente no mercado de trabalho); transformações nos próprios mercados de trabalho (desemprego e precarização das ocupações dos trabalhadores menos qualificados); e as conseqüências da globalização, que diminuem a autonomia dos países e tornam os riscos mais interdependentes, aumentando as incertezas (COBO, 2010: 21).

Um efetivo sistema de proteção social deve, portanto, ser capaz de lidar com riscos e incertezas, assegurando aos indivíduos um padrão de vida mínimo, relativamente estável, ao longo de suas vidas e prevenindo-os contra a perda de bem-estar, cujas conseqüências podem comprometer um futuro de autonomia e prosperidade. Pela ótica da eficiência econômica, o custo proveniente das externalidades negativas geradas pela pobreza é alto (baixo nível de aprendizado e produtividade, custos com saúde, aglomerações urbanas precárias, etc.), o que por si só já justificaria a intervenção para reduzir os riscos de famílias e indivíduos tornarem-se pobres (COBO, 2010: 22).

Nesse sentido, em relação ao bem-estar individual, as famílias representam a primeira instância de solidariedade e proteção social. A maximização da **função de bem-estar social**, a partir das utilidades dos indivíduos considerando suas preferências, estado atual da tecnologia e recursos disponíveis, em conjunto com a maximização da eficiência e da justiça social, torna-se **objeto de política pública** a partir do momento em que as possibilidades de apoio familiar são limitadas e o sistema privado se mostra ineficaz na proteção contra determinados riscos. Dessa forma, o Estado acaba por promover um conjunto de proteções sociais porque a provisão privada de determinados serviços ou seguros sociais não se mostra economicamente eficiente e pode ser injusta, por restringir o acesso de parte da população. Tal intervenção, traduzida em provisão pública de bem-estar, pode ocorrer, dependendo da natureza do serviço, na forma de regulação, financiamento ou produção pública (BARR, 2004: 65).

a) Mínimos Sociais

"[O Brasil é] uma sociedade que não faz muito tempo, faz 100 anos, liberou-se do escravismo. Isso deu lugar a uma sociedade

Diante dessas limitações do setor privado, compete ao Estado prover o bem-estar a sua população e estabelecer uma relação entre objetivos econômicos e sociais. Segundo Castel (1999), todo Estado moderno é mais ou menos obrigado a "fazer social" para mitigar algumas disfunções e garantir um mínimo de coesão entre os grupos sociais, intervindo no mercado para que a provisão dos serviços de proteção social seja economicamente eficiente. E isso se dá não somente em relação aos seguros sociais, mas também nas políticas de alívio da pobreza, considerando que os custos da pobreza geram ineficiências econômicas e externalidades negativas, além das questões de equidade e justiça social (COBO, 2010: 24).

Esse debate de mínimos sociais deve ser tratado com cautela, já que o mínimo social não deveria ser compreendido como migalhas para os pobres. Ou entendido como ajuda do Estado para que os indivíduos mais vulneráveis não passem fome. Ou o mínimo para que eles não se rebelem. Tão pouco, uma sociedade democrática deveria considerar o mínimo social como a provisão pública de serviços de saúde e educação de péssima qualidade para que desde o berço sejam formados cidadãos de segunda classe, tolidos e não livres para desenvolver suas potencialidades. Esse retrato de uma sociedade dividida, ilustrada, contemporaneamente, pelas dicotomias entre favelas e condomínios de luxo, poderia ser associado a um *apartheid* social. Ou seja, uma política de desenvolvimento (*heid*) separada (*apart*) para os que precisam e os que não precisam dessa proteção social. Dessa forma, o mínimo social é uma classificação relativa que está diretamente relacionada ao nível de solidariedade nacional considerado como justo por sua sociedade.

Mas, por que uma sociedade deveria aceitar um mínimo social? É razoável considerar que um Estado que oferece o mínimo de investimento social, pode esperar, naturalmente, um mínimo de retorno de produtividade e eficiência dos seus cidadãos. Logo, se a estratégia de desenvolvimento de um Estado é promover um elevado nível de bem estar para todos, deve ser traçado

¹⁰ Francisco de Oliveira (1933) é um sociólogo brasileiro. Recebeu o título de doutor honoris causa na UFRJ e na Universidade Federal da Paraíba e o título de professor emérito pela USP.

uma estratégia de máximo social, ao invés de mínimo. Migalha é inaceitável. É necessário muito mais.

Entretanto, Barr (2004) esclarece que a definição dos objetivos da política de promoção de bem estar e combate a pobreza é uma decisão em grande parte ideológica. Já, a definição dos métodos que esses objetivos podem ser melhores alcançados não deve ser tratada apenas de forma ideológica, mas preponderantemente de forma técnica. A decisão se um determinado objetivo deve ser perseguido pelos mecanismos de mercado ou pela provisão pública dependerá de qual método é mais efetivo para alcançá-lo com a maximização da eficiência e da justiça social.

O Banco Mundial, sobretudo após as crises asiáticas dos anos 90, passou a estimular a adoção de medidas de gestão social do risco (social risk management - SRM) a partir de uma abordagem ex-ante, que permite prever e avaliar potenciais riscos e preparar medidas para dirimir seus efeitos negativos, em particular, via redes de proteção social. Como principal autor desta corrente, Holzmann (2003: 8) afirma que a principal premissa do SRM se baseia em duas constatações: (i) os pobres estão tipicamente mais expostos aos riscos, desde os naturais (terremotos, enchentes) aos oriundos da ação do homem (inflação, guerras) ou ainda daqueles relacionados à saúde (doenças) e aos riscos políticos de discriminação; e (ii) os pobres têm poucos instrumentos e acesso aos programas públicos para lidar com esses riscos.

Deste modo, o foco da gestão social do risco é a população pobre, principalmente se considerar que muitos dos riscos enfrentados pelos pobres são interdependentes por natureza e, por isso, mecanismos de gerenciamento informal ou privado dos riscos no nível da família ou comunidade mostram-se ineficientes (COBO, 2010: 25).

Ainda de acordo com Holzmann (2003: 9), a gestão do risco pode se dar antes ou depois do risco ocorrer, sendo a primeira de caráter preventivo evitando o risco ou mitigando seus efeitos. Contudo, muitas das estratégias preventivas recaem fora do alcance da proteção social, como na condução das políticas de educação, de meio ambiente e macroeconômicas. Já as

estratégias pós-ocorrência do risco consistem, em sua maioria, na garantia de uma renda mínima aos indivíduos, em geral via transferências monetárias públicas, principal instrumento de proteção social da atualidade em diversas economias capitalistas.

Holzmann (2003) também destaca que o acesso e a diversificação de ativos ao longo do tempo reduzem a volatilidade do fluxo de renda familiar e dessa forma contribuem para mitigar os riscos associados à pobreza. A detenção de ativos permitiria aos indivíduos lidar com esta volatilidade poupando ou acessando empréstimos ou ainda acumulando ou vendendo ativos; e, nesses casos, ganham força, por exemplo, os programas de concessão de titulação de propriedade e de **microcrédito** (COBO, 2010: 26).

Sendo assim, por gestão social do risco (HOLZMANN, 2000) entende-se uma nova forma de promover a inclusão daqueles que, por falta de recursos e por uma inserção precária nos sistemas formais de proteção social de tipo contributivo, acabam, nos países em desenvolvimento notadamente, completamente desprotegidos e sem nenhum tipo de garantia frente aos riscos mais variados (LAVINAS e FERRAZ, 2010).

b) Estado do Bem-estar (*welfarestate*)

Nesse contexto, cabe resgatar um pouco da história e observar que ao longo do século XX, o combate à pobreza **na Europa** já era **atribuição do Estado**, do Estado do Bem-estar (*welfarestate*), capaz de redistribuir - independentemente do seu modelo de funcionamento (ESPING-ANDERSEN, 1990) – os frutos da prosperidade econômica, oferecendo proteção nos momentos de crise e instabilidade que ocasionalmente ameaçavam a integridade física, a segurança e o bem-estar dos indivíduos.

Segundo Asa Briggs (1969), um sistema de bem-estar é um Estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado (através das políticas e da administração) com o intuito de modificar as forças de mercado ao menos em três direções:

i) assegurando a indivíduos e famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de suas propriedades;

ii) reduzindo o grau de insegurança dos indivíduos e famílias ao contribuir para que disponham de meios de atender a certas “contingências sociais” (por exemplo, doença, velhice, desemprego) e assim atenuar os riscos e impactos das crises, podendo no limite evitá-las;

iii) garantindo que todos os indivíduos sem distinção de status ou classe possam receber o **melhor padrão** de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis.

Cabe observar, que Briggs destaca o sistema de bem-estar como aquele que promove o melhor padrão de atendimento e não um serviço de segunda linha segregado para os pobres.

Diferente do histórico europeu de combate à pobreza, a **trajetória brasileira** foi marcada por um “Estado do Bem-estar” inconcluso e imperfeito, amputado da sua vocação universalista, deixou nas mãos dos pobres por muito tempo o enfrentamento da pobreza per se. A pobreza era regulada na esfera privada e as estratégias para combatê-la, estratégias de sobrevivência, uma criação original dos pobres. A catação de material de reciclável nos lixões, por exemplo, foi e ainda é em algumas regiões, uma triste e precária saída encontrada pelos pobres para sobreviver. Excluídas e marginalizadas, as camadas pobres da população só recentemente se tornam beneficiárias legítimas e cidadãs com direito à proteção social. Outro exemplo são os efeitos da seca no nordeste que, historicamente, levava a fome a muitos brasileiros da região, hoje, tem seu impacto um pouco amenizado com mecanismos de transferências de renda que possibilitam aumentar a segurança alimentar dos mais vulneráveis.

No Brasil, segundo pesquisa da UFRJ/IE (2012), é predominante a visão de que pobreza é falta de esforço individual, visão que responsabiliza em primeiro lugar os próprios pobres por sua condição social, independente, de

considerar a extrema desigualdade de oportunidades básicas como o acesso a alimentação, saúde e educação de qualidade.

Ainda assim, segundo Lavinás (2003), não apenas no Brasil, mas também na América Latina, é possível observar uma evolução do **gasto social**, destacando a ênfase crescente das transferências de renda com implicações evidentes de primazia do mercado, em lugar da desmercantilização característica dos sistemas mais igualitários de bem-estar.

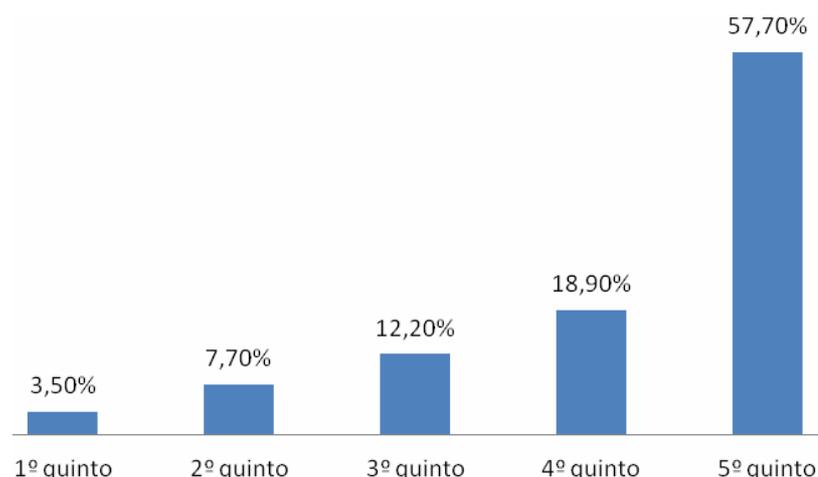
Entretanto, como nos explica Barr (2004), cabe considerar uma das dificuldades da estratégia de focalização dos pobres ao invés da universalização da proteção social. Segundo o teorema dos ruivos, a política pública orientada na focalização, para ser perfeita, deveria supor que apenas os pobres são ruivos ou que todos os ruivos são pobres e que, por tabela, ninguém pode subverter a regra geral, isto é, não haveria como tingir os cabelos de ruivo para se tornar beneficiário do sistema. Dessa forma, o desafio da focalização consiste em estabelecer as características relevantes da pobreza, que permitam facilmente identificar o público-alvo. Ocorre que não pobres podem compartilhar as mesmas características, até porque a pobreza é multidimensional e borra determinadas fronteiras (LAVINAS, 2009: 5).

c) Desigualdade e Pobreza

*“Ó mundo tão desigual, tudo é tão desigual, ô ôôôô
/ De um lado este carnaval, de outro a fome total,
ô” (Gilberto Gil / Bi Ribeiro / Herbert Vianna / João
Barone; Música A Novidade).*

Além disso, no Brasil, a extrema desigualdade, de caráter estrutural, continua sendo a razão primeira da pobreza. A figura apresentada a seguir denuncia e confirma a concentração de renda nas mãos de uma pequena fração da população brasileira.

Gráfico 2: Distribuição percentual do rendimento familiar per capita, por quintos de rendimento – Brasil - 2011



Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011.

No gráfico 2, o IBGE registra que 20% da população mais rica do país, o 5º quintos, concentra 57,7% dos rendimentos. Por outro lado, os 20% mais pobres, o 1º quintos, fica com escassos 3,5% da renda nacional.

Dessa forma, a desigualdade de renda é grave, porém a desigualdade de acesso, a desigualdade de meios e a desigualdade na detenção de ativos acirram ainda mais a tragédia social causada por esse desequilíbrio de bem estar entre os brasileiros. A desigualdade medida pelo acesso ao saneamento básico, por exemplo, pode ser mais aguda do que a estimada pelos diferenciais de renda. A provisão de serviços urbanos em quantidade e qualidade decentes, a preços compatíveis com o padrão de vida da população carente, segue sendo um dos grandes desafios dos governos comprometidos com a redistribuição do bem-estar (LAVINAS, 2003: 5).

Além disso, pesquisa da UFRJ/IE (2012) destaca que indivíduos com faixas de renda familiares mais baixas (inferior a R\$ 3.000 mensais) e habitantes de regiões menos desenvolvidas são mais propensos a ver no Estado um agente de promoção de mais igualdade, tal como ocorre com os indivíduos no Nordeste e Norte. Ou seja, quanto maior a renda, menor o apoio à intervenção do Estado em prol da redistribuição. Temos, portanto, uma visão de classe claramente manifesta. Nesse sentido, é possível considerar que os

indivíduos de maior renda querem manter seus privilégios e vantagens competitivas, muitas vezes originárias do berço em que nasceram, e estão menos dispostos a ampliar o nível de solidariedade nacional.

Em paralelo, a pesquisa (UFRJ/IE, 2012) observou também que 1/3 da população adulta brasileira acredita que o serviço público deve destinar-se aos menos favorecidos na sociedade, o que pressupõe a provisão de serviços em escopo e qualidade limitados. Todavia, um Estado que almeja erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (artigo 3º da constituição de 1988) deve romper com privilégios classistas perpetuados historicamente, em grande medida pela oferta de um sistema público de educação e saúde de segunda linha para a maioria de pobres e outro sistema privado e excludente de melhor qualidade para uma elite. Essa lógica é uma estratégia que define, mantém e reforça a desigualdade já no berço. Ou, conforme afirma o Senador Cristovam Buarque¹¹, esse é o berço da desigualdade, que precisa ser transformado.

Esse berço, inclusive, tem endereço certo e pode ser localizado com um método de mensuração da pobreza muito aplicada pelos estatísticos europeus, que é aquela que calcula, de forma relativa, os rendimentos da população que se situa abaixo de um patamar definido arbitrariamente. Este patamar mínimo é estimado com base na mediana do rendimento, considerando-se todos aqueles com rendimentos inferiores a 60% da mediana. Dessa forma, com base na investigação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), realizada em 2011, 44,5% das famílias da Região Nordeste, quase metade da sua população, estavam abaixo deste patamar, contra 16,9% das famílias da Região Sudeste. Ou seja, o berço da pobreza tem endereços que confirmam o abismo de desigualdade regional do país. Nesse contexto, vale questionar qual é o nível de solidariedade nacional encontrado no Brasil e qual seria o novo pacto social e solidário interregional que o povo brasileiro deseja?

¹¹ O berço da desigualdade, título do livro de Sebastião Salgado e do ex-ministro da educação e senador Cristovam Buarque, lançado pela Unesco em parceria com a fundação Santillana (2005). Os textos de Buarque e as fotos de Salgado denunciam a crise mundial da educação no Brasil e em países como Quênia, Afeganistão e Peru. Mostram o berço dos pobres do mundo, denunciam a precariedade das escolas sem prédios, sem equipamentos, com professores mal remunerados que preparam crianças para a exclusão, e não para a inclusão.

Tendo em vista essa realidade, cabe ressaltar que ainda temos uma democracia deficitária em termos da garantia de igualdade de condições para o exercício de uma cidadania plena. Inclusive o direito de acesso aos bens públicos e serviços essenciais, o direito de apelar contra arbitrariedades e de exigir providências em face da omissão dos poderes públicos estão distribuídos de forma extremamente desigual (SANTOS, 1992). O acesso de pobres e ricos a serviços públicos e a justiça é marcado historicamente por desigualdades, que são agravadas por preconceitos em relação a cor da pele, gênero e local de moradia.

d) O Desafio Nacional

“Muitas reformas se fizeram para dividir a terra, para torná-la de muitos e, quem sabe, até de todas as pessoas. Mas isso não aconteceu em todos os lugares. A democracia esbarrou na cerca e se feriu nos seus arames farpados” (Betinho¹²).

Ou seja, a urgência e importância de investigar temas que contribuam com a luta pela superação da pobreza são confirmadas pelo elevado número de excluídos sociais e pelos índices constrangedores e desafiadores da desigualdade social e regional no Brasil. Dessa forma, pesquisar estratégias que possam contribuir para retirar a população extremamente pobre dessa condição, rompendo o círculo vicioso da exclusão social, revela-se uma missão valiosa para o país. Essa urgência foi também denunciada por Herbert de Souza, o Betinho, que mobilizou boa parte do país na campanha para Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida: *“quem tem fome têm pressa”* (RODRIGUES, 2007).

Além disso, erradicar a miséria faz parte da agenda atual do governo federal, do Plano Brasil Sem Miséria e do *slogan* “país rico é país sem pobreza”. Esse contexto representa uma oportunidade de vontade política e de possibilidade de aumento dos investimentos para priorizar e viabilizar tal objetivo.

¹² Herbert de Sousa, conhecido como Betinho, foi um sociólogo e ativista dos direitos humanos brasileiro. Concebeu e dedicou-se ao projeto Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Assim como na esfera nacional, no âmbito internacional, a relevância do tema erradicação da pobreza foi reafirmada por chefes de Estado no documento oficial resultado da conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável Rio+20:

§2. "Eradicating poverty is the greatest global challenge facing the world today and an indispensable requirement for sustainable development. In this regard we are committed to freeing humanity from poverty and hunger as a matter of urgency" (UNITED NATIONS, 2012).

Nesse sentido, a pesquisa é muito relevante e justificada, pois está alinhada com a nobre ambição de relegar a miséria e a fome no Brasil aos museus. Para que um dia nossas crianças possam visitá-los e nos perguntar como fomos capazes de ficar tanto tempo sem reagir diante dessa terrível situação.

Ainda que situações de miséria extrema, como seres humanos se alimentando em lixões e crianças passando fome, possam de fato no futuro ser vistos apenas nos museus ou em um capítulo perverso da história da humanidade, cabe ponderar que o conceito de pobreza é relativo e está associado a uma *endless* fronteira. Ou seja, não é possível eliminá-la. Na medida em que o padrão de qualidade de vida da época aumenta e evolui, o patamar mínimo considerado pela sociedade como pobreza também aumenta.

CAPÍTULO II: O BNDES

79% do brasileiros concordam que o governo deve intervir na economia para reduzir as desigualdades entre ricos e pobres (Pesquisa da UFRJ/IE, 2012: 58).

Tendo em vista a importância do papel do Estado na política social e em especial no combate à miséria como estratégia de desenvolvimento nacional, e considerando que o BNDES é uma das principais ferramentas públicas de desenvolvimento, analisar o papel do banco na superação da miséria no Brasil mostra-se muito importante.

De acordo com o instrumental teórico evolucionário que considera valiosa a perspectiva histórica, uma vez que as instituições estão sujeitas à “*path dependence*”¹³, é relevante compreender o que caracterizou a intervenção do BNDES nos programas sociais na fase mais recente de reconstrução da democracia brasileira para podermos refletir sobre o **papel** do Banco na luta pela superação da miséria e redução da pobreza no contexto do Plano Brasil Sem Miséria.

Dessa forma, a importância de observar as decisões que forjaram uma certa institucionalidade do BNDES no campo social é ratificada, para melhor compreensão do presente e o auxílio no planejamento e construção das suas ações no futuro.

II.1. BNDES: Uma Visão Geral

“Nós não podemos entender onde estamos indo sem um entendimento de onde estivemos” (Douglas North¹⁴).

Para facilitar a contextualização das correlações entre organização, ambiente e suas transformações, este texto começa com um breve histórico da criação do BNDES e prossegue com a evolução do Banco e de suas estratégias, sendo essa periodização descrita em seis seções, correspondendo

¹³*Path dependence* refere-se a propriedade dos processos dinâmicos de serem não reversíveis, contingentes, não ergódicos ou seja, estarem sujeitos a um conjunto de processos evolucionários. Literatura sobre *path dependence* em economia, ver, e.g., David (2001) e o artigo clássico de 1985.

¹⁴ Douglas North é um economista conhecido pela análise da teoria econômica através das instituições. Ganhou o prêmio Nobel em 1993.

às décadas de 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000. Adicionalmente, é dado destaque específico para a trajetória do Social no BNDES, no período que se inicia em 1982. A estratégia de investigar a trajetória geral do banco e não somente a específica do setor social mostra-se valiosa por poder identificar características organizacionais que possam ser úteis no desafio de superação da pobreza e na delimitação das fronteiras que esse tema assume dentro do BNDES como um todo.

II.1.1. A Década de 1950

O BNDE¹⁵ surgiu em 1952 como importante instrumento na análise e fornecimento de recursos para projetos de desenvolvimento econômico que demandavam financiamentos de longo prazo, para ser o braço do governo na implementação de políticas fundamentais à industrialização e para atuar como o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico. O “S” de Social só seria incorporado à sigla e ao nome da instituição na década de 1980 (BNDES, 2002: 28).

Quando da criação do BNDE a ideia era ,O conceito de banco seria mais apropriado a esta ideia de análise de viabilidade e cálculo de rentabilidade. Em segundo lugar, como o plano era empréstimo compulsório, o mecanismo bancário era mais propício para a exigência do reembolso ao Banco, necessário para a amortização do empréstimo. Foram essas idéias que prevaleceram e levaram à criação do Banco, em vez de um simples departamento ou autarquia (Campos apud BNDES; CENTRO ... , 1996: 83).

Essa transformação conceitual de visão de fundo perdido para investimento foi uma mudança valiosa no caminho do desenvolvimento do Brasil e o BNDE passaria a ser parte importante nessa caminhada. Em 1953, foi criado um grupo de trabalho composto por técnicos do BNDES e da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), organismo criado pela ONU que, desde 1948, realizava estudos sobre modelos de desenvolvimento econômico aplicáveis a região. Os estudos realizados pelo grupo misto BNDES-Cepal constituiram depois a base do Plano de Metas do

¹⁵ Até a década de 1980 não existia o S na sigla do BNDES.

governo Juscelino Kubitschek e a liderança desses estudos era de responsabilidade do economista Celso Furtado (PAIVA, 2012: 25).

Na década de 1950, o Brasil não era um país industrializado. Era, isto sim, uma grande fazenda, e o BNDE teve papel preponderante em transformá-la. Além de ter prestigiado o setor agrícola, o Banco trabalhou com eficiência no setor industrial básico (MORAES apud BNDES, 2002: 99). Os setores de energia e de transportes absorveram cerca de 60% dos créditos aprovados e os 40% restantes foram destinados à indústria, principalmente aos setores de papel e metalurgia.

Medidas legais previam diversas formas de participação do BNDES em financiamentos, e a mais importante foi o financiamento reembolsável. Também havia outra forma que era constituída pela participação no capital social.

Foi muito importante a participação do BNDE na formulação e financiamento de projetos do Plano de Metas (1956-1960), *“que logrou concretizar uma sólida base industrial, que possibilitaria posteriormente a diversificação da pauta de exportações brasileiras”* (BNDES; CENTRO ..., 1996: 5). O BNDE elaborou, gerenciou e financiou o Plano de Metas, que se constituiu no *“exemplo mais acabado, tanto da continuidade da estratégia do Plano de Metas, como das inovações mais sofisticadas introduzidas na administração da economia brasileira no período”* (BNDES; CENTRO ..., 1996: 32). Outra inovação ocorrida nos anos do Plano de Metas foi a criação de escritórios regionais para busca de oportunidades de investimento e captação de projetos fora do eixo do Sudeste.

II.1.2. A Década de 1960

Na década de 1960 apoiou, principalmente, a indústria de base e de bens de consumo, pequenas e médias empresas e o desenvolvimento tecnológico (BERNARDINO, 2005: 60). Em 1964, houve a criação do Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos (FINAME) e do Fundo de Desenvolvimento Técnico e Científico - FUNTEC (BNDES, 2002: 66).

Surgiram linhas de crédito específicas para atenuar os desequilíbrios

regionais. Além disso, em 1967 foi criado o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), mais tarde desvinculado do banco e transformado no atual SEBRAE. Em 1968, surgiu o FUNGIRO, para financiar o capital de giro às empresas (Ferrari apud BNDES, 2002: 72).

Em 1968, foram aprovados mais recursos para o setor privado do que para o setor público, invertendo a tendência original que prevalecia desde a criação do banco. A indústria de transformação foi a mais beneficiada, sendo contemplada com cerca de 76% dos desembolsos em 1968. Com essa transição, na década de 1960, o banco passou a apoiar projetos menores, iniciando seus financiamentos à agricultura e às pequenas e médias empresas (ABREU, 1999: 72).

Ainda nessa década, desempenhou papel de grande importância no campo da siderurgia, que foi fundamental para o crescimento da indústria automobilística no país, além de ter-se tornado exportador de produtos siderúrgicos. Em 1964, o governo federal decidiu criar empresas públicas para desenvolver projetos nas áreas de energia, ferrovia e siderurgia, atividades que o BNDES havia impulsionado desde sua criação. Mesmo dando ênfase a estes setores, o apoio ao setor privado não foi descartado. *“Assim, as atividades do banco se destacavam pelo financiamento voltado à instalação de novas indústrias, à promoção do desenvolvimento tecnológico, à aquisição de máquinas e equipamentos e a pequenas e médias empresas”* (BERNARDINO, 2005: 61).

II.1.3. A Década de 1970

Na década de 1970, conhecida como a “Década do Milagre Econômico”, seu foco foi a substituição de importações, nos setores básicos da economia e na indústria de bens de consumo (BERNARDINO, 2005: 60), conforme estabelecia o II PND. O BNDE mudou muito. Passou a ser o banco do setor privado e também a financiar não só com recursos internos, mas também internacionais (MOREIRA apud BNDES, 2002: 72).

Assim, o banco priorizou seus financiamentos para dois setores: bens de Capital e Insumos Básicos (mineração, siderurgia, metalúrgica, química e

petroquímica, papel e celulose, cimento e fertilizantes) (BNDES, 2002: 105).

Em 1974, o banco passou a contar com os recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). A entrada desses recursos possibilitou um salto nas atividades do banco. Nesse mesmo ano, o BNDE criou o POC (Programa de Operações Conjuntas) e inovou o modelo de apoio e de gestão para apoiar as pequenas e médias empresas. Com o POC, o banco dava autonomia aos agentes financeiros, que passaram a analisar as solicitações de apoio financeiro, assumindo, conseqüentemente, o risco das operações. O POC fortaleceu e ampliou a capilaridade necessária para levar o crédito a um número muito maior de empresas (BNDES, 2002: 94).

Também em 1974, ciente da importância de um sólido mercado de capitais para o desenvolvimento econômico, o BNDE criou três subsidiárias para atuar no mercado de capitais e para ampliar as formas de capitalização das empresas brasileiras: EMBRAMEC (Mecânica Brasileira SA), FIBASE (Insumos Básicos SA Financiamentos e Participações) e IBRASA (Investimentos Brasileiros SA), que, em 1982, viriam a fundir-se na BNDESPAR (BNDES Participações SA). Em 1976, o Banco instituiu o Programa de Estímulo ao Desenvolvimento do Mercado de Capitais (PROCAP) (BNDES, 2002: 94-96).

