FORUM DE DIÁLOGO BNDES E SOCIEDADE CIVIL

A POLÍTICA SOCIAL NO BNDES

Documento elaborado pelas organizações da sociedade civil para o Fórum de Diálogo sobre a "Política Social do BNDES"

Rio de Janeiro, setembro de 2014

Índice

1. Política Social do BNDES

1.1 Questões iniciais

1.2 Análise da atual Política Social do BNDES

1.3 A desigualdade no acesso aos fundos do banco permanece: análise dos investimentos do BNDES.

2. Algumas questões sobre o Fundo Social do BNDES

3. Recomendações e Conclusões

4. Anexos

1. A política social do BNDES

1.1. Questões iniciais

No processo de diálogo entre organizações da sociedade civil brasileira e o BNDES, a política social do Banco emerge como tópico de expressiva relevância. Entendemos que o Banco é a principal instituição financeira para o desenvolvimento "econômico e social" do país, sendo ambas dimensões interdependentes. Desde sua criação, em 1952, até hoje, no entanto, a incorporação do aspecto "social" do desenvolvimento ao trabalho da instituição tem tido percalços de ordem conceitual, institucional e política.. Reconhecemos a implementação de importantes mudanças e avanços que têm perfilado melhor essa dimensão dentre as prioridades de financiamento definidas por sua administração, especialmente nos últimos anos, contudo ainda existem altos e baixos.

Gostaríamos de lembrar, como marco para o diálogo, que o Banco incluiu explicitamente a dimensão social em 1982, três décadas depois de sua fundação, fato que se refletiu na adição do "S" ao seu nome original. De lá para cá, as diversas tentativas de materializar o "S" têm enfrentado obstáculos de diversas naturezas, tanto políticos quanto burocráticos, inclusive no tocante à sua própria definição (conceitual e operativa). Foi o caso, por exemplo, do FINSOCIAL. Criado naquele ano, o fundo apresentou uma série de problemas que não permitiram impacto social tão eficiente quanto o desejado. Com pouca efetividade e grandes contradições, o FINSOCIAL e a área social do BNDES foram extintos em 1990, durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello. De forma semelhante, a criação do Fundo Social em 1997, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, carregou contradições de concepção e implementação que não favoreceram o desenvolvimento de políticas e capacidades institucionais para atingir grupos e dinâmicas sociais fora do escopo tradicional de ação do Banco.

Partindo deste pano de fundo, as organizações da sociedade civil se propõem a debater a política social do BNDES, apresentando algumas considerações iniciais e formulando, em seguida, questões particulares, relativas tanto à aplicação de fundos para pequenas e médias empresas vis a vis os destinados às grandes empresas quanto ao funcionamento do Fundo Social. Visamos abrir o diálogo na perspectiva de fortalecer o Banco como uma instituição de referência para o desenvolvimento social no país. Entendemos que o tema é complexo, mas consideramos que deva ser abordado com decisão, para avançar na construção do Banco que a sociedade brasileira demanda e necessita. Em especial hoje, quando uma década de crescimento econômico acelerado levou o Brasil a ser considerado "potência emergente", estamos desafiados a garantir que o sucesso econômico se reflita em avanços sociais, traduzidos, efetivamente, em bem estar para a sociedade

como um todo.

Sem dúvida, há que reconhecer que desde 1982 são muitos os aprendizados internos com relação aos desafios de construir uma política social que vá além da mitigação de impactos advindos dos empreendimentos e obras financiadas pelo Banco. Como organizações da sociedade civil, buscamos uma participação ativa no debate e definição desta política. Nossa abordagem do tema aponta para a identificação de desafios e sua transformação em novas linhas de ação institucional, que beneficiem à sociedade em geral mas também, com especial atenção, a aqueles grupos e sujeitos coletivos que enfrentam em seus territórios e comunidades as conseqüências – muitas vezes negativas - dos projetos financiados com recursos públicos.

1.2 Elementos de análise da atual Política Social do BNDES

Constatamos que, a partir de 2005, o BNDES passou por um grande processo de mudanças, com um forte aumento do seu tamanho e da sua complexidade, e que esse fato nos desafia para entender o que seria hoje a política social do Banco. Atualmente, algumas áreas do Banco estão formalmente incumbidas da dimensão social[1]. No entanto, de forma geral, pode-se dizer que não existe no Banco uma *área social* que oriente a tomada de decisões com relação à forma como os projetos econômicos devem se traduzir também em desenvolvimento social. Embora prevaleça a noção de que o "social" perpassaria todas as operações e projetos financiados pela instituição, na prática isso termina se diluindo, sem que exista uma clara definição do que se entende por *política social* no dia a dia do Banco.

Tomando como ponto de partida a definição que o próprio Banco divulga em sua página eletrônica, alguns pontos devem ser debatidos. Vejamos:

> "O BNDES contempla, em sua missão, prioridades e metas de atuação, o compromisso com a redução das desigualdades sociais e regionais, a manutenção e a geração de empregos, trabalho e renda lado a lado à modernização produtiva e à inserção competitiva da economia brasileira. Desta forma, disponibiliza linhas de crédito voltadas para o desenvolvimento social e urbano, destinadas a investimentos com impactos diretos na melhoria da qualidade de vida da população brasileira, principalmente aqueles voltados à infra-estrutura urbana, aos serviços sociais básicos, microcrédito, ao desenvolvimento local e à modernização da gestão pública. Além disso, os princípios de atuação do Banco visam a promoção permanente da melhoria das relações capital-trabalho e da qualidade dos postos de trabalhos gerados nos projetos apoiados, bem como o estímulo ao exercício da responsabilidade social corporativa."
> <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Social/>

1 Em particular, o "social" parece se concentrar nas áreas de Infraestrutura Social, Meio Ambiente e Agropecuária e Inclusão Social. Contudo, chama a atenção que o status do social não é autônomo.

A definição apresenta avanços importantes. O Banco caminhou na direção de ampliar sua concepção do desenvolvimento, partindo de parâmetros estritamente econômicos para considerar variáveis chaves como redução de desigualdades regionais e desenvolvimento local, dentre outras, como fatores relevantes de desenvolvimento. Poderíamos pensar que o Banco, ao trazer esta definição, quer demonstrar que a busca do desenvolvimento social é intrínseca a toda operação e atividade econômica. Ou seja, que ela é inerente à sua existência. E assim deve ser. Contudo, a prática ainda esta longe de revelar concretamente a declaração.

Por ser uma definição muito abrangente é, de certa forma, problemática. Pois, dentre outras questões, falta nela uma relação explícita entre a dimensão conceitual e os mecanismos institucionais responsáveis pela consecução de metas e resultados.

Por outro lado, em outros documentos elaborados pelo Banco, não fica claro qual é a lógica segundo a qual um determinado financiamento é viabilizado, nem se, no processo de aprovação, existe algum grau de participação social. Esta preocupação é ainda mais relevante quando estão envolvidas questões que afetam a grandes coletividades, a partir de uma noção de desenvolvimento que não necessariamente respeita diversidades culturais, lógicas de articulação social ou as formas em que os diversos grupos humanos envolvidos entendem o desenvolvimento. Por exemplo, quem não concorda com que a maioria das cidades brasileiras necessita de fortes intervenções para melhorar sua infraestrutura e a qualidade de vida da população? No entanto, que tipo de projetos são de fato viabilizados e como se definem as prioridades? Quais são os critérios para a seleção de projetos e qual a participação da sociedade no processo?

No ciclo de projetos do Banco, quando se fala de condicionantes socioambientais, o "social" é entendido especialmente como geração de empregos e prevenção ao trabalho escravo. Claro que valorizamos ambas as questões. Mas apontamos que o social deveria ter um olhar mais amplo, de concretização, ampliação e universalização de direitos sociais.