Em 1978, o Banco lançou o seu Plano de Ação 1978-81, o qual defendia a necessidade de **distribuir melhor a renda**, investir em infraestrutura, aumentar o número de empregos, **atenuar os desequilíbrios regionais** e controlar a inflação. Seguindo orientação do governo federal, passou a dar mais ênfase à agropecuária (BNDES, 2002: 106). Podemos destacar esse Plano de Ação em 1978 com um **marco inicial explícito** da entrada da temática social na agenda de planejamento do BNDE, que nessa época ainda não havia incorporado o “S” do social a sua sigla.

O cenário histórico registra que em 1970, 68% da população eram pobres e em 1980 essa proporção caiu para 35%, mantendo-se nesse patamar até o início da década de 90 (ROCHA, 2003 apud COBO, 2010: 132).

Entretanto, o acelerado crescimento da renda teve fortes efeitos concentradores, com o índice de Gini, que afere a desigualdade de renda entre os indivíduos, aumentando de 0,56 para 0,59 entre 1970 e 1980 (BONELLI E RAMOS, 1993 apud COBO, 2010: 132). Se por um lado o Brasil vivia uma década de redução da pobreza, por outro, houve forte aumento da desigualdade.

II.1.4. A Década de 1980

Na década de 1980, o banco direcionou suas intervenções para o setor de energia, o agronegócio e a integração competitiva. A primeira fase foi iniciada no ano de 1981 e teve como característica a “*re-privatização de empresas que haviam sido absorvidas ao longo do tempo pelo Estado por apresentarem situação falimentar*” (BNDES, 2002: 12).

O BNDES começou um extenso processo de privatização das empresas sob seu controle, mediante leilões nas Bolsas de Valores, concretizando uma estratégia que seria seguida posteriormente pelo governo. Na década de 1990, a experiência do BNDES o transformaria no agente governamental deste processo (BNDES, 2002: 130-131).

No setor público, a atuação do BNDES no **financiamento à infraestrutura urbana** remonta a meados da década de 80, sendo então focada nos investimentos do setor de transporte público de passageiros, com ênfase no apoio aos chamados projetos estruturantes de grande capacidade, tais como o modal metropolitano (MOREIRA, 2002: 277). O financiamento iniciado para provisão de serviços urbanos deve também ser destacado como um instrumento importante disponibilizado pelo banco para atender aos desafios sociais do país. Afinal, promover transporte público em quantidade e qualidade decentes, a preços compatíveis com o padrão de vida da população carente é uma pauta importante da agenda do desenvolvimento social.

O setor agroindustrial também passou a receber maior apoio do BNDES (FAVERET FILHO; DE PAULA, 2002: 2).

Em 1988, o BNDES pôs em prática mais uma linha de ação para sua já

diversificada abrangência de atuação: a Integração Competitiva, com expansão do mercado interno e habilitação das empresas nacionais para concorrer no cenário internacional de alta competição. A chave para a modernização econômica seria a integração com o resto do mundo (Id., p. 137).

Dílson Funaro, Presidente do BNDES (1985), e ministro da Fazenda (1985-7), em discurso proferido na Escola Superior de Guerra, em maio de 1985, declarou que:

A ênfase concedida às políticas de alcance social fundamenta-se no reconhecimento de que a miséria, a marginalidade e as disparidades no nível de renda entre brasileiros e entre as regiões onde moram constituem grave ameaça à estabilidade social, daí decorrendo o compromisso do governo de mobilizar todos os seus esforços no combate à pobreza e ao desemprego. De fato, a opção pela industrialização como sustentáculo da estratégia de crescimento reflete o pressuposto, correto, de que o desenvolvimento econômico é o primeiro caminho para resolver os problemas cruciais da miséria e da pobreza (BNDES, 2002: 132).

Nesse sentido, o Presidente do BNDES em 1985, ao reconhecer a importância do papel do governo na gestão do risco social e da incerteza, passou a sinalizar a urgência e responsabilidade do banco em contribuir com a redução das desigualdades e elevar o nível de desenvolvimento do país, principalmente, para benefício dos marginalizados na sociedade. Essa posição ratificou a estratégia que foi inicialmente traçada no Plano de Ação do banco de 1978-81 citado na seção anterior e auxilia a compor a trajetória inicial do BNDES em relação à pobreza no país.

O discurso de Funaro também deixou claro que o endereçamento da política desenvolvimentista da época era econômico via industrialização. A política social não era tratada diretamente pela política desenvolvimentista. Primeiro, vinha o crescimento econômico. Ao longo dessa dissertação pretende-se identificar pistas sobre o quanto essa visão de desenvolvimento do banco tem se transformado ou não.

a) A Constituição de 1988

*“Democracia com fome, sem educação e saúde para a maioria, é uma concha vazia”
(Nelson Mandela¹⁶).*

Convém contextualizar esse novo posicionamento do BNDES em relação à política social com os acontecimentos em processo nos anos 80. Ao longo dessa década de 80, acirram-se os questionamentos quanto aos privilégios e às desigualdades que o **sistema de proteção social** brasileiro abrigava, assim como seu padrão de financiamento instável e altamente sensível às oscilações econômicas (CASTRO, 2006 apud COBO, 2010: 135).

Esse último aspecto tornou-se evidente devido a conjuntura econômica recessiva do período. A piora das condições socioeconômicas da população, notadamente a classe média e os mais pobres, associado à demanda pela democratização do sistema de proteção social e o reforço de suas bases financeiras, pressionou o governo civil de 1985 a mobilizar uma Assembléia Constituinte, que gerou um grande debate nacional e um ambicioso conjunto de reformas que se refletiram na Constituição de 1988, representando um significativo avanço no que concerne o padrão brasileiro de proteção social em curso até então (COBO, 2010: 136).

A democratização e a recuperação das bases do Estado federativo brasileiro associadas a característica descentralizadora da Constituição de 1988, resultaram na retomada da autonomia política e fiscal de governadores e prefeitos e na redefinição de competências e atribuições da gestão das políticas sociais - territorialização das políticas e programas (COBO, 2010: 138).

Dessa forma, observa-se que a Assembléia Nacional Constituinte permitiu que, além da restauração do Estado democrático de direito, fosse elaborado um *“novo sistema de políticas sociais que avançava bastante em relação ao que estava em vigor – e isso em um momento em que o pensamento liberal e conservador se tornara hegemônico em escala mundial, difundindo a busca pelo Estado mínimo em vários países subdesenvolvidos”* (CASTRO & RIBEIRO, 2009 apud COBO, 2010: 138).

¹⁶ Nelson Mandela é advogado e ex-presidente da África do Sul de 1994 a 1999. Considerado como o mais importante líder da África Negra e ganhador do Prêmio Nobel da Paz de 1993.

Cabe destacar o artigo 3º da Constituição que prevê como um de seus objetivos fundamentais “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*”. Além disso, a dignidade da pessoa humana no artigo 1º é um fundamento da nossa República.

Quanto ao tratamento diferenciado ao pequeno empreendedor, incide o artigo 179º, da CRFB/88, *inverbis*:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e **creditícias**, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Esse contexto, de certa forma viria a influenciar a atuação do banco público federal, tanto na direção da redução das desigualdades como na criação de mecanismos de financiamento do pequeno empresário.

II.1.5. A Década de 1990

Em 1990, foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)¹⁷, com no mínimo 40% de seus recursos direcionados ao BNDES para apoio financeiro a projetos que **gerassem emprego e renda** (PAIVA, 2012: 95). Essa política social de emprego e renda permanece até os dias atuais na missão do banco. O potencial impacto positivo dessa geração de emprego e renda para a redução da pobreza é uma hipótese que deve ser considerada.

O terceiro setor no Brasil cresce nos anos 90 como vetor de um movimento político, no qual se buscou uma democracia participativa. Nota-se, entretanto, que já de longa data existiam convênios do governo com a sociedade civil.

¹⁷ A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social - PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, criados por Lei em 1970. Em 1974, também por lei, as arrecadações relativas aos referidos Programas passaram a figurar como fonte de recursos para o BNDES. Em 1975, estes Programas foram unificados, sob denominação Fundo PIS-PASEP. Posteriormente, com a Constituição Federal, em 1988, alterou-se a destinação dos recursos provenientes da arrecadação das contribuições para o PIS e para o PASEP, que deixaram de ser direcionados a este Fundo, passando a ser alocados ao FAT, direcionados ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos 40%, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esses últimos a cargo do BNDES.

Na década de 1990 foi a vez de o Banco financiar a infraestrutura, exportação, privatização e o desenvolvimento urbano e social. O governo federal designou o BNDES como gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND). Em 1993, o banco comandou a privatização das empresas siderúrgicas. Em 1994, realizou 22 leilões em setores diversos. Em 1995, iniciou a privatização de empresas de serviços públicos. Em 1996, concluiu-se a privatização do setor petroquímico. Em 1998, o setor de telecomunicações foi privatizado (BNDES, 2002: 149).

A estabilização da economia já ia bastante avançada – a inflação era um problema histórico que enfim havia sido enfrentado, e a economia recuperava algum dinamismo. Cresceram expressivamente os investimentos na expansão e modernização da infraestrutura e em setores industriais, como o siderúrgico e o eletroeletrônico. Ainda na década de 1990, o banco passou a financiar o comércio e os serviços (BNDES, 2002: 154).

Ao longo dos anos, a BNDESPAR criou produtos que contribuíram para o desenvolvimento do mercado de capitais, atuando no apoio à pequena e média empresa (PME) através de capital de risco, produtos incentivadores de liquidez, governança corporativa e criação e desenvolvimento da indústria de fundos fechados (BNDES, 2002: 157).

Outro aspecto marcante da atuação do BNDES foi a criação de uma linha de **microcrédito**, o Programa de Crédito Produtivo Popular a partir de 1996, em sintonia com o Conselho do Comunidade Solidária (BNDES, 2002: 157). O banco foi a mola propulsora no setor de microfinanças no Brasil e contribuiu de forma fundamental nesse importante setor. As ações sociais do BNDES na década de 90 englobaram diversos investimentos que tinham como objetivo o desenvolvimento social e a melhoria da qualidade de vida da população. Microcrédito, saúde, educação, agricultura familiar, gestão municipal, geração de emprego e renda e acesso a infraestrutura urbana são exemplos de áreas que foram contempladas pelo BNDES (Id., p. 158).

Alguns programas sociais foram concedidos de forma não-reembolsável, com recursos de parte do lucro da instituição, como, por exemplo, o Programa

de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco Social. Esse programa, criado em 1997, apoiou 81 projetos, num valor total de R\$ 128 milhões, atendendo a 2 milhões de crianças e jovens (COSTA, 2008: 7 & BNDES, 2000: 28).

Com a criação de uma área para assuntos fiscais, o BNDES deu apoio fundamental ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na elaboração do projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal e em sua respectiva implementação (BNDES, 2002: 160). O Programa da Modernização da Administração Tributária Municipal (PMAT) apoiou projetos para elevar o grau de eficiência fiscal de prefeituras.

Como exemplo da promoção da desconcentração regional e do apoio às pequenas e médias iniciativas, podem ser citados os financiamentos aos milhares de pequenos e médios produtores rurais no RS e à fruticultura no Nordeste, além da criação de uma área no BNDES para cuidar das questões do desenvolvimento regional. De 1997 a 2001, os desembolsos para projetos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste somaram R\$ 23,1 bilhões.

Na década de 1990, observamos que o BNDES procurou tornar-se mais ágil com a criação do Programa de Operações Conjuntas (POC) Automático para apoiar com maior eficiência pequenos empresários.

A partir de 1997, o Banco também se reestruturou para ampliar as operações de apoio ao exportador. O Programa de Financiamento a Exportações de Máquinas e Equipamentos, criado em 1991, transformou-se em BNDES-Exim, que, além dos projetos de grande envergadura, passou a estar disponível para operações destinadas a pequenas e médias empresas em todos os setores da economia. Ao fim da década de 1990, os desembolsos do BNDES-Exim já representavam 25% do total de liberações do Banco (BNDES, 2002: 157).

II.1.6. A Década de 2000

A partir de 2000, o BNDES retomou o conceito do Limite de Crédito para empresas. O objetivo era de acelerar a realização de investimentos no país,

mediante simplificação dos procedimentos de apoio financeiro.

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 **a prioridade de reduzir as desigualdades regionais e sociais** e manter e gerar empregos (AZEREDO; DUNCAN; COSENTINO, 2002: 1). Essa nova missão é incorporada no banco, 32 anos após a estratégia de reduzir as desigualdades sociais ser inicialmente traçada no Plano de Ação da empresa em 1978 e reafirmado no discurso do Presidente do BNDES em 1985.

O esforço para manutenção e geração de empregos pode ser indicado quantitativamente pela evolução do apoio do BNDES nas operações indiretas¹⁸, que atendem às micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), principais responsáveis pela geração de empregos.

Em 2000, o BNDES realizou cerca de 105 mil operações, das quais 98 mil com MPMEs (BNDES, 2002: 154). Em 2001, o banco desembolsou R\$ 25,7 bilhões (em valores de 2001) com 144 mil operações, das quais 137 mil operações foram com MPMEs. O total desembolsado possibilitou criar ou manter 2,7 milhões de empregos efetivos.

Esse desempenho pode ter sinergia com os resultados revelados nos dados do IBGE, no gráfico 1, apresentado na introdução, que demonstrou, a partir de 2003, uma queda acentuada do percentual da população abaixo da linha de extrema pobreza de 17,5% para 8,4% em 2009. Nesse sentido, cabe destacar a hipótese de que um dos elementos dessa melhora acentuada pode ser justificada pelo aumento do emprego formal, e de alguma forma, estar associada a uma elevação da demanda por crédito pelas MPMEs, atendida, em parte, pela atuação inovadora do BNDES.

¹⁸ Para que o BNDES alcance clientes por todo o território nacional, grande parte de suas operações é realizada de forma indireta, através da parceria com uma rede de instituições financeiras credenciadas. A maioria dos bancos brasileiros faz parte desta rede e, portanto, é credenciada a operar com as linhas de financiamento do BNDES. Nas operações indiretas, o Banco repassa os recursos financeiros a bancos comerciais, públicos ou privados, agências de fomento e cooperativas credenciadas pelo BNDES, e estes agentes serão responsáveis pela análise e aprovação do crédito e pela definição das garantias. O risco da operação é assumido pelos agentes financeiros que analisam o projeto. Contudo, o BNDES acompanha e fiscaliza estas operações, além de prestar qualquer informação diretamente ao empresário, caso solicitado.

Hoje, o BNDES Automático apóia projetos de implantação, ampliação, recuperação e modernização de empresas e o financiamento se dá por intermédio de instituições financeiras credenciadas, para realização de projetos cujo valor seja de até R\$ 10 milhões.

Em 2008, o aumento de capilaridade e o apoio às MPMEs são ratificados no seguinte resultado: o número de operações indiretas representou 99% das operações do Banco e 53% do total de desembolsos.

Tabela 1: Resultados do BNDES em 2008

Operações em 2008	Número de operações		Liberações (R\$ bilhões)	
	Direta	1.666	1%	42
Indireta	202.371	99%	48	53%

Fonte: BNDES, 2009.

Esses resultados são fruto de muitas decisões e mudanças ao longo da experiência e trajetória do Banco.

Nesse contexto, em 2003, foi criado o Cartão BNDES como mais uma ferramenta valiosa para tornar mais ágil o crédito para as MPMEs. O valor médio das transações do cartão BNDES gira em torno de R\$ 14,5 mil, o que representa o acesso das micro empresas aos recursos do banco público. Essa inovação também representou uma quebra de paradigma na forma de atuação do Banco. Cabe observar, que o BNDES, que inicialmente era reconhecido como o banco dos grandes investimentos, no final da década de 2000 já alcança uma posição reconhecida de atendimento das necessidades da MPMEs. Entretanto, é válido ponderar que isso pode não significar que esses instrumentos alcancem diretamente a população mais pobre do país.

Francisco Gros presidiu o Banco entre 2000 e 2001 e, durante esse período, levou para a instituição federal o modelo de gestão do mercado financeiro, introduzindo no BNDES o conceito “cliente/produto”. Neste modelo, as linhas de financiamento do Banco passam a ser denominadas “produtos” e o tomador do empréstimo “cliente”. As operações de mercado de capitais

ganharam fôlego no banco (DURÃO, 2007).

Com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é indicado Carlos Lessa para tocar o banco. Lessa modificou o que Gros havia feito. A mudança manifesta-se através da aprovação em 2003 das diretrizes para a atuação do BNDES, com o objetivo de nortear as ações do banco de acordo com as políticas definidas pelo governo federal.

*“As diretrizes visam retomar a vocação do BNDES como agente do desenvolvimento do País, **priorizando a inclusão social** e a redução das desigualdades entre os brasileiros. (...) Para tanto a concessão de crédito do banco para as empresas estabelecerá estímulos e condicionantes ao apoio pretendido **visando ampliar os efeitos sociais dos empreendimentos**”* (LESSA apud BNDES, 2003: 1). Desde já, vale deixar indicado que essa intenção do Presidente do BNDES da época de alterar a forma de trabalhar e fazer financiamento de uma empresa, ou seja, sua cultura de trabalho, não foi uma tarefa trivial. Como hipótese a ser investigada na pesquisa dessa dissertação, cabe avaliar a existência de resistências internas do banco e dos clientes que operam linhas de financiamentos tradicionais do banco em incorporar condicionantes ao apoio pretendido em nome de ampliar os efeitos sociais dos empreendimentos. Pela análise histórica, a incorporação da dimensão social nos financiamentos do banco parece ser um processo lento e gradual.

Ainda que a questão ambiental já fosse um tema existente no banco, em 2003, o BNDES implementou o Guia de Procedimentos Ambientais, com a finalidade de orientar e sistematizar os procedimentos ambientais relativos à análise, avaliação de risco ambiental e acompanhamento das operações do BNDES. A estrutura metodológica do guia contém desde orientações sobre os aspectos ambientais a partir da concepção do projeto até a verificação da regularidade ambiental do empreendimento, conforme as orientações normativas do BNDES. A consideração dos impactos ambientais na classificação dos riscos de empreendimentos é uma iniciativa pioneira do BNDES entre os bancos oficiais de crédito dos países em desenvolvimento (BNDES, s.d.).

Em 2005, Guido Mantega, na época presidente do BNDES, destacou que o apoio às micro, pequenas e médias empresas *“incluem subsídios cruzados de modo a lhes possibilitar a obtenção de um financiamento mais barato do que o oferecido às grandes empresas”*. Mantega também afirmou o objetivo do banco em *“promover o desenvolvimento regional e a integração nacional do país através do apoio ao desenvolvimento do Nordeste, do Centro-Oeste e da Amazônia”*. Além disso, os programas de microcrédito, recuperação de instituições de ensino, fortalecimento de instituições de saúde e capacitação e modernização da gestão de serviços sociais básicos foram lembrados como estratégias de relevância social (BNDES, s.d.).

II.2. BNDES: Destaques da Trajetória do Social do BNDES

A partir da perspectiva histórica mais geral do BNDES, cabe agora destacar aspectos mais específicos da trajetória social do Banco que serão aprofundados na pesquisa sobre o papel do BNDES na luta pela redução da pobreza.

Já em 1978, o Banco lançou o seu Plano de Ação 1978-81, o qual defendia, entre outros objetivos, a necessidade de **distribuir melhor a renda**, aumentar o número de empregos e **atenuar os desequilíbrios regionais** (BNDES, 2002: 106).

Em 1982, durante o governo Figueiredo, o Decreto-Lei 1.940 instituiu o Fundo de Investimento Social – Finsocial – com recursos oriundos de contribuição social sobre venda de mercadorias e serviços e receita de instituições financeiras, destinados a custear investimentos em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno agricultor. Além disso, designou o BNDES gestor do Finsocial, cabendo-lhe aplicar os recursos segundo orientação estabelecida pela Presidência da República (NEVES, 2009).

Na década de 1990, durante o governo Collor, a Área de Operações Sociais foi extinta (PAIVA, 2012: 87). O BNDES, contudo, manteve o “Social” em seu nome e o “S” em sua sigla.

Em 1996, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em resposta às demandas por ações no campo social, oriundas principalmente do Conselho Deliberativo do FAT, a Área Social do BNDES foi recriada, sob a denominação “Área de Desenvolvimento Regional e Social”. O presidente do BNDES era Luiz Carlos Mendonça de Barros e a primeira superintendente da nova Área Social foi Beatriz Azeredo.

“No campo social, especificamente, o banco, nos anos 80, acumulou rica experiência na gestão de recursos do Finsocial. Tendo o país alcançado um patamar de desenvolvimento mais elevado, e em meio a um complexo quadro de mudanças dos padrões tecnológicos e de inserção internacional da economia brasileira, contribuir para o equacionamento dos problemas sociais exige um esforço redobrado”.

Por isso, foi recriada, em 1996, a Área de Desenvolvimento Social. Desde então, colocou-se como desafio a elaboração de uma agenda capaz de compatibilizar ações voltadas para o enfrentamento das imensas questões sociais com as características típicas da ação do Banco, ou seja, a oferta de recursos financeiros de longo prazo, reembolsáveis. Isso se traduziu em uma diretriz básica destinada a promover a articulação e a integração entre o Estado brasileiro, a iniciativa privada e a sociedade organizada, visando à implementação de políticas públicas adequadas à nova etapa de desenvolvimento pela qual passa o país” (AZEREDO apud NEVES, 2009).

O retorno ao social é ainda mais claro em 2000, quando o BNDES anunciou oficialmente como sua missão prioritária, “a redução das desigualdades regionais e sociais do país e a manutenção e geração de empregos”. Dessa maneira, o Banco teve que atuar de forma diversa da maneira tradicional, buscando conhecer setores e segmentos cujo nível de informação era bastante reduzido.

Além da educação e da saúde, novas áreas começaram a ser exploradas, como o desenvolvimento produtivo das camadas de renda mais baixas. Novos tipos de clientes também passaram a ser atendidos, dentro do setor público, fundamentalmente no nível municipal, e também no terceiro setor, por meio de instituições sem fins lucrativos.

Desde o início, a Área Social definiu as linhas de atuação que se mantêm até os dias atuais: projetos sociais básicos (saúde e educação); modernização da gestão pública nos níveis municipal (desde 1996) e estadual (desde 2007); investimentos multissetoriais integrados para infra-estrutura urbana, especialmente saneamento básico e transporte público; e programas de geração de trabalho e renda, incluindo microcrédito, apoio a cooperativas industriais autogestionárias recuperadas por trabalhadores, e ações de desenvolvimento local (a partir de 2003 focadas em cadeias produtivas de caráter coletivo e de economia solidária).

A criação do BNDES Fundo Social, desde 1997, a partir de uma parcela do lucro do banco, permitiu apoio financeiro não reembolsável a diversas iniciativas voltadas para a população de baixa renda.

Seu foco prioritário de apoio, inicialmente assistência social a crianças e jovens em situação de risco social – público eleito como prioritário em fins da década de 1990 – deslocou-se para geração de trabalho e renda, visando à redução da desigualdade social e econômica, seguindo diretriz do governo federal eleito em 2003.

Durante o período de 1997-2002, quando se procurou ganhar experiência em relação ao terceiro setor, ocorreu apoio direto do BNDES a ONGs, como executoras de projetos. Essa foi um estratégia que oferecia flexibilidade para testar diferentes tecnologias sociais, entretanto, esbarrava em limites para aumentar a escala de atuação dos projetos. Segundo o fundador da ONG Viva Rio, Rubem Fernandes¹⁹:

“ONG é como um laboratório, ou seja, faz inovações que mostram o que pode ser feito, dá padrões de como fazer, mas para ganhar escala, ou é o mercado ou é o Estado” (CAVALCANTI, 2003).

No mesmo período, procurou-se estruturar novas ações no campo social por meio da criação de programas, como o Programa de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco Social. Estabeleceu-se o diálogo estruturante com administrações municipais, fomentando redes locais de atenção e

¹⁹Rubem César Fernandes é antropólogo e doutor pela universidade de Columbia.

buscando o fortalecimento de sua gestão. Foram firmadas parcerias com órgãos especializados, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Aliança com o Adolescente pelo Desenvolvimento Sustentável no Nordeste, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Local.

A maximização do impacto dos recursos foi preocupação dos gestores do BNDES Fundo Social desde sua criação. Em 2001, foi criada a linha de atuação Redes Ampliadas, no âmbito do Programa de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco Social, com o objetivo de apoiar redes de assistência já existentes, que atuavam de forma integrada, em âmbito regional ou nacional, como a Pastoral da Criança.

Em relação ao apoio à saúde pública, no período de 1997- 2002, foram apoiadas iniciativas com potencial para se tornarem **políticas públicas**, como o Método Mãe-Canguru de Atenção ao Prematuro. No período 2003-2008, deu-se prioridade para projetos com ampla abrangência territorial e convergência com políticas públicas.

Durante o período de 2003-2008, marcado pela mudança de governo e conseqüente alteração de prioridades e diretrizes, por entender-se que o apoio direto a elevado número de projetos com impactos locais demandava excessivos recursos humanos para sua análise e acompanhamento, buscou-se apoiar diretamente projetos de grande abrangência territorial.

Também nesse período, os recursos do BNDES Fundo Social foram empregados para complementação de políticas de desenvolvimento regional e social de áreas de baixa renda, em convergência com programas federais destinados a setores sociais básicos e territórios com baixo nível de desenvolvimento relativo e regiões de extrema pobreza.

Deu-se prioridade a projetos com atuação intersetorial e interinstitucional, objetivando a ampliação do impacto das ações apoiadas sobre as condições de vida das populações beneficiadas.

A partir de 2008, a aplicação de recursos do BNDES Fundo Social foi

estendida a ações de cunho ambiental e cujos investimentos se situem no entorno dos grandes projetos financiados pelo BNDES e se insiram na diretriz estratégica de apoio do banco ao respectivo entorno (NEVES, 2009).

Por outro lado, delimitou-se o apoio a projetos de caráter social nas áreas de saúde, educação e justiça, cujos benefícios tenham ampla abrangência e sejam direcionados, prioritariamente, às populações de baixa renda.

Também a partir de 2008, foram negociados e firmados convênios com parceiros estratégicos, como estados, ministérios e fundações privadas, que serão cofinanciadores e responsáveis pela gestão de projetos de geração de emprego e renda executados por terceiros.

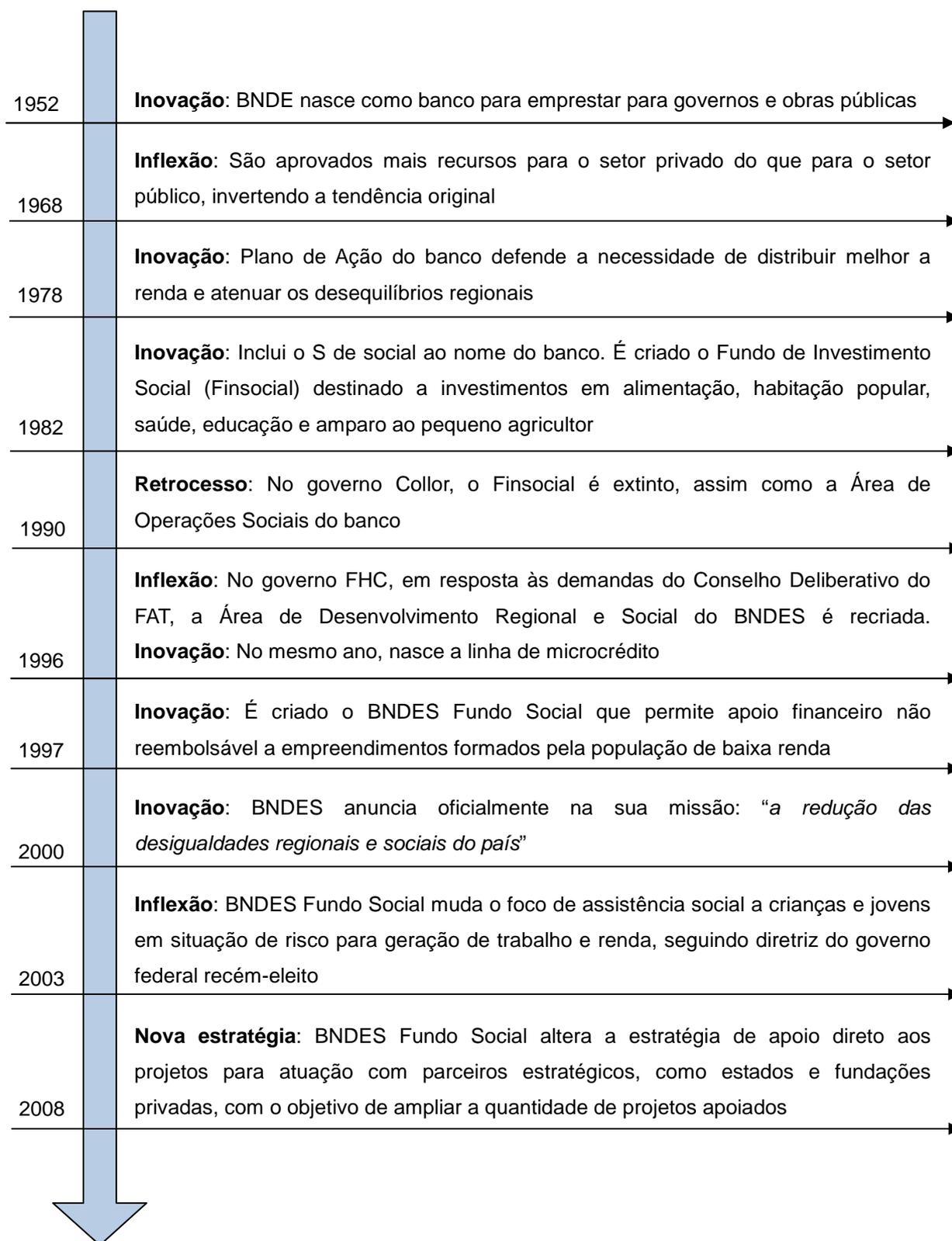
As inovações expostas no Relatório Anual de 2008 e introduzidas na estrutura organizacional do BNDES, especialmente a criação do Departamento de Articulação, revelam a intenção de que os temas transversais – inovação, desenvolvimento local e regional e desenvolvimento socioambiental – sejam incorporados pela cultura de toda a instituição e não se restrinjam apenas à Área Social (NEVES, 2009).

II.3. Considerações Gerais sobre o Capítulo e a Linha do Tempo

*“Se queremos progredir, não devemos repetir a história, mas fazer uma história nova”
(Mahatma Gandhi).*

Com o objetivo de sintetizar a trajetória institucional do social no BNDES, entender sua lógica e estrutura dorsal é apresentada na figura 1 uma linha do tempo desde a criação do BNDES até 2013. São identificadas as inflexões marcantes, avanços, inovações e retrocessos.

Figura 1: Linha do tempo: a trajetória do social no BNDES



Fonte: Elaboração própria.

Assim, a análise histórica demonstrou que a incorporação da dimensão social nos financiamentos do banco é um processo lento, gradual e inacabado. A diretriz social surgiu primeiro num plano de ação, depois num discurso do Presidente do banco, depois na missão, quando então sugeriram programas e linhas de financiamento específicas para o setor.

A trajetória de aprendizado e atuação social do banco foi interrompida e fragmentada no período entre 1990 e 1996, com a extinção da área de operações sociais do BNDES. Esses 6 anos de vácuo da atuação social justificam, em parte, um questionamento de alguns setores da sociedade: *cadê o “S” do BNDES?* De fato, mesmo após a sua criação em 1982, durante mais da metade da década de 90, o “S” simplesmente não existiu.

De lá para cá, os avanços têm sido crescentes. Mas devido ao histórico inconsistente de atuação social, são necessários um esforço e afirmação ainda maiores para mostrar que o BNDES tem dedicado atenção ao social.

Outra característica marcante é que o banco acompanha as políticas do governo federal e procura viabilizar suas iniciativas. Na qualidade de auxiliar, o BNDES foi ausente até 1982, ganhou alguma experiência na década de 80, depois um vazio de atuação social foi criado na primeira metade da década de 90. Resgatado em 1996, já no governo do PSDB, o social seguiu uma trajetória inovadora e abrangente no escopo, mas limitada na escala de atuação. Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo federal em 2003, o BNDES voltou-se para a geração de trabalho e renda. Desde de 1996, já são 17 anos de experiências e atuação contínua da área social do BNDES.

Além disso, o capítulo I mostrou que países com sistemas mais igualitários de bem-estar apoiam estratégias de universalização e desmercantilização de serviços públicos básicos (LAVINAS, 2003). Nota-se que em 1952 o BNDES foi criado para financiar governos. Entretanto, 16 anos depois, essa tendência original inverteu-se e passou a aprovar mais recursos para o setor privado. Será que esse contexto de primazia do mercado no banco público reduz as possibilidades de apoio para estratégias mais voltadas para a desmercantilização dos serviços sociais?

CAPÍTULO III: O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E OS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DO BNDES

“Cada dia a natureza produz o suficiente para nossa carência. Se cada um tomasse o que fosse necessário não havia pobreza no mundo e ninguém morreria de fome” (Mahatma Gandhi²⁰).

Este terceiro capítulo, na sua primeira seção vai apresentar o Plano Brasil Sem Miséria, criado em 2011, que tem como uma das suas missões articular as ações do Governo Federal voltadas para a redução da pobreza. Na seção seguinte, será apresentada uma pesquisa com o levantamento dos produtos, programas, fundos e políticas atuais do BNDES que estão relacionados com a redução da pobreza. Na terceira seção, será apresentada uma análise desses instrumentos de apoio financeiro do BNDES relacionados ao PBSM.

III.1. O Plano Brasil Sem Miséria – PBSM

Segundo o IBGE (2012), 7% da população podem ser consideradas vulneráveis exclusivamente por falta de renda. Entretanto, esse percentual pula para 58,4% se forem adicionados outros déficits que não rendimentos monetários, como: atraso educacional, acesso à seguridade, carências do domicílio e acesso a serviços básicos. Ou seja, mais da metade da população brasileira sofre ao menos de uma dessas carências e vulnerabilidades.

Portanto, a política do Bolsa Família por si só de assegurar uma renda monetária de valor relativamente modesto aos mais necessitados, embora indispensável, mostra-se insuficiente, sem o acompanhamento de outras políticas públicas que lhes permita escapar à miséria. Esse foi o contexto para a formulação do PBSM.

²⁰ Mahatma Gandhi (1869 — 1948) foi o idealizador e fundador do moderno Estado indiano e o maior defensor do Satyagraha (princípio da não-agressão, forma não-violenta de protesto) como um meio de revolução. O princípio do satyagraha, frequentemente traduzido como "o caminho da verdade", também inspirou gerações de ativistas democráticos e anti-racismo, incluindo Martin Luther King Jr. e Nelson Mandela (http://pt.wikipedia.org/wiki/Mahatma_Gandhi, acessado em 15/12/13).

O Plano Brasil Sem Miséria foi organizado em três grandes eixos - garantia de renda, acesso a serviços básicos e inclusão produtiva urbana e rural - e tem como alvo prioritário as famílias em situação de extrema pobreza. O PBSM definiu a linha de extrema pobreza usando o parâmetro da linha da ONU, de US\$ 1,25, correspondendo à renda familiar mensal de R\$ 70,00 por pessoa em junho de 2011, quando foi lançado. Segundo o Censo IBGE de 2010, vivem abaixo desse patamar 16,2 milhões pessoas, ou seja, 8,5 % da população brasileira. Essas 16,2 milhões de pessoas estão distribuídas em todo o país da seguinte forma:

Tabela 2: Distribuição regional do público do Plano Brasil Sem Miséria

	Total de pessoas	%	Urbano		Rural	
			Pessoas	%	Pessoas	%
Brasil	16.267.197	100%	8.673.845	53%	7.593.352	47%
Nordeste	9.609.803	59%	4.560.486	48%	5.049.317	52%
Norte	2.658.452	17%	1.158.501	44%	1.499.951	56%
Sudeste	2.725.532	17%	2.144.624	79%	580.908	21%
Sul	715.961	4%	437.346	61%	278.615	39%
Centro-Oeste	557.449	3%	372.888	67%	184.561	33%

Fonte: Censo IBGE 2010.

Cabe destacar o perfil dos extremamente pobres (MDS, 2010):

- 59% estão concentrados na região Nordeste - 9,6 milhões de pessoas;
- Do total de brasileiros residentes no campo, um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%);
- 51% têm até 19 anos de idade;
- 40% têm até 14 anos de idade;
- 53% dos domicílios não estão ligados à rede geral de esgoto pluvial ou fossa séptica;
- 48% dos domicílios rurais em extrema pobreza não estão ligados à rede geral de distribuição de água e não têm poço ou nascente na propriedade;
- 71% são negros (pretos e pardos);
- 26% são analfabetos (15 anos ou mais).

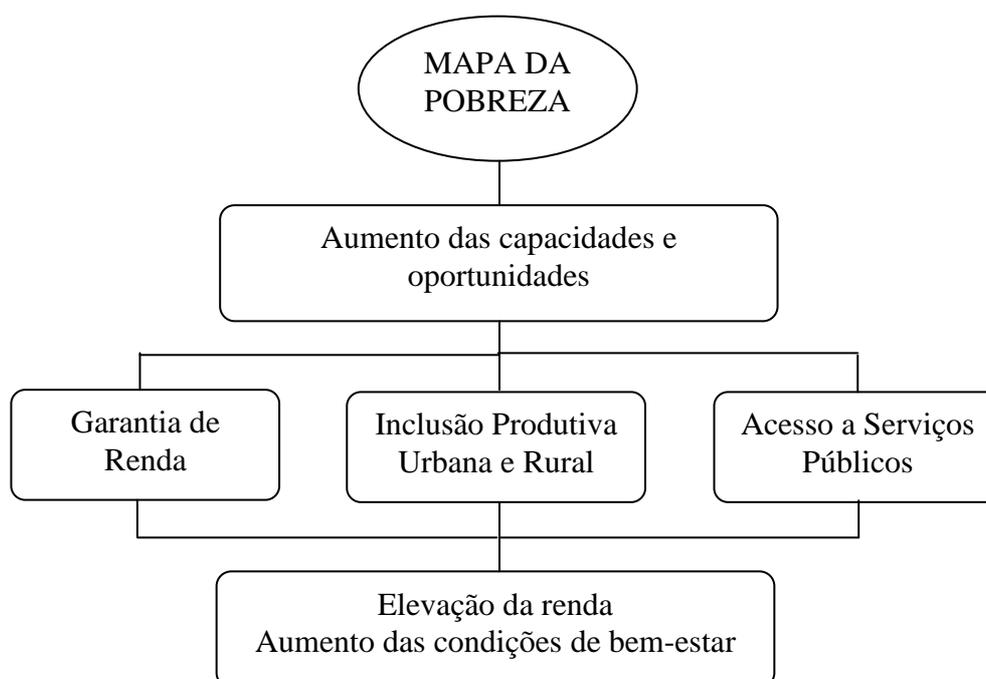
A partir desse cenário o objetivo geral estabelecido para o PBSM foi promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre,

tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. Já os objetivos específicos do plano são:

- a) Elevar a renda familiar per capita;
- b) Ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem-estar social; e
- c) Ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural.

Os principais eixos do Plano Brasil Sem Miséria foram plotados na figura 2:

Figura 2: Principais eixos do Plano Brasil Sem Miséria



Fonte: Elaboração própria a partir de mds.gov.br, acessado em 15/07/2013.

III.1. 1. Eixos de Atuação do PBSM

Eixo Garantia de Renda

*“Época triste essa nossa: é mais difícil quebrar um preconceito do que um átomo”
(Albert Einstein).*

O eixo garantia de renda é direcionada à transferência de renda, principalmente, com o programa Bolsa Família, que busca uma garantia de renda mínima aos beneficiários desde que sejam cumpridas as condicionalidades do programa de manter as crianças na escola e com acompanhamento de saúde. Cabe destacar que 40% da população extremamente pobre têm menos de 14 anos de idade.

Nesse eixo é realizada a Busca Ativa, que vem a ser um conjunto de ações para incluir no Cadastro Único do governo federal as famílias que vivem fora da rede de proteção e promoção social. São realizados mutirões e campanhas de busca, cruzamento de cadastros, envolvimento e qualificação dos gestores públicos no atendimento à população extremamente pobre. Esse é um eixo de atuação do Plano Brasil Sem Miséria em que o BNDES não tem atuação.

Eixo Inclusão Produtiva

O eixo inclusão produtiva visa aumentar a produção no campo e gerar ocupação e renda na cidade.

Inclusão Produtiva Rural

No campo, onde se encontra 47% do público-alvo do plano, o objetivo é aumentar as capacidades e oportunidades dos mais pobres. Já a prioridade é aumentar a produção do pequeno agricultor familiar através de orientação e assistência técnica, acesso aos meios de produção (oferta de sementes e acesso a água) e ampliação do acesso aos mercados.

Nesse contexto, o programa **Água para Todos** do governo federal visa implantar soluções que garantam o acesso à água para toda a população extremamente pobre. O atendimento do programa chamado de “1ª Água” é voltado para a construção de cisternas e sistemas simplificados coletivos para consumo humano. Já o de “2ª Água” busca atender as famílias rurais com água para produção. Além disso, é incentivada a irrigação para pequenas propriedades.

Para ampliar o **Acesso aos Mercados** é oferecido um apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar, combinando compras institucionais e mercado privado (supermercados, empresas e restaurantes). No âmbito dos mercados públicos e institucionais, o PBSM visa ampliar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) dirigidos aos produtores familiares. Também é uma orientação do plano a ampliação das compras de instituições públicas e filantrópicas como hospitais federais, universidades, presídios e creches.

Em relação aos assalariados rurais, o plano busca fomentar acordos tripartites (Estado, trabalhadores rurais e empregadores) nas cadeias produtivas que empregam mais mão-de-obra no meio rural, garantindo a melhoria das condições de trabalho, o estímulo à formalização, ampliação da qualificação profissional e dos níveis de escolaridade. Uma das ações dessa iniciativa é o aumento da fiscalização das condições de trabalho.

Inclusão Produtiva Urbana

Nas cidades o PBSM visa gerar ocupação e renda para os mais pobres mediante cursos de qualificação profissional, intermediação de emprego, ampliação da política de microcrédito e incentivo à economia popular e solidária, beneficiando dois milhões de brasileiros.

As iniciativas de qualificação sócio-profissional ofertam mais de 200 tipos de cursos por meio das escolas técnicas, pelo sistema S e outras redes. Os cursos são certificados, gratuitos e o aluno recebe material pedagógico, lanche e transporte. O conteúdo dos cursos varia de acordo com a vocação econômica de cada região.

Outra iniciativa é a intermediação pública de mão-de-obra que busca a inserção de trabalhadores por meio de vagas captadas junto às empresas. Esse trabalho é realizado a partir do mapa de oportunidades em cada município. São selecionados prioritariamente os beneficiários do Bolsa Família com idade entre 18 e 65 anos.

A linha da economia popular e solidária apoia à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, de atividades empreendedoras coletivas, micro e pequenas empresas e constituição de incubadoras para geração de trabalho e renda. Além disso, microempreendedores individuais recebem apoio para a formalização de pequenos negócios e para acesso ao microcrédito.

Eixo Acesso a Serviços Públicos

A ampliação da oferta de serviços públicos nas áreas prioritárias do mapa da pobreza deve ocorrer com a ampliação de programas do governo federal: Saúde da Família, Brasil Sorridente, Olhar Brasil, Brasil Alfabetizado, Mais Educação, Rede Cegonha, entre outros. A figura 3 apresenta uma rede de serviços públicos e programas que estão relacionados ao Plano Brasil Sem Miséria.

Figura 3: Rede de serviços públicos relacionados ao PBSM



Fonte: Caderno do Plano Brasil Sem Miséria, disponível no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 17/08/2013.

O PBSM visa também a adoção de novas abordagens para melhorar o atendimento à população extremamente pobre a partir da mobilização e qualificação de servidores públicos nos três níveis de governo.

Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), presentes em todos os municípios, serão utilizados como pontos de atendimento e referência dos programas englobados pelo Brasil Sem Miséria. Afora os CRAS já existentes, outros serão criados de forma a ampliar o atendimento em todos os territórios com concentração de pobreza extrema.

Sendo assim, o PBSM visa articular uma série de ações do Governo Federal voltadas para a redução da pobreza. O eixo de garantia de renda parece ter alcançado resultados significativos com o aumento da cobertura do programa Bolsa Família. Todavia, o principal desafio do plano federal está em conseguir ampliar a oferta de serviços públicos de qualidade e criar oportunidades de inclusão produtiva urbana e rural para o público alvo prioritário das famílias em situação de extrema pobreza.

III.2. Apresentação dos Instrumentos de Apoio do BNDES Relacionados ao PBSM

Depois de apresentar a trajetória histórica e social do BNDES até o contexto atual de atuação do governo federal no âmbito da redução da pobreza, pretende-se associar os produtos, programas, fundos e políticas atuais do BNDES que se relacionam mais diretamente com as metas explicitadas pelo PBSM. Nesse sentido, busca-se relacionar como os instrumentos financeiros de intervenção social do banco dialogam com as teorias de combate à pobreza e como eles interagem com a estratégia do PBSM.

Cabe observar que a grande maioria dos financiamentos e apoios do BNDES visam a geração de empregos. Ademais, a criação de empregos formais foi um dos principais fatores responsáveis pela recente redução da pobreza no Brasil, juntamente com a elevação constante do salário mínimo em termos reais. Entretanto, tendo em vista a dificuldade de cotejar os efeitos indiretos no campo social de programas eminentemente voltados para o desenvolvimento econômico e tecnológico, serão consideradas como objeto de estudo, no âmbito dessa dissertação, apenas as linhas de apoio financeiro do

BNDES que estão mais diretamente relacionadas com as dimensões sociais e de redução da pobreza.

Além disso, ainda que a dissertação considere o contexto de atuação do PBSM, este estudo optou por considerar a pobreza em sua forma mais ampla e não restrita à linha da miséria descrita pelo plano. Essa decisão se justifica visto que a pobreza é multidimensional e não tem fronteiras bem definidas²¹.

a) Metodologia

De acordo com Duarte (2002: 140), uma pesquisa é sempre, de alguma forma, um relato de uma longa viagem empreendida por um sujeito cujo olhar vasculha lugares muitas vezes já visitados. Nada de absolutamente original, portanto, mas um modo diferente de olhar e pensar determinada realidade a partir de uma experiência e de uma apropriação do conhecimento que são, aí sim, bastante pessoais, ainda que informadas por uma reflexão que se pretende orientada pela lógica do pensamento crítico.

Nesse sentido, relatar procedimentos de pesquisa, mais do que cumprir uma formalidade, oferece a possibilidade de refazer o caminho e, desse modo, avaliar com mais segurança as afirmações feitas.

Para avançar na reflexão sobre o papel do banco na luta pela superação da pobreza, é apresentado a seguir o método de pesquisa que auxiliou a investigação do tema. Inicialmente, foi realizada uma pesquisa documental no BNDES para levantamento dos diversos produtos, programas, fundos e políticas do banco que se relacionam com o tema e a problemática em análise. Nesse primeiro levantamento, foram selecionados 19 instrumentos de apoio do banco. Após essa seleção mais geral, foram feitas entrevistas e colhidos depoimentos com gestores e técnicos do BNDES que operaram – ou ainda operam - e conhecem o funcionamento de cada um dos programas pré selecionados. A partir dessas informações foi possível fazer um novo filtro de

²¹ Segundo o IBGE (2012), 7% da população podem ser consideradas vulneráveis exclusivamente por falta de renda. Entretanto, esse percentual pula para 58,4% se forem adicionados outros déficits que não rendimentos monetários, como: atraso educacional, acesso à seguridade, carências do domicílio e acesso a serviços básicos.

seleção que destacou 10 instrumentos de apoio do BNDES mais diretamente vinculados com pobreza.

Tais instrumentos, todos eles de cunho financeiro, são detalhados na próxima sub-seção.

III.2.1. Produtos do BNDES

Os Produtos do BNDES definem as regras gerais de condições financeiras e procedimentos operacionais do financiamento. A cada produto aplicam-se linhas de financiamento, que se destinam a beneficiários, setores e empreendimentos específicos e, por isso, podem trazer regras particulares, mais adequadas aos objetivos da linha. São eles: a) BNDES Estados; b) Serviços de Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança; c) Projetos Multissetoriais Integrados – PMI; e d) Investimentos Sociais de Empresas.

III.2.1.1. BNDES Estados

O objetivo do BNDES Estados é apoiar a formulação e a implantação de programas de desenvolvimento integrado, ou seja, um conjunto de investimentos definidos a partir de um planejamento estratégico e de longo prazo e que possuam caráter multissetorial, integrado e sustentável, observadas as seguintes prioridades:

- a) Desenvolvimento regional e socioambiental;
- b) Redução de desigualdades regionais e sociais, em bases sustentáveis;
- c) Promoção do trabalho e renda;
- d) Melhoria da cobertura e da qualidade dos serviços públicos prestados à coletividade; e
- e) Desenvolvimento institucional e modernização da gestão dos entes federados.

Os beneficiários do BNDES Estados são os Estados e o Distrito Federal.

III.2.1.2. Serviços de Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança

O objetivo desse produto é apoiar projetos de investimento público, incluindo Parcerias Público-Privadas (PPPs), nas áreas de educação, saúde, assistência social e segurança, visando à implantação, expansão, modernização e revitalização da infraestrutura de atendimento dos serviços de educação, saúde, assistência social e segurança.

Os beneficiários são os Estados, Municípios, Distrito Federal, entes da Administração Pública Indireta, inclusive consórcios públicos e sociedades por ações com propósito específico.

III.2.1.3. Projetos Multissetoriais Integrados – PMI

“Não basta distribuir renda, é preciso distribuir cidade” (Erminia Maricato²²).

O objetivo do PMI é apoiar conjunto de projetos que integrem o planejamento e as ações dos agentes municipais em diversos setores com vistas a contribuir para a solução dos problemas estruturais dos centros urbanos. São empreendimentos apoiáveis:

- a) Urbanização e implantação de infraestrutura básica no município, inclusive em áreas de risco e de sub-habitação;
- b) Infraestrutura de educação, saúde, assistência social, esporte, lazer e serviços públicos;
- c) Recuperação e revitalização de áreas degradadas, de interesse histórico ou turístico;
- d) Saneamento ambiental (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana); e
- e) Transportes públicos de passageiros (urbanos, metropolitanos e rurais; hidroviário, sobre trilhos e sobre pneus; equipamentos e infraestrutura).

Os beneficiários são os Estados, Municípios e o Distrito Federal. O nível de participação máxima do BNDES no financiamento é maior para as regiões Norte e Nordeste ou municípios de baixa e média renda.

III.2.1.4. Investimentos Sociais de Empresas – ISE

²²Erminia Maricato foi profa de Arquitetura e Urbanismo pela USP, Secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo e formulou a proposta de criação do Ministério das Cidades onde foi Ministra Adjunta. Atualmente é profa. visitante do Instituto de Economia da Unicamp.

Ainda que o economicismo do Nobel Milton Fridman, que no *Time* de setembro de 1970 dizia: “*a responsabilidade social da empresa consiste em maximizar os ganhos dos acionistas*”, possa ser atual em muitos casos empresariais, o objetivo da linha de Investimentos Sociais de Empresas (ISE) é financiar investimentos destinados à implantação, expansão e consolidação de projetos e programas de investimentos sociais realizados por empresas ou em parceria com instituições públicas ou associações de fins não econômicos. O BNDES oferece apoio aos investimentos que objetivem a elevação do grau de responsabilidade social empresarial e que sejam voltados para a articulação e o fortalecimento de políticas públicas desenvolvidas nos diferentes níveis federativos.

Os beneficiários são as sociedades com sede e administração no país, de capital nacional ou estrangeiro, empresários individuais, associações e fundações. As condições de financiamento são facilitadas quando os investimentos são orientados para o âmbito da comunidade e não somente para a empresa. Além disso, os investimentos destinados para as regiões Norte e Nordeste ou municípios de baixa e média renda também tem condições de financiamento mais vantajosas. Nesse sentido, a linha ISE estimula que condicionantes sociais sejam integrados e articulados ao projeto principal de investimentos da empresa com o BNDES. A existência de eventuais resistências das empresas ou do próprio banco para incorporação dessas condicionantes sociais será objeto de investigação do capítulo 4.

III.2.2. Programas do BNDES

Outros mecanismos de financiamento disponíveis são os programas do BNDES, que possuem caráter transitório e são voltados para um determinado segmento econômico. Na sequência é apresentada uma seleção de quatro programas que se relacionam com o objetivo de redução da pobreza: a) BNDES Saúde; b) PROCAPCRED; c) BNDES Microcrédito; e d) PRONAF.

III.2.2.1. Programa BNDES de Apoio a Instituições de Saúde - BNDES Saúde

O objetivo do BNDES Saúde é fortalecer a capacidade de atendimento do Sistema Único de Saúde - SUS, apoiando a modernização da rede de instituições de saúde portadoras de certificado de entidade beneficente de assistência social e a ampliação dos projetos de apoio ao desenvolvimento institucional daquele Sistema, por meio dos subprogramas de desenvolvimento institucional e atendimento SUS. É um programa do BNDES voltado para fortalecer uma política universal, como o SUS.

III.2.2.2. Programa de Capitalização de Cooperativas de Crédito - PROCAPCRED

“A causa maior da debilidade da pequena empresa e do autônomo é o seu isolamento. O pequeno só é pequeno porque está sozinho. Quando muitos pequenos se unem, formam um gigante” (Paul Singer²³).

O Programa de Capitalização de Cooperativas de Crédito (PROCAPCRED) tem como objetivo promover o fortalecimento da estrutura patrimonial das cooperativas de crédito, por meio da concessão de financiamentos diretamente aos cooperados. Os beneficiários são os cooperados pessoas físicas dedicadas a atividades produtivas de caráter autônomo, tais como os produtores rurais, pescadores, empresários, prestadores de serviços autônomos e microempreendedores, bem como cooperados pessoas jurídicas dedicadas a atividades de produção rural, pesqueira ou industrial, comércio ou serviços.

Esse é um mecanismo de apoio financeiro com potencial para contribuir com a inclusão financeira e produtiva de pessoas de baixa renda e sem acesso ao sistema bancário tradicional.

III.2.2.3. Programa BNDES Microcrédito

“O microcrédito liga os motores econômicos da parcela da população rejeitada pela sociedade. Assim que um grande número desses pequenos motores entrar em

²³ Paul Singer (1932) é economista e professor brasileiro nascido na Áustria. Atualmente é Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.

O objetivo do programa é promover a economia popular por meio da oferta de recursos para o microcrédito produtivo orientado a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, visando incentivar a geração de trabalho e renda, inclusão social de pessoas com baixa renda, complementação de políticas sociais e/ou promoção do desenvolvimento local em economias rurais e urbanas.

O BNDES alcança os beneficiários finais do microcrédito em parceria com os agentes operadores²⁵. Esses agentes possuem áreas específicas de atuação e, muitas vezes, oferecem crédito onde bancos comerciais não chegam. São consideradas atividades produtivas de pequeno porte aquelas que auferem, em cada ano, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360 mil. O valor máximo do financiamento é limitado a R\$ 15 mil por beneficiário final.

O microcrédito é uma linha de ação do PBSM no eixo inclusão produtiva. Alguns autores acreditam que o microcrédito vem se tornando um modelo reproduzível de combate à pobreza, não-assistencial e sustentável, nos mais diversos contextos nacionais (PASSOS et al., 2002: 41). Entretanto, essa estratégia de financiamento, assim como o Programa de Capitalização de Cooperativas de Crédito (PROCAPCRED) descrito anteriormente, enfrentam críticas sobre a sua capacidade de contribuir para redução da miséria, visto que muitas pessoas abaixo da linha da miséria tem dificuldades para transformar crédito e renda em bem-estar (LAVINAS e MARTINS, 2012). Frequentemente, o empreendedor que possui capacidades de organizar minimamente uma atividade produtiva não está na pobreza extrema. Todavia, esse pequeno empreendedor cliente do BNDES Microcrédito pode criar oportunidades de trabalho para o público do PBSM. Esse é um debate que divide opiniões. Cabe ainda observar, que quando a linha de microcrédito foi

²⁴ Muhammad Yunus (1940) é economista e Nobel da Paz de Bangladesh. Fundou o Grameen Bank, que oferece microcrédito para milhões de famílias. Yunus afirma que é impossível ter paz com pobreza.

²⁵ Podem ser agentes operadores do BNDES Microcrédito: agências de fomento, instituições financeiras públicas ou privadas, cooperativas centrais de crédito, cooperativas singulares de crédito, bancos cooperativos, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP) e sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM - 1º piso).

criada no BNDES em 1996, o objetivo era ampliar o acesso ao crédito e não uma questão específica de redução da pobreza.