Por outro lado, sabemos que o Banco tem uma política de entorno para grandes projetos, contudo, acreditamos que esta não deveria ser responsabilidade só da Área de Planejamento. Ela deveria também dialogar com as áreas do Banco que tem acumulado mais experiências na relação com grupos locais e organizações sociais.

Nessa mesma linha, o social deve ser entendido para além da "compensação", da "mitigação" e de uma perspectiva restrita à "responsabilidade social corporativa". Em princípio, isto já é o que toda empresa séria faz. Mas é relativamente pouco quando pensamos na natureza e nas dimensões de uma instituição como o BNDES. Todos os projetos do Banco, independente da área de incumbência e do seu tamanho, deveriam de fato incorporar critérios e indicadores relativos ao desenvolvimento social que geram. Critérios transparentes e objetivos, que permitam medir as melhoras na qualidade de vida das populações beneficiárias e/ou atingidas por projetos. Da mesma

forma que o Banco faz exigências de rentabilidade na aplicação de seus recursos, e que ele vem internalizando critérios socioambientais, seria preciso desenhar e implementar diretrizes que apontem a um controle dos resultados sociais das ações institucionais. Isto permitiria identificar avanços ou empecilhos existentes, superando assim uma abordagem descritiva, sem quantificação de resultados.

Nesse sentido, se faz necessário dar passos mais decididos na direção de construir uma política social que esteja no mesmo patamar de importância que o plano econômico tem para a instituição. O desenvolvimento social não é mero reflexo do crescimento econômico, ele tem que ser induzido mediante políticas específicas, que visem superar os problemas que historicamente ancoram o país numa situação estrutural de desigualdade social.

O aumento dos recursos destinados à área social é fundamental, mas também é necessário definir as prioridades da política social do Banco, com objetivos, eixos, metas, indicadores, diretrizes, orçamentos e instrumentos análogos, de forma que a dimensão social não fique diluída na ação institucional e que a mesma esteja sujeita a avaliação regular e participativa. Sobre este último ponto, a definição das prioridades de investimento social do Banco deveriam ser feitas, também, com a participação da sociedade civil organizada. A criação de mecanismos tais como um Conselho Social poderia sinalizar a vontade política do Banco de aprofundar seu diálogo com a sociedade como um todo, favorecendo a adoção de políticas que respondam de forma mais efetiva às demandas e anseios da população.

Por último, nos cabe perguntar: a atuação na área social responde a um direcionamento conjuntural na sua relação com o governo federal, ou obedece a decisões políticas e estratégias institucionais de longo prazo?

A análise dos dados sobre investimentos sociais corrobora que o social, mesmo tendo avançado, ainda permanece como uma área pequena dentro do Banco. A tendência que mostra a análise dos investimentos não apresenta uma mudança mais profunda na estrutura das prioridades de financiamento institucional. Esse tema será analisado com mais detalhe na seção seguinte.

1.3. A desigualdade no acesso aos fundos do banco permanece: análise dos investimentos do BNDES.

Nos relatórios divulgados pelo Banco referentes às áreas sociais, tem destaque o expressivo crescimento dos financiamentos em quesitos como infraestrutura urbana, serviços sociais básicos e a destinação de crédito para desenvolvimento local e microcrédito. Apesar do inquestionável aumento dos financiamentos do Banco com relação a esses tópicos, é importante perceber a base da qual partimos. O déficit histórico de financiamento nas áreas sociais sempre foi muito significativo.

Isto explica que apesar do expressivo crescimento percentual, ainda se mantêm uma correlação interna desfavorável para a área social: o acesso aos recursos continua mostrando uma diferença estrutural em favor dos grandes empreendimentos e grupos econômicos.

Durante a divulgação dos dados anuais referentes a 2013, em várias notas e entrevistas foi divulgado o grande aumento de 27% do crédito para as micro, pequenas e médias empresas[2]. Entretanto, quando analisamos a série histórica, é possível ver que não existe uma mudança mais profunda nos investimentos do BNDES quando considerado o porte das empresas[3]. O desembolso anual, tanto direto quanto indireto, para microempresas teve um crescimento de 291,26% de 2004 a 2013, mas o crescimento total dos desembolsos foi ainda maior: 378% no mesmo período. Ou seja, o desembolso para grandes empresas obteve um crescimento superior, sendo de 365% (ver tabelas em anexo).

Portanto, quando olhamos a progressão dos desembolsos por porte das empresas fica claro que não há mudança significativa para a incorporação proporcional dos pequenos produtores, mantendo-se praticamente no mesmo patamar: se em 2004 cerca de 19,7% dos desembolsos do Banco foram destinados para as microempresas, a tendência foi declinante, pois em 2013 essa fração foi ainda menor, sendo de 16%. Em comparação, o desembolso para grandes empresas permaneceu em seu alto escalão de 68% em 2004 e 66% em 2013.

Na área de projetos de infraestrutura vemos uma situação análoga. Embora os financiamentos para projetos com maior vínculo social, como mobilidade urbana, saúde e educação, tenham aumentado significativamente no Banco, ainda aparecem de forma acanhada se comparados com áreas de maior vínculo empresarial. O próprio BNDES faz uma distinção entre seus investimentos em *infraestrutura* e *infraestrutura social*. Enquanto o primeiro se concentra em autoestradas, ferrovias, portos, aeroportos, terminais e armazéns, com uma finalidade mais vinculada a produção e escoamento de produtos nacionais, a segunda área concentra exatamente os financiamentos em saúde, educação, segurança social e mobilidade urbana. Em 2012[4] foram financiados R$16 bilhões em infraestrutura social, em comparação aos quase R$53 bilhões em infraestrutura ligada à produção empresarial, ou seja, cerca de 3,3 vezes a mais. Por outra parte,

2 Conforme nota publicada na Veja: "O BNDES também destaca a expansão de 27% nos desembolsos às micro, pequenas e médias empresas - crescimento acima do avanço nas liberações totais."

3 Dados obtidos na sessão de estatísticas operacionais do BNDES Transparente.

4 Utilizaremos os dados do relatório anual devido à agregação não ser feita nos dados disponibilizados no site do BNDES Transparente. Faremos a análise para 2012 como último ano de referência, pois o relatório de 2013 não está disponível: "Os Relatórios Anuais do BNDES foram retirados do site temporariamente em respeito à Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97). O material estará disponível novamente após o término do período eleitoral, que vai até 5 de outubro de 2014 ou até 26 de outubro de 2014, em caso de segundo turno nas eleições presidenciais." Ver: http://www.bndes.gov.br/ra2013

vemos que dentro dos desembolsos de infraestrutura social existem financiamentos como o das arenas para a Copa do Mundo (que representaram cerca de 12% em 2012 e 13% em 2011), que tem sido questionados pela sociedade brasileira nos últimos tempos, dada a falta de investimentos em áreas sensíveis que ainda mostram expressivas carências como saúde, educação e mobilidade urbana.

Logo, transparece que a melhora dos números dos financiamentos do Banco para áreas consideradas sociais está muito ligado com a própria expansão do Banco, que passou a cumprir o papel de operacionalizar funções e investimentos antes ligados a outros órgãos do governo federal. Dentro dessa perspectiva, os investimentos em áreas sociais da infraestrutura e de maior promoção dos pequenos produtores não estariam necessariamente vinculados com a criação de uma política mais clara do BNDES de promoção de um desenvolvimento com base social. O contrário pode ser dito dos investimentos para as grandes empresas e grandes grupos empresariais, que durante toda a última década representou mais de 60% dos financiamentos do Banco.