III.2.2.4. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF

"A simples disposição de oferecer crédito aos pobres já era um passo revolucionário para o pensamento econômico tradicional" (Muhammad Yunus²⁶).

O objetivo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)²⁷ é o apoio financeiro a atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família. Entende-se por atividades não agropecuárias os serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar.

O PRONAF possui linhas com diferentes focos: PRONAF - linha convencional; PRONAF Agroindústria - linha de crédito de investimento para agregação de renda à atividade rural; PRONAF Mulher - linha de crédito de investimento para mulheres; PRONAF Agroecologia - linha de crédito de investimento para agroecologia; PRONAF ECO - linha de crédito para investimento em energia renovável e sustentabilidade ambiental; PRONAF Mais Alimentos - linha de crédito de investimento para produção de alimentos; PRONAF Composição de Dívidas - linha de crédito para composição de dívidas de crédito rural.

Os beneficiários do PRONAF são os agricultores familiares que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP - e cooperativas ou associações, constituídas por agricultores familiares que comprovem seu enquadramento no PRONAF.

²⁶ YUNUS, 2007, p.66.

²⁷ O PRONAF utiliza recursos provenientes de fontes diversas e o BNDES é uma dessas fontes (CONTI & ROITMAN, 2011).

O PRONAF busca incentivar a produção de alimentos, fortalecer a segurança alimentar, incentivar a permanência do trabalhador na área rural e reduzir a concentração urbana a partir da oferta de crédito subsidiado de até 1% ao ano para a produção agrícola familiar. Segundo o diagnóstico do PBSM, cabe destacar que do total de brasileiros residentes no campo, um em cada quatro se encontra em extrema pobreza (25,5%). Nesse sentido, o PRONAF tem bom potencial de contribuir com a geração de trabalho e renda desse público rural.

Assim como ocorre com o BNDES Microcrédito, o público do PBSM também pode ser beneficiado de forma indireta pelo PRONAF. Tendo em vista que o PRONAF exige capacidade de pagamento e garantias²⁸ do pequeno agricultor familiar, esses critérios podem excluir os agricultores mais pobres. Entretanto, esse trabalhador rural mais pobre, que não tem acesso à terra, muitas vezes trabalha como diarista dos agricultores familiares clientes do PRONAF nas épocas de plantio e colheita.

III.2.3. Fundos do BNDES

Os fundos do BNDES são mecanismos de financiamento destinados a setores específicos de atividade. Na sequência é apresentado o caso do fundo não reembolsável BNDES Fundo Social.

III.2.3.1. BNDES Fundo Social

“Em cima de uma formiga, qualquer um pode pisar. Mas, em cima de um formigueiro, ninguém pisa” (Alex Cardoso – Catador de Material Reciclável comentando sobre a importância da formação das redes de cooperativas de catadores para a comercialização de recicláveis – estratégia apoiada pelo BNDES Fundo Social).

²⁸ O mutuário do PRONAF pode ter acesso aos créditos dos programas de investimentos conduzidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, desde que o projeto técnico: a) Demonstre a capacidade produtiva representada por terra, mão-de-obra familiar e acompanhamento técnico; b) Comprove a capacidade de pagamento, bem como que o limite de endividamento é compatível com as condições financeiras estabelecidas para a operação pretendida no programa de investimento; e c) Apresente as garantias exigidas pela Instituição Financeira Credenciada.

As operações realizadas com recursos não reembolsáveis do BNDES Fundo Social têm como objetivo o apoio a investimentos de caráter social, nas áreas de geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação, desportos, justiça, meio ambiente e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social.

Os recursos não reembolsáveis do BNDES Fundo Social, são originados de uma parte do lucro do banco, e são aplicados com foco na inclusão social, priorizando projetos que objetivem apoiar ações para proporcionar benefícios sobre as condições de vida das populações de baixa renda. A colaboração financeira do BNDES Fundo Social pode ser destinada a pessoas jurídicas de direito público interno, e pessoas jurídicas de direito privado com ou sem fins lucrativos²⁹.

Uma das estratégias do banco é se aliar-se com parceiros para apoiar cooperativas e associações em projetos de inclusão socio produtiva da população de baixa renda, que estejam alinhadas com políticas públicas. O BNDES faz parcerias com Estados, Municípios, institutos e fundações privadas, assim como outros parceiros que contribuem não apenas com recursos financeiros, mas também no acompanhamento e monitoramento dos projetos. Essas parcerias possibilitam ampliar a capilaridade e o acesso da população de baixa renda aos recursos do BNDES. No meio rural, agricultores familiares são frequentemente apoiados a partir das cooperativas de produção de leite, mel, farinha de mandioca, entre outros. No campo também se destaca a replicação da tecnologia social de Produção Agroecológica Integrada e Sustentável (PAIS). No eixo inclusão produtiva urbana, o BNDES Fundo Social é um dos principais financiadores de políticas públicas voltadas para a inclusão dos catadores de materiais recicláveis a partir de cooperativas estruturadas e redes de comercialização de recicláveis.

Considerando que a palavra fala da imagem, a descreve e traduz, mas jamais revela a sua matéria visual (SOUZA, 2011: 3), apresentamos uma foto

²⁹ O apoio a pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, na modalidade Apoio Continuado, dar-se-á, exclusivamente, nas seguintes hipóteses: programas específicos; atividades produtivas com objetivo de geração de emprego e renda; ou desenvolvimento institucional orientado, direta ou indiretamente, para instituições de microcrédito produtivo.

de dois catadores de materiais recicláveis no lixão de Brasília, localizado a vinte minutos do Palácio do Planalto³⁰.

Figura 4: Lixão de Brasília em 2010.



Fonte: Odécio, 2010.

A análise da imagem se revela uma ferramenta adequada a pesquisar, descrever, contextualizar e sensibilizar sobre as condições de existência e sobrevivência das pessoas que vivem na miséria, assim como denunciar a urgência e importância de políticas públicas efetivas para superá-las.

III.2.4. Políticas Transversais do BNDES

“A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VII - redução das desigualdades regionais e sociais” (Art. 170 da Constituição Federal).

Em sua atuação, o BNDES também dispõe de políticas transversais que procuram refletir temas valorizados pela instituição no cumprimento de sua

³⁰ No detalhe da foto, no canto inferior esquerdo, o catador cozinha sua refeição.

missão de desenvolvimento do Brasil. Mais do que apontar objetivos a serem alcançados, as políticas transversais buscam traduzir em princípios e instrumentos de ação, assuntos considerados prioritários para o BNDES no desempenho de seu papel na sociedade. Cada política transversal possui, portanto, finalidades específicas.

III.2.4.1. Política de Atuação no Entorno de Projetos

“Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um novo começo, qualquer um pode começar agora e fazer um novo fim” (Chico Xavier).

O histórico de apoio do BNDES para grandes projetos, como a construção de usinas hidrelétricas de alta capacidade, indica que esses investimentos podem gerar externalidades negativas como a multiplicação da população local em curto espaço de tempo, precarização das condições de vida, insuficiências dos serviços públicos e de infraestrutura, remoção de famílias e populações tradicionais, alteração das condições ambientais, regime de chuvas, remoção da flora e fauna nativa, favelização e desemprego após a conclusão das obras de implementação dos grandes projetos, entre outras. Ou seja, um projeto importante de desenvolvimento da infraestrutura do país pode gerar até mesmo a criação local de um bolsão de pobreza. Movimentos sociais como o Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), o Movimento dos Sem Terra (MST), tribos indígenas e organizações não governamentais em defesa das populações tradicionais, dos animais e das florestas se articularam para exigir que grandes projetos respeitem condições valiosas de sustentabilidade social e ambiental.

Nesse contexto, o BNDES apresenta uma política transversal para atuação no entorno de projetos, que pode de certa forma contribuir para a redução da pobreza local. O objetivo dessa política é promover as oportunidades de desenvolvimento econômico e social nas áreas de influência de projetos, por meio do apoio coordenado a ações e investimentos de diversas naturezas, priorizados com base no planejamento e pactuação territorial e na atuação integrada do empreendedor, do poder público e demais agentes interessados.

Para consecução deste objetivo podem ser utilizados todos os produtos do BNDES. Na fase de análise das operações do banco, são estabelecidas interlocuções com os agentes políticos, econômicos e sociais mais atuantes na região e uma Agenda de Desenvolvimento para o Território (ADT).

Para atender aos investimentos e ações de diversas naturezas que compõem a ADT, o BNDES pode apoiar tanto o poder público, a empresa âncora e outras grandes e médias empresas potencializadas pelo empreendimento, como outros possíveis beneficiários - empresas de menor porte, empresas familiares, cooperativas e pessoas físicas empreendedoras, entre outros. Destacam-se como possíveis beneficiários de apoio do BNDES mecanismos representativos, tais como fundos locais de desenvolvimento, que tanto façam a gestão técnica e financeira dos projetos, como fortaleçam os processos de decisão colegiada no território e a perspectiva de longo prazo para o desenvolvimento sustentável.

É possível citar como exemplo o caso de atuação no entorno do complexo industrial portuário de SUAPE, em Pernambuco. Nessa região, uma das ações desenvolvidas pelo banco é a utilização do BNDES Fundo Social para apoiar agricultores familiares de baixa renda no fortalecimento da sua produção e na organização de uma rede de comercialização para aproximar e viabilizar o elo entre a produção de alimentos dos pequenos produtores com a demanda crescente proporcionada pelo projeto âncora. Essa é uma ação que tenta evitar que uma população pobre e rural fique excluída de um importante processo de desenvolvimento da região.

III.3. Análise dos Instrumentos de Apoio do BNDES Relacionados ao PBSM

"O que realmente vale em nossa vida é aquilo que fazemos em favor da Vida Humana"
(Autor desconhecido).

Com base na seleção dos dez principais instrumentos de apoio do BNDES relacionados ao PBSM, foi possível construir uma matriz com a síntese dos levantamentos empreendidos, reunindo elementos que permitem uma

leitura consolidada dos instrumentos, além de visualizar algumas das complementaridades e sobreposições presentes nos produtos, programas, fundo e política transversal relacionados com o PBSM.

A figura 5 expressa a relação entre os instrumentos de apoio do BNDES selecionados e os setores de atuação desses instrumentos: modernização da administração pública, saúde, saneamento, urbanização, mobilidade urbana, habitação, produção de alimentos, geração de trabalho e renda, educação, assistência social, inclusão digital, segurança e acesso a energia (luz). Na última linha da matriz é apresentado o somatório das ocorrências de cada coluna / setor de atuação.

Figura 5: Matriz dos instrumentos de apoio do BNDES relacionados ao PBSM e seus setores de atuação

		Modernização Adm Pública	Saúde	Saneamento	Urbanização	Mobilidade Urbana e Habitação	Produção de Alimentos	Trabalho e Renda	Educação e Assistência Social	Inclusão Digital	Segurança	Energia (luz)
Produtos	1) BNDES Estados	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	2) Serviços de Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança		x				x		x			
	3) Projetos Multisetoriais Integrados PMI		x	x		x	x					
	4) Investimentos Sociais de Empresas	x	x	x	x	x	x			x	x	
Programas	5) BNDES Saúde		x									
	6) Programa de Capitalização de Cooperativas de Crédito - PROCAPCRED				x	x						
	7) BNDES Microcrédito				x	x						
	8) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF				x	x						
Fundo	9) BNDES Fundo Social	x			x	x						
Política Transversal	10) Atuação no Entorno de Projetos	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Total		4	6	4	7	8	5	2	4	3		

Fonte: Elaboração própria a partir de contribuições de colaboradores do BNDES.

A partir da matriz é possível identificar que o BNDES tem instrumentos de apoio financeiro com potencial de combate à pobreza em variados setores de atuação. Cabe observar que existem linhas que podem ser

complementares, sobrepostas ou atenderem à mesma finalidade. O produto BNDES Estados, por exemplo, tem uma linha de atuação bastante abrangente, podendo incorporar ações de outros instrumentos do banco como o produto voltado para os Serviços de Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança.

O BNDES Fundo Social é outro caso com potencial de complementaridade, tendo em vista que pode fortalecer a política transversal de atuação no entorno de projetos, estimulando investimentos que se situem no entorno dos grandes projetos financiados pelo banco.

Uma segunda matriz foi elaborada, desta feita com a relação entre os dez instrumentos de apoio do BNDES selecionados e cinco dimensões de análise: 1) os clientes dos apoios do banco são entes públicos ou privados; 2) as operações são realizadas de forma direta ou indireta (com ou sem intermediação de agentes financeiros); 3) a intervenção é direcionada para área urbana ou rural; 4) o apoio do BNDES é mais relacionado aos eixos do PBSM de ampliação do acesso a serviços públicos ou ao eixo de inclusão produtiva; e 5) os instrumentos fortalecem políticas universais ou focalizadas. Na última linha da matriz consta o somatório das ocorrências de cada coluna / dimensão de análise.

Figura 6: Matriz dos instrumentos de apoio do BNDES relacionados ao PBSM e suas dimensões de análise

		Ente Público		Ente Privado		Op. Direta		Op. Indireta		Eixo Acesso a Serviços		Política Inclusão Produtiva		Política Universal		Política Focalizada	
Produtos	1) BNDES Estados	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x				
	2) Serviços de Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança	x	x	x	x	x	x			x		x					
	3) Projetos Multisetoriais Integrados PMI	x		x		x				x		x					
	4) Investimentos Sociais de Empresas		x	x		x	x			x	x	x	x				
Programas	5) BNDES Saúde		x	x	x	x	x			x		x					
	6) Programa de Capitalização de Cooperativas de Crédito - PROCAPCRED		x		x	x	x				x					x	
	7) BNDES Microcrédito		x		x	x	x				x					x	
	8) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF		x		x			x				x					x
Fundo	9) BNDES Fundo Social	x	x	x		x	x			x	x	x	x				
Política Transversal	10) Atuação no Entorno de Projetos	x	x	x		x	x			x	x	x	x				
Total		5	8	7	6	9	9	7	7	7	7	7	7				

Fonte: Elaboração própria a partir de contribuições de colaboradores do BNDES.

Entre os dez instrumentos selecionados, cinco podem ser acessados por entes públicos e oito por entes privados. Três deles podem ser acessados por entes públicos e/ou privados. Vale lembrar que conforme relatado no capítulo 2, o BNDES nasceu em 1952 como banco para emprestar para governos. Somente em 1968, essa tendência se inverteu e o BNDES, como um todo, passou a emprestar mais para o setor privado. Essa predominância do setor privado se mantém até hoje. Além disso, o capítulo 1 indica que para garantir que todos os indivíduos sem distinção de status ou classe possam receber o melhor padrão de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis deve-se optar pela desmercantilização característica dos sistemas

mais igualitários de bem-estar, em lugar da primazia do mercado (LAVINAS, 2003).

O quadro mostra também quais instrumentos são operados através de operações diretas ou indiretas. Cabe observar que a maioria dos instrumentos financeiros analisados pode atuar tanto nas áreas urbanas como nas áreas rurais. A exceção fica por conta do produto Projetos Multisetoriais Integrados (PMI), voltado para a solução dos problemas estruturais dos centros urbanos, e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), específico para o campo.

Outro aspecto relevante é a sinergia entre os instrumentos de apoio do BNDES e os eixos do PBSM, ou seja, dos dez instrumentos selecionados, três são voltados exclusivamente para o eixo de ampliação do acesso a serviços públicos e outros três para o eixo de inclusão produtiva. Quatro instrumentos podem atuar em ambos os eixos de atuação.

Sinergia semelhante ocorre entre os instrumentos de apoio do BNDES e as estratégias de intervenção universalista ou focalizada. Foi constatado que existem programas que estão alinhados com universalização e outros, com a focalização. A linha de investimentos sociais de empresas, por exemplo, tem como objetivo fortalecer políticas públicas, independente dela ser universal ou não. Já o objetivo do BNDES Saúde é fortalecer a capacidade de atendimento do Sistema Único de Saúde - SUS, apoiando uma política universal. Por outro lado, o BNDES microcrédito oferece um apoio mais focalizado e baseado em mecanismos de mercado.

III.3.1. Focalização e Universalização

"I have cherished the ideal of a democratic and free society in which all persons live together in harmony and with equal opportunities. It is an ideal which I hope to live and to achieve. But if needs be, it is an ideal for which I am prepared to die" (Nelson Mandela, 1994).

Nesse sentido, para iluminar a dimensão de análise entre focalização e universalização, cabe observar que de acordo com a abordagem de gestão

social do risco, as estratégias de enfrentamento das incertezas e riscos são várias. Porém, duas diretrizes vêm sendo mais frequentemente debatidas. Uma delas prevalece o *framework* da inclusão social através dos mecanismos de mercado, em detrimento do *framework* da proteção social, que está associado à desvinculação da qualidade de vida da condição de inserção no mercado de trabalho (LAVINAS, 2003).

Considerando que a **desmercantilização** de uma série de serviços básicos e bens meritórios podem promover equalização de oportunidades e status (LAVINAS, 2003), favorecendo o aumento progressivo da taxa de atividade e ocupação dos mais desfavorecidos; e considerando que o BNDES possui instrumentos financeiros para estimular esses serviços, é válido reconhecer a estratégia de desmercantilização de serviços básicos e bens meritórios como possível caminho para o BNDES promover um apoio efetivo no combate à miséria.

Conforme já assinalado, a desigualdade medida pelo acesso ao saneamento básico revela-se mais aguda do que a estimada apenas pelos diferenciais de renda. Ou seja, a provisão de serviços urbanos em quantidade e qualidade decentes, a preços compatíveis com o padrão de vida da população carente, segue sendo um dos grandes desafios dos governos comprometidos com a redistribuição do bem-estar. Dessa forma, os investimentos em desenvolvimento urbano, que já são contemplados por linhas de financiamento do BNDES, devem ser considerados como possível estratégia para ampliar o apoio do banco na superação da miséria.

Outra forma importante de mitigação de riscos, segundo Holzmann (2003: 9), é o acesso e a diversificação de ativos ao longo do tempo, que podem reduzir a volatilidade do fluxo de renda familiar e no caso dos mais vulneráveis deveriam impedir que estes caiam abaixo da linha da pobreza ou indigência. A posse de ativos permitiria aos indivíduos lidar com esta volatilidade poupando ou tomando empréstimos ou ainda acumulando ou vendendo ativos que podem imediatamente ser mobilizados em caso de perda de bem-estar. Nesses casos, ganham força, por exemplo, os programas de

concessão de **microcrédito** e os investimentos sociais não reembolsáveis que fortalecem cooperativas de baixa renda com ativos produtivos. Também nessa direção o banco apresenta experiências com o programa BNDES Microcrédito e o BNDES Fundo Social.

Nesse sentido, o BNDES, reconhecido de forma geral como o principal instrumento de financiamento de longo prazo para a realização de investimentos, apresenta uma trajetória diversificada de experiências na área social que transitam tanto pelo *framework* dos mecanismos de mercado e da focalização de investimentos para a população de baixa renda, quanto pelo *framework* da proteção social, que está associado à universalização de serviços básicos e bens meritórios. Cabe, então, questionar com qual tipo de combinação e arranjo dessas estratégias - *frameworks* - o BNDES é mais efetivo para combater a miséria? Argumentos em prol de uma sociedade mais justa socialmente tendem a apontar que o caminho da desmercantilização dos serviços públicos básicos é uma estratégia importante para liberar a pequena renda dos mais pobres para o consumo de itens essenciais como uma melhor alimentação. Entretanto, vale observar que o BNDES não está necessariamente submetido a uma escolha de Sofia no sentido de ter que escolher concentrar seus investimentos em apenas um determinado foco de atuação. Ele pode ainda optar por uma estratégia diversificada.

De fato, em uma sociedade marcada por tão profundas desigualdades de toda ordem, enfrentar a questão da pobreza significa formular programas e políticas sociais que contemplem a distinção entre aqueles voltados para o alívio da pobreza e para a superação da pobreza.

No primeiro caso — o de alívio da pobreza — o que está em jogo são políticas de caráter mais imediato, assistencialistas, e focalizadas sobre os grupos mais vulneráveis. Em outras palavras, políticas que tendem a assumir a forma de programas emergenciais. Já no segundo caso — o da superação da pobreza — trata-se de políticas, com horizonte a médio e longo prazos, balizadas pela construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentado, que priorize o crescimento econômico com equidade social e no qual o acesso

aos serviços de educação e saúde públicos, universais e de qualidade, sejam garantidos progressivamente.

III.3.2. Público Alvo do BNDES e do PBSM

“No meio das coisas jogadas fora pela cidade vivia uma população de pessoas, elas também jogadas fora, postas à margem, ou então pessoas que tinham se jogado fora por vontade própria, ou que tinham se cansado de correr pela cidade para vender e comprar coisas novas destinadas a envelhecer imediatamente; pessoas que tinham decidido que somente as coisas jogadas fora eram a verdadeira riqueza do mundo” (Ítalo Calvino).³¹

Tendo em vista que os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) direcionados ao BNDES visam o apoio financeiro a projetos que **gerem emprego e renda**, vale analisar qual o impacto e o potencial dessa geração de emprego e renda para a redução da pobreza. Especialistas indicam que essa política social de emprego e renda tem resultado importante na geração de empregos formais assalariados. Porém, gera pouco impacto nos brasileiros mais vulneráveis. Até o programa de financiamento BNDES microcrédito, conforme apresentado anteriormente, que alcança trabalhadores informais, provavelmente não chega aos mais pobres. Os tomadores do microcrédito já possuem características empreendedoras e “*capabilities*”³² (de acordo com Amartya Sen, 1992) que os miseráveis não possuem. Carências básicas que ocorrem em famílias que habitam casas com apenas um pequeno comodo, sem água encanada e com piso de terra. Sem falar no baixo padrão educacional que desenha um cenário de maior dificuldade para viabilizar o sucesso de um empreendedor e o seu acesso ao crédito.

Ou seja, algumas estratégias como o microcredito podem não alcançar o público do PBSM (LAVINAS e MARTINS, 2012). Dessa forma, é preciso deixar clara a diferença entre políticas sociais que atendem o público de pobreza extrema e outras que atendem a um público de baixa renda que pode alcançar critérios de renda familiar de até três salários mínimos, tal como o critério de

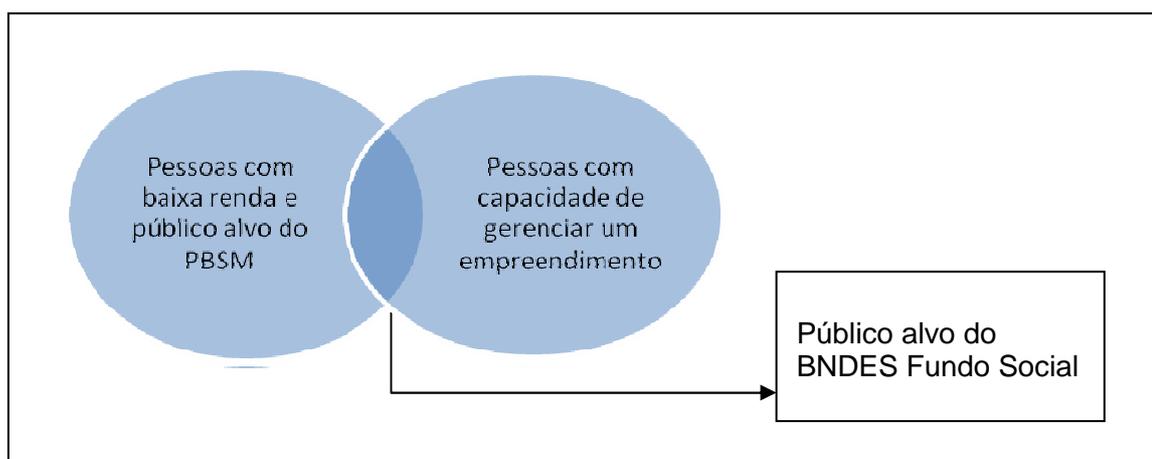
³¹Ítalo Calvino (1923 - 1985) foi um dos mais importantes escritores italianos do século XX.

³² Um conjunto de dotações.

seleção complementar usado para as cotas de acesso as universidades federais.

Situação semelhante ocorre para utilização dos recursos não reembolsáveis do BNDES Fundo Social no eixo inclusão produtiva. Ou seja, para que um projeto seja passível de apoio pelo BNDES Fundo Social os investimentos devem ser sustentáveis pelo beneficiário, assim entendidos como aqueles que tenham capacidade de manutenção do projeto mesmo após a fase de liberação dos recursos pelo BNDES, considerando os aspectos financeiros, sociais, ambientais, institucionais e de governança pertinentes. Cabe observar que essa exigência limita o apoio a pessoas que tenham capacidades específicas para gerenciar um empreendimento. Essa limitação é ilustrada na figura 7.

Figura 7: Limites do alcance do BNDES às pessoas com baixa renda



Fonte: Elaboração própria.

No diagrama acima é possível observar que apenas na interseção das duas características estariam os potenciais beneficiários do BNDES para apoio em inclusão produtiva. Ou seja, um coletivo significativo do público do PBSM com baixa renda estará localizado fora do alcance das políticas do banco de desenvolvimento para redução da pobreza.

O fato é que essa condicionante conflita com o próprio conceito de pobreza de Amartya Sen (1992) que entende a pobreza, não apenas como ausência de renda, mas justamente, como a falta de habilidades básicas para

alcançar níveis minimamente aceitáveis de qualidade de vida. Ou seja, essa restrição pode inabilitar parte do público alvo do PBSM a acessar o BNDES Fundo Social. A investigação dessa e de outras limitações para o apoio do banco no combate à pobreza serão aprofundadas na pesquisa do capítulo 4.

Entretanto, um incentivo adicional para o BNDES ter e criar novos instrumentos financeiros que possam beneficiar os brasileiros mais pobres é fortalecida também de acordo com a teoria sobre bancos de desenvolvimento. Segundo Hermann (2008), as três principais motivações para a existência de um Banco Nacional de Desenvolvimento são alto retorno social, risco elevado e longo prazo de maturação dos investimentos. Observando esses três aspectos é possível relacionar o combate à miséria como missão de alto retorno social e, portanto, alinhada a uma motivação básica da existência desse tipo de organização. Esse argumento adicionado ao fato de a superação da miséria ser um objetivo fundamental da constituição federal e de interesse público justifica e empodera o BNDES para intervir e apoiar esse desafio nacional.

III.3.3. Organograma do BNDES e a Redução da Pobreza

Além disso, do ponto de vista organizacional, existem unidades administrativas no organograma do BNDES que contribuem no apoio aos eixos fundamentais do PBSM e na incorporação do objetivo da redução da pobreza. As unidades relacionadas e esses temas são: Área de Infraestrutura Social (AS), Área Agropecuária e de Inclusão Social (AGRIS), Secretaria de Arranjos Produtivos e Inovativos e Desenvolvimento Local (SAR), Departamento de Economia Solidária (DESOL) e Departamento de Políticas, Articulação e Sustentabilidade (DEPAS).

Cabe observar que todos os instrumentos de apoio do BNDES relacionados com a redução da pobreza e selecionados nessa dissertação já existiam antes da criação do PBSM. Entretanto, a hipótese deste trabalho é que esses temas tenham ganho algum destaque na agenda da instituição financeira pela criação da Área Agropecuária e de Inclusão Social (AGRIS) em 2012 e o surgimento de projetos específicos no âmbito do BNDES Fundo Social voltados para instalação de cisternas e ampliação do acesso a água no

Nordeste e para o fortalecimento dos agricultores familiares em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB. De fato, considerando que o objetivo de reduzir as desigualdades sociais já era missão do BNDES antes da criação do PBSM, isso contribui para compreender a prévia existência de instrumentos de apoio financeiros do BNDES com possibilidade de alinhamento ao PBSM.

III.3.4. A Economia Solidária e a Redução da Pobreza

“Olho por olho e mundo acabará cego”
(Mahatma Gandhi, 1999).

Vinculado à Área Agropecuária e de Inclusão Social (AGRIS), o Departamento de Economia Solidária (DESOL), principal operador dos recursos do BNDES Fundo Social, trabalha alinhado com o eixo da inclusão produtiva urbana e rural. Como o nome já diz, o DESOL apoia a inclusão social e produtiva de pessoas de baixa renda, principalmente, a partir da economia popular e solidária. Para contextualizar o ambiente de atuação desse departamento vale destacar o posicionamento do Secretário Nacional de Economia Solidária, Paul Singer, que expressou profunda realização pessoal diante da constituição de uma cooperativa central de catadores de materiais recicláveis:

“Esse é um passo importante para a desinversão dos valores que atualmente prevalecem na economia capitalista. A lógica capitalista é de individualismo e de competição entre os indivíduos, na qual os mais fortes e aptos são vencedores e levam tudo (*winner takes all*), alijando os demais. Além da instabilidade social, isso gera uma massa de seres humanos infelizes independentemente de sua condição sócio-econômica. Opostamente, a Economia Solidária que se busca construir é baseada na cooperação entre os indivíduos e na governança democrática dos ativos da sociedade, sendo todos responsáveis pela manutenção do bem estar e felicidade comuns” (Singer, 2012).