2. Algumas questões sobre o Fundo Social do BNDES

O Fundo Social passou também por algumas redefinições, em particular em 2003, 2005 e 2008. Essas redefinições poderiam ser resumidas como mostramos a seguir:

Principais redefinições do Fundo Social na última década

Ano	Mudanças relativas ao Fundo Social
2003	Foi definida a priorização de projetos inovadores e passíveis de replicação como políticas públicas, com proeminência na área social, especialmente. As principais diretrizes dessa reforma, quanto à destinação dos projetos, se referia principalmente ao caráter de inovação, dando ênfase para a introdução de mudanças significativas em relação a práticas anteriores em determinada área geográfica ou temática, como o estabelecimento de projeto pilotos.
2005	Buscou-se aprofundar a linha de redução de desigualdades sociais e econômicas, estabelecendo como prioridade na seleção dos projetos: ações inter setoriais e interinstitucionais, com ampliação do impacto dos projetos; parcerias institucionais, ampliando o âmbito de atuação; potencialidade de replicação como política pública nos eixos de desenvolvimento regional e social, e com foco em regiões com baixo nível de desenvolvimento.
2008	Reformulação do âmbito de atuação setorial, colocando como novas diretrizes: a priorização de investimentos de geração de renda; adição no Fundo Social projetos de caráter predominantemente ambiental, que se apliquem às localidades onde o BNDES já possui grandes projetos financiados; o estabelecimento de um Plano de Aplicação do Fundo Social, para condicionar e delimitar a medida do apoio às áreas de saúde, educação e justiça, em termos de projetos inovadores com parcerias interinstitucionais entre entidades públicas e que demonstrem potencialidade de replicação e ampla abrangência geográfica.

Tomando como ponto de partida essas mudanças, que consideramos positivas, há algumas questões a serem problematizadas:

1. Percebemos, por uma parte, uma grande flexibilização dos critérios de elegibilidade para o

Fundo Social do BNDES. Essas novas diretrizes legalizaram parcerias mais diretas com o setor privado com fins lucrativos, associando, inclusive, os recursos do Fundo Social a empreendimentos de caráter reembolsável do Banco, com parcerias com grandes empresas já integradas aos mecanismos de captação de recursos e aos *modus operandi* do BNDES. Essas mudanças tem tido um impacto profundo na distribuição dos recursos do Fundo Social, especialmente por meio da instalação do Programa de Parcerias e não mais via financiamentos diretos[5]. Uma das grandes dificuldades históricas do Fundo Social do BNDES, inclusive de percepção interna, foi a de aumentar esses investimentos e sua capilaridade na sociedade brasileira, dada a dificuldade de compatibilizar investimentos de caráter social com a forma tradicional de gestão do Banco, voltada para projetos com médias e grandes empresas.

2. A partir de 2008 o Fundo Social do BNDES sofre significativas transformações, passando de um volume de investimentos de cerca de R$ 6,3 milhões, para cerca de R$ 147 milhões em 2012. Apesar de podermos constatar avanços importantes, com a inclusão de novos sujeitos antes não atingidos pelos recursos do Banco, em especial um grande número de pequenos municípios, de pequenos produtores e, nos últimos anos, a emergência de importantes projetos e parcerias com vários movimentos sociais e cooperativas, ainda há vários pontos críticos no que diz respeito à abrangência e capilaridade da ação do Banco e aos critérios para a seleção de projetos.
3. Apesar da inegável melhora, tanto pelo grande crescimento dessa área do Banco quanto pela maior atuação em projetos com nítido caráter de inclusão social e de um desenvolvimento participativo, a atuação do Fundo Social passou a conter novas contradições. Grande parte dos projetos financiados são realizados mediante parcerias com instituições como Fundação Vale Fundação Odebrecht, Instituto Camargo Corrêa e Instituto Votorantim, cujas empresas matriz já possuem acesso a grandes montantes do BNDES. Agora o Banco passa a financiar também a responsabilidade social dessas empresas, fortalecendo as bases de sua filantropia. De 2008 a abril de 2014 os financiamentos do Fundo Social com parceiras de Instituições e Fundações Empresarias representou 48% do desembolso, em comparação com os 15% para organizações da sociedade civil, movimentos sociais e Instituições de Direito Privado (ver quadros em anexo).
4. O número de projetos realizados com movimentos sociais e cooperativas obteve um grande crescimento, mas ainda sofre dificuldades ao concorrer por fundos com grandes instituições

[5] A partir das mudanças ocorridas em 2008 o Fundo Social passou a atuar através de Parceiros, ou seja, instituições que não recebem os financiamentos finais, mas são responsáveis pela elaboração dos projetos, seleção dos financiados, realização do repasse e acompanhamento. Atualmente, na grande maioria dos casos, também é imposto a esses parceiros fazer aportes financeiros nesses projetos, tendo como resultado final uma linha com parte de créditos do BNDES e parte via esses parceiros.

com forte poder organizativo e de barganha dentro do Banco. A imposição de regras como contrapartidas financeiras para as parceiras do Fundo Social tem se demonstrado um dos principais entraves, pois impossibilita o apoio justamente a organizações com grande base social mas sem recursos financeiros, ao contrário do que ocorre com as grandes fundações empresariais, que não tem base social mas tem disponibilidade de grandes volumes de recursos financeiros próprios. Os financiamentos do Fundo Social funcionam de forma similar aos projetos "padrão" do Banco, ou seja, a partir de uma análise criteriosa do financiado e de um longo processo burocrático, em que é levada em conta principalmente a capacidade financeira e operacional[6]. Os parceiros entrariam justamente na função de condensar essas questões burocráticas para facilitar o acesso para os "pequenos". No entanto, a relação fica mediada e a ponderação dos objetivos da ação pode não levar em conta suficientemente as necessidades e anseios dos grupos alvo, que são considerados receptores dos recursos e não atores no processo.

5. Como o Fundo Social esta situado no DESOL - Departamento de Economia Solidaria- a tendência é financiar projetos para cooperativas e para projetos agrícolas, onde a equipe tem maior experiência. No entanto, outras questões e regiões se impõem na conjuntura atual do país. A questão urbana se apresenta como crucial para o desenvolvimento nacional. Atualmente 80% da população brasileira vive nas cidades, os pobres urbanos enfrentam inúmeros problemas que são considerados por muitos estudiosos como característicos da exclusão social, distanciamento do acesso aos serviços públicos e direitos sociais, passando a ter maiores dificuldades para a mobilidade urbana. Uma atuação específica nas áreas urbanas seria, portanto, essencial.
6. Quando se analisa os financiamentos realizados via parceria com organizações sociais nota-se uma grande dificuldade de viabilização dos projetos, tendo muitos casos em que o valor destinado é inferior ao proposto em edital. Apesar de o Banco, em teoria, passar a função de seleção dos financiados para os parceiros, a equipe técnica ainda realiza um forte filtro antes de efetuar as operações. O BNDES, mesmo com o programa de parcerias, dificulta as operações para os pequenos produtores na medida em que toma como base a mesma formalidade aplicada aos grandes empreendimentos. A experiência demonstra que não cabe para o pequeno produtor ou para movimentos e organizações da sociedade civil sem fins

6 As exigências do BNDES podem ser sistematizadas por: *A) Identificação B) Informações Gerais sobre a Instituição C) Histórico e Descrição das Principais Iniciativas Desenvolvidas; D) Situação Atual; E) Articulação com outras Instituições; F) Dados Econômico-Financeiros; G) Situação de Sustentabilidade da Instituição; H) Diagnóstico; I) Objetivos Gerais e Específicos; J) Ações Planejadas; K) Metodologia de Implantação; L) Gerenciamento das Ações; M) Metas a serem atingidas; N) Evolução dos principais itens de Custeio; O) Indicadores de Desempenho P) Quadro Consolidado das Ações do Projeto; Q) Cronograma de Execução Física; R) Cronograma de Desembolso; S) Quadro de Usos e Fontes; e T) Aspectos Jurídicos.*

lucrativos exigências e formulários construídos com base nas regras destinadas aos grandes financiamentos. Por isso, apesar de aparentemente ter ocorrido um grande aumento dos desembolsos do Fundo Social ainda há dificuldade por partes dos parceiros de implementar os financiamentos pré-aprovados. As regras de aprovação dos projetos do Fundo não devem ser as mesmas que as operações "padrões" do Banco, assim como as parcerias não podem ser concedidas para qualquer entidade. O vinculo com vários dos parceiros do BNDES ainda está muito calcado em uma visão do social como *responsabilidade social das empresas* e não como uma política de desenvolvimento que estaria orientada para mudanças a partir dos pequenos produtores e não através dos grandes grupos empresarias como tem ocorrido atualmente.