Nesse sentido, incentivar empreendimentos de economia solidária é uma das estratégias que o BNDES realiza há pelo menos dez anos para promover a inclusão produtiva de trabalhadores de baixa renda. De fato, esse

foco de atuação ganhou espaço no banco desde 2003, quando o então presidente do BNDES, Carlos Lessa, anunciou:

“Enganam-se aqueles que veem na inclusão social apenas uma proposta legítima de justiça social. É isto e muito mais. É uma nova fórmula, central na construção de nosso futuro. É, simultaneamente, o atendimento a necessidades inadiáveis, geração de empregos e de espaços para a mobilidade e a ascensão social. [...] Pretendemos estudar e apoiar todo este novo vasto domínio organizacional chamado economia solidária” (Informe BNDES nº 167, fevereiro de 2003).

III.3.5. Outros Instrumentos do BNDES e a Redução da Pobreza

Vale lembrar, que ainda que a metodologia de pesquisa dessa dissertação tenha selecionado os programas relacionados mais diretamente com a redução da pobreza e outros temas sociais, cabe destacar que a maioria dos programas do BNDES tem como objetivo a geração de emprego e postos de trabalho, conforme orienta a missão do banco de desenvolvimento.

Sendo assim, o aumento do emprego formal, com salários vinculados ao salário mínimo, foi um dos motivos importantes que contribuíram para redução do percentual da população abaixo da linha de extrema pobreza a partir de 2003, de 17,5% para 8,4% em 2009, conforme citado no gráfico 1 desse estudo. Pode-se supor que a partir da oferta de crédito, o banco contribuiu para o aumento do emprego e, indiretamente, para a redução da pobreza.

Assim, o banco tem um Fundo Garantidor para Investimentos - BNDES FGI – cujo objetivo é facilitar a obtenção de crédito para os principais geradores de postos de trabalho do Brasil, ou seja, para as micro, pequenas e médias empresas, além de empreendedores individuais, e caminhoneiros autônomos. Esse fundo complementa as garantias das empresas e empreendedores possibilitando melhores condições de financiamentos: prazos mais longos, menores exigências de entrada e menores taxas de juros.

Além disso, o produto BNDES Finame, por exemplo, financia a produção e aquisição de máquinas e equipamentos em todos os setores da economia,

inclusive na provisão de educação (transporte escolar, computadores,...), saúde, segurança pública e outros serviços que podem estar alinhados ao eixo de ampliação do acesso a serviços públicos do PBSM.

III.4. O Mapa da Pobreza e a Desconcentração dos Investimentos do BNDES

Tendo em vista que a atuação mais geral do BNDES também tem a possibilidade de contribuir indiretamente com a redução da pobreza, julgamos oportuno associar o mapa da pobreza com a atuação regional do banco.

O mapa da pobreza, apresentado na tabela 2 desse mesmo capítulo, indicou que 59% do público do Plano Brasil Sem Miséria estão localizados na região Nordeste e outros 17% na região Norte (IBGE, 2010). Nesse sentido, a Tabela 3 mostra a tendência de incremento recorde no valor total de investimentos do banco destinados para as regiões Nordeste e Norte, no período 2003-2009. A tabela a seguir apresenta a evolução das operações do BNDES nas regiões Nordeste e Norte.

Tabela 3: Evolução das operações do BNDES nas regiões Nordeste e Norte

	2003	2009	Acréscimo
Número de operações	9,7 mil	50,4 mil	420%
Desembolsos do banco (R\$)	6 bilhões	36 bilhões (NE: 25 bi / N: 11 bi)	500%
Participação no total de desembolsos do BNDES	11,40%	24,4% (NE: 17% / N: 7,4%)	110%

Fonte: elaboração própria a partir de KARAM (2012: 157).

Cabe destacar que além do crescimento da quantidade de operações e de desembolsos para as regiões com maior concentração de pobreza no país, a informação mais importante está na última linha dessa tabela. Ou seja, em 2009, a participação das regiões Nordeste e Norte sobre o total desembolsado pelo banco atingiu 24,4%, contra 11,4% apurados em 2003. Um acréscimo de 110%. Inclusive essa participação das regiões NE e NO no total de desembolso

do banco foi superior à contribuição dessas regiões para o PIB nacional, o que demonstra uma real desconcentração dos investimentos e um possível alinhamento com o objetivo de reduzir a pobreza. Esses resultados provavelmente foram favorecidos por instrumentos de financiamento do BNDES que possuem condições e características que facilitam e ampliam o financiamento para as regiões Norte e Nordeste e municípios de baixa e média renda.

Neste capítulo, foi possível conhecer as características gerais do Plano Brasil Sem Miséria e os resultados da pesquisa de levantamento dos 10 principais produtos, programas, fundos e políticas atuais do BNDES que estão relacionados com a redução da pobreza. Procurou-se, ainda, analisar, em distintas dimensões e categorias, em que medida esses instrumentos de apoio financeiro do BNDES podem ser relacionados ao PBSM e ao desafio nacional de redução da pobreza.

CAPÍTULO IV: ENTREVISTAS - AS REVELAÇÕES DO CAMPO

Na primeira seção, será apresentada a metodologia das entrevistas realizadas com autoridades que fazem ou fizeram parte da definição das estratégias que moldaram a trajetória da dimensão social no BNDES a partir de 1996. Na seção seguinte, serão apresentados os resultados dessa pesquisa de campo, com as opiniões dos dirigentes entrevistados em relação a temas relevantes para o debate do papel do BNDES no desafio nacional de superação da pobreza. Na seção final são realizadas considerações gerais sobre o capítulo.

IV. 1. O Método de Pesquisa e Entrevistas

O solo sobre o qual o trabalho de campo foi assentado considerou dois aspectos: a) Descrição e delimitação da população-base, ou seja, dos sujeitos a serem entrevistados; e b) Centralidade dos entrevistados no grupo em estudo.

a) Os Entrevistados

O universo da pesquisa foi composto pelos seis ex-diretores do BNDES responsáveis pela área social a partir da sua recriação em 1996. Ademais, o universo contemplou também o atual diretor da área social do banco e os atuais superintendentes da área de infraestrutura social e da área agropecuária e de inclusão social. Esse universo foi definido considerando que esses executivos foram ou são as lideranças diretamente responsáveis pelo desenho e implementação das estratégias de atuação social no BNDES.

A fim de que a pesquisa considerasse perspectivas e hipóteses alternativas, a seleção contemplou seis dirigentes, tendo exercido funções em fases distintas. Três ex-diretores e três gestores atuais do BNDES. Essa seleção foi definida com o objetivo de estabelecer uma paridade entre a quantidade de gestores atuais e os que os precederam, evitando assim que prevalecesse o ponto de vista apenas dos gestores anteriores. Ainda que os superintendentes atuais sejam subordinados hierarquicamente ao diretor, considera-se que eles também participam das decisões estratégicas do banco

e, portanto, entrevistá-los possibilitaria o equilíbrio na quantidade entre gestores anteriores e atuais.

A seleção dos três ex-diretores levou em conta a pluralidade de ideias, inclusive contemplando cenários políticos distintos, com mandatos presidenciais tanto do Partido dos Trabalhadores (PT) quanto do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB). Os gestores entrevistados são identificados na tabela 4.

Tabela 4: Gestores entrevistados

Gestores Anteriores	Gestores Atuais (Outubro de 2013)
Ex-Diretor: Sérgio Besserman Vianna	Diretor: Guilherme Lacerda
Ex-Diretora: Beatriz Azeredo	Superintendente da Área Agropecuária e de Inclusão Social: Marcelo Porteiro Cardoso
Ex-Diretor: Elvio Lima Gaspar	Superintendente da Área de Infraestrutura Social: Ricardo Ramos

Fonte: Elaboração própria.

Para contextualizar a linha política de cada gestão no BNDES, a tabela 5 mostra a linha do tempo a partir da recriação da área social do banco, indicando o nome do diretor do BNDES responsável pela área social em cada ano, assim como o presidente da república e seu respectivo partido político.

Tabela 5: Linha do tempo a partir da recriação da área social do BNDES em 1996

Partido Político	Presidente da República	Ano	Diretor responsável pela área social
PSDB	FHC	1996	Sérgio Besserman Vianna
		1997	Paulo Hartung
		1998	
		1999	Beatriz Azeredo
		2000	
		2001	
		2002	
PT	LULA	2003	Marcio Henrique Monteiro de Castro
		2004	Maurício Borges Lemos
		2005	
		2006	
		2007	Elvio Lima Gaspar
	2008		
	2009		
	2010		
	DILMA	2011	Guilherme Lacerda
		2012	
		2013	

Fonte: Elaboração própria.

b) O Roteiro das Entrevistas Abertas

Os roteiros utilizados nas entrevistas constam do apêndice dessa dissertação. Foram utilizados questionários com perguntas abertas, compostos por doze perguntas. No caso dos superintendentes, foram adicionadas três perguntas, totalizando 15 questões. Três perguntas foram incluídas por considerar que os superintendentes poderiam complementar as respostas também com informações de nível gerencial e não apenas estratégicas.

As entrevistas foram realizadas, presencialmente, nos locais de trabalho dos entrevistados, durante os meses de agosto, setembro e outubro de 2013. Cada entrevista durou em média 50 minutos. As entrevistas foram gravadas com autorização dos entrevistados, resultando em um total de cinco horas de gravação. Todo conteúdo das entrevistas foi transcrito, dado lugar a 103 páginas de informação.

c) Análise do Discurso

Após a transcrição integral das gravações das entrevistas foi realizado um dedicado trabalho de análise matricial desses textos. Denomina-se análise matricial o exercício de buscar a análise do discurso do entrevistado tanto através de uma leitura vertical de todas as questões de cada entrevista, quanto também, a leitura e análise horizontal e transversal de cada questão investigada. A leitura por questões foi considerada prioritária na metodologia de análise, já que a dissertação não pretende realizar uma análise biográfica dos dirigentes.

Ainda que as entrevistas tenham sido realizadas individualmente, o desafio consistiu em simular e mediar um debate inédito de idéias entre dirigentes sobre questões relevantes para a compreensão do papel do banco nacional de desenvolvimento na redução da pobreza no Brasil.

d) Imparcialidade do Pesquisador

A imparcialidade do pesquisador orientou esse trabalho, apesar de o autor desta dissertação ser funcionário do BNDES, ou seja, um ator inserido no objeto e unidade focalizada pelo estudo. Durhan (1986) alerta para as muitas armadilhas embutidas no processo de identificação subjetiva que se estabelece

na coleta de dados, especialmente quando entrevistador e entrevistado compartilham um mesmo universo cultural.

Considerou-se também o distanciamento necessário à análise das informações, para que o discurso do pesquisador-autor não se confundisse com o de seus interlocutores.

Nesse sentido, a apresentação dos resultados das entrevistas não identificará o nome do entrevistado ao longo das citações com o objetivo de ampliar a imparcialidade do pesquisador-autor e não sujeitar as opiniões pessoais dos dirigentes, cujo pesquisador é subordinado pela hierarquia funcional, à avaliação e crítica de terceiros. Dessa forma, o debate e a avaliação crítica construtiva acadêmica ficarão focados e centrados nos temas, questões e estratégias que são relevantes para o objeto da dissertação e não em gestores específicos. Também pelos mesmos motivos expostos, a transcrição das entrevistas não será anexada à dissertação.

Sendo assim, as respostas dos entrevistados serão identificadas da seguinte forma. Os três ex-dirigentes serão identificados pelos símbolos: E1, E2 e E3. Já os gestores atuais serão identificados por: E4, E5 e E6. Cabe observar, que essa numeração não coincide com a ordem que os gestores entrevistados foram identificados na tabela 4.

A identificação (E1, E2, E3, E4, E5 e E6) se faz necessária para que seja possível uma melhor compreensão do leitor sobre o contexto de cada fala, tendo em vista que quem é ex-diretor pode ter uma visão mais distanciada e analítica da história e da realidade. Já os atuais gestores podem apresentar relatos mais sensíveis às urgências políticas e operacionais do banco.

IV. 2. Entrevistas: as Revelações do Campo

A análise do discurso das entrevistas possibilitou consolidar os temas abordados em cinco grandes tópicos, quais sejam: 1) A incorporação da dimensão social à gestão do BNDES; 2) Dificuldades, resistências e *trade-offs*; 3) O espaço do tema “redução da pobreza” na agenda social do BNDES; 4) O papel do BNDES na redução da pobreza; e 5) Propostas e visão de futuro.

IV. 2.1. A Incorporação da Dimensão Social à Gestão do BNDES

Essa seção tem por objetivo apresentar as estratégias, os apoios internos, os pontos fortes e as evidências da incorporação da problemática social às estratégias do BNDES.

a) As Estratégias de Redução da Pobreza

Os entrevistados foram questionados sobre as estratégias, programas e projetos do BNDES que contribuíram ou contribuem com a redução da pobreza e da miséria no Brasil. Os dirigentes na época do governo FHC pontuaram que o que estava em questão à época era a dimensão social de forma mais ampla, e não o combate à miséria:

Em primeiro lugar não tinha nenhum programa ou projeto que tivesse a questão exclusivamente de combate a miséria. Não tinha essa pauta. Não tinha essa coisa combate à miséria, talvez uma questão mais ampla (...). Mas eu acho que tem uma questão estrutural que o governo FHC procurou dar conta no banco, que era uma questão estrutural do banco. Era simplesmente isso. Em um banco público de desenvolvimento, qual é o portfólio dele para a questão do desenvolvimento social. Era disso que se tratava. (E1).

A criação da área social, por o S no final, não foi a mudança. Isso não existe. Isso é um processo. É longo e demorado. Mas foi um sinal do controlador, do governo, para aquela empresa pública dizendo: *olha tem um S ai também, tem que levar em conta*. É um processo demorado. (E2).

Mesmo considerando essa perspectiva mais ampla do social e a lentidão dos processos de mudança, foram destacados inicialmente o programa de microcrédito e um leque de ações de apoio a cooperativas, autogestão, demanda do setor de saúde via setor hospitalar e universidades públicas e privadas. Além disso, foi destacada a importância do apoio aos Municípios através do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT):

E dentro disso, a questão da modernização da gestão pública. (...) se você não tiver governo municipal muito fortalecido na sua capacidade

de provisão de serviços públicos, não há política social, não há plano de combate à miséria que de conta. (E1).

Os gestores, já no governo do PT, acrescentaram outras estratégias nas suas respostas como saneamento, mobilidade urbana, o Fundo Amazônia no trabalho de inclusão produtiva, PRONAF, a linha de Investimentos Sociais de Empresas (ISE), a política de entorno dos projetos e o subcrédito social. Também foi dado destaque aos recursos não reembolsáveis voltados para a inclusão produtiva:

Nessa linha o banco tem uma série de ações, como os investimentos do BNDES Fundo Social, para estimular o desenvolvimento de unidades produtivas, de agroindústrias, dos pequenos negócios, com força no ambiente rural, mas também com ações nas áreas urbanas, como o caso do apoio aos catadores de recicláveis. (E3).

Além disso, a visão do crescimento econômico gerando emprego, renda e bem-estar também foi destacada como parte da estratégia do BNDES, tanto pelos gestores anteriores, como pelos atuais:

Todas as ações do BNDES que estão voltadas para desenvolver a economia acabam tendo um impacto na pobreza, na geração de emprego e renda, com interferência em regiões que estavam deprimidas. (E3).

b) O Apoio Interno e os Pontos Fortes do BNDES para a Redução da Pobreza

Nesse quesito, os dirigentes da gestão FHC consideraram, novamente, o apoio do banco para a área social como um todo e não como uma ação específica para redução da pobreza.

(...) a questão não era combate à pobreza, era como é que banco pode contribuir com o desenvolvimento social. E aí o apoio interno foi total. (E1).

Para descrever o tipo de apoio interno ofertado pelo banco, os entrevistados destacaram pontos fortes e positivos da instituição. O aspecto mais destacado foi:

A qualidade do corpo técnico do banco é de excelência. (E6).

E também a estabilidade do corpo técnico:

Uma burocracia estável boa, que independente de governo vai estar aqui [*no BNDES*], tem continuidade. (E5).

Essa área [*Social*] foi montada e eu era a única pessoa de fora. Em um momento, tinha 100 pessoas e era todo mundo funcionário do banco. (E1).

Além disso, outras características positivas da instituição foram reveladas:

O banco é muito organizado. As políticas operacionais são super organizadas. (E1).

O peso e o poder institucional do BNDES e sua capacidade de mobilização e organização das forças internas municipais em favor de um projeto apoiado pelo banco. (...) O BNDES é capaz de juntar corporações grandes e juntar todos em torno de um projeto. É um poder coercitivo financiador. (E3).

O BNDES tem flexibilidade em relação ao orçamento da União. (E5).

Em relação, especificamente, ao apoio interno oferecido pelo banco, foram mencionados:

Um apoio significativo em termos de recursos humanos e de cargos para constituição dos departamentos e outros. (E2).

A tecnologia disponibilizada para o Cartão BNDES viabilizou o acesso dos pequenos ao banco. (E3).

O banco procura estimular que o seu corpo funcional esteja sempre se renovando em termos de conhecimento, buscando a fronteira do conhecimento. Ele oferece uma vasta gama de oportunidades em termos de acumular novos conhecimentos. A própria ambiência do banco de ser multisetorial, permite que você vá agregando esses conhecimentos no que você faz especificamente. Essa ambiência, poucas instituições têm. (E6).

c) Evidências da Incorporação da Dimensão Social no BNDES

Outro aspecto investigado tratou da incorporação da dimensão social de forma mais abrangente no banco. Todos os gestores afirmaram que tal incorporação se deu, alguns com mais ou menos convicção. Para compreender o quanto essa dimensão social foi incorporada, perguntou-se aos entrevistados que evidenciassem tais sinais. Os dirigentes à época do governo do PSDB pontuaram que a principal evidência foi a recriação da área social³³ e a sua permanência até os dias atuais:

Os sinais objetivos estão aí. Você tem uma carteira [*de projetos*]. (...) você pode dizer que isso foi internalizado no banco. (...) Não se acabou com a área social. (...). Quando eu entrei lá [*na área social*] era uma página em branco. Mas quando eu saí de lá, tinha toda uma estrutura. Estão lá a estrutura e as políticas. (E1).

Outros destaques foram considerados como sinais da incorporação da dimensão social:

A dimensão social foi se firmando pelo volume, também pela organização, pela gestão, pelos programas pós-crise, os programas de fortes investimentos nos estados. Quando os projetos urbanos todos, do PAC, começaram a dar volume e desembolso. Você é respeitado por desembolso [*no BNDES*]. (E3).

O BNDES criou uma área específica para baixa renda [*Área Agropecuária e de Inclusão Social- AGRIS*]. Agora seus clientes são pobres, cooperativa frágil, tem *cara* que tem três dentes na boca... Eu acho que isso pode ter sido uma virada boa. (E3).

O S do BNDES está incorporado, é indiscutível hoje. (...) Se a gente for verificar as estatísticas das últimas duas décadas, a gente vai ver isso muito claro. O que o banco faz hoje pelo social e o que fazia há 20 anos, certamente vai saltar aos olhos. (E6).

Hoje o BNDES é percebido entre *policy makers*, como um instrumento importante para o lado social, coisa que talvez há 20 anos atrás ele não entrasse no radar das pessoas chave de governo, da sociedade e mesmo da universidade que trabalham com esse tema. (E6).

³³ Conforme apresentado no capítulo II, em 1990, a Área de Operações Sociais do BNDES foi extinta. Em 1996, em resposta às demandas por ações no campo social, oriundas principalmente do Conselho Deliberativo do FAT e do Comunidade Solidária, a Área Social do BNDES foi recriada, sob a denominação “Área de Desenvolvimento Regional e Social”.

É possível observar que os gestores na época de FHC destacaram a incorporação da dimensão social no banco a partir do pioneirismo na criação de estruturas e políticas sociais para o BNDES. Já os gestores seguintes, na gestão PT, frisaram uma ruptura na estratégia de apoiar projetos-pilotos na área social para a estratégia de apoio a projetos com maior escala de atuação, conforme afirmado a seguir:

E a idéia era a seguinte: dar um salto triplo, quádruplo... A gente precisava de escala, então eu não quero mais projeto experimental, piloto. Se a gente não conseguir as centenas ou milhares [*de clientes e beneficiários*] não faz sentido. Um projeto que pegou 150 famílias e foi super legal não interessa. 30 famílias! Não! Eu não estou querendo falar de coisinha pequena, um a um. O Brasil tem, sei lá, 100 milhões de pobres... Enfim, esse salto, a gente deu. (E3).

Cabe observar que um gestor não foi enfático ao afirmar que houve uma incorporação de fato da dimensão social no BNDES e limitou-se a reconhecer apenas que:

A dimensão social é mais discutida, mais debatida. (E5).

Após 31 anos de inserção do “S” de Social ao nome do banco, não é muito animador identificar tão-somente mais debate em torno ao social como consequência. Isso é muito pouco!

Ainda que opiniões divergentes tenham sido reveladas nas entrevistas, no geral, a avaliação é que a dimensão social foi incorporada de forma mais abrangente no banco. Porém, ainda há muito que se fazer, conforme destacou outro gestor atual:

Eu digo que sim [*incorporou a dimensão social*] e ao mesmo tempo temos muito que caminhar. (E6).

IV. 2.2. Dificuldades, Resistências e *Trade-Offs*

Além das estratégias para a redução da pobreza, do apoio interno oferecido pelo banco e das evidências da incorporação da dimensão social, o BNDES enfrenta muitas resistências, dificuldades e relações de *trade-offs* para avançar e contribuir para a redução da pobreza.

a) Dificuldades

A primeira limitação destacada pelos dirigentes nos anos iniciais após a recriação da área social em 1996 foi uma resistência cultural:

Tinha um limite de cultura interna, acostumado a lidar com clientes tradicionais, com indústrias, com infraestrutura, com grandes investimentos. Então, tinha uma questão cultural de convencimento. Cabe ao banco atender microcrédito, cooperativas, ONGs? Tinha uma resistência cultural. Do ponto de vista do papel do banco. É o banco de que? Da indústria, da infraestrutura? Então, ao entrar esse novo componente do social esbarrou em muita resistência. Eu diria assim, resistências até ideológicas no sentido mais geral da palavra, sem conotação político partidária, era o de ideal do banco. O papel nobre do banco, etc, histórico. Havia essa questão de desvirtuar o papel do banco. (...) Houve resistência? Houve. Do banco enquanto uma cultura. (...) Tem reação natural da casa [BNDES]. (E1).

Eu diria que nesse momento, falar em combate a pobreza você não ia a lugar nenhum. Já era um escândalo falar em novos clientes para o banco, imagina falar em combate a pobreza. (E1).

Imagina a diretoria olhando um projeto de R\$ 1 milhão para uma ONG no Maranhão de microcrédito! Tem uma ruptura. (...) O BNDES foi lento que nem transatlântico. Você faz curva rápida num navio? Não faz. Vai devagar até virar. (E1).

E mais do que isso, a ONG de microcrédito precisa ser fortalecida em termos institucionais. (...). Ou seja, ai você precisa de recursos não reembolsáveis. Você sai um pouco do balcão, eu dou crédito, analiso sua garantia. Mas não dá para pedir a garantia do *cara*. Tem que ir por outro caminho. Eu diria que a gente conseguiu quebrar essa pedra. (E1).

E, por outro lado, desde os protocolos, políticas operacionais, manuais de operação até a mentalidade do funcionário, o servidor do BNDES tinha muita dificuldade de se adaptar a uma conversa distinta, se adaptar a outro universo de clientes, completamente diferentes. (E2).

Ainda que essa resistência cultural tenha sido superada em parte e rompida a inércia do início de uma nova atuação (social) para o banco na

década de 90, alguns gestores, já no governo do PT, permaneceram relatando um tipo específico de resistência para o BNDES contribuir com a redução da pobreza: o preconceito.

Existe preconceito com a área de pobre do BNDES. (E3).

(...) essas iniciativas que eu te falei de microcrédito foram super revolucionárias. Não foi sem nariz torcido não. Aliás, nariz torcido esse que permanece até hoje. (E3).

(...) Fora os preconceitos. O BNDES tem preconceitos. (E5).

Entretanto, conforme relatado por outro entrevistado:

Agora...qualquer organização não é monolítica. (E1).

Ou seja, esse tipo de preconceito deve existir, de fato, em uma parcela do BNDES, já que é uma instituição com múltiplas personalidades e atua desde a economia solidária com o agricultor familiar, passando pelo grande *agrobusiness* ao mercado de capitais. Dessa forma, uma questão que precisa ser investigada é até que ponto esse preconceito pode frear uma atuação mais efetiva do BNDES na redução da pobreza.

Passando para uma questão menos subjetiva, o principal limite destacado pela maioria dos gestores foi a ausência de capilaridade para o BNDES alcançar e beneficiar diretamente as populações mais pobres:

A operação do banco é de grande porte, não é de pequeno porte. O BNDES tem dificuldade de financiar R\$ 10 milhões. É a luva de boxe pegando a pulguinha, é difícil, eu não consigo, não tem capilaridade. (E5).

Uma instituição com 2 mil funcionários espetados no centro da cidade do Rio de Janeiro tem um limite óbvio. É uma instituição de pequeno alcance. Não tem escala nenhuma para apoiar catador. (E3).

Basicamente, há dificuldade de um agente atuar num universo muito amplo como banco de primeira linha. O campo que você consegue abranger para operar é muito pequeno, claro. A principal [dificuldade] é essa. (E2).

Pelo fato de ele ser um banco de fomento com uma estrutura enxuta, é sempre um desafio ter instrumentos que cheguem com efetividade na ponta. (E6).

Além dessa limitação operacional, segundo um ex-dirigente, o BNDES precisa lidar com as fragilidades dos seus clientes:

Os municípios têm gargalos para receber apoio do BNDES, por exemplo: especificar a demanda dos projetos, licitação e dificuldade de contratar mão de obra de melhor qualidade. (E3).

Só as cooperativas mais organizadas, que eram pouquíssimas, a gente conseguia apoiar, (...). (E3).

O papel do BNDES é oferecer crédito, porém a redução da pobreza exige muito mais coisa na frente disso, que o BNDES não tem. (E3).

Mesmo sabendo das carências dos clientes, as leis e os sistemas de controle exigem muitos requisitos dos beneficiários para receber apoio do banco:

(...) há uma exigência até exageradamente sofisticada de controles. Os controles são muito rígidos, então, acaba criando dificuldades, barreiras, para você fazer ação para os pequenos. Os pequenos não têm garantias para receber crédito. (E4).

Os controles exigem de uma cooperativa na ponta uma série de coisas que deveriam exigir de uma empresa estatal. (E5).

Alguns gestores destacaram também a dificuldade e carência do BNDES na avaliação dos resultados e impactos sociais dos projetos:

Precisa ter um bom sistema de avaliação de resultados para fazer escolhas e priorizar investimentos. Isso é uma agenda que não é nova para o banco, mas ainda está num estágio de maturação. Para área de atuação social, isso passa a ser mais relevante. (E6).

E eu acho que isso [*a estratégia de atuação do BNDES com parceiros no apoio à população de baixa renda*] deu muito certo. Essa é uma leitura. Mas ficou a necessidade de medir isso. (E3).

Por fim, uma dificuldade intrínseca ao campo da economia foi lembrada: a escassez de recursos.

Um orçamento que, naquela época, provavelmente como hoje, era um orçamento pequeno em relação ao banco em geral. (E2).

Falta *funding* não reembolsável. (E5).

Se nós formos pensar em termos de recursos, sempre tem limitação em qualquer instituição. (E6).

b) Resistências

Alguns instrumentos do BNDES, como a linha de Investimentos Sociais de Empresas³⁴, estimulam que condicionantes sociais sejam integrados e articulados ao projeto principal de investimentos da empresa com o BNDES. Nesse sentido, quais são as resistências internas e também dos clientes e empresários, em relação à incorporação de condicionantes sociais nas linhas de financiamentos tradicionais do BNDES? Essa questão suscitou debate e dividiu opiniões. Um gestor de gestão anterior e um atual responderam que não houve resistência:

Não. Isso [*incorporar condicionantes sociais nas linhas de financiamentos tradicionais do BNDES*] foi mamão com açúcar. Cá entre nós, porque para as empresas, ele está pegando, sei lá, R\$ 50 milhões, aí você chega e fala bota aí R\$ 1 milhão para investimento no entorno. Amortece isso no seu crédito de longo prazo. Isso era nada, ele chegava e fazia um grande investimento que ele já deveria fazer naquela área do entorno. Demorou a entrar, lentidão. Mas não teve resistência. (E1).

É uma coisa que eu não acompanho muito de perto. Mas acredito que para boa parte das empresas brasileiras isso já é algo que entrou na estratégia de sustentabilidade da empresa. Então, entra de uma maneira muito tranqüila. (...) Não vejo muito ruído. Eventualmente, pode ter algum tipo de resistência. No global, não vejo. No próprio relato das equipes operacionais que lidam com grandes projetos eu não vejo grandes dificuldades. Tanto do banco, quanto do lado das

³⁴ A linha de Investimentos Sociais de Empresas foi apresentada no capítulo III, seção 2.1.4.

empresas. (E6).

Todavia, os outros entrevistados discordaram firmemente dessa opinião e pensam justamente o contrário, ou seja, eles acreditam que existem sim muitas resistências para incorporar condicionantes sociais nas linhas de financiamentos tradicionais:

Existia e existirá sempre [*resistências*] no Brasil, na Dinamarca, no Reino Unido, na China do “capital socialista”... Tanto os empresários como o BNDES são levados a esse caminho por pressão e por demanda da sociedade civil. (...) O apoio maior que seria justamente a articulação com as operações tradicionais, tanto da área industrial quanto a área de infraestrutura, esse é que não fluía sem esforço. Era preciso esforço para que as outras áreas conversassem de um ponto de vista operacional com a recém-criada área social. (E2).

Sim, sempre houve. Resistências enormes. A resposta mais comum era a seguinte: botava porque tinha que botar [*condicionantes sociais*], mas depois cancelava o subcrédito social. Só em 2008, quando um superintendente oriundo da área social assumiu a área industrial é que se conseguiu fazer com que não se cancelasse [*o subcrédito*] normalmente. (E3).

Negar essa existência é uma ingenuidade, existir existe. Eu acho que existe nas empresas e que existe aqui no banco também um pouco. Mas acho que hoje essas resistências estão sob controle, estão subordinadas, elas não predominam. Mas elas existem. Às vezes há entendimentos de que basta fazer a economia crescer que tudo se resolve. (E4).

Tem [*resistência*]. Em ambos os casos. (E5).

Dessa forma, fica claro que o tema é polêmico e há discordâncias entre os dirigentes. Entretanto, para tentar mediar esse debate, é possível observar que a maioria dos dirigentes reconheceu a forte resistência, tanto do banco quanto dos clientes, em incorporar condicionantes sociais aos investimentos pretendidos.

c) Trade-Off

Tendo em vista que a incorporação de condicionantes sociais não é tarefa trivial e enfrenta resistências, a próxima questão buscou compreender como o BNDES lida com os *trade-offs* da sua atuação. Ou seja, como é a relação entre os investimentos e os impactos sociais dos projetos? Os dirigentes consideraram o seguinte:

Historicamente o BNDES não lidava com esse *trade-off*. Historicamente ele sempre esteve do lado do investimento como crescimento do PIB e isso era suficiente. Eu me satisfaço gerando emprego. Aliás, vez por outra, a gente ainda vê gente falando isso. Um pouco mais timidamente, mas ainda há. Enfim, essa visão do impacto, dos resultados negativos, são visões novas. (E3).

Décadas atrás, eu diria que nenhuma. Apenas como uma restrição ambiental ou algum tipo de restrição. (E2).

Entretanto, os entrevistados também informaram um processo de mudança positivo, em que o BNDES tem sido mais permeável a essa questão. Foram, inclusive, citados alguns exemplos da preocupação da instituição com os *trade-offs* dos investimentos:

(...) estava em pleno momento de reestruturação, de financiamentos que geravam demissão. Nesse momento, (...) criou-se uma cláusula nos financiamentos, que aqueles que fossem gerar demissão, a empresa deveria obrigatoriamente preparar um plano de benefícios para os demitidos além da legislação e submeter ao banco. (E1).

Aí depois essa questão dos impactos no entorno, de gerar investimento social, virou uma cláusula também. A gente começou a estudar essa chamada responsabilidade social corporativa, havia uma gerencia setorial que se dedicou a isso. (E1).

Enfim, essa visão do impacto, dos resultados negativos, são visões novas. Que não precisam ser contraditórias, no sentido de que [*os movimentos sociais*] não precisam dizer não ao projeto do BNDES. Eles podem dizer sim de forma a melhorar, mitigar os efeitos, ou sair um terceiro projeto muito melhor para todo mundo. (...) Então, Belo Monte nós vamos financiar e acabou essa discussão. Agora, querem discutir pontos específicos? Querem detalhar como é que vai ser a vida em Altamira? Querem garantir como é que vai ser o saneamento

lá? Porque historicamente se promete e nada se faz... Querem que a gente bote travas para que, sem elaborar o projeto [social] a gente não libere os recursos? A gente topa tudo isso. Podemos discutir essas questões. O projeto básico ambiental diz o que o cara [empresa] ficou de fazer e o cara não faz. A gente [BNDES] trava. Aí eu concordo com eles [movimentos sociais]. Mas que a gente vai financiar isso, está superado. (E3).

O BNDES tem grupos que fazem o acompanhamento e o trabalho do entorno. (...) o BNDES pode ajudar dentro da discussão com as comunidades, com os órgãos todos envolvidos, ministério público e órgãos de controle em geral. (E4).

Foram criados fóruns, políticas, foram contratados estudos, justamente para o banco entender essa dinâmica dos projetos, do impacto dos investimentos. (E6).

Tendo em vista a complexidade desse tema, um dos gestores presentes destacou a dificuldade para ter um bom *trade-off* nos projetos de investimentos:

Os tempos de solução do problema, eles são diferentes. A dimensão social é uma dimensão mais complexa, que requer mais. Ela não é uma dimensão homogênea. Dependendo do projeto, dependendo do lugar, você não traça uma teoria social que cabe no interior do Piauí, no interior do Acre e na Rocinha, são problemas diferentes, complexidades diferentes. (...) E isso às vezes é descasado do tempo de um projeto. O *trade-off* é isso, por isso que a gente está muito no debate, na discussão, mas não consegue fazer disso um espetáculo. O *trade-off* é basicamente isso, complexidade, vis-à-vis, tempo da missão primeira do banco, que é financiar os grandes empreendimentos. (E5).

É possível perceber que a questão dos impactos sociais nos projetos é debatida e considerada pelo BNDES. Porém, numa visão de prioridade, os relatos indicam que o banco parece não deixar de realizar investimentos estratégicos para o desenvolvimento, em razão de eventuais impactos sociais negativos no entorno. Na verdade, é estabelecida uma agenda com mitigadores dos impactos negativos ou mesmo uma agenda mais ampla de desenvolvimento local e regional, que, segundo o relato do gestor atual, tem dificuldade para se alinhar ao tempo dos investimentos.

IV. 2.3. O Espaço do Tema Redução da Pobreza no BNDES

“O tipo de desafio enfrentado pelo ideal de ‘humanidade’ não foi confrontado anteriormente, pois uma ‘comunidade plenamente inclusiva’ jamais esteve na ordem do dia. Esse desafio deve ser enfrentado hoje por uma espécie humana fragmentada, profundamente dividida, desprovida de todas as armas, exceto o entusiasmo e a dedicação de seus militantes” (Zygmunt Bauman³⁵).

A partir da compreensão das resistências, dificuldades e *trade-offs* existentes no banco em relação à dimensão social, é válido pesquisar sobre a atuação do BNDES no contexto do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e saber também sobre o espaço e “peso” que o tema “redução da pobreza”, agora prioridade da política de governo, tem ocupado na agenda do banco.

a) O Apoio do BNDES ao Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)

Um ex-dirigente informou não ter condições de avaliar e preferiu não responder a essa questão. Outro ex-dirigente respondeu questionando a atuação do banco no PBSM:

Para ser sincero, acho que o BNDES não tem nada a ver com isso. O BNDES é um banco. E, obviamente, a miséria antes de atingir um banco, ela tem muitos degraus para galgar. Então, nós estamos falando de miséria, não de pobreza³⁶. Eu diria que a contribuição mais relevante do BNDES é relacionada aos projetos próximos ou no próprio território onde haja extrema pobreza concentrada e atuar no sentido que esses projetos tenham impacto. Esses projetos não vão contratar gente com essa formação [*das pessoas mais pobres*], mas pelo menos que eles possam ter um impacto favorável das mais diversas formas. Agora numa atuação direta, não me parece que seja apropriado para o BNDES. (E2).

Já outro gestor indicou a timidez tanto do apoio do banco quanto do próprio PBSM:

Muito esporádico e residual [*o apoio do BNDES ao PBSM*].

³⁵ Zygmunt Bauman, nascido em 1925, é polonês e professor emérito de sociologia das universidades de Leeds (Grã-Bretanha) e Varsóvia.

³⁶ No capítulo III, seção 3.2, a figura 7 ilustrou a dificuldade do BNDES em apoiar o público-alvo do PBSM.

Basicamente, limita-se ao Departamento de Economia Solidária em algumas coisas. É [apoio] muito tímido. Mas eu vou também a benefício do banco: o PBSM é muito tímido também, (...). (E5).

Os demais três entrevistados, todos gestores em governos do PT, destacaram caminhos em que o BNDES tem apoiado o PBSM:

O BNDES estava tentando entrar em duas dimensões do PBSM: inserção produtiva e acesso a serviços. Nos serviços públicos, a única saída que tinha era a gente entrar via prefeitura, apoiando a prefeitura para que ela melhorasse o serviço. (E3).

O BNDES tem feito, coordenado pelo MDS, uma atuação relevante (...). Inclusive em termos também de serviços públicos, em todo apoio que estamos dando para o financiamento dos Estados (...). (E4).

O que salta aos olhos são os programas que fizemos para os assentamentos, para aqueles grupos sociais mais carentes da agroindústria rural com financiamentos bem pequenos numa parceria com a CONAB, (...). Nas regiões urbanas, tem programa para os catadores. (E4).

Tais respostas refletem o limite da autoavaliação dos gestores atuais. Afinal de contas, não se trata de uma avaliação externa e imparcial. Ou seja, ainda que um gestor atual tenha afirmado que a atuação do banco no PBSM seja esporádica e residual, é razoável considerar que os gestores atuais não se sintam confortáveis para “criticar” o seu próprio trabalho, tendo em vista que o alinhamento da atuação social do BNDES ao PBSM é uma diretriz do governo federal.

b) A Redução da Pobreza e as Reuniões de Diretoria

As entrevistas buscaram conhecer qual o espaço que o tema redução da pobreza tem ocupado no banco como um todo, principalmente na visão estratégica dos colegiados, nas reuniões gerenciais do comitê de superintendentes e das reuniões de diretoria. Inicialmente, em nenhuma das respostas dos entrevistados foi confirmado que o tema específico de redução da pobreza esteja ou estivesse realmente presente.

Primeiro lugar não tinha nenhum programa ou projeto que tivesse a

questão exclusivamente de combate à miséria. Não tinha essa pauta. (E1).

O mote não era combate à pobreza. (...) Porque combate à pobreza, a cultura da casa ia dizer: a gente não tem nada a ver com isso. Pobre não é cliente do banco. (E1).

Esse tema não aparecia. (E2).

Redução da pobreza não é um tema *[do banco]*. (E3).

Já um gestor reconheceu o espaço restrito do tema redução da pobreza nas reuniões gerenciais:

Baixo *[o espaço do tema redução da pobreza]*. Eu diria que hoje ele é médio no meio da estrutura. Redução de pobreza é bem baixo. Bem pouco discutido, no mapa estratégico do banco não aparece nada de pobreza (...). Nos comitês isso é muito pouco discutido. Às vezes, uma operação do Departamento de Economia Solidária *[DESOL]* suscita o tema. (E5).

Os outros dois gestores responderam de forma mais subjetiva.

A efetividade das políticas, eu penso que ela está bastante presente na preocupação dos técnicos. Há uma preocupação, pois, afinal de contas o objetivo de um banco público é esse. (E4).

Eu acho que o banco gosta do tema, apesar de muitas vezes parecer que não. As discussões são acaloradas. Ele *[BNDES]* entende a importância e quer contribuir *[com a redução da pobreza]*. A discussão muitas vezes se dá no como eu faço isso. (E6).

Entretanto, temas afins à redução da pobreza foram citados como presentes na pauta das reuniões gerenciais do comitê de superintendentes e das reuniões de diretoria:

Então, a discussão que tinha embate era a de microempreendedor. É pobre, é baixa renda, é informal, mas é empreendedor como outro qualquer, ele tem direito a acesso a crédito. (...) Esse debate teve espaço na Diretoria. Tanto que a gente criou um programa de crédito popular. (E1).

O banco se entendia como muito responsável pelo combate à pobreza,

mas não através de alguma atuação particular. Era através do seu papel no fomento ao investimento e ao crescimento econômico. (E2).

Se você quiser ser benigno, o desenvolvimento regional está bastante forte. Desenvolvimento regional é você espalhar o desenvolvimento. Só aí já tem um conceito de distribuição. (E3).

Com base nos testemunhos registrados, reduzir a pobreza não se apresenta como um imperativo para o BNDES. A missão de uma comunidade plenamente inclusiva, conforme afirmado por Zygmunt Bauman (2005), ainda fica a cargo do “*entusiasmo e dedicação de seus militantes*”³⁷. Entretanto, cabe destacar o mérito de um aumento do espaço ocupado pelo tema, já que no início da recriação da área social, ele nem existia na agenda do banco de desenvolvimento e o espaço ocupado pelo tema nas reuniões de diretoria era zero. Além disso, é também um mérito ter como principal *slogan* do governo federal a mensagem: “País rico é país sem pobreza”, respaldo oficial que ajuda a vencer resistências.

Mas, afinal, é problemático a “redução da pobreza” ser um tema marginal e não central no BNDES? Para ajudar a responder a essa questão, devemos investigar qual deve ser o papel do BNDES na missão de reduzir a pobreza.

IV. 2.4. O Papel do BNDES na Redução da Pobreza

"Todo o bem que construímos para os outros torna melhor e mais seguro o mundo em que vivemos" (Texto base da Campanha da Fraternidade, 2005).

Os entrevistados indicaram algumas estratégias específicas para o BNDES ser efetivo em combater a pobreza:

O banco, olhando pelo papel dele, mexe na questão do fortalecimento dos setores-chave da economia brasileira. [*Mexe*] na geração de emprego e saúde financeira dos setores. Quando ele dá *funding* para uma indústria ele está indo ali e tem impactos na cadeia produtiva como um todo. Eu vejo a mesma coisa na área social. Como o banco trabalha com crédito de longo prazo, ele é um braço fundamental para

³⁷ Ver citação na página 104.

o fortalecimento de setores chave na política social. Por exemplo, saúde e educação, ele precisa ser um financiador desses segmentos. Aí quando eu falo educação, é muito mais ensino superior, do que ensino fundamental e médio. E saúde em geral. (...). Então, é fazer o que ele faz e transportar isso para a área social crescentemente. Ele trabalha com crédito. Não pode ser diferente. (E1).

Meu mantra é muito simples, é assim: é um banco público de desenvolvimento. Então, ele tem que ter área social, por dentro das suas políticas. Tem que estar na missão dele. Não pode só o: “eu crio emprego, via investimento na indústria”. (E1).

O BNDES tem uma função extraordinária na questão urbana e isso é central na qualidade de vida dos pobres. Saneamento, mobilidade e infraestrutura em geral. (E3).

Uma questão segunda é a melhoria da administração pública. Quando você melhora o serviço e entrega serviço à população é [*combate à pobreza*] na veia. Melhora a vida das pessoas e reduz a pobreza. (E3).

No crédito, a minha aposta é no microcrédito. Mas o microcrédito no BNDES eu vejo como a manutenção do apoio as OSCIPs e entidades, se possível ampliar. Porque se der um revertério daqui a pouco, se entra um governo liberal daqui a um ano e meio, e diz: *tira isso daqui [exemplo o programa CRESCER]*. Ai o Banco do Brasil e a CAIXA saem rapidinho. Ao saírem os dois, vão restar apenas as OSCIPs. Se as OSCIPs não se mantiverem com receita e *funding* elas morrem. Porque esses instrumentos foram os que seguraram o microcrédito e algum tipo de atividade de baixa renda. A gente pode avançar ajudando estruturas de formação de agente de crédito que é o grande gargalo. (E3).

No campo, pode manter a estratégia de fortalecer a agroindústria do pequeno, dessas cooperativas de assentados. Isso dá certo. (E3).

Tem que avançar na discussão do entorno. (E3).

Continuar com sua missão de fazer os investimentos na indústria. Mas agora com um olhar de desenvolvimento regional forte, com um olhar de chegar forte no pequeno, de que distribua essa produção de riqueza com mais gente, que busque pegar o produtor fora da cadeia para poder botar ele como mais um na produção. (E3).

Procurar reduzir tempos, procurar reduzir tramitações burocráticas.
(E4).

Além dessa atuação mais direta na área social, dois gestores destacaram os benefícios sociais indiretos da atuação geral do BNDES:

Sempre lembrando, o cliente do BNDES não poderá ser a pobreza, porque se a pobreza tivesse condições de ser cliente do BNDES ela não poderia mais ser chamada de pobreza. Agora, *[com relação aos]* investimentos: de que maneira, direta ou indireta, um investimento pode acarretar conseqüências positivas do ponto de vista social? (E2).

Se formos medir a quantidade de postos de trabalho gerados pela atuação do BNDES, certamente, vai dar um número elevadíssimo. Então, é uma atuação que o banco sempre teve e continuará tendo sem dúvida. (E6).

Outra função apontada tanto pelos ex-diretores quanto pelos atuais é o papel de articular e estimular as empresas em favor da inclusão social:

E no relacionamento com o meio empresarial, o banco atua como um estimulador de que as empresas busquem com seus projetos e suas ações também um olhar especial para o social, para a inclusão social. Então, tem a linha ISE *[Investimentos Social de Empresa]* do banco, que orienta as empresas - principalmente os maiores projetos - que venham buscar uma atuação e uma aplicação de recursos voltados especialmente para projetos sociais. Então, é um papel que o banco faz de uma forma indireta, mas que tem um grande impacto. Não só no projeto em si, mas também em uma mudança de cultura, estimular o ambiente empresarial a ter essa visão social. Acredito que seja um papel importante que o banco cumpre nisso. (E6).

(...) eu utilizaria o BNDES *[nas ações de redução da pobreza]* muito mais como articulador e pensador do que propriamente como financiador. (E5).

Fora a capacidade de juntar as pessoas, o BNDES é capaz de juntar corporações grandes e juntar todos em torno de um projeto. (...) Eu falo o seguinte: esse é o poder institucional. E o poder junta as empresas, coercitivo financiador, de que elas caminhem para isso *[apoio no entorno dos projetos]*. (E3).

Assim no papel de articulador, o BNDES também é demandado para outras funções que vão além das de simples operador de financiamentos. Por exemplo, o banco exerce um papel pedagógico de orientar os clientes e seus projetos, principalmente os mais frágeis:

O BNDES tem que fazer um papel pedagógico de orientar a capacidade técnica dessas unidades produtivas de se organizarem, assim como dos próprios empreendedores. O BNDES ajuda no fortalecimento técnico dos clientes. (E4).

Na parceria com o beneficiário ou com o próprio parceiro, o banco consegue agregar valor. Porque entra com uma visão e um *background* acumulado em termos de formação acima da média do mercado. Esse valor ajuda a dar uma alavancada e uma maturidade para os negócios dos clientes e parceiros. (E6).

a) A Formulação das Políticas e Programas

Na ótica das funções menos operacionais de um banco, o roteiro das entrevistas buscou investigar se o BNDES contribuiu na formulação de uma política de desenvolvimento social do governo federal ou contribuiu apenas para executar a política social do governo. Entre os entrevistados, apenas um gestor considerou que o BNDES não contribui para a formulação.

O BNDES influencia muito a política pública. Ele não é só um braço executor. Até porque ao ele ser um braço executor, como ele é muito técnico, no que ele responde, ele responde diferente do que foi demandado. Ou ele faz os acertos. Então, eu acho que realmente o banco tem um papel de formulador de políticas muito importante. Claro que ele não é o protagonista. Mas, é uma ator-chave. Você acha que o governo federal consegue fazer uma política “BNDES, faça isso”. Não é bem assim. Tem uma mediação, tem uma conta de chegada. Dá para fazer isso ou dá para fazer de outra maneira. Nesse acerto, o banco joga um papel importante na definição da política pública. (E1).

Por definição, o BNDES é um executor. Entretanto, no processo de organizar, nada e nem tudo está totalmente pronto. As políticas são definidas em termos amplos, estratégicos, e na sua operacionalização o banco acaba atuando também como organizador. (E4).

Mas o BNDES deve contribuir para a formulação de políticas sociais? Prevaleceu desta feita a unanimidade: o banco deve contribuir no campo do desenho e formulação das políticas sociais.

A gente deveria contribuir mais para a formulação do que para a execução. (...). O BNDES - até pela sua constituição e até pelo concurso que faz, pelo número de funcionários e sua estrutura com uma matriz com quatro escritórios - deveria estar muito mais ligado à formulação nesse caso específico [*de redução da pobreza*]. E a sua operação devia estar ligada, por exemplo, ao subcrédito social, isso faz sentido. (E5).

Outros apoios para o crescimento desta função do BNDES foram manifestados:

Eu acho que essa pergunta poderia ser respondida com outra pergunta: O BNDES deve contribuir com uma política industrial? Sim. Historicamente ele contribui. (...) Então, se isso é verdade para área industrial, por exemplo, ou área de infraestrutura, eu acho que ela precisa ser verdade para área social também. Portanto, se ele é um *player* importante na definição da política industrial, na política de infraestrutura e outros segmentos, ele tem que ter uma área social - e eu acredito nisso - e ser também um *player* importante na definição da política social. (E1).

O BNDES deve participar da operação e da formulação, porque tudo funciona em rede. Então que participe desde o início da formulação, [*com*] todos os envolvidos na operação. Isso aumentará a eficiência e evitará correções de rumo mais a frente. (E2).

Esse papel [*da dimensão social*] do BNDES deveria estar muito mais ligado à formulação, discussão e articulação do que propriamente à operação, porque aí, nós estamos falando de um lugar onde você tem que ter braço muito longo. (E5).

Sem dúvida, deve contribuir, porque é um executor importante. Se você é um executor importante, certamente vai agregar valor na formulação. (...). A questão da formulação da política é algo que o banco está aprendendo a fazer nesse campo social, que cada vez mais, vai ser mais efetivo. Percebo que vai acontecer um movimento, isso já aconteceu no caso da política industrial. Na medida em que eu

sou executor e ganho habilidade e *background*, e consigo contribuir na política, mais à frente me realimento, na medida em que essa política vai estar mais adaptada à minha atuação. E, portanto, a minha atuação tende a ser mais efetiva no sentido do que foi traçado. (E6).

Já outros dirigentes, foram mais conservadores e apresentaram uma visão um pouco mais tímida do papel do banco na missão de formular:

[O banco] deve contribuir na formulação. Mas é preciso separar as coisas. O BNDES teve, historicamente, um problema de excesso de altivez. Era como se o BNDES fosse formulador de políticas. Nada disso. Ele é uma instituição do governo que serve para tocar as políticas do governo. Pelo seu peso, experiência e capacidade, ele é um ótimo colaborador na elaboração de políticas. Mas não é o único e não é, necessariamente, obrigatório que sua aprovação prevaleça. (E3).

Deve contribuir na formulação na medida do possível, respeitando as missões e as competências dos demais setores e atores sociais. Não deve fechar os olhos e ser apenas um operador, ficar esperando as coisas virem prontas. Agora aqui é eminentemente um banco e como banco de desenvolvimento ele tem que operar, tem que executar, tem que fazer com que as coisas aconteçam. (E4).

Alguns depoimentos destacaram um papel até um pouco além da formulação de políticas, incluindo uma visão ampla que reflete o desenvolvimento incluindo a dimensão social:

Historicamente, na indústria, o banco contribuiu na formulação. Naquele grupo CEPAL/BNDE, ele entrou historicamente para pensar um modelo autônomo de industrialização. Seria muito interessante o BNDES ter esse papel no social, mas é meio utópico achar que o banco vai se dedicar a ser um formulador. Seria ótimo, maravilhoso. Mas, acaba que ele é tão demandado para as questões emergenciais e econômicas, que isso, de fato, fica em segundo plano. (E1).

Nós vamos viver um momento de transformações muito aceleradas, tanto do ponto de vista da saúde financeira e sustentabilidade do banco, quanto do ponto de vista da sua atuação social. Eu diria que é mais até do que participar da formulação das políticas. No social, o BNDES está convocado a voltar um pouco aos anos 80, 70... Não

[para fazer] as mesmas coisas. Seria ridículo. Mas o BNDES se vê como um pedaço do Estado brasileiro, que reflete sobre o desenvolvimento. (E2).

b) O BNDES e o Governo Federal

Para melhor entender o debate sobre o papel do BNDES na formulação de políticas de redução da pobreza ou mesmo para saber até que ponto o banco pode avançar no campo da formulação, é válido apreender qual a relação do BNDES com o governo federal. A instituição apenas cumpre ordens? Até que ponto o banco pode influenciar o governo? Com a palavra, gestores e ex-dirigentes:

Eu diria que o banco tem limitações para fazer mágica nesse terreno *[de redução da pobreza]*, porque quem precisa fazer mágica é o governo. E aí é mágica mesmo, para quebrar essa pedreira do que é formular uma política de desenvolvimento, que o social esteja totalmente articulado aí por dentro. (E1).

O que falta para o banco ter um papel mais de ponta? Tem essas questões que a gente falou de o banco ter mais massa crítica nessa área, mas o que mais falta nessa questão-chave é o governo federal. Se o governo federal avança mais rapidamente na concepção de uma política de desenvolvimento social, inclusivo, isso arrastaria o banco, positivamente. (E1).

No caso do microcrédito que é bem emblemático, o Comunidade Solidária, Ruth Cardoso, foram que capitanearam isso. Portanto, havia uma demanda do governo federal. O banco historicamente se move por demandas do governo federal. No Programa Nacional de Desestatização, o banco foi lá e fez. Ele executou e muito bem. Qualquer encomenda. Antes de mais nada, foi uma encomenda que veio de fora para dentro e de cima para baixo. (...). Era uma encomenda do governo federal. (E1).

A gente poderia dizer até a favor do BNDES que o lugar que o social ocupa no BNDES não é uma decisão do BNDES, é um reflexo do lugar que a política social ocupa na política pública do governo. Se você entender isso fica mais fácil separar o que não é autônomo do BNDES e o que é autônomo. Aí *[entram]* as questões de cultura interna. Porque o banco é assim, ele tem resistência interna, mas se vier uma

ordem do governo federal, ele vai lá e faz. Ele é conhecido por isso: a sua capacidade de dar resposta. (...) Então, se vem um novo governo, vem a Marina, e vai querer fazer uma outra coisa, lá vai o banco na nova e mais recente inspiração da Marina ou do presidente de plantão. Você não tem, de fato, uma política estruturada. (E1).

Existe, de fato, um direcionamento da direção [*da área social*] de ser um setor de ponta? Ou não? Porque também pode ter isso, é importante ter uma parte social, mas só que delimitada. Aí é uma decisão política. (E1).

O papel é executar bem e assimilar a orientação do governo federal. (E4).

Nas novas fronteiras o banco está atuando cada vez mais nessa vertente social, buscando desenvolver programas, projetos, linhas de atuação que busquem dar um suporte para as políticas públicas de governo voltadas para o social. (E6).

O BNDES e o BB [*Banco do Brasil*] têm uma boa capacidade de pensar, e o BB tem capacidade de operar. É claro que isso [*vem*] articulado com as políticas dos ministérios. (E5).

De modo geral, é possível dizer que o governo federal pode “arrastar o banco positivamente”, conforme indicado por um ex-dirigente. Ou seja, o governo direciona o banco. Mas e o BNDES, pode “arrastar positivamente” o governo federal na questão social? Isso já acontece na política industrial? Essa questão não foi levantada nas entrevistas, sendo, entretanto, mencionada por um ex-gestor.