7. O programa de parcerias trouxe alguns benefícios e vantagens para o pequeno produtor, entretanto, é importante ainda questionar quem são e serão esses parceiros? Com relação à participação de entidades ligadas às grandes empresas que já recebem financiamento do Banco, nos preocupa que a concessão de crédito vá para organizações mais capitalizadas e estruturadas, de forma que o Banco parece estar reproduzindo, no âmbito do Fundo Social, justamente aquela assimetria observada na seção anterior com relação ao peso das áreas social e econômica nos desembolsos gerais da entidade. O Fundo Social contribuiria para reverter as tendências dominantes ou as aprofundaria? Provocadoramente, podemos perguntar: esses fundos estão favorecendo um desenvolvimento social efetivo e duradouro ou apenas servem para que grandes entidades empresariais façam filantropia com recursos públicos?

3. Conclusões e Recomendações

Diante das análises e reflexões apresentadas até aqui, consideramos que o grande desafio para ampliar e qualificar o trabalho social implementado pelo BNDES seria a criação de uma "área social" específica e clara. Acreditamos que isto ajudaria na elaboração de políticas de desenvolvimento social definidas e próprias ao Banco. Atualmente, apesar de importantes avanços, não observamos critérios e prioridades explícitos que direcionem os investimentos sociais, avaliem seu impacto real e permitam reorientar a tomada de decisões. Os mecanismos institucionais para a área social parecem diluídos na ação institucional, sem contar com objetivos, metas, eixos e orçamento bem delimitados ou com mecanismos de participação social na definição de prioridades e no controle de sua execução.

Em consequência, os financiamentos destinados à área social ainda ficam a cargo de áreas e linhas voltadas para a operacionalização de políticas governamentais. Evidentemente, esta é uma

área importante e deve ser apoiada. Mas, além das políticas públicas, é importante definir um plano de atuação social próprio ao Banco e conectado ao conjunto de seus desembolsos.

Outro problema encontrado nos financiamentos sociais, em grande parte no Fundo Social, mas também em projetos reembolsáveis das áreas de Infraestrutura Social, de Agricultura e Inclusão Social, está na ênfase dada a uma atuação junto a entidades de caráter empresarial. Em muitos casos vemos as políticas de responsabilidade social ou de filantropia empresarial serem financiadas com recursos públicos.

Enquanto as áreas ligadas aos grandes grupos empresariais, como agronegócio, mineração e produção de bens manufaturados de origem primária (alimentos, bebidas e construção) possuem uma clara política de promoção dentro do Banco, o mesmo não pode ser dito quanto a políticas de desenvolvimento social.

Dessa perspectiva, a partir de uma ótica mais global dos investimentos do BNDES, julga-se fundamental a criação de uma política deliberada para a sua atuação como agente do desenvolvimento social no Brasil. Esta deve incluir a promoção do desenvolvimento a partir dos pequenos produtores e cooperativas e de sua articulação, aumentando de forma decidida sua participação percentual nos financiamentos do banco e criando mecanismos adequados de acesso aos recursos.

Assim como o Banco constrói políticas de estimulo à indústria nacional e sua internacionalização, seria fundamental a institucionalização de uma estratégia política de atuação para o desenvolvimento social. Só assim, os projetos serão capazes de superar o limiar das ações pontuais e exprimir todo seu potencial de transformação.