Eu [*BNDES*] posso até mobilizar dinheiro federal para financiar a prefeitura para fazer, enfim, o saneamento, ou não sei o que daquela região. Esse [*é o*] poder institucional para influenciar o governo federal (...). (E3).

c) Protagonismo do BNDES

Na opinião dos dirigentes, o BNDES poderia ser protagonista na redução da pobreza?

Acho que talvez seja uma falsa questão imaginar que como banco ele

é muito competente, imaginar que ele teria uma fórmula salvadora, ou ser um protagonista de uma política de combate à pobreza. Eu não vejo assim. Eu vejo como um jogador, um *player* fundamental numa agenda de desenvolvimento social, ao irrigar os diversos segmentos. *[Deve atuar]*, de novo, enquanto banco. (E1).

O BNDES pode contribuir para a redução da pobreza, mas não se arvorar a ser o “puxador da legenda”, vamos chamar assim. O papel do BNDES é oferecer crédito, porém a redução da pobreza exige muito mais coisa na frente disso, que o BNDES não tem. (E3).

Ainda que alguns gestores tenham rejeitado a função de liderança do BNDES na missão de reduzir a pobreza, ao longo da pesquisa surgiram evidências de que o banco tem um papel valioso no tema e é “*um player fundamental numa agenda de desenvolvimento social*” (E1). Assim como destacou um dirigente atual:

O eixo da ação social do BNDES não pode ser visto como uma ação em segundo plano, ele tem que ser trabalhado numa dimensão tal quanto à ação estrito senso de desenvolvimento econômico. Ele tem que estar totalmente integrado com a questão social. (E4).

IV. 2.5. As Propostas e a Visão de Futuro

“Não podemos aceitar a teoria de que se o pé é grande e o sapato pequeno devemos cortar o pé. Temos de trocar de sapato” (Betinho).

Visando complementar a compreensão do papel do BNDES em contribuir para redução da pobreza, inquiriu-se sobre as perspectivas futuras. Um passo importante consistiu em questionar sobre o que é necessário criar de novidade no BNDES para que ele contribua com a redução da pobreza. Quais são as novas fronteiras para o BNDES evoluir no campo do desenvolvimento com inclusão social e redução da pobreza?

Dois ex-dirigentes vislumbraram um novo contexto futuro, um novo cenário de atuação para o BNDES e, em consequência, acreditam que serão solicitadas novas posturas a um banco nacional de desenvolvimento:

As responsabilidades do BNDES vão aumentar, em um contexto de restrição orçamentária que existirá ali na frente. O BNDES do futuro

que comece a olhar para a diminuição do seu volume de desembolso, e num crescimento do papel do mercado, deverá se concentrar onde ele faz a diferença e não onde ele maximiza retorno. Do ponto de vista da saúde financeira do banco, o ideal é emprestar para quem tem mais garantias. Mas do ponto de vista do combate à pobreza não. (...) E nessa prioridade, a pobreza faz toda a diferença. (E2).

Daqui a 20 anos, na minha visão estratégica, a agenda de desenvolvimento sustentável vai continuar, vai estar bem mais intensa do que a de hoje. Eu diria que *[prevalecerão]* temas como combate à desigualdade, combate à pobreza e a tensão da economia de baixo carbono para dar um nome muito específico. A temática da sustentabilidade vai ter que ser o norte principal da ação do BNDES. (E2).

Entendendo o banco ainda com muito pouco tempo de estrada, de fazer produtos de inclusão social, eu acho que esse deveria ser considerado um setor de ponta. (...). Ponta no sentido de novos produtos permanentemente. (E1).

Além disso, novas estratégias de operação foram propostas:

Tendo em vista toda uma institucionalidade que coloca muitas barreiras, controles, processos trabalhosos e morosos, é preciso que o banco tenha capacidade de tentar atenuar os tempos e movimentos das ações de financiamento e de apoio não reembolsável para os grupos sociais mais carentes que não têm a mesma capacidade de organização das empresas grandes e médias. (E4).

Os operadores *[nas ações de redução da pobreza]* deveriam ser basicamente Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BASA, mesmo que não reembolsável. (E5).

Pode até ser que a gente encontre um modelo, só que o OGU *[Orçamento Geral da União]* tem que entrar nessa. Porque o problema é só você ver o Bolsa Família, R\$ 16 bilhões. O problema é de bilhão e os bancos têm milhão. O BNDES e o BB *[Banco do Brasil]* têm uma boa capacidade de pensar, e o BB tem capacidade de operar, é claro que isso articulado com as políticas dos ministérios. (E5).

A *[parceria da]* FBB *[Fundação Banco do Brasil]* com o BNDES foi muito feliz, porque a gente conseguiu fazer um modelo. É porque é

pouco dinheiro, mas tem certa flexibilidade em relação ao orçamento da União e tem auditorias. Uma capilaridade do Banco do Brasil, uma capacidade de planejar e articular entre a FBB e o BNDES. Esse modelo talvez fosse replicável. Se esse modelo é vencedor, o governo deveria pensar em promover novas parcerias desse tipo. Não apenas com a FBB. (E5).

Algo está sendo pensado pela equipe que parece ter um valor enorme e parece ser de fato viável é porque o BNDES não poderia ser gestor de um fundo, mobilizar o mundo corporativo, mobilizar empresas a aportar recursos nesse fundo e ser um gestor de um *pipeline* de projetos. Ter parceiros operacionais que pudessem executar esse *pipeline* de projetos. Ou seja, você junta de um lado, usa sua força como banco de desenvolvimento, (...) para atrair capital das grandes empresas ou médias que buscam projetos aqui no BNDES, por outro lado você busca uma sinergia com a política pública porque você tem esse canal, e endereça esse investimento no sentido da política pública e no outro lado você busca parcerias de quem tenha capacidade de execução, e que tenha capacidade de identificar demandas para esse investimento. Se você junta três pontas, você como banco de desenvolvimento, com neutralidade e conhecimento que você tem, você consegue (...) fazer um belo mecanismo de indução do investimento social para o país. (E6).

Existe uma discussão que a gente quer fazer: será que a gente não tem outras oportunidades para além da geração de trabalho e renda com o [BNDES] Fundo Social? É uma discussão saudável. (E6).

Associado a essa nova perspectiva de se ter a área social do BNDES como um setor de ponta, criando novos produtos permanentemente, alguns gestores destacaram a necessidade de aumentar o conhecimento do BNDES sobre a temática social:

A área [social] tem um atraso histórico dentro do banco. Então, precisa conhecer muito mais esses clientes, que não são atendidos, e definir políticas de crédito para eles. (...) Porque assim - como no setor industrial do BNDES - tudo o que já foi pensado para a indústria foi pensado há muito tempo. (...) Então, o banco foi, é quase que uma atualização automática, de acompanhar o cenário, com muito esforço, dos setores industriais. (E1).

O BNDES deveria ter mais um núcleo pensante. Mesmo o DESOL [*Departamento de Economia Solidária*], porque ele tem cargas de operação, ele acaba pensando pouco. Eu acho que teria sido muito mais eficaz para o governo dispor de um núcleo do DESOL, ou até um núcleo um pouco menor, com pessoas que pensem e proponham soluções, com dimensão de avaliação. Com dimensão e soluções operacionais de como é que o governo chega lá. (E5).

Isso tem evoluído [*expertise técnica na área social*], e esse processo de acúmulo do conhecimento está acelerando. Temos também que buscar o conhecimento formal. Como é que a gente se prepara, participa de sessões de debates, de fóruns, cursos. A gente tem que cada vez mais se aperfeiçoar. (E6).

O caminho da integração da área social com o banco como um todo foi citado algumas vezes nas entrevistas:

O que precisa é fortalecer e realmente ocorrer uma integração da questão social do BNDES com as outras áreas todas. A forma que o BNDES se organiza hoje em análise de projetos, às vezes trás um pouco de dificuldade para ter essa transversalidade. Análise de projetos, equipes que estão subordinadas, departamentos que estão vinculados às superintendências e até pela complexidade dos projetos, às vezes você tem dificuldade de ter essa integração de áreas que deveriam jogar mais próximo, mais juntas. (E4).

Se é que esse é um tema [*redução da pobreza*] que o BNDES deva entrar, a operação dele deveria estar casada com a operação normal do banco. Por uma questão pragmática. A gente é um banco. (E5).

a) Redução da Pobreza: a Integração Social e Ambiental

Ainda na linha da integração da área social, outras estratégias de redução da pobreza foram destacadas, especialmente, aquelas com fortes laços e integração com a dimensão ambiental:

[*É necessário o*] enfrentamento das mudanças climáticas. Parece um tema ambiental, mas nós não estamos falando pelo lado dos impactos ambientais, que são muito graves. Trata-se do fato de que as mudanças climáticas terão impactos, com custos muitíssimos elevados e distribuídos de uma forma completamente assimétrica. Quem vai

sofrer são as populações pobres no planeta, contadas às centenas de milhões. No cenário de *business as usual*, as emissões de gases do efeito estufa, todos os bolsos famílias do mundo somados não vão dar nem para começar, nem para a adaptação, nem para proteção dos impactados. Então, você tem um problema que é um problema social. Você vai ter milhões de pessoas afetadas, com mais vulnerabilidades, que têm menos recursos para se defender. (E2).

Nós temos que mudar. Sair de uma civilização, a dos combustíveis fósseis, por quê? Porque o planeta vai se ferrar? Não. O planeta e a natureza não têm problema nenhum. Quem vai se ferrar são os pobres do planeta. Nós temos que sair de uma civilização dos combustíveis fósseis para outra economia que é de baixo teor de carbono. Atuar de modo a favorecer essa transição e proteger os principais impactados, seja impacto pelas mudanças climáticas diretamente, seja por se tornarem não competitivos, não funcionais na transição de uma economia para outra. Ao capital, ele que se vire, e também o empresário. Mas a pobreza vai precisar de suporte nessa linha. (E2).

O Fundo Amazônia [*do qual o BNDES é gestor*] é uma coisa que o BNDES pode fortalecer. E o BNDES tem um papel grande nessa questão. Porque ali tem milhões de pessoas pobres. E tem tecnologias que estão sendo usadas, que dão certo, conhecidas. Dá para uma família viver. É possível viver de forma sustentável da floresta mesmo. (E3).

Por último, uma estratégia distinta foi destacada para o BNDES: apoiar a economia do conhecimento.

E finalmente tudo isso [*de redução da pobreza*] está intimamente relacionado à economia do conhecimento. Tudo que o banco puder fazer na dimensão de uma sociedade que valoriza mais o conhecimento. Isso não é a área dele, não é a área de educação, mas tudo que puder ser feito nessa linha sempre tem um retorno muito grande. (E2).

b) Pobreza Não é um Problema Técnico

Sendo assim, ainda que muitas propostas técnicas possam surgir e contribuir para a redução da pobreza é de grande lucidez concordar com o comentário de um ex-dirigente:

Se você entende que a miséria nesse país é tudo menos um problema técnico a ser enfrentado, essa questão [sobre quais eram as estratégias, programas e projetos do BNDES que contribuíram com a redução da pobreza e da miséria no Brasil] se esvazia um pouco. Se a gente entende a miséria, a pobreza, a desigualdade social como um longo processo histórico, político, social, cultural do país, que está totalmente ligado ao nosso processo de industrialização retardatário, fragmentado, modernização toda partida, avanços sociais partidos... Se você entende tudo isso, o que a gente pode querer é correr atrás de uma política de desenvolvimento que lide com essas questões estruturais do social a reboque. Se a política de desenvolvimento realmente incorpora a questão social lado a lado às questões econômicas, com prioridade, aí é perfeito para o banco, porque o banco é o principal instrumento de política econômica e pode ser também de política social. (E1).

Nesse sentido, cabe lembrar também a referência teórica apresentada no capítulo 1, em que Barr (2004), em certa medida, corrobora com essa visão e esclarece que a definição dos objetivos de uma política de combate à pobreza é uma decisão em grande parte ideológica. Já a definição dos métodos através dos quais esses objetivos podem ser melhor alcançados não deve ser tratada apenas de forma ideológica, mas preponderantemente de forma técnica. E, conforme manifestado pelo ex-dirigente, a questão principal não está em limitações de natureza técnica de projetos de combate à pobreza. Mas, na falta de uma política de desenvolvimento que incorpore, realmente, a questão social lado a lado às questões econômicas.

Esse ponto de vista nos leva a concordar, novamente, com o sociólogo polonês Bauman (2005): *“uma comunidade plenamente inclusiva jamais esteve na ordem do dia”*.

IV. 3. Considerações Gerais sobre o Capítulo

“No Brasil, cidadania é fundamentalmente a luta contra a exclusão social e a miséria, e a mobilização concreta pela mudança do cotidiano e das estruturas que beneficiam uns e ignoram milhões de outros” (Betinho³⁸).

³⁸ RODRIGUES, 2007.

A partir de entrevistas semi-estruturadas, o capítulo 4 possibilitou converter os relatos, experiências e visões das lideranças da área social do BNDES, em conhecimento explícito e sistematizado. Nesse sentido, o debate inédito simulado entre os dirigentes apresentou as estratégias, os apoios internos, os pontos fortes e as evidências da incorporação da problemática social às estratégias do BNDES. Afinal, desde 1996, existe uma carteira crescente de projetos e uma equipe dedicada à atuação social. Ainda que opiniões divergentes tenham sido reveladas nas entrevistas, no geral, a avaliação é que a dimensão social foi incorporada de forma mais abrangente e permanente no banco.

Além disso, a pesquisa agregou valor permitindo uma melhor compreensão de como ocorreu e ocorre esse processo de incorporação. Nesse sentido, foi revelado que a incorporação não tem sido um processo fácil, tendo em vista que expressões como *quebrar essa pedra, nariz torcido, dificuldade de se adaptar, luva de boxe pegando a pulguinha, ruptura, escândalo e preconceito* foram utilizadas pelos dirigentes para caracterizar as resistências, dificuldades e *trade-offs* que o BNDES enfrenta para avançar e contribuir no combate à pobreza.

Até o início da década de 90, falar em microcrédito no BNDES era um escândalo. Hoje não é mais. Combate à pobreza não estava nem na pauta. Atualmente, ainda existem resistências, mas o patamar de resistência é menor. O banco inovou e se tornou mais permeável à temática social. Se em 1996 o microempreendedor passou a ser cliente do BNDES, a partir de 2006, foi a vez do catador de material reciclável. Possivelmente, em 96 não seria viável imaginar que o banco apoiaria os catadores, porém após 10 anos de experiências com microcrédito e superação de algumas resistências, foi pavimentado um caminho que facilitou que o BNDES passasse a apoiar também cooperativas de catadores, com todos os preconceitos que essa atividade ainda enfrenta. Assim, foi demonstrado que o banco não vive o dilema do mito de Sísifo³⁹, ou seja, desde a recriação da área social em 1996,

³⁹ Sísifo foi um personagem da mitologia grega, condenado a repetir sempre a mesma tarefa de empurrar uma pedra de uma montanha até o topo, sendo que, toda vez que estava quase alcançando o topo, a pedra rolava novamente montanha abaixo até o ponto de partida.

o presente estudo não identificou retrocessos significativos e o espaço que a arena social ocupa no banco apresentou sinais de ter crescido no BNDES, ainda que de forma lenta e incremental.

Entretanto, o reconhecimento desses avanços não deve ser confundido com elogios pelo objetivo alcançado. Longe disso. O testemunho dos dirigentes indica que a questão específica de reduzir a pobreza não é um imperativo para o banco. Mesmo a incorporação plena do “S” no BNDES é um processo incompleto e que ainda tem muito a avançar.

De acordo com os dirigentes e ex-dirigentes não há uma interpretação unânime e convergente sobre o que fez e o que deve fazer o banco. Todavia, houve consenso na visão de que o BNDES tem um papel importante a desempenhar. Talvez não como o líder, mas como um *player* fundamental que contribui para superação da pobreza, não apenas como operador das políticas, mas também como articulador e formulador. Isso significa que quando governo federal indicar que o BNDES deve ajudar, por exemplo, na redução dos efeitos da seca no semi-árido brasileiro, o banco não deve ser apenas um financiador de cisternas domiciliares. A instituição pode ir além e buscar soluções mais completas e articuladas de desenvolvimento da região possibilitando melhores condições de vida da população e uma convivência saudável em condições climáticas adversas.

Ou, quando o BNDES é chamado para apoiar os catadores de materiais recicláveis, isso não deve significar apenas o financiamento de algumas prensas e outros equipamentos para as cooperativas. O banco tem um desafio mais amplo de apoiar a cadeia produtiva da reciclagem, nos seus diversos níveis, e considerar que os elos dessa cadeia devem contemplar a inclusão produtiva desses profissionais catadores. Isso pode influenciar, por exemplo, no tipo de rota tecnológica mais ou menos inclusiva que o banco vai incentivar na cadeia das grandes indústrias de papel e celulose e de alumínio.

Nesse sentido, a problemática social não deve ficar contida nas fronteiras de um departamento específico, é necessário levar benefícios sociais

a toda atuação do banco e garantir que a intervenção tradicional de financiamento de grandes investimentos gere um impacto social positivo.

É revelada a demanda por uma evolução da linha de Investimentos Sociais de Empresas (ISE)⁴⁰. Assim como em épocas de crise econômica na década de 90, a empresa que ia demitir precisava apresentar um plano de benefícios além da legislação, atualmente, para ter acesso a recursos subsidiados, a empresa deveria apresentar um plano de benefícios sociais além do básico de gerar emprego. É preciso melhorar a qualidade desse emprego assim como os impactos sociais e ambientais dos empreendimentos. O BNDES deve ser capaz de oferecer uma elevada expertise no campo socioambiental a fim de apoiar a elaboração, acompanhamento e avaliação desses planos de desenvolvimento social a ambiental. Isso é estratégico para um banco do desenvolvimento sustentável. Não basta apenas exigir da empresa que use 1% do crédito para o social.

O BNDES não precisa esperar ser pautado pelo governo para estimular uma agenda de inclusão produtiva da população mais carente nas diversas cadeias produtivas em que atua. O banco pode formular estratégias de intervenção eficientes articuladas com o governo federal, que aproveitem as oportunidades da atuação tradicional do banco e que reconheçam seus pontos fortes e suas limitações organizacionais, evitando assim, a execução de políticas em que o instrumento BNDES seja ineficiente ou subutilizado. Quando o banco formula uma política pública cria-se também a possibilidade de levar em consideração uma visão de desenvolvimento de longo prazo, que muitas vezes pode demandar ciclos de investimentos maiores que os prazos eleitorais costumam pautar as políticas de governo.

As resistências identificadas na dissertação permitiram uma visão mais realista em relação à atuação do banco. Foi desfeita eventual ingenuidade de achar que o banco é apenas um órgão executor e que basta dar uma missão para que ele a execute. A teoria da dependência da trajetória, leva a instituição a trabalhar as missões recebidas e executar as políticas conforme as características do BNDES. E o fato da redução da pobreza ser pouco discutida

⁴⁰ A linha de Investimentos Sociais de Empresas (ISE) é apresentada no capítulo III, seção 2.1.4.

no banco e não ser aceita uma atuação mais direta nesse tema por alguns dirigentes, mostra inclusive que a continuidade da ação do BNDES para redução da pobreza é frágil e pode ser alterada conforme uma nova eventual direção política do governo federal.

A missão de reduzir a pobreza não foi incorporada como função essencial do banco para desenvolver o país. O futuro poderá afirmar se essa missão será consolidada e incorporada como um dos eixos centrais para atuação do banco. Hoje, baseado nesse estudo, superar a pobreza não é um eixo central, está restrito a algumas ações do banco.

A questão social é aceita como crescimento da economia para geração de emprego e renda, promoção do desenvolvimento urbano, de infraestrutura, saneamento, mobilidade, fornecimento de energia e avanços tecnológicos. Todas essas ações são bem aceitas no BNDES, mas sem um foco específico para os mais pobres. O sentido de redução das desigualdades regionais e atuação social mais indireta estão incorporados e são reconhecidos como fazendo parte da identidade do banco.

Todavia, ao longo de sua história, o BNDES revelou evidências de que pode ser flexível e alterar sua direção de atuação ou incluir novas agendas. A própria privatização foi um exemplo disso, quando o BNDES tornou-se o principal agente das privatizações e abandonou a estratégia anterior de fortalecimento das empresas estatais. Ou seja, caso a agenda política e de mobilização do país em prol de reduzir a pobreza avance, é possível que essa missão passe a ser uma função de relevância para o banco. Hoje não é, mas pode vir a ser.

Resgatando que o banco de desenvolvimento é adequado para atuar em investimentos com alto retorno social, risco elevado e longo prazo de maturação dos projetos (HERMANN, 2008), a redução da pobreza se encaixa nessas condições. Reduzir a pobreza dos brasileirinhos que nascem hoje e oferecer condições para que nos próximos 20 anos eles cresçam de forma saudável com acesso a serviços públicos de qualidade, será o melhor

investimento estratégico de desenvolvimento do Brasil. Certamente, isso representará um avanço muito grande.

Assim **o BNDES deve assumir um papel relevante sim na redução da pobreza**. Esse caminho possibilitará ao BNDES incorporar não apenas a redução das desigualdades regionais, mas também contribuir com a redução das desigualdades sociais. Ou seja, o desenvolvimento não será melhor distribuído apenas para regiões mais pobres, pois isso poderia replicar a lógica da desigualdade também numa região pobre. Por exemplo, se se instala uma indústria que gera riqueza em uma região pobre do país, é possível que ele empregue apenas pessoas com uma qualificação elevada que não exista na região. Assim, a maior parte da riqueza gerada pelo investimento será apropriada por pessoas de fora da região. Replicando o desenvolvimento desigual histórico do Brasil, a maioria dos moradores da região ficaria à margem dessa riqueza, ou receberia migalhas dos grandes investimentos. Eventualmente, a empresa poderia construir uma creche para a comunidade, o que é pouco e não está relacionado ao negócio e expertise da empresa.

Essa lógica deve ser rejeitada. Deve ser buscado que o desenvolvimento seja distribuído também entre as pessoas mais pobres. Isso seria crescimento inclusivo. Investir forte para perseguir uma solução econômica conectada com as demandas sociais e coerente com o desenvolvimento sustentável. Quando o Estado e o BNDES, nas suas histórias, resolveram tocar o plano nacional para substituição das importações não foi uma tarefa fácil. Foi uma luta desencadeadora de conflitos, foram necessários mais de um plano e pelo menos uma década de realização de investimentos pesados.

Não adianta pensar que para realizar um plano nacional de superação da pobreza será diferente e que para essa missão o banco apoiará com a destinação de 1% dos seus recursos. O desafio é bem maior.

É necessária uma mudança trabalhosa. É quase uma política afirmativa para o crescimento inclusivo dos mais pobres nos investimentos. Na África do Sul, por exemplo, com o fim do *apartheid*, às vezes para incluir um negro na

gerência de uma empresa, era necessário incluí-lo ao lado de um gerente experiente ao longo do período em que ele cursava uma faculdade para que depois ele assumisse a função de gerência sozinho. Ou seja, se o BNDES apoia uma empresa para se instalar em uma região pobre, ele não pode se acomodar com a resposta da empresa de que naquela região não há pessoas qualificadas e que serão contratados profissionais em São Paulo ou no Rio de Janeiro. Não! É preciso ir além. Um plano para qualificar os profissionais da região deveria ser apresentado junto do plano de negócios da empresa. Estamos falando de um banco público, que gerencia recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, não de um Fundo de Amparo ao Empresário. Apóia-se o empresário, mas para incluir os trabalhadores. O apoio ao empresário e ao negócio não pode ser um fim em si mesmo, apenas para fazer crescer o PIB. Essa estratégia é absolutamente insuficiente para o desenvolvimento sustentável do Brasil.

Naturalmente, a viabilidade econômica do empreendimento no contexto de competitividade global deve ser considerada e é para isso também que existem condições especiais de crédito de longo prazo. Para poder amortizar um plano estratégico de formação profissional local que possibilitará a inclusão produtiva com sucesso das pessoas nativas de uma determinada região menos desenvolvida. No longo prazo essas pessoas passarão a ser um diferencial competitivo da região e atrairão novos investimentos. Esse será um benefício também para os empresários.

É necessário romper com os parâmetros atuais de desenvolvimento a partir da inclusão de novas variáveis na agenda de desenvolvimento do Brasil via BNDES que não têm sido consideradas. A própria visão de apoiar o empresário para incluir trabalhadores pode ser desconstruída no campo da economia solidária e da autogestão. Por que não apoiar também diretamente os trabalhadores ao invés dos empresários? O BNDES já tem uma linha de financiamento para empresas que faliram e são recuperadas pelos trabalhadores, acontece que esses investimentos são tímidos. As entrevistas revelaram isso, ou seja, o BNDES tem um escopo de linhas de ações sociais diversificadas, mas seu alcance é pequeno. Seria fácil dizer que uma determinada linha social do BNDES não é muito utilizada, pois poucos

empreendimentos autogestionários procuram o banco. A verdade é que quando o governo e o banco decidem desenvolver ou mesmo criar um setor econômico, são necessários investimentos massivos durante um determinado período para consolidar o setor. Considere-se o volume dos investimentos para explorar petróleo em águas profundas. Também seria necessário engajamento robusto para apoiar uma estratégia de crescimento inclusivo ou de autogestão.

No campo da inovação, por exemplo, são realizados investimentos de risco em busca de melhores tecnologias de produção e etc. Por que não fomentar a pesquisa de tecnologias que possibilitem novos patamares de inclusão de trabalhadores no entorno dos investimentos e de estruturas de benefícios menos desiguais nas organizações. Como ter empresas competitivas em que a diferença entre o maior e o menor salário não seja tão absurda? Essas são novas frentes para o BNDES avançar no seu papel de instituição pública que contribui para superação da pobreza e o desenvolvimento sustentável.

CAPÍTULO V: CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES PARA UMA NOVA AGENDA DE PESQUISA

“Pior que o grito dos maus é o silêncio dos bons” (Gandhi, 1999).

V. 1. Considerações Finais

Como explicitado na introdução, a presente dissertação foi instigada pelo seguinte problema: Qual o papel do BNDES no desafio nacional de superação da pobreza? O aporte teórico, a leitura da história do BNDES pela ótica social, a sistematização dos seus instrumentos financeiros atuais e a pesquisa de campo permitiram chegar às conclusões aqui explicitadas.

O capítulo inicial apresentou teorias sobre o que é pobreza. A vertente nutricionista (ROWNTREE, 1918) baseada na ingestão de calorias e a concepção de Sen (1992) onde ser pobre é ter sido destituído de habilidades e meios de agir de modo a alcançar um estado de bem-estar, resumem correntes do pensamento contemporâneo. Diferente do histórico europeu de combate à pobreza, a trajetória brasileira foi marcada por um “Estado do Bem-estar” inconcluso, amputado da sua vocação universalista, deixou nas mãos dos pobres por muito tempo o enfrentamento da pobreza.

Briggs (1969) destacou o sistema de bem-estar como sendo aquele que promove o melhor padrão de atendimento e não um mínimo social ou serviço de segunda “classe” segregado para pobres. Garantindo que todos os indivíduos sem distinção de “status” possam receber o melhor padrão de atendimento. Ainda assim, é possível observar no Brasil uma evolução do gasto social, destacando a ênfase das transferências de renda com implicações de primazia do mercado, em lugar da desmercantilização característica dos sistemas mais igualitários de bem-estar (LAVINAS, 2012).

Mesmo que a pobreza tenha sido emoldurada num quadro teórico, vale denunciar que ela é uma dura forma de violência no Brasil. A fome é uma violência que deixa seqüelas irreversíveis, como no caso da primeira infância, causando limitações incontornáveis no desenvolvimento físico e intelectual do

nosso futuro. Entre lixões e grotões de valas negras, brasileiros distantes dos tapetes do planalto e dos escritórios executivos de um banco de desenvolvimento, gritam por melhores condições de vida. Nesse contexto, é necessário uma reflexão sobre o baixo nível de solidariedade nacional e um questionamento sobre qual seria o novo pacto social e solidário interregional que o povo brasileiro deseja e precisa?

No segundo capítulo, a trajetória institucional do BNDES demonstrou que a incorporação da dimensão social nos financiamentos do banco é um processo gradual e inacabado. A diretriz social surgiu num plano de ação, em 1978, depois num discurso do Presidente do banco, depois na missão da organização, então sugeriram programas e linhas de financiamento específicas para o setor. A atuação social foi fragmentada no período entre 1990 e 1996, com a extinção da área de operações sociais. Esses 6 anos de esvaziamento da atuação social justificaram, em parte, um questionamento: cadê o “S” do BNDES? De lá para cá, os avanços foram crescentes! Desde de 1996, são 17 anos de atuação contínua do social. Porém, devido o histórico inconsistente de atuação social, é necessário um esforço e afirmação ainda maior para mostrar que o BNDES tem dedicado esforços para o social.