Recomendações:

Sobre a política social do Banco

- Sugerimos a criação de uma *área social no Banco*. A partir dela, deve-se avançar na conceituação e implementação de uma política social que responda a orientações próprias, pública, de longo prazo, com objetivos específicos, mensurável e avaliada de forma participativa.
- A criação de um Conselho Social seria um passo relevante na direção de mudar a atuação do Banco em diálogo com a sociedade. Isto permitiria a ampliação dos mecanismos de discussão com a sociedade civil para identificar necessidades, gargalos produtivos e demandas sociais não atendidas no marco dos projetos financiados pelo Banco.

- A criação de um sistema de critérios e indicadores que permitam mensurar, qualitativa e quantitativamente, os avanços na área social por ano de atuação contribuiria na mesma direção. Os investimentos sociais, como veículos para a justiça socioambiental, incorporando uma visão mais holística das necessidades e do bem-estar, devem ser mensurados com indicadores como a participação social, empoderamento dos grupos populares, integração social e garantia dos direitos de cidadania.
- Ampliar as áreas de financiamento, incorporando novos atores urbanos, favelas e outros beneficiários.
- Expansão e ampliação da equipe técnica da área social, que espelhe o crescimento dos empréstimos bancários, aumentando o número de "peritos sociais", que ainda são poucos em comparação com os economistas da equipe.

Sobre o Fundo Social:

- No caso do Fundo Social, sendo não reembolsável e parte do lucro do Banco, a participação social nas decisões sobre seu destino é ainda mais importante. Ademais, é necessário revisar os critérios de escolha de parcerias no Fundo, incorporando um processo de consulta e diálogo público.
- O Fundo Social deve ter uma institucionalidade definida; um montante de recursos próprio; com mecanismos de participação e controle social na definição de prioridades, visando garantir que os recursos cheguem aos milhões de brasileiros e brasileiras que ainda não se beneficiaram dos avanços que o país experimentou na última década.
- Propomos a retirada da imposição de contrapartidas monetárias ou de propriedade por parte dos parceiros dos projetos do Fundo Social, visando democratizar o acesso. A elaboração de critérios e procedimentos adequados à realidade dos atores sociais é indispensável para permitir o acesso de atores e movimentos sociais aos recursos públicos disponibilizados pelo Banco, evitando que as fundações empresariais sejam as principais beneficiárias destes recursos.

4. Anexos

Comparação Estrutura Desembolso por porte da empresa			
Discriminação	2004	2013	Crescimento % 2004-13
Micro	20%	16%	291%
Pequena	4%	9%	859%
Média	8%	8%	440%
Grande	68%	67%	366%
TOTAL	100%	100%	378%

Fonte: elaboração própria com base em dados do BNDES Transparente

Operações contratadas BNDES Fundo Social (2008 a março de 2014)		
Parceiros	**Valores Financiados**	**Participação no Total**
Cooperativas e Microcréditos	R$ 108.480.298,43	9%
Governos estaduais	R$ 164.810.819,00	13%
Governos municipais	R$ 84.514.868,00	7%
Institutos e Fundações Empresariais	R$ 606.416.694,00	48%
Organizações da Sociedade Civil, movimentos Sociais e Instituições de Direito Privado	R$ 193.564.814,00	15%
Instituições e Companhias ligadas aos governos	R$ 96.908.723,00	8%
TOTAL	R$ 1.254.696.216,43	-

Fonte: elaboração própria com base em dados do BNDES através de pedidos de informação pelo SIC

Desembolso Fundo Social BNDES com principais Fundações Empresariais (2008 a abril 2014)	
Parceiros	**Valor (R$)**
FUNDAÇÂO BANCO DO BRASIL	**R$ 263.000.000,00**
FUNDAÇÃO ODEBRECHT	**R$ 26.000.000,00**
FUNDAÇÃO VALE	**R$ 43.900.000,00**
INSTITUTO CAMARGO CORREA	**R$ 14.500.000,00**
INSTITUTO VOTORANTIM	**R$ 35.000.000,00**

Fonte: elaboração própria com base em dados do BNDES através de pedidos de informação pelo SIC