Com isso, o terceiro capítulo, jogou luz sobre o Plano Brasil Sem Miséria. Contudo, ainda que a linha de atuação do plano para garantia de renda tenha alcançado resultados significativos com a ampliação da cobertura do programa Bolsa Família, o principal desafio do plano federal está em conseguir ampliar a oferta de serviços públicos de qualidade e criar oportunidades de inclusão produtiva para as famílias em situação de extrema pobreza. Uma pesquisa com a seleção de 10 instrumentos financeiros do BNDES possibilitou uma visão sistematizada de quais estratégias o banco tem aplicado para contribuir na prática com a redução da pobreza. Linhas para desenvolvimento urbano, melhoria de serviços públicos, inclusão produtiva da população de baixa renda e microcrédito foram elencadas.

Foram identificados os limites do alcance direto do BNDES às pessoas com baixa renda, a existência de unidades administrativas no organograma do banco dedicadas à atuação social e os 10 anos de contribuição do BNDES

para economia solidária. Revelou-se um crescimento de 110% na participação das regiões Nordeste e Norte sobre o total desembolsado pelo banco, entre 2003 e 2009. Esse resultado sugere que a pauta de redução da desigualdade regional foi incorporada pelo BNDES, mas não permite afirmar que o tema específico de combate à pobreza tenha sido contemplado.

*“Se todos quiserem, poderemos fazer deste país uma grande nação. Vamos fazê-la”
(Tiradentes).*

No quarto capítulo, a partir da pesquisa de campo e do cotejamento dos relatos dos dirigentes do banco, foi possível simular um debate inédito e construtivo de visões do BNDES e assim criar um novo conteúdo sobre uma forma particular de compreender o papel do banco público no desafio de superação da pobreza. Assim, ainda que alguns gestores tenham contestado a função de liderança do BNDES na missão de reduzir a pobreza, ao longo desse estudo foram demonstradas evidências de que ele tem um papel valioso nessa frente. O banco pode e deve assumir um papel de ponta na área social, alcançar a fronteira do conhecimento do setor, ser capaz de inovar e promover tecnologias de bem-estar social comprometidas com o crescimento inclusivo.

Alinhado a essa visão, a pesquisa revelou que o BNDES deve contribuir não apenas na operação, mas também na formulação de políticas sociais articuladas com o governo federal. Entretanto, para que a instituição seja eficaz nessa função é necessário ampliar sua capacidade crítica e pensante no campo social. Afinal, o BNDES tem essa “inteligência” na área social? É uma instituição que pensa a política social, que entende seus desafios e acumula expertise sobre esse campo do conhecimento? Tem os instrumentos necessários para contribuir para a redução da pobreza? O que falta? É necessário desenvolver a capacidade de avaliação de impactos sociais do BNDES a fim de captar as práticas e tecnologias de sucesso no campo social. Não apenas no Brasil, mas estar alinhado às melhores práticas mundiais. Inclusive, com investimentos para inovação do setor.

Assim como é contratado geólogo para o setor de mineração e psicólogo para o setor de recursos humanos do banco visando fortalecer sua capacidade

técnica, seria útil para o BNDES contratar sociólogo e até antropólogo⁴¹ para avançar no conhecimento técnico da área social e avaliar os impactos nos entornos dos investimentos. Sejam investimentos nos projetos que tocam os índios na Amazônia ou nas obras de mobilidade com remoções de populações urbanas. Inclusive, a ausência dessas competências dificulta o diálogo do banco com movimentos sociais e a sociedade civil, que têm o valioso papel de impulsionar as empresas e o próprio BNDES para uma atuação que garanta a integração das dimensões sociais e ambientais lado a lado das econômicas. A formação de um sociólogo benedense⁴² poderia facilitar a aproximação de dois universos distintos: banco e política social.

Essas são questões construtivas para um BNDES comprometido com um desenvolvimento pleno, atento ao pensamento inovador e que não deixa a política social como uma coisa improvisada, secundária e a reboque da política econômica. Segundo Betinho⁴³, é preciso uma *mobilização concreta pela mudança das estruturas que beneficiam uns e ignoram milhões de outros*.

Qualificar a massa crítica do BNDES em relação ao campo social mostra-se essencial, pois as competências estratégicas instaladas no banco são propagadas e refletidas na elevação da qualidade dos projetos apoiados. Os estados e municípios também seriam beneficiados, pois poderiam acessar, no BNDES, uma seleção de melhores práticas de gestão pública e políticas sociais. Nesse sentido, Evans (2004: 95) destaca, como ativo do banco, uma burocracia meritocrática de concurso público⁴⁴.

Além disso, uma agenda de indicadores de desempenho, que vão além do desembolso financeiro, precisaria ser pautada no BNDES. São necessárias novas métricas, que monitorem, por exemplo, a capacidade dos projetos do banco em reduzir a pobreza e a desigualdade social.

⁴¹ O BNDES não contrata funcionários com formação em sociologia e antropologia.

⁴² Benedense é como são chamados os funcionários do BNDES.

⁴³ Ver citação de Betinho no capítulo IV, seção 3.

⁴⁴ Segundo o Estatuto do BNDES, as designações de funções poderão recair sobre pessoas não integrantes do quadro permanente de pessoal do BNDES, limitado esse contingente a até 2% do quantitativo total de pessoal do BNDES.

Nesse contexto, a transversalidade do tema social mostrou-se valiosa na trajetória histórica do BNDES. Conforme relatado pelo ex-dirigente, E3, foi preciso que um superintendente com experiência de área social assumisse a superintendência da área industrial para garantir que os projetos de subcréditos sociais⁴⁵ fossem realizados. Assim, deveria ser desejável, como requisito para ser superintendente de áreas tradicionais do banco, que o gestor tivesse experiência com temática social?

a) Política Desenvolvimentista

“As camadas sociais não se atrelam umas nas outras como os vagões de um trem. Não basta mover a locomotiva para que todos os vagões sigam a mesma velocidade” (Autor desconhecido).

Vale ainda encaminhar uma questão levantada no capítulo 2, quando, em 1985, o Presidente do BNDES Dílson Funaro, deixou claro em seu discurso que o endereçamento da política desenvolvimentista da época era econômico via industrialização. A política social não era tratada diretamente pela política desenvolvimentista. Primeiro, vinha o crescimento econômico. Assim, ao longo da dissertação, foi possível identificar sinais de que a visão de desenvolvimento tem se transformado, visto que, atualmente, existem uma série de estratégias no BNDES voltadas diretamente para políticas sociais e que foram sistematizadas no capítulo 3.

Todavia, cabe lembrar que na pesquisa de campo do capítulo 4, um ex-dirigente e um gestor atual fizeram questão de criticar a visão de *“fazer o bolo crescer para depois dividir”*, e alertaram que ela ainda existe na economia e no BNDES, talvez um pouco mais tímida, mas existe! Assim, o ranço desse pensamento, desse *“bolo”* que nunca é dividido e desse bem-estar social que nunca chega, é uma traição para a maioria dos brasileiros. É caminho de perpetuação da desigualdade dos latifúndios, da casa grande e senzala. Isso não se trata de crítica comunista, mas da urgência por uma democracia evoluída, rica e com justiça social. As crenças e tradições do passado construíram um desenvolvimento com uma desigualdade absurda. É preciso

⁴⁵ O subcrédito social é um financiamento para investimentos sociais de empresas vinculado ao contrato global de financiamento da empresa com o BNDES.

derrubar esse tipo de desenvolvimento desigual, para dar espaço ao desenvolvimento com crescimento inclusivo. Assim como foi uma inovação bem sucedida a criação do microcrédito sem as garantias tradicionais da economia, é preciso uma postura iconoclasta para possibilitar novos avanços.

b) Valores Humanos e Solidários

“Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo. E examinai, sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural, nada deve parecer impossível de mudar” (Bertolt Brecht⁴⁶).

“Sem ideal, seria inexplicável a evolução humana” (Apolônio de Carvalho⁴⁷).

As manifestações de junho de 2013, nas principais cidades brasileiras, deram voz à urgência da demanda pela ampliação e qualificação dos serviços públicos, em especial a saúde, educação e transporte. Dessa forma, é reclamada uma agenda política não só de focalização para alívio e redução da pobreza como o PBSM, mas uma pauta urgente para que serviços públicos atendam toda a população, de forma universal e com qualidade.

No final dos anos 90, Betinho chamou a atenção do Brasil para a mobilização contra a fome e pelo direito a três refeições por dia. Seria esse um exemplo, que devemos atualizar e ao invés de lutar pelo acesso a três refeições por dia, o foco do desafio atual seria a luta pelo acesso a três serviços públicos (educação, saúde e transporte) de qualidade para todos? A pauta seria como o BNDES contribui para ampliar a cobertura e qualidade dessas políticas sociais? Esse contexto abre uma nova agenda de prioridades para o banco e poderia resultar num aporte genuíno para um projeto de nação desenvolvida.

O rosto desse país, marcado pelas rugas da pobreza e da desigualdade absurda, não permite que o BNDES tenha um papel acanhado no desafio de

⁴⁶ Bertolt Brecht (1898 – 1956) foi um influente dramaturgo, poeta e encenador alemão.

⁴⁷ Apolônio de Carvalho (1912 — 2005) foi um militante socialista brasileiro.

superar a pobreza. É preciso sonhar a utopia realizável de que um dia, a agenda prioritária será a oferta de educação e saúde pública de qualidade para todos. Sonhar com o dia em que os filhos das empregadas comecem a vida nascendo no mesmo hospital e estudando na mesma escola que os filhos dos patrões. A desigualdade nasce no berço. Esse é o berço da desigualdade (BUARQUE e SALGADO, 2005).

Assim, é preciso sonhar com um Brasil com justiça social, e não com um país feito de pequenas ilhas privadas apartadas do mundo real. No caso das políticas sociais de ampliação do acesso a serviços públicos, deve ser revertido o processo em curso de criação de um sistema público de segunda classe feito para um cidadão de “segunda classe” convivendo num mesmo país com um sistema privado, supostamente, de primeira classe para o cidadão de “primeira classe”. Tais perturbações exigem um senso de urgência não conformista para transformar esse sonho em proposta de uma utopia realizável.

Somados a isso, sabemos que instituições se alimentam dos valores e crenças sociais. O próprio BNDES reflete de certa forma em sua atuação o nível de cultura de negócios e de valores da sociedade. Nesse sentido, os valores e crenças sociais do Brasil inspiram para a redução da pobreza? Até onde vai a solidariedade nacional, o sentimento de união do país, a vontade de reduzir a pobreza e superar o enorme abismo de ausência de bem-estar da sua população? Até onde a sociedade espera que o BNDES, no âmbito do seu papel, vai contribuir com essa missão?

Assim, fomentar valores solidários revela-se um imperativo para termos uma economia mais humana e sustentável. Despertar laços de cooperativismo e do bem coletivo em detrimento do individualismo. Educar para a cooperação. Para ampliar o nível de solidariedade nacional e a intolerância com a desigualdade e a pobreza. Cabe também ao Estado e ao BNDES um papel importante na valorização da lógica do bem comum. A humanidade precisa avançar nesse universo pouco explorado de uma economia solidária, centrada no ser humano como prioridade. Muito precisa ser criado nesse campo. Isso também pode ser visto como inovação para o BNDES. A cultura do individualismo é uma rota decadente, sem futuro e formadora de uma

civilização infeliz. É preciso ousar! Um novo caminho deve ser descoberto. No campo do desenvolvimento sustentável, existe uma nova fronteira a ser desbravada.

Sendo assim, a dimensão social no BNDES não deve ser composta por iniciativas isoladas e fragmentadas. Isso seria como um “vão de galinha”, baixo e de pequeno alcance. A vocação do BNDES é incorporar a dimensão social e a missão de combate à pobreza como estratégia essencial e de ponta para o banco e dessa forma, ousar “vãos de águia” rumo aos horizontes da cidadania plena, democrática, solidária e sustentável.

V. 2. Sugestões para uma Nova Agenda de Pesquisa

“Qualquer ato de amor, por menor que seja, é um trabalho pela paz” (Madre Teresa de Calcutá⁴⁸).

Assim, como qualquer amostra, o conjunto de instrumentos financeiros e também de executivos entrevistados e selecionados para compor esta dissertação representa um recorte de um universo mais amplo. Nesse sentido, estudos futuros poderão complementar e ampliar o público entrevistado pesquisando os pontos de vista do governo (Ministérios), da sociedade civil (IBASE e outros), dos movimentos sociais, entidades empresariais e os diretores do banco responsáveis por outras áreas, não apenas os das áreas ligadas à temática social. Dessa forma, diferentes percepções em relação ao papel do BNDES no combate à pobreza poderão ser consideradas.

Considerando que uma boa pesquisa não apenas responde a questões importantes, mas também identifica novas perguntas valiosas para o avanço do conhecimento, um estudo posterior, poderia avaliar, quantitativamente, a efetividade do apoio do BNDES na redução da pobreza.

De acordo com Stake (1978), o que aprendemos com um caso singular relaciona-se ao fato de que o caso é semelhante ou diferente de outros casos conhecidos. O relato da experiência do BNDES e sua descrição detalhada possibilitam que ele seja comparado a outros casos. Assim, uma direção para

⁴⁸ BALADO, 2005.

novas pesquisas é utilizar essa dissertação como elemento inicial para um estudo comparativo da atuação do BNDES com outros bancos de desenvolvimento nacionais e internacionais que também atuem com o objetivo de reduzir a pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M.(Org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

AZEREDO, B.; DUNCAN, P. (organizadores). **A experiência da área de desenvolvimento social no período 1996/2002**. Rio de Janeiro, BNDES, 2002.

AZEREDO, B.; DUNCAN, P.; COSENTINO, T. C. **O desenvolvimento social e urbano: período 1996-2002**. In: BNDES 50 anos: histórias setoriais. Rio de Janeiro: DBA - Dórea Books and Arts, 2002. Cap.14 367-387. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial16.pdf> Acesso em 01 nov. 2007.

BALADO, J. L. G. **Teresa de Calcutá: uma vida de amor a Jesus nos pobres**. São Paulo: Paulinas, 2005.

BARR, N. **The Economics of the Welfare State**. Fourth Edition. London: Oxford University Press, 2004.

BARROS, R; MENDONÇA, R; TSUKADA, R. **Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil**. SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos, Presidência da República, 2011.

BAUMAN, Z. **Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi**. Tradução Carlos Alberto Medeiros – Rio de Janeiro; Jorge Zahar Ed, 2005. <http://pt.scribd.com/doc/123635177/Baumann-3108> Acessado em 19/10/2013.

BERNARDINO, A. P. S. **Fontes de Recursos e Atuação do BNDES sob uma Perspectiva Histórica**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 53-72, jun. 2005. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev2304.pdf>, acesso em: 01 nov. 2007.

BNDES: **50 anos de desenvolvimento**. Texto de Elizabeth Azevedo e José Gorayeb. São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2002.

BNDES. **Planejamento corporativo BNDES 2009-2014**. Rio de Janeiro: Departamento de Divulgação, 2009.

BNDES. **Relatório Anual ano 2000**. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/RelAnual/relato00.pdf. (Acesso em 01/07/2012).

BRASIL. **Constituição**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

_____. Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Define a **Política Nacional de Cooperativismo**, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm. Acessado em Fev. 2012.

BRIGGS, A. **The Welfare State in Historical Perspective**, 1969. In: PIERSON C. and CASTLES F. *The Welfare State Reader*. United States: Blackwell Publishing, p. 18-31, 2003.

BUARQUE, C.; SALGADO, S. **O berço da desigualdade**. Distrito Federal: Unesco em parceria com a fundação Santillana, 2005.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 2ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

CASTRO, J. A. & RIBEIRO, J. A. C. **As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios**. In: *Vinte Anos de Constituição Federal*. Brasília: IPEA, cap. 1, p.17-68 (Políticas Sociais: acompanhamento e análise, vol.17). 2009.

CASTRO, M.H.G., **Política Social en Brasil: Continuidades y Cambios**. In: Seminario "Brasil y Chile: una mirada hacia América Latina y sus perspectivas". Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/usr/File/2006/imprensa/papermariahel.pdf> (Acesso em 02/07/2012). 2006.

CAVALCANTI, M. **Eficiente, Brasil Cidadão – A tecnologia a serviço da justiça social** / Rosa Lima. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais Ltda, 2003.

COBO, B. **Sistemas Focalizados de Transferência de Renda: Contextos e Desafios ao Bem-estar**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2010.

CONTI, B. M; ROITMAN, F. B. **Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa**. Revista do BNDES 35, Rio de Janeiro, junho 2011. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3504.pdf (acesso em 15/11/2013).

COSTA, M. A. N. **A Intervenção Social Contemporânea do Empresariado Brasileiro**. VI Congresso Português de Sociologia: Mundos Sociais: Saberes e Práticas. Universidade Nova Lisboa, 2008.

DAVID, P. **“Path dependece, its critics and the quest for historical economics”**, Garrouete & Ioanniles (org). Evolution and Path Dependence in Economics Ideas: Past and Present, Edward Elgar Publishing, 2001.

DUARTE. R. **Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo**. Cadernos de Pesquisa, n. 115, p. 139-154, 2002.

DURHAN. E. R. **A pesquisa antropológica com populações urbanas: problemas e perspectivas**. In: CARDOSO, R. (org.). A Aventura antropológica: teoria e pesquisa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 17-38. 1986.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Wolds of Welfare Capitalism**. Havard University Press, 1990.

EVANS, P. **Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

GANDHI, M. K. **Autobiografia – minha vida e minhas experiências com a verdade**. Tradução Humberto Mariotti ET AL. São Paulo: Palas Athena, 1999.

HERMANN, J. **O Papel dos Bancos de Desenvolvimento na “Era da Liberalização Financeira”**: o caso do BNDES nos anos 1990-2000. IE/UFRJ, 2008.

HOLZMANN R.; JORGENSEN S. **Social Risk Management: a new conceptual framework for social protection and beyond**. World Bank, Human Development Network. Social Protection Discussion Paper Series, 2000.

HOLZMANN, R. et al. **Social Risk Management: The World Bank’s Approach to Social Protection in a Globalizing World**. United States of America: Washington, D.C.: The World Bank, 2003.

IBGE – **Síntese de Indicadores Sociais**. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 27. Rio de Janeiro, 2010.

IBGE – **Síntese de Indicadores Sociais**. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Informação Demográfica e Socioeconômica, nº 29. Rio de Janeiro, 2012.

IBGE - **Dados preliminares do censo demográfico brasileiro 2010**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em www.ence.ibge.gov.br/

KARAM, R. A. S. **A economia política do desenvolvimento territorial: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira**. Rio de Janeiro, Tese de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas,

Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

LAVINAS, L. **Programas Focalizados de Transferência de Renda: ensinamentos do Bolsa-Família no Brasil.** Sessão Políticas de Transferência de Renda e Combate à Pobreza na América Latina I. Rio de Janeiro: LASA, PUC-RJ, 2009.

LAVINAS, L. **Pobreza, Desigualdade e Exclusão: contextos atuais.** Miméio, 75 páginas, UBRAL-10, Prefeitura de São Paulo - União Européia. Partes I e II, 2003.

LAVINAS, L.; FERRAZ, C. **Inclusão Financeira, Crédito e Desenvolvimento: que papel uma renda básica de cidadania pode jogar nesse processo?** In: XIII Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica, 2010, São Paulo. Anais do XIII Congresso Internacional da Rede Mundial de Renda Básica. São Paulo, 2010.

LAVINAS, L. **Brasil, de la reducción de la pobreza al compromiso de erradicar la miséria.** Revista CIDOB d'afersinternacionais, n.º 97-98, p. 67-86. Abril 2012.

LAVINAS, L.; MARTINS, P. **Empreendedorismo, microcrédito e superação da miséria no Brasil: pontos em debate.** Niterói: Revista Econômica, v.14, n.2, p. 85-113, dezembro 2012.

LAVINAS, L. **Latin America: Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection.** Working Paper Series 51, Berlin: desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2013.

MANDELA, N. **Long Walk to Freedom.** Little Brown & Co. South África, 1994.

MDS - **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.** Censo do IBGE de 2010.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Economia Brasileira em Perspectiva, 14ª Edição Especial.** Fevereiro, 2012.

MOREIRA, T. **A infra-estrutura urbana.** In: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. BNDES 50 anos: histórias setoriais. Rio de Janeiro: DBA - Dórea Books and Arts, 2002. Cap. 10, p. 277-295. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_setorial/setorial12.pdf> Acesso em 01 nov. 2007.

NEVES, R. O. **Fundo Social: o investimento social realizado pelo BNDES.** UFRJ, 2009.

PAIVA, M. **BNDES: um banco de história e do futuro**. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

RODRIGUES, C. **Betinho– sertanejo, mineiro, brasileiro**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ROSSI P. and FREEMAN H. **Evaluation: A Systematic Approach**, London: Sage Publications, 1993.

ROWNTREE, B.S. **The Human Needs of Labour**. Londres: Longmans, 1918.

SANTOS, W. G. **Fronteiras do Estado Mínimo: Indicações sobre o Híbrido Institucional Brasileiro**, in João Paulo dos Reis Velloso (coord.), *O Brasil e as Reformas Políticas*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, pp. 49-94, 1992.

SEN, A. **Poverty and Affluence in Inequality Reexamined**, New York: The Sage Foundation, 1992.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STAKE. R. E. **Case studies**. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) *Handbook of qualitative research*. London: Sage, 2000. P. 435-454.

STAKE. R. E. **The Case study method in social inquiry**. *Educational Researcher*, v.7, n. 2, p. 5-8, 1978.

TOWNSEND, P. **Conceptualising Poverty**. In *The International Analysis of Poverty*. Londres: Harvester Wheat sheaf, 1993.

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro /Instituto de Economia, **Pesquisa Grau de Aversão à Desigualdade da População Brasileira**, financiamento FINEP, Rio de Janeiro, 2012.

UNITED NATIONS. **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável: Rio+20**. Outcome of the Conference. The future we want. Rio de Janeiro, Brazil. 20-22 June 2012.

YUNUS, M. **O Banqueiro dos Pobres**. (1a Edição). São Paulo: Editora Ática, 2008.

_____. **Um Mundo Sem Pobreza**. (1a Edição). São Paulo: Editora Ática, 2007.

APÊNDICE – Roteiros das Entrevistas Aplicadas a Dirigentes do BNDES

Roteiro para ex-diretores:

- 1) Quais eram as estratégias, programas e projetos do BNDES que contribuíram com a redução da pobreza e da miséria no Brasil?
Quais eram os objetivos e metas estabelecidos?
- 2) Qual apoio interno o banco ofereceu para alcançar o objetivo de redução da pobreza? (competências técnicas, recursos humanos, financeiros, tecnológicos, político, outros).
- 3) Foi possível identificar sinais objetivos (evidências) de que a dimensão social foi incorporada de forma mais abrangente no banco? De exemplo.
- 4) Quais eram as dificuldades e os limites da atuação do BNDES para contribuir com a redução da pobreza?
- 5) O BNDES contribuiu na **formulação** de uma política de desenvolvimento social do governo federal ou contribuiu apenas para **executar** a política social do governo?

O BNDES deve contribuir na **formulação** de uma política de desenvolvimento social para o Estado brasileiro ou deve contribuir apenas para **executar** a política social do governo?
- 6) Quais eram os *trade-offs* da atuação do BNDES como um todo em relação aos impactos sociais dos projetos? (efeito negativo nos entornos após grandes investimentos; criação das periferias; formação de oligopólios com campeões internacionais; concentração de investimentos no sudeste).
- 7) Qual o espaço (“peso”) que o tema redução da pobreza tinha no banco como um todo?(na visão colegiada de CEC, ROD).
- 8) Existiam resistências internas do banco e dos clientes/empresários que operam linhas de financiamentos tradicionais em incorporar

condicionantes sociais aos investimentos pretendidos (ex. subcrédito social)?

- 9) Como você avalia a atuação do BNDES no âmbito do PBSM?
- 10) Qual deve ser o papel do BNDES na missão de reduzir a pobreza? Na visão de futuro e perspectivas.
- 11) É necessário criar algo novo no BNDES para que ele contribua com a redução da pobreza? Se sim, o quê? (produtos, fundos, competências, capilaridade, avaliação...).
- 12) Comentário final livre.

Roteiro para diretor atual:

- 1) Quais são as estratégias do BNDES que contribuem com a redução da pobreza e da miséria no Brasil? Quais são os objetivos e metas estabelecidos? Quais programas (produtos e projetos) foram ou estão sendo desenhados para atingir esses objetivos?
- 2) Qual apoio interno o banco oferece para alcançar os objetivos? (competências técnicas, recursos humanos, financeiros, tecnológicos, político, outros).
- 3) É possível identificar sinais objetivos de que a dimensão social está sendo incorporada de forma mais abrangente no banco? De exemplo (evidência).
- 4) Quais são as dificuldades e os limites da atuação do BNDES para contribuir com a redução da pobreza?
- 5) O BNDES contribui na **formulação** da política de desenvolvimento social do governo federal ou contribui apenas para **executar** a política social do governo? O BNDES deve contribuir na **formulação** de uma política de desenvolvimento social para o Estado brasileiro ou deve contribuir apenas para **executar** a política social do governo?

- 6) Quais são os *trade-offs* da atuação do BNDES como um todo em relação aos impactos sociais dos projetos? (efeito negativo nos entornos após grandes investimentos; criação das periferias; formação de oligopólios com campeões internacionais; concentração de investimentos no sudeste).
- 7) Qual o espaço (“peso”) que o tema redução da pobreza têm no banco como um todo? (na visão colegiada de CEC, ROD).
- 8) Existem resistências internas do banco e dos clientes/empresários que operam linhas de financiamentos tradicionais em incorporar condicionantes sociais aos investimentos pretendidos (ex. subcrédito social)?
- 9) Como você avalia a atuação do BNDES no âmbito do PBSM?
- 10) Qual deve ser o papel do BNDES na missão de reduzir a pobreza?
- 11) É necessário criar algo novo no BNDES para que ele contribua com a redução da pobreza? Se sim, o quê? (produtos, fundos, competências, capilaridade, avaliação...)
- 12) Comentário final livre.

Roteiro para superintendentes atuais:

- 1) Quais são as estratégias de atuação da sua área que contribuem com a redução da pobreza e da miséria no Brasil?
Quais são os objetivos e metas estabelecidos?

Quais programas (produtos e projetos) foram ou estão sendo desenhados para atingir esses objetivos?
- 2) Dentre os programas (produtos e projetos) implementados, qual deu mais certo e por quê?

Foram feitas avaliações?

- 3) Houve abandono de determinados projetos em favor de outros?
- 4) Qual apoio interno o banco oferece para alcançar os objetivos de redução da pobreza? (competências técnicas, recursos humanos, financeiros, tecnológicos, político, outros)
- 5) É possível identificar sinais objetivos e evidências de que a dimensão social está sendo incorporada de forma mais abrangente no banco?
- 6) Quais são as dificuldades e os limites da atuação do BNDES para contribuir com a redução da pobreza?
- 7) O BNDES contribui na **formulação** da política de desenvolvimento social do governo federal ou contribui apenas para **executar** a política social do governo?

O BNDES deve contribuir na **formulação** de uma política de desenvolvimento social para o Estado brasileiro ou deve contribuir apenas para **executar** a política social do governo?

- 8) O banco tem expertise técnica na área social?
- 9) Quais são os *trade-offs* da atuação do BNDES como um todo em relação aos impactos sociais dos projetos? (efeito negativo nos entornos após grandes investimentos; criação das periferias; formação de oligopólios com campeões internacionais; concentração de investimentos no sudeste).
- 10) Qual o espaço (“peso”) que o tema redução da pobreza tem no banco como um todo? (na visão colegiada CEC, ROD)
- 11) Existem resistências internas do banco e ou dos clientes/empresários que operam linhas de financiamentos tradicionais em incorporar condicionantes sociais aos investimentos pretendidos (ex. subcrédito social)?

- 12) Como você avalia a atuação do BNDES no âmbito do PBSM? Na visão de futuro, perspectiva, em 5 ou 10 anos.
- 13) Qual deve ser o papel do BNDES na missão de reduzir a pobreza?
- 14) É necessário criar algo novo no BNDES para que ele contribua mais com a redução da pobreza? Se sim, o quê? (produtos, fundos, competências, capilaridade, avaliação...)
- 15) Comentário final livre